



Bericht

**des Landesbeauftragten für den Datenschutz beim Innenminister
des Landes Schleswig-Holstein**

Zweiter Tätigkeitsbericht

In der Anlage übersende ich gemäß § 19 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung vom 1. Juni 1978 den Zweiten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz beim Innenminister des Landes Schleswig-Holstein

Becker

Zweiter Tätigkeitsbericht

des Landesbeauftragten für den Datenschutz
beim Innenminister
des Landes Schleswig-Holstein

nach § 19 Absatz 3 des Gesetzes
zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten
bei der Datenverarbeitung
vom 1. Juni 1978

Inhaltsübersicht

	Seite
1. Vorbemerkungen	4
2. Förderung des Datenschutzbewußtseins bei den Bürgern	4
3. Anwendung und Durchführung des Landesdatenschutzgesetzes in der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein	5
4. Grundsatz- und Einzelfragen des Datenschutzes	7
4.1 Allgemeine und innere Verwaltung	7
4.1.1 Einwohnermeldewesen	7
4.1.2 Übermittlungen aus Wählerverzeichnissen	10
4.1.3 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	11
4.2 Justizbereich	13
4.2.1 Schuldnerverzeichnis nach § 915 ZPO	13
4.2.2 Grundbuch	14
4.2.3 Beweiswürdigung und Datenschutz	15
4.3 Steuerverwaltung	15
4.3.1 Umfang der Anwendung des Landesdatenschutzgesetzes in der Steuerverwaltung	15
4.3.2 Einzelfragen aus dem Bereich der Steuerverwaltung	16

	Seite
4.4 Wirtschaft und Verkehr	16
4.4.1 Gewerbeanmeldungen	16
4.4.2 Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (Taxischein)	17
4.4.3 Nachschulung von Kraftfahrern	18
4.4.4 Halteranfragen	18
4.5 Sozial- und Gesundheitswesen	18
4.5.1 Allgemeines	18
4.5.2 Einzelfragen	20
4.6 Kulturbereich	21
4.6.1 Schulbereich	21
4.6.2 Wissenschaftsbereich	23
4.6.3 Kirchlicher Bereich	25
4.7 Berufsständische Vereinigungen	26
5. Dateienregister nach § 12 Landesdatenschutzgesetz	26
6. Prüfungen	28
6.1 Allgemeines	28
6.2 Prüfungsschwerpunkte	28
6.2.1 Datenverarbeitung im Auftrag	28
6.2.2 Verarbeitung personenbezogener Daten im Kriminalpolizeiamt	29
6.3 Künftige Prüfungsschwerpunkte	29
7. Novellierung und Ergänzung des Landesdatenschutzgesetzes/Bundesdatenschutzgesetzes	30
7.1 Novellierung	30
7.2 Zeugnisverweigerungsrecht	30
8. Erfahrungsaustausch und Koordinierungen mit den Landesbeauftragten und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz	31
9. Internationaler Datenschutz	31

1. Vorbemerkungen

Mit Ende des Berichtsjahres 1979 wurde das Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Landesdatenschutzgesetz) vom 1. Juni 1978 (GVOBl. Schl.-H. S. 156) mit den dazu ergangenen Verordnungen 18 Monate lang angewendet. Das Gesetz hat sich mit Hilfe einer sachgerechten und praxisbezogenen Auslegung im wesentlichen als geeignet erwiesen, um das Persönlichkeitsrecht des Bürgers wirksam zu schützen. Hierzu hat die Bereitschaft der Landesregierung, der Kreise und der Gemeinden sowie der sonstigen öffentlichen Stellen in Schleswig-Holstein beigetragen, das Informationsverhalten auf das neue Recht auszurichten. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz beim Innenminister des Landes Schleswig-Holstein steht bei dieser Sachlage der politischen Frage einer Novellierung und Erweiterung des Datenschutzrechts z. Z. zurückhaltend gegenüber.

Der Landesbeauftragte wertet als wichtigste Ereignisse im Berichtsjahr die parlamentarische Behandlung seines Ersten Tätigkeitsberichtes (Drucksache 8/1872) im Landtag und im Innen- und Rechtsausschuß, die Erstellung des Dateienregisters und den Beginn der Prüfungstätigkeit.

Die Beratungsfunktion des Landesbeauftragten wurde in zunehmendem Maße von den öffentlichen Stellen im Lande in Anspruch genommen. Ein großer Teil der Sachdarstellungen im Bericht beruht hierauf. Die Zahl der Anfragen und Eingaben der Bürger blieb gleich gegenüber der im Berichtsjahr 1978. Der Landesbeauftragte bedauert, daß der schleswig-holsteinische Bürger in noch zu geringem Maße von seinen Rechten nach dem Landesdatenschutzgesetz Gebrauch macht.

Die Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag führten mit dem Landesbeauftragten Gespräche und ließen sich über seine Arbeit informieren.

Der Landesbeauftragte konnte im Berichtsjahr die Aufgaben nach dem Landesdatenschutzgesetz und nach dem Bundesdatenschutzgesetz sowie die Aufgaben des datenschutzrechtlichen Grundsatzreferates ohne Schwierigkeiten wahrnehmen. Die in einer Hand zusammengefaßte Aufsichts- und Kontrollinstanz für den öffentlichen und für den nichtöffentlichen Bereich bewährte sich weiter.

Der Vertreter des Landesbeauftragten nahm am 1. Juli 1979 seinen Dienst auf. Die Dienststelle ist damit personell voll besetzt.

2. Förderung des Datenschutzbewußtseins bei den Bürgern

Der Landesbeauftragte hat in Zusammenarbeit mit dem Leiter der Presse- und Informationsstelle der Landesregierung eine Informationsbroschüre herausgegeben, die den Bürger in Fragen und Antworten über die Grundzüge des Datenschutzes unterrichtet. Die Texte des Landes- und des Bundesdatenschutzgesetzes sind mit abgedruckt. In einer Pressemitteilung wurde die Öffentlichkeit darauf hingewiesen, daß die Broschüre auf Anforderung kostenlos zur Verfügung steht. Zahlreiche Bürger haben hiervon Gebrauch gemacht. Die Broschüre wird ferner als be-

gleitendes Material bei Vorträgen und Diskussionsveranstaltungen verteilt.

Der Landesbeauftragte hatte im Berichtsjahr Gelegenheit, vor Parteien, Gewerkschaften, kirchlichen Gruppen, Berufsgruppen und Interessenverbänden sowie vor Jugend- und Studentenverbänden Vorträge über das neue Datenschutzrecht zu halten. Auch wurde jede Gelegenheit genutzt, in Aufsätzen über den Datenschutz zu informieren. Dort, wo es angezeigt erschien, wurde in Leserbriefen zu datenschutzrechtlichen Einzelfragen Stellung genommen. Hierdurch und im Zusammenwirken mit den im politischen Raum und in den Massenmedien geführten datenschutzrechtlichen Diskussionen konnten relativ viele Bürger angesprochen werden. Trotz dieser zu begrüßenden Sensibilisierung wurde die Resonanz des Bürgers nicht stärker. Die „Substanz“ der Eingaben verbesserte sich allerdings zunehmend. Die Einsender griffen überwiegend begründete Fragen und Problemstellungen im Datenschutzrecht auf. Erfreulich ist hierbei vor allem die Feststellung, daß der Bürger dem Informationsverlangen von Behörden und Wirtschaft mit wachsendem Mißtrauen gegenübersteht, in der richtigen Erkenntnis, daß jede Informationsübermittlung die Preisgabe eines Stückchens seines Persönlichkeitsrechtes bedeutet.

Der noch immer nicht in wünschenswertem Maße vorhandene Wille des Bürgers, datenschutzrechtliche Ansprüche dort wahrzunehmen, wo er durch das Handeln von Datenverarbeitern sich berührt oder beunruhigt fühlt, ist ein bundesweites Problem. Es wird den Landesbeauftragten veranlassen, in seinen Bemühungen zur Förderung des Bewußtseins für das Bürgerrecht „Datenschutz“ fortzuführen.

3. Anwendung und Durchführung des Landesdatenschutzgesetzes in der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein

An die Stelle der Phase des Einstiegs und der Einarbeitung in das neue Datenschutzrecht ist nunmehr die Phase der unmittelbaren Anwendung und Durchführung in der täglichen Verwaltungspraxis getreten. Die Informationsverarbeitung wird hierdurch verändert. Der Gesetzgeber hat diese Wirkung gesehen und im Interesse des Bürgerschutzes in Kauf genommen.

Das Landesdatenschutzgesetz wird in den einzelnen Verwaltungen mit unterschiedlicher Intensität umgesetzt, da sich in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung die datenschutzrechtlichen Probleme intensiver und umfassender stellen als in anderen Teilen. Deshalb kann nicht nur ein Mehr oder Weniger an Datenschutzbewußtsein als Ursache für den unterschiedlichen Stand der Umsetzung des Datenschutzrechts angenommen werden.

In diesem Zusammenhang gewann der Landesbeauftragte den Eindruck, daß dem Prinzip der „Subsidiarität“ der Datenschutzgesetze in der Praxis eine weit größere Bedeutung zukommt, als zunächst erwartet. Insbesondere die Prüfung und Würdigung der Speicherungs- und Übermittlungsvoraussetzungen bedingt eine umfassende Analyse der bereichsspezifischen Rechtsnormen. Dabei ergeben sich für die speichernden Stellen häufig Schwierigkeiten, weil ältere Gesetze und Verordnungen eine

hinreichende Konkretisierung der zulässigerweise zu speichernden Daten vermissen lassen. Ebenso fehlt es in vielen Fällen an einer klaren Darstellung des vom Gesetzgeber gewollten Informationsaustausches zwischen Behörden bzw. zwischen Behörden und nichtöffentlichen Stellen. Die „Beratungsfunktion“ des Landesbeauftragten wurde hier zunehmend in Anspruch genommen.

Die notwendige „Zweigleisigkeit“ der Bearbeitung datenschutzrechtlicher Probleme wird deutlich bei der Behandlung von Anfragen, die von unteren Landesbehörden, von Kommunalbehörden usw. an den Landesbeauftragten gerichtet waren. Einer abschließenden Beantwortung mußte sich der Landesbeauftragte in vielen Fällen enthalten, weil er die Weisungsbefugnis der Fachaufsichtsbehörde nicht einengen wollte. In diesen Fällen hat er die Anfragen mit seiner Stellungnahme den Fachabteilungen der Ressorts zur abschließenden Beantwortung zugeleitet. Hierin sieht er keine Beeinträchtigung seiner Überwachungs- und Beratungsfunktion, sondern die sinnvolle Trennung zwischen datenschutzrechtlicher Beratung und bereichsspezifischer Sachentscheidung.

Die in § 17 Landesdatenschutzgesetz vorgeschriebene Beteiligung des Landesbeauftragten erweist sich als positiv für seine Arbeit. Der Landesbeauftragte hat nicht nur die Möglichkeit, gestaltend und präventiv tätig zu werden; er erwirbt dadurch auch einen umfassenden Informationsstand. Allerdings sollten ihm in Zukunft auch solche Verwaltungsvorschriften vorgelegt werden, die datenschutzrechtliche Fragen nur indirekt regeln. Das Bundesdatenschutzgesetz und andere Landesdatenschutzgesetze kennen diese „landesbeauftragtenfreundliche“ Regelung nicht.

Art und Umfang der dem Landesbeauftragten bisher bekanntgewordenen bereichsspezifischen Verwaltungsvorschriften aus den Bereichen Soziales, Wirtschaft und Verkehr, Polizei und Verfassungsschutz ließen erkennen, daß im Augenblick keine Notwendigkeit zum Erlaß ressortübergreifender Bestimmungen zur Ausführung des Landesdatenschutzgesetzes besteht. Dies bestätigten die Ressorts auf eine entsprechende Umfrage. Die — die öffentliche Verwaltung nicht bindenden — Hinweise zur Durchführung des Landesdatenschutzgesetzes (Beilage zum Amtsbl. Schl.-H. Nr. 52 vom 27. Dezember 1978) können deshalb einstweilen noch als ausreichend angesehen werden. Sie sind auch noch praxisgerecht. Als Referent für Grundsatzfragen des Datenschutzes beobachtet der Landesbeauftragte die Entwicklung in der Bundesverwaltung. Der Bundesinnenminister prüft z. Z., ob allgemeine Anweisungen zur Durchführung des Bundesdatenschutzgesetzes erlassen werden sollten.

Insgesamt gesehen hat sich die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung mit dem Landesbeauftragten verstärkt. Dabei hat der Landesbeauftragte den Eindruck, daß er weniger als „Besserwisser ohne verfahrensspezifische Verantwortlichkeit“, sondern mehr als notwendiges und konstruktives Beratungs- und Aufsichtsorgan gewertet wird.

Der Landesbeauftragte hat im Berichtsjahr die öffentliche Verwaltung über das Datenschutzrecht informiert. Folgende Aktivitäten sind zu nennen:

— Informationsbesuche bei Landräten und Oberbürgermeistern verbunden mit dem — häufig angenommenen — Angebot, Informationsveranstaltungen durchzuführen.

— Vorträge bei öffentlichen Verwaltungen und Berufsgruppen zu datenschutzrechtlichen Spezialproblemen (Soziales, Gesundheit, Krankenhaus, Justiz, Sicherheit, Hochschule, Personalvertretung).

Im Berichtsjahr neu veranstaltet wurden kostenlose Schulungen in Zusammenarbeit mit der Datenzentrale Schleswig-Holstein über die Grundzüge des Datenschutzes und der Datensicherung.

Die Selbsthilfeeinrichtungen der Kreise, Ämter und Gemeinden boten Informationen über den Datenschutz an. Der Gutachterausschuß „Datenschutz“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung veröffentlichte Berichte über technisch-organisatorische Probleme und veranstaltete praxisbezogene Seminare. Die Arbeitsgruppe „Datenschutz“ der kommunalen Spitzenverbände berichtete in Mitteilungen über Rechtsprobleme.

Der Landesbeauftragte hat im Berichtsjahr an zehn Sitzungen der Automationskommissionen des Landes und der kommunalen Landesverbände teilgenommen und zu Automationsvorhaben, wo es sich anbot, Anregungen gemacht.

4. Grundsatz- und Einzelfragen des Datenschutzes

4.1 Allgemeine und innere Verwaltung

4.1.1 Einwohnermeldewesen

Im Bereich des Meldewesens bestehen eine Mehrzahl von Datenschutzproblemen. Hier hatte sich der Landesbeauftragte wie schon im letzten Berichtsjahr mit einer Fülle von Eingaben, Anfragen und Abstimmungsproblemen — auch auf Bund/Länder-Ebene — zu beschäftigen.

Das Bundesverfassungsgericht umreißt die Aufgabenstellung des Meldewesens mit dem Gebot, nur diejenigen Daten zu erfassen, die sich auf das Begründen oder Beenden eines Wohnsitzes oder Aufenthaltes beziehen, und mit dem Verbot, umfangreiche Persönlichkeitsprofile anzulegen (Hinweis auf BVerfGE 27, 1, 6). Es hat also schon vor Inkrafttreten der Datenschutzgesetze richtungsweisende Grundsätze herausgestellt. Auch das Gutachten des Bundesbeauftragten für den Datenschutz vom 15. Oktober 1978 zum Entwurf eines Bundesmeldegesetzes zeigt hier beachtenswerte Leitlinien auf. Diese grundsätzlichen Überlegungen dienen auch dem Landesbeauftragten als Richtschnur bei seinen Beratungen und Einzelentscheidungen.

Im schleswig-holsteinischen Meldegesetz vom 25. März 1959 (GVBl. Schl.-H. S. 23) sind keine Bestimmungen zur Datenübermittlung aus dem Melderegister enthalten. Diese Fragen werden lediglich in allgemeinen Verwaltungsvorschriften und in Einzelerlassen geregelt. Das bedeutet für den Landesbeauftragten, daß jede Übermittlung von Daten aus dem Einwohnermelderegister wegen des Fehlens vorrangiger bereichsspezifischer Rechtsnormen voll den Zulässigkeitsvoraussetzungen des

Landesdatenschutzgesetzes unterworfen ist. Dessen notwendigerweise abstrakte Regelungen führen in der Praxis oft zu schwierigen Prüfungen. Welche öffentlichen Stellen dürfen welche Daten aus den Melderegistern bekommen? Wie ist das berechnete Interesse der empfangenden privaten Stelle gegenüber den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen zu gewichten?

Die Entscheidung über die letztgenannte Frage ist besonders aktuell. Das Landesdatenschutzgesetz fordert hier im Grundsatz eine Einzelfallprüfung darüber, ob schutzwürdige Belange verletzt werden. Datenschutzrechtliche Globalentscheidungen, weil z. B. die Mehrheit der Bürger die Übermittlung ihrer Jubiläumsdaten an Zeitungen oder die Veröffentlichung ihrer Namen und Adressen in Adreßbüchern durchaus billigt, sind in der Regel nicht zulässig. Denn Datenschutz ist in besonderem Maße Minderheitenschutz. Da die Einholung der Einwilligung des Betroffenen in der Praxis im allgemeinen nicht durchführbar ist, muß der Landesbeauftragte jedoch häufig pragmatische Lösungen hinnehmen. Eine rechtlich einwandfreie Lösung wäre möglich durch das Melderechtsrahmengesetz des Bundes und das Landesmeldegesetz, in denen die Übermittlungen aus den Melderegistern entsprechend den Grundsätzen des Datenschutzes und den Erfordernissen der Praxis detailliert geregelt werden könnten.

Der Landesbeauftragte bedauert, daß die Bundesregierung erst jetzt den Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes vorlegt, der sich von früheren Gesetzesvorlagen durch eine deutliche Stärkung der Rechte des Bürgers und durch eine bessere Konkretisierung der meldebehördlichen Datenverarbeitungspraxis unterscheidet. Zu Recht sieht daher der Landesgesetzgeber aus organisatorischen und ökonomischen Gründen z. Z. von der Novellierung des Landesmeldegesetzes ab.

Die durch Ablauf der Übergangsfrist in § 24 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz zum 31. Dezember 1979 entstandene Regelungslücke — die Meldescheine dürfen dann nur noch an Behörden weitergegeben werden, wenn es das Landesdatenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift erlaubt — hat der Innenminister vorläufig durch einen Erlaß vom 21. Dezember 1979 geschlossen. Für einen begrenzten Zeitraum, d. h., bis zum Erlaß (Amtbl. Schl.-H. S. 44) eines Landesmeldegesetzes, nimmt der Landesbeauftragte die Form der materiellrechtlichen Konkretisierung des Landesdatenschutzgesetzes durch eine Verwaltungsvorschrift hin. Er verkennt dabei nicht, daß sich die so getroffenen Regelungen an den praktischen Bedürfnissen und den Grundsätzen des Landesdatenschutzgesetzes orientieren. In einigen wenigen Punkten hatte der Landesbeauftragte allerdings Bedenken anzumelden:

— So hatte er Zweifel an der Erforderlichkeit der Datenübermittlungen an die Wehersatzbehörden in dem vorgesehenen Umfang. Nur für eine kurze Übergangszeit erscheint es ihm noch vertretbar, daß auch Daten von Bürgern, die nicht der Wehrüberwachung unterliegen, übermittelt werden. An den Bundesgesetzgeber richtet er die Aufforderung, durch eine entsprechende Novellierung des Wehrpflichtgesetzes den Datenaustausch zwischen Melde- und Wehersatzbehörden hinsichtlich des Datenprofils und der Übermittlungsanlässe auf eine bessere Rechtsgrundlage zu stellen.

- Einer endgültigen Klärung auf Bundesebene bedarf auch die Frage, ob Religionsgesellschaften, die den Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts haben, gegenüber den Meldebehörden einen Anspruch auf Übermittlung der Daten der ihnen nicht angehörenden Bürger erheben können.
- Wegen der Praxis der Meldebehörden, die Meldescheine an die ehrenamtlichen Bürgermeister zu übermitteln, machte der Landesbeauftragte darauf aufmerksam, daß hierfür die Übermittlungsvoraussetzung „erforderlich zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung“ aus der Gemeindeordnung abzuleiten sei. Der Innenminister sieht in der Vorschrift des § 55 Abs. 5 i. V. m. § 50 Abs. 1 der Gemeindeordnung vom 15. Juni 1979 (GVOBl. Schl.-H. S. 409) eine ausreichende Rechtsgrundlage.

Das breite Spektrum datenschutzrechtlicher Probleme und Fragestellungen aus dem Meldebereich, mit dem der Landesbeauftragte darüber hinaus befaßt war, wird durch die nachfolgenden Beispiele deutlich:

- Solange keine entsprechenden spezialgesetzlichen Regelungen geschaffen sind, findet das melderechtliche Prinzip des Familienverbundes seine datenschutzrechtlichen Grenzen in der Volljährigkeit der Kinder. Der Landesbeauftragte hatte daher aus rechtlichen Gründen darauf zu drängen, daß Daten der Kinder im Datensatz der Eltern nach Eintritt der Volljährigkeit gelöscht werden, obwohl auch er durchaus Erschwernisse bei später notwendig werdenden Rekonstruktionen sieht.
- Der Landesbeauftragte mußte weiterhin darauf bestehen, daß ein Datenabgleich zwischen Behörden im Rahmen der Amtshilfe in der Weise vollzogen wird, daß die ersuchende Behörde ihre Daten der ersuchten Behörde zur Verfügung stellt und nicht umgekehrt. Nur auf diese Weise konnte z. B. das Volumen des Datenaustausches zwischen den Arbeitsämtern als Auszahlungsstellen für Kindergeld und den Meldebehörden auf das absolut notwendige Maß reduziert werden. Ein umgekehrter Austausch hätte u. U. zur Folge gehabt, daß der Kindergeldkasse die Meldedaten aller Bürger bekannt geworden wären.
- Die Abwägung zwischen den berechtigten (z. B. wirtschaftlichen) Interessen von Wirtschaftsunternehmen und der möglichen Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Bürger stellte die Meldebehörden bei der Bearbeitung von Auskunftersuchen nach wie vor erhebliche Probleme. Im Rahmen seiner Beratungsfunktion akzeptierte es der Landesbeauftragte — trotz rechtlicher Bedenken —, daß in begründeten Fällen an die Stelle der Einzelfallprüfung die Beurteilung des öffentlichen Interesses trat. Er ist sich hier des Spannungsverhältnisses zwischen dem Prinzip des Minderheitenschutzes und der Definition des unbestimmten Rechtsbegriffes „öffentliches Interesse“ bewußt. Er kann sich aber dem Argument, daß sich das neukonzipierte Melderecht sehr wahrscheinlich auch dieses Begriffes als Übermittlungskriterium bedienen wird, nicht verschließen.
- Die Übermittlung der Daten bestimmter Personengruppen (z. B. Schulanfänger, Schulabgänger, Senioren, Asylsuchende,

Sozialhilfeempfänger) an Wirtschaftsunternehmen zu durchaus sinnvollen Werbezwecken (z. B. Förderung des Sparwillens), aber auch an karitative oder gemeinnützige Vereinigungen mußte der Landesbeauftragte häufig als bedenklich ansehen. Die Kontaktaufnahme zwischen den Bürgern und den betreffenden Unternehmen und Institutionen hat stets durch den Bürger selbst auf der Basis der Freiwilligkeit zu erfolgen. Daher erhob der Landesbeauftragte keine Einwendungen, wenn kommunale Behörden diese Personengruppen durch Einzelschreiben oder -ansprache auf die entsprechenden Angebote, Veranstaltungen usw. aufmerksam machten.

4.1.2 Übermittlungen aus Wählerverzeichnissen

Das Problembewußtsein für den Datenschutz nimmt zu. Es ist die Tendenz festzustellen, sogar auf gesetzlicher Grundlage bestehende Datenbestände nicht nur in ihren einzelnen Positionen kritisch zu prüfen, sondern sie in ihrer Zweckbestimmung in Frage zu stellen. So gerieten auch die Wählerverzeichnisse in die datenschutzrechtliche Diskussion.

Dies wurde in mehreren Eingaben deutlich, in denen beanstandet wurde, daß über die eigentliche Zweckbestimmung hinaus sich das Wählerverzeichnis auch dazu benutzen läßt, Auskünfte zu erhalten, die vom Einwohnermeldeamt verweigert werden, so z. B. über das Geburtsdatum. Eine fehlende Eintragung eines Wahlberechtigten im Wählerverzeichnis läßt im Umkehrschluß möglicherweise die Folgerung zu, daß Wahlausschließungsgründe vorliegen.

Der Landesbeauftragte mußte in seinen Antworten zugeben, daß die Kritik aus allgemeinen datenschutzrechtlichen Überlegungen heraus berechtigt sei, daß aber diese Konsequenzen letztlich auf den Wahlordnungen beruhen, die dem Landesdatenschutzgesetz als bereichsspezifische Regelungen vorgehen.

Der Landesbeauftragte empfahl daher dem Innenminister, eine Änderung der Wahlordnungen in Angleichung an § 20 Abs. 3 der Europa-Wahlordnung vom 23. August 1978 (BGBl. I S. 1405) vorzunehmen. Nach dieser Vorschrift kann der Wahlberechtigte verlangen, daß das Geburtsdatum im auszulegenden Wählerverzeichnis während der Auslegungsfrist unkenntlich gemacht wird.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob nicht aus grundsätzlichen Überlegungen auf eine Auslegung des Wählerverzeichnisses in der heutigen Form überhaupt verzichtet werden sollte. Der rechtspolitische Zweck, dem Wahlberechtigten die Feststellung zu ermöglichen, ob er im Wählerverzeichnis eingetragen ist, könnte heute überholt sein. Jeder Wahlberechtigte erhält durch die Wahlbenachrichtigung eine Kontrollmöglichkeit über seine Eintragung. Aufgrund des dabei angewandten EDV-Verfahrens dürften Differenzen zwischen Wählerverzeichnis und Wahlbenachrichtigung nicht mehr bestehen. Auch soweit die Auslegung die Prüfung ermöglichen soll, ob andere Personen zu Unrecht eingetragen sind oder nicht, sollte dieser Zweck kritisch überprüft werden. Die Auslegung könnte im Hinblick auf die heute überwiegend in der Anonymität lebende Massengesellschaft ihren Sinn verloren haben.

4.1.3 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Stand der datenschutzrechtlichen Diskussion

Über den Inhalt und die Grenzen polizeilicher Informationssysteme wird seit geraumer Zeit in der Öffentlichkeit diskutiert. Ursache hierfür ist offenbar die generalklauselartige und vielfältig interpretierbare Aufgabenbestimmung der Sicherheitsbehörden.

Der Datenschutz gerät hier in eine schwierige Situation, denn der Auftrag der Sicherheitsbehörden darf durch eine allzu enge Auslegung des Datenschutzrechts nicht unmöglich gemacht werden. Ebenso wie der Bürger ein Recht auf Respektierung seiner Persönlichkeit hat, besitzt er einen Anspruch gegen den Staat auf ein Leben in Sicherheit. Der Datenschutz kann und muß jedoch eines anstreben: Transparenz und Information, soweit mit dem Sicherheitsauftrag vereinbar. Transparenz bedeutet einen Ausgleich dafür, daß der Bürger im Sicherheitsbereich das Kontrollrecht der Auskunft nicht besitzt und auch der Landesbeauftragte keine Auskünfte geben darf. Deshalb begrüßt es der Landesbeauftragte, wenn die Sicherheitsbehörden über ihre Aufgaben und Tätigkeiten informieren. Der Bürger kann dann sich selbst mit allen grundsätzlichen Aspekten des staatlichen Handelns im Sicherheitsbereich auseinandersetzen. Die Diskussion beschränkt sich auf den Einzelfall und hat nicht die Schärfe, die oft jeder Verallgemeinerung innewohnt.

Jedes personenbezogene Datum, das im Sicherheitsbereich gespeichert und aus ihm übermittelt wird, berührt die Rechtssphäre des Bürgers. Der Erforderlichkeitsgrundsatz und das Verhältnismäßigkeitsprinzip sind deshalb streng zu beachten.

Rechtsgrundlagen für polizeiliche Tätigkeiten sind die polizeiliche Generalklausel des Landesverwaltungsgesetzes und die Vorschriften der Strafprozeßordnung bei Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung. Solange es um konkrete Gefahrenabwehrmaßnahmen oder um Maßnahmen bei Vorliegen hinreichenden Verdacht geht, ist die Informationsverarbeitung der Polizei sicherlich datenschutzrechtlich problemlos. Wieweit kann aber im Vorfeld möglicher Maßnahmen die Sammlung personenbezogener Daten über einzelne Bürger ausgedehnt werden? Entspricht es dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn eine unverhältnismäßig große Zahl von unbeteiligten Personen gespeichert wird, um nur einen Täter ausfindig zu machen?

Beobachtende Fahndung und Rasterfahndung sind sicherlich datenschutzrechtliche Problembereiche. Andererseits verkennt der Landesbeauftragte nicht, daß diese polizeilichen Methoden mit Hilfe der modernen Informationstechnologie ungewöhnliche Erfolge für die Sicherheit von Bürger und Staat gebracht haben. Das hier deutlich werdende Spannungsverhältnis zwischen Persönlichkeitsschutz und staatlichem Sicherheitsauftrag zu lösen, ist eine dauernde Aufgabe. Die datenschutzrechtlich ideale Lösung wäre sicherlich der Erlaß detaillierter gesetzlicher Regelungen; in Anbetracht der vielschichtigen und komplizierten Materie ein bis zur letzten Konsequenz kaum gangbarer Weg, der im übrigen auch nur gemeinsam von Bund und Ländern beschritten werden könnte. Um so mehr wird es auf ein vertrauensvolles Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden mit

dem Landesbeauftragten ankommen. Bisher ist hier dem Landesbeauftragten jede Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgabe als „Bürgeranwalt“ geleistet worden.

Eingaben zu polizeilichen Problemstellungen

In Eingaben wurde wiederholt die Frage ausgesprochen, ob und wie lange das Speichern strafgerichtlicher Verurteilungen in den polizeilichen Dateien noch rechtmäßig ist, nachdem die Tat selbst im Bundeszentralregister getilgt worden ist. Diese Frage dürfte auch in Zukunft an Aktualität gewinnen, wenn in der geplanten Straftaten- und Straftäterdatei umfassender als bisher strafgerichtliche Verurteilungen gespeichert werden. Die datenschutzrechtliche Frage ist, ob derartige Speicherungen noch durch den polizeilichen Auftrag gedeckt sind. Ein erster Schritt zur Vereinheitlichung und Konkretisierung der Datenverarbeitung im Polizeibereich sind die vom Bundesinnenminister und den Innenministern der Länder erarbeiteten „Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen“. Der Landesbeauftragte begrüßt es, daß der Innenminister bereits in einem sehr frühen Entwurfsstadium ihm die Richtlinien zur Herstellung des Benehmens vorgelegt hat und das Land Schleswig-Holstein zu den ersten Ländern gehört, die die Richtlinien in Kraft gesetzt haben.

Der Landesbeauftragte sieht sich hierdurch in seiner Auffassung bestätigt, daß von der Existenz der Datenschutzgesetze Anstöße auf die staatliche Verwaltung ausgehen, das Informationsverhalten kritisch zu überdenken.

Prüfung im Zuständigkeitsbereich des Kriminalpolizeiamtes

Der Landesbeauftragte hat die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zuständigkeitsbereich des Kriminalpolizeiamtes zum Gegenstand einer Prüfung nach § 19 Landesdatenschutzgesetz gemacht. Die Prüfung ist nicht veranlaßt worden durch die Vermutung eines konkreten datenschutzrechtlichen Fehlverhaltens, sondern verfolgt das Ziel, datenschutzrechtlich vertretbare Lösungssätze für die aktuellen Problembereiche zu erarbeiten.

Bei der zeitlichen und organisatorischen Gestaltung der Prüfung hat der Landesbeauftragte zu berücksichtigen, daß ein wesentlicher Teil der Datenspeicherung beim Kriminalpolizeiamt durch bundeseinheitliche Richtlinien und Verwaltungsanweisungen geregelt ist. Diese Regelungen können nicht ohne vorherige Abstimmung mit dem Bundesinnenminister, den Landesinnenministern, dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern fortgeschrieben werden. Weiterhin ist zu beachten, daß bereits eine Vielzahl grundsätzlicher datenschutzrechtlicher Probleme aus dem Sicherheitsbereich in den Gremien der Innenministerien des Bundes und der Länder und der Datenschutzbeauftragten beraten werden. Es erscheint dem Landesbeauftragten nicht vertretbar, parallel hierzu in Schleswig-Holstein isolierte Lösungen anzustreben. Aus diesem Grunde wird er hier zunächst in einen umfassenden Informationsaustausch mit dem Kriminalpolizeiamt eintreten.

Die so gewonnenen Erkenntnisse sollen dann einfließen in die Arbeit der Koordinierungsgremien. Deren Ergebnisse und Empfehlungen werden wiederum die Grundlage für die datenschutzrechtliche Beurteilung der hier vorliegenden Situation sein.

Aufgrund der ersten Prüfungsmaßnahmen — bei denen der Landesbeauftragte durch die geprüfte Stelle bereitwillig unterstützt worden ist — sind folgende Feststellungen zu treffen:

— Die Polizeiliche Erkenntnis-Datei, die unter Federführung des Kriminalpolizeiamtes geführt wird, stellt im wesentlichen eine Teilmenge der Informationen aus den Kriminalakten dar. Durch das automatisierte Abfrageverfahren sollen aufwendige Rückgriffe auf die in den Kriminalakten gesammelten Detailinformationen minimiert und konventionelle Karteien und Register ersetzt werden. Weiterhin hat die Polizeiliche Erkenntnis-Datei die Funktion einer Suchdatei, d. h., sie beinhaltet einen Index aller Kriminalaktenzeichen und kriminalaktenführenden Dienststellen.

Es steht für den Landesbeauftragten außer Zweifel, daß diese Konzeption im Grundsatz datenschutzrechtlich unbedenklich ist, weil sie unmittelbar der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Polizei dient.

— Die Polizeiliche Erkenntnis-Datei wurde aus 14 ehemals dezentral geführten Karteiarten mit ca. 1,2 bis 1,5 Millionen Karteikarten entwickelt. Dieser nunmehr zentrale Informationspool hochsensitiver Daten birgt zwar theoretisch ein erhebliches „Gefährdungspotential“ in sich, es kann aber nicht übersehen werden, daß die Zentralisierung und Automation auch die Voraussetzungen für die Realisierung verbesserter Datensicherungsmaßnahmen schafft.

Dem Landesbeauftragten sind vielfältige Maßnahmen vorge-tragen worden; er wird sich von ihrer praktischen Wirksamkeit zu gegebener Zeit überzeugen.

— Die Polizeibehörden beabsichtigen, die Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen in den Teilbereichen Aufnahmevoraussetzungen, Übermittlung an Dritte, Auskunft an den Betroffenen und Aktenaussonderung zu ergänzen. Vor allem soll die Auskunfts-erteilung aus polizeilichen Sammlungen an Ordnungsbehörden in den Bereichen Gewerberecht, Waffenrecht, Einwohner- und Ausländerwesen noch genauer geregelt werden.

Der Landesbeauftragte begrüßt diese Bestrebungen und wird auch insoweit beratend tätig werden.

Weitere Aussagen werden im nächsten Tätigkeitsbericht gemacht werden können.

4.2 Justizbereich

4.2.1 Schuldnerverzeichnis nach § 915 Zivilprozeßordnung (ZPO)

Die Zunahme von Informationsströmen im privaten Bereich wirkt sich immer mehr auch gegenüber öffentlichen Stellen aus, da sich dort oftmals die Datenquellen befinden. So hat aufgrund der verstärkten Bereitschaft vieler Bürger zur Kreditaufnahme das bei den Vollstreckungsgerichten geführte Schuldnerverzeichnis stark an Bedeutung gewonnen. Hieraus beziehen zahlreiche Kreditunternehmen einen Großteil ihrer Informationen. Aber auch Rechtsanwalts-, Industrie- und Handelskammern und gleichartige Berufsvertretungen sowie andere vertrauenswür-

dige Körperschaften, Personen und Unternehmen erhalten vollständige Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis.

Zulässig sind diese Übermittlungen aufgrund der in der Zivilprozeßordnung enthaltenen Regelungen in Verbindung mit den „Allgemeinen Vorschriften über die Erteilung und Entnahme von Abschriften oder Auszügen aus dem Schuldnerverzeichnis vom 1. August 1955 (Bundesanzeiger 156 vom 16. August 1955).

Die Handhabung der Schuldnerverzeichnisse stößt auf datenschutzrechtliche Bedenken. Da die Empfänger häufig ein Interesse daran haben, über die Informationen längere Zeit verfügen zu können, werden die Daten auch nach der Löschung im Schuldnerverzeichnis bei ihnen weiter gespeichert. Eine Überprüfung der Einhaltung der Löschungsvorschriften ist oftmals nur dann möglich, wenn der Betroffene einen Hinweis gibt.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist deshalb anzuregen, die Übermittlung von vollständigen Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis auf die Stellen zu beschränken, die als öffentlich-rechtliche Einrichtungen einer umfassenden Datenschutzkontrolle unterliegen (öffentlich-rechtliche Kammern). Diese Stellen sollten die Listen nicht an Dritte weitergeben, sondern nur noch Einzelauskünfte erteilen. Eine solche Regelung könnte durch Änderung der Allgemeinen Vorschriften erreicht werden.

Schon jetzt konnte ein hiermit im Zusammenhang stehender datenschutzrechtlich unbefriedigender Zustand beseitigt werden:

Den im Register eingetragenen Personen war teilweise die Einrichtung des Schuldnerverzeichnisses unbekannt. Sie konnten deshalb auch nicht das Recht in Anspruch nehmen, unter bestimmten Voraussetzungen die Löschung zu verlangen. Aufgrund von Hinweisen der Datenschutzbeauftragten an den Bundesminister der Justiz wurde das „Merkblatt für Schuldner im Verfahren zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung“ entsprechend geändert und enthält nunmehr einen Hinweis auf die Datenspeicherung im Schuldnerverzeichnis.

4.2.2 Grundbuch

In Eingaben wurde häufig die Tatsache kritisiert, daß Behörden zum Teil aus Bequemlichkeit oftmals ganze Listen übermitteln, ohne die im konkreten Fall nicht benötigten Daten zu löschen. Dies gilt z. B. bei Anforderungen von Grundbuchauszügen.

Nach den Vorschriften der Grundbuchordnung kann eine Abschrift aus dem Grundbuch gefordert werden, wenn ein berechtigtes Interesse dargelegt wird. Dieses Merkmal entscheidet über die Frage, wer eine Abschrift verlangen kann, und in welchem Umfang diese zu erteilen ist.

Gegenwärtig wird dem Antragsteller eine Kopie eines oder mehrerer Grundbuchblätter mit deren gesamten Inhalt übermittelt. Auf diese Weise werden auch personenbezogene Daten anderer dinglich Berechtigter weitergegeben. Aus Datenschutzgesichtspunkten ist jedoch zu fordern, daß nur solche Daten übermittelt werden, die zur Wahrung des berechtigten Interesses des Betroffenen erforderlich sind.

Diese Frage stellte sich auch in anderen Verwaltungsbereichen. Dem Landesbeauftragten lagen Eingaben vor, in denen die

Praxis einer Gemeinde kritisiert wird, bei der Erteilung von Rechnungen über in einer Gemeinschaft abzurechnende Vermessungsleistungen die Daten mehrerer Rechnungsempfänger in einem Ausdruck mit zu übersenden. Die Gemeinde wurde gebeten, nur solche Daten in der Rechnung zu übermitteln, die den Empfänger unmittelbar betreffen.

4.2.3 Beweismwürdigung und Datenschutz

Der Landesbeauftragte hatte aufgrund der Eingabe eines Miet-sachverständigen die Frage zu prüfen, in welchem Umfang eine Informationspflicht für Sachverständige bei der Abfassung von gerichtlichen Gutachten besteht. In einem Mietprozeß wurde vom Gericht gefordert, daß die im Gutachten enthaltenen Vergleichsobjekte nicht anonym, sondern personenbezogen aufgeführt werden müßten. Dies sei für eine u. U. notwendige richterliche Überprüfung erforderlich.

Der Landesbeauftragte ist der Ansicht, daß hier abzuwägen ist zwischen den schutzwürdigen Belangen des Bürgers, hier des am Prozeß unbeteiligten Dritten, und dem Prinzip der freien richterlichen Beweismwürdigung nach den Vorschriften der Zivilprozeßordnung als Grundlage für ein richtiges und gerechtes Urteil. Für den Landesbeauftragten hat das Persönlichkeitsrecht des Bürgers ein deutliches Gewicht. Ein unbeteiligter Bürger darf nicht ohne weitere in einen Rechtsstreit mit seinen persönlichen Daten hineingezogen werden. Es sind durchaus Nachteile vorstellbar, die sich in einem solchen Fall für den Betroffenen ergeben könnten.

Das Spannungsverhältnis zwischen der richterlichen Wahrheitsfindung und dem Persönlichkeitsrecht des Bürgers bedarf der Klärung.

4.3 Steuerverwaltung

4.3.1 Umfang der Anwendung des Landesdatenschutzgesetzes in der Steuerverwaltung

Zwischen der Landes- und Bundessteuerverwaltung und den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder konnte bisher kein Einvernehmen über das Verhältnis der Vorschriften der Abgabenordnung zum geltenden Datenschutzrecht erzielt werden.

Die Steuerverwaltung vertritt u. a. die Auffassung, daß alle gespeicherten Daten im Anwendungsbereich der Abgabenordnung nicht der Veröffentlichungs- und Auskunftspflicht sowie dem Recht auf Registereinsicht unterliegen. Außerdem dürften die Datenschutzbeauftragten bei Prüfungen steuerliche Dateien nur mit Zustimmung der Betroffenen einsehen.

Die Datenschutzbeauftragten gehen davon aus, daß das umfassende Kontrollrecht der Datenschutzbeauftragten auch für die Steuerbehörden gilt und daß das Steuergeheimnis dieser gesetzlich vorgeschriebenen Fremdkontrolle nicht entgegensteht. Die Befreiung von der Auskunfts- und Veröffentlichungspflicht kann die Steuerverwaltung nur für Daten in bestimmten Bereichen in Anspruch nehmen. Die Verhandlungen werden fortgesetzt.

4.3.2 Einzelfragen aus dem Bereich der Steuerverwaltung

Die an den Landesbeauftragten gerichteten Eingaben betrafen den Informationsaustausch zwischen den Behörden der Steuerverwaltung und anderen Behörden (z. B. Kurverwaltungen) sowie den Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern.

Die Untersuchungen des Landesbeauftragten haben ergeben, daß die Steuerverwaltung sich zum Zweck der Erlangung steuerlich relevanter Informationen in der Vergangenheit eines Verfahrens bedient hat, das unter Berücksichtigung des neuen Verfahrensrechts (Abgabenordnung 1977) zu modifizieren war. Es war sicherzustellen, daß an sich zulässige Datenerhebungen auch durch die sachlich zuständige Stelle (Steuerfahndung) und unter deutlichem Hinweis auf die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften vorgenommen werden.

In einem anderen Fall war die Übermittlung der Daten durch eine kommunale Steuerbehörde zwar grundsätzlich zulässig, der Umfang der übermittelten Informationen gab jedoch zu Bedenken Anlaß. Im Rahmen eines Verfahrens, das der Verhinderung ungerechtfertigter Grundsteuervergünstigungen dient, wurden der Bauaufsichtsbehörde des Kreises aus den allein zum Zweck der Erhebung der Kurabgaben gespeicherten Daten nicht nur die Tatsache der regelmäßigen Vermietung von Eigentumsappartements, sondern auch Name und Anschrift der Mieter mitgeteilt. Hier könnte der Grundsatz der „Erforderlichkeit“ verletzt worden sein. Nur wenn der Wohnungseigentümer die regelmäßige Vermietung bestritten hätte, wäre zu Beweis Zwecken die Übermittlung von Name und Anschrift der Mieter zu rechtfertigen.

Wegen der im Zusammenhang mit Datenübermittlungen getroffenen Datensicherungsmaßnahmen konnte festgestellt werden, daß telefonische Auskünfte offenbar nur nach sorgfältiger Identitätsprüfung erteilt werden, auch wenn dies im Einzelfall für die Behörde oder den Steuerpflichtigen bzw. dessen Steuerberater mit Verzögerungen verbunden war.

Durch Presseveröffentlichungen bekanntgewordene Unzulänglichkeiten bei der Vernichtung von Datenbeständen ließen Zweifel an der Wirksamkeit der Kontrollmaßnahmen aufkommen. Der Finanzminister als oberste Aufsichtsbehörde hat dem Landesbeauftragten dargelegt, daß eine strenge Anwendung bestehender und neu geschaffener Verwaltungsanweisungen die ordnungsgemäße und datenschutzrechtlich einwandfreie Vernichtung von Datenträgern gewährleisten.

4.4 Wirtschaft und Verkehr

4.4.1 Gewerbeanmeldung

Seit jeher werden Daten aus den Gewerberegistern (§§ 14, 55 c Gewerbeordnung i. d. F. vom 1. Januar 1978 — BGBl. I S. 97) an Behörden und andere öffentliche Stellen übermittelt. Auch Versicherungen, Auskunfteien, Berufsverbände und Privatpersonen erhalten Auskünfte. Im Zeichen wachsender Informationsströme wird auf das Gewerberegister als Informationsquelle zunehmend zurückgegriffen.

Anfragen aus dem öffentlichen und privaten Bereich veranlassen den Landesbeauftragten, die Zulässigkeit der Datenübermittlung, vor allem an nichtöffentliche Stellen, zu prüfen.

Der Landesbeauftragte verkennt zwar nicht, daß schutzwürdige Belange in der Regel nicht beeinträchtigt sein dürften, denn

- die gleichen Angaben können z. T. dem öffentlichen Handelsregister entnommen werden;
- der Gewerbetreibende weist auf sein Gewerbe in der Öffentlichkeit durch Werbung hin;
- der Gewerbetreibende ist gem. § 15 a Gewerbeordnung zur Bekanntgabe von Daten verpflichtet.

Gleichwohl begrüßt er es, daß die Gewerberechtsreferenten des Bundes und der Länder durch eine Änderung der Gewerbeordnung und in allgemeinen Verwaltungsvorschriften nunmehr einwandfreie Rechts- und Verwaltungsgrundlagen für die Zulässigkeit der Datenübermittlung aus dem Gewerberegister schaffen wollen. Er sieht in diesem Vorgang seine Auffassung bestätigt, daß die Existenz der Datenschutzgesetze die Exekutive häufig veranlaßt, rechtliche und verwaltungsmäßige Grundlagen zu verbessern.

4.4.2 Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (Taxischein)

Das datenschutzrechtliche Gebot, daß die Behörden nur die zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung unbedingt „notwendigen“ Daten verarbeiten dürfen, sollte die Konsequenz haben, zur Beurteilung der Zuverlässigkeit bei Erlaubnissen einheitliche und restriktive Kriterien anzuwenden und es nicht der einzelnen Behörde zu überlassen, wie weit sie den Spielraum auslegt. Eine Eingabe macht dies deutlich.

Zur Erteilung eines Taxischeins ist nach der Straßenverkehrszulassungsordnung (§ 15 e Abs. 1 Nr. 2) die persönliche Zuverlässigkeit zu prüfen, ohne daß der Umfang der zu prüfenden Eigenschaften geregelt ist. Nach der üblichen Praxis trifft die Behörde allgemeine Feststellungen, ob körperliche, geistige oder charakterliche Mängel vorliegen. Der Prüfungsumfang wird häufig weit gefaßt und dementsprechend werden umfangreiche Informationen der Polizei herangezogen. Hier könnte § 10 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz verletzt werden, wonach die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Behörden zulässig ist, wenn es zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Den Verkehrsaufsichtsbehörden sollten deshalb Entscheidungskriterien an die Hand gegeben werden. Der Landesbeauftragte hat angeregt, Regelbeispiele für Prüfungsmodalitäten zu bestimmen, und dabei zum Vergleich auf die zu § 4 Gaststättengesetz vom 5. Mai 1970 (BGBl. I S. 465) ergangenen Regelungen hingewiesen.

Der von Land zu Land sehr unterschiedliche Umfang der Datenerhebung in den für Verkehrsordnungswidrigkeitsverfahren verwendeten Anhörungsbogen wirft das gleiche Problem auf. Zahlreiche Bürger, auch außerhalb des Landes, haben sich deswegen beschwerdeführend an den Landesbeauftragten gewandt. Aus Gründen des Datenschutzes sollte der Datenumfang kritisch überprüft und möglichst einheitlich festgelegt werden.

4.4.3 Nachschulung von Kraftfahrern

In diesem Zusammenhang zeigten sich Probleme im Hinblick auf die Voraussetzungen für eine wirksame datenschutzrechtliche Einwilligung. Gibt der Bürger freiwillig seine Daten an öffentliche Stellen, so ist seine darin liegende Einwilligung nur wirksam, wenn die empfangene Stelle ihn deutlich und umfassend auch über die Verwendung seiner Daten unterrichtet. Die Einwilligungserklärung sollte so abgefaßt sein, daß auch im Falle ihrer Verweigerung dem Betroffenen keine Nachteile entstehen. Dies wird in dem folgenden Fall deutlich.

Das Land Schleswig-Holstein bietet versuchsweise auffälligen Kraftfahrern Nachschulungskurse durch Fahrschulen an. Während des Versuchs erfolgt eine wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der Kurse durch die Bundesanstalt für Straßenwesen. Gegen den als Grundlage für die Nachschulung dienenden Vertrag zwischen Fahrschule und Kraftfahrer waren Bedenken aus datenschutzrechtlicher Sicht zu erheben:

- Der Vertrag läßt Umfang und Art der zu übermittelnden Daten und die empfangenen Stellen nicht erkennen.
- Der Kraftfahrer, der mit der Weitergabe seiner Daten nicht einverstanden war, hat wegen des Fehlens entsprechender Alternativen im Text keine Möglichkeit, den Vertrag abzuschließen, und läuft Gefahr, von der Teilnahme am Nachschulungskurs ausgeschlossen zu werden. Die „Freiwilligkeit“ wird relativiert.

Der Minister für Wirtschaft und Verkehr wurde entsprechend beraten. Dabei wurde auch der Hinweis gegeben, daß die datenschutzrechtliche Problematik sich durch eine Anonymisierung vor der Übermittlung an die beteiligten Stellen vermeiden läßt.

4.4.4 Halteranfragen

Der Landesbeauftragte begrüßt die Verwaltungsvorschriften des Ministers für Wirtschaft und Verkehr, in denen das Verfahren bei den Kraftfahrzeugzulassungsstellen für Auskünfte über Fahrzeughalter und Führerscheininhaber geregelt wird. Sie legen insbesondere Kriterien für die Identifizierung und Legitimation der anfragenden öffentlichen und privaten Stellen fest.

Außerhalb der Dienststunden greift die Polizei im Zuge von Fahndungsmaßnahmen unmittelbar auf die Register der Kraftfahrzeugzulassungsstellen zurück. Auch für diesen Zugriff gelten die bereits zum Melderegister geäußerten Bedenken (vgl. Erster Tätigkeitsbericht Tz. 4.3 S. 15). Um so mehr ist der Landesbeauftragte befriedigt, daß in Verbindung mit der Einführung der Automatisierung bei den Kraftfahrzeugzulassungsstellen das Verfahren des unmittelbaren polizeilichen Zugriffs so geregelt ist, daß nur die „erforderlichen“ Daten abgefragt werden können.

4.5 Sozial- und Gesundheitswesen

4.5.1 Allgemeines

Im Sozial- und Gesundheitswesen werden die Aufgaben zunehmend mit den Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung

erfüllt. Die Sozialbehörden und die privaten und öffentlichen Sozialversicherungsträger sowie zahlreiche öffentliche und private Einrichtungen im Sozialbereich speichern und verarbeiten Daten und geben sie weiter. In der Krankenhausverwaltung, in der Arztpraxis und zur Lösung spezieller diagnostischer und therapeutischer Einzelprobleme werden zunehmend die Möglichkeiten der EDV praktisch angewandt. Medizinische Informations- und Verbundsysteme können nur mit den Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung ihre Aufgaben erfüllen. Der Bundesminister für Forschung und Technik bereitet das Projekt vor „Datenerfassung, Verarbeitung, Dokumentation und Informationsverbund“ in den sozialärztlichen Diensten mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung“.

Allen diesen Bereichen ist gemeinsam, daß sie mit höchst sensiblen Daten arbeiten. Die Gefahr einer Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechtes des Bürgers, z. B. durch die Anlegung von Gesundheitsprofilen, ist deutlich. Medizinische und ökonomische Gründe (z. B. Kostenersparnis durch Vermeidung von Doppeluntersuchungen, Erleichterung von Begutachtungsfällen usw.) dürfen aber nicht dazu führen, daß der Persönlichkeitschutz zurücktritt. Es gilt, das in diesem Bereich besonders gefährdete Persönlichkeitsrecht des Bürgers gegenüber den Belangen des Sozial- und Gesundheitswesens nachdrücklich zu schützen.

Nach den Beobachtungen des Landesbeauftragten lösen die bestehenden gesetzlichen Regelungen im Sozial- und Gesundheitswesen die Konfliktlage in vielen Fällen nicht:

- Es ist häufig nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu erkennen, ob z. B. die im Gesundheits- und Sozialbereich gegebenen besonderen Geheimhaltungsvorschriften des § 35 Sozialgesetzbuch und § 203 Strafgesetzbuch als den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder vorgehende bereichsspezifische Regelungen angesehen werden müssen. Für die speichernden Stellen ist es oftmals schwer zu entscheiden, ob diese Regelungen genau auf die Konfliktlage eingehen, die auch den entsprechenden Regelungen in den Datenschutzgesetzen zugrunde liegen. Die Datenverarbeiter sind — verständlicherweise — häufig nicht in der Lage, über die Frage der „Deckungsgleichheit“ zu entscheiden.
- Die weitere Schwierigkeit liegt darin, daß die Regelungen zur Geheimhaltung im Sozial- und Gesundheitsbereich oft in einer Zeit ergangen sind, in der die elektronische Datenverarbeitung noch keine Bedeutung hatte. Sie berücksichtigen deshalb häufig nicht die besonderen Gefährdungen für das Persönlichkeitsrecht des Bürgers, die sich aus den unbegrenzten technischen Möglichkeiten der Datenverarbeitung ergeben.

Der Landesbeauftragte begrüßt deshalb die beabsichtigte Novellierung des § 35 Sozialgesetzbuch (Allgemeiner Teil) in Richtung einer echten bereichsspezifischen Regelung. Eine wichtige Leitlinie für datenschutzrechtlich einwandfreie Lösungen im Sozial- und Gesundheitswesen könnten sein die „Empfehlungen des Europäischen Parlaments an die Kommission und an den Rat betreffend die Grundsätze, auf die sich die Gemeinvorschriften über den Schutz der Rechte des einzelnen angesichts der fort-

schreitenden technischen Entwicklung auf dem Gebiete der Datenverarbeitung stützen sollten“ vom 1. Juni 1979 (Bundestags-Drucksache 8/2928). Darin heißt es u. a.: „Daten aus medizinischen . . . Datenbanken sowie aus dem Bereich der sozialen Sicherung dürfen untereinander oder mit anderen Dateien nur mit Zustimmung des Betroffenen verbunden werden. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung des Datenschutzorgans.“

Der Landesbeauftragte mußte trotz dieser zweifelhaften und ungeklärten Rechtssituation seine Beratungsaufgabe erfüllen. Die Fragen der speichernden Stellen nach dem Konkurrenzverhältnis der Geheimhaltungsvorschriften des Landesdatenschutzgesetzes (§ 7), des Sozialgesetzbuches (§ 35) und des Strafgesetzbuches (§ 203) beantwortete er wie folgt:

Die datenschutzrechtlichen Regelungen des Sozialgesetzbuches, des Strafgesetzbuches und des Landesdatenschutzgesetzes stehen nebeneinander.

Diejenige Regelung ist ganz bzw. in Teilen anzuwenden, die für die Zulässigkeit der Datenübermittlung die engsten Voraussetzungen fordert.

4.5.2 Einzelfragen

Auskünfte aus den Datenbeständen der Versorgungsverwaltung

Der Landesbeauftragte begrüßt es, wenn in Bereichen, in denen die Bürger erfahrungsgemäß von ihren Auskunftsrechten umfassend Gebrauch machen werden, das hier anzuwendende Verfahren durch Verwaltungsvorschriften vereinheitlicht wird. Dies gilt insbesondere auch für Bereiche, in denen sensible Daten verarbeitet werden.

So erklärte der Landesbeauftragte nach § 17 Landesdatenschutzgesetz sein Benehmen zu einem Erlaß des Sozialministers, der das Verfahren bei der Erteilung von Auskünften aus den Datenbeständen der Versorgungsverwaltung regelt.

Übermittlung der Ergebnisse von Röntgenuntersuchungen an behandelnde Ärzte

Bei seiner Beratungstätigkeit ist der Landesbeauftragte auf gesetzlich unterschiedlich geregelte Komplexe gestoßen, die aber aus datenschutzrechtlichen Gründen gleich geregelt werden sollten.

Im Rahmen der Röntgenreihenuntersuchungen der Landesschirmbildstelle werden die medizinischen Befunde dem Hausarzt übermittelt, wenn eine ärztliche Behandlung notwendig ist. Da weder das Gesetz über die Röntgenreihenuntersuchung noch eine andere spezielle Rechtsvorschrift dies erlaubt, findet das Landesdatenschutzgesetz (§ 11) Anwendung. Hiernach dürfen keine schutzwürdigen Belange eines Betroffenen beeinträchtigt werden. Dies kann jedoch nicht für jeden Einzelfall ausgeschlossen werden, so daß die Einwilligung des Patienten erforderlich ist. Will aber ein Arzt eine Röntgenuntersuchung oder Röntgenbehandlung vornehmen und dabei auf die Unterlagen der Landesschirmbildstelle zurückgreifen, so ist dies nach § 29 Abs. 5 der Röntgenverordnung vom 1. März 1973 (BGBl. I S. 173) ohne Einwilligung des Betroffenen zulässig, da eine dem Landes-

datenschutzgesetz vorgehende „andere Rechtsvorschrift“ vorliegt.

Medizinische oder ökonomische Gründe mögen der Grund für die Regelung in der Röntgenverordnung sein. Hier stellt sich die datenschutzrechtliche Grundsatzfrage des Informationsaustausches mit Patientendaten zwischen Arzt, Krankenhaus, Versicherungen und medizinischen Informations- und Verbundsystemen. Die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Patienten kann nicht ausgeschlossen werden. Das Persönlichkeitsrecht des Bürgers sollte deshalb in ein ausgewogenes Verhältnis zu den Notwendigkeiten des medizinischen und ökonomischen Fortschritts gebracht werden. Die Einwilligung würde in jedem Fall das Spannungsverhältnis lösen.

4.6 Kultusbereich

4.6.1 Schulbereich

Eingaben machen deutlich, daß nach Erlaß des Landesdatenschutzgesetzes nunmehr Datenverarbeitungen (Speicherung und Übermittlung) im Schulbereich zu überprüfen sind. Vieles, was früher selbstverständlich war, muß heute im Zeichen einer stärkeren Gewichtung des Persönlichkeitsschutzes neu beurteilt werden. Dies mag in einzelnen Fällen überspitzt erscheinen. Jedoch das Gesetz sowie Anfragen und Beschwerden der Bürger zwingen zu neuen Überlegungen.

- Deshalb hat es der Landesbeauftragte allgemein aus Datenschutzgründen begrüßt, daß der Kultusminister von der Ermächtigung im Schulgesetz vom 2. August 1978 (GVOBl. Schl.-H. 1978 S. 255) Gebrauch machen und durch eine Verordnung das Verfahren bei schulärztlichen Untersuchungen regeln wird. Künftig wird ein landeseinheitlicher Schüler-Gesundheitsbogen verwendet mit Gesundheitsdaten über Schulreife und andere gesundheitliche Umstände, die für die Teilnahme am Unterricht wichtig sind. Der Landesbeauftragte regte in seiner Stellungnahme an, einige Vorschriften noch deutlicher an datenschutzrechtliche Grundsätze anzupassen.
- Soweit die Schule Grunddaten über Schüler speichert, die in jedem Fall bei der Schule zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Schulbetriebes vorhanden sein müssen, bestehen keine Bedenken. Sie dienen der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nach dem Schulgesetz. Die Schule hat jedoch darauf zu achten, daß nur die hierfür unbedingt erforderlichen Daten gespeichert werden. Was „Grunddaten“ sind, bedarf ggf. einer einheitlichen Erläuterung. Bedenken bestehen z. B. gegen die Erhebung des Datums „Berufe der Erziehungsberechtigten“, weil nicht ohne weiteres seine Bedeutung für die Unterrichtszwecke erkennbar ist.
- Werden über die Grunddaten hinausgehende Daten für pädagogische Zwecke im weitesten Sinne von den Erziehungsberechtigten erhoben, so läßt sich die Zulässigkeit der Speicherung nicht ohne weiteres mit dem Schulgesetz rechtfertigen.

Durch eine Beschwerde wurde dem Landesbeauftragten folgender Fall bekannt:

Eine Grundschule verwendete bei der Einschulung in die Vorschule Fragebögen, die von den Erziehungsberechtigten auszufüllen waren. Darin wurden u. a. sehr detaillierte Fragen über die körperliche und geistige Entwicklung des Kindes und über die Erziehungsberechtigten gestellt. Schulleiter und Schulamt vertraten die aus pädagogischer Sicht verständliche Auffassung, daß die Informationen dem pädagogischen Förderungsprozeß dienen würden. Der Beschwerdeführer fühlte sich in seinen schutzwürdigen Belangen auch deshalb beeinträchtigt, weil der Fragebogen auf Anforderung an andere Behörden (Jugendamt, Arbeitsamt) und an die weiterführende Schule u. U. übermittelt wurde.

Der Landesbeauftragte hatte wegen der besonderen Sensibilität der abgeforderten Daten und auch wegen ihrer Weitergabe an andere Behörden ernste Zweifel, ob der hier weitgefaßte pädagogische Zweck mit der eigentlichen Aufgabenerfüllung der Schule zu vereinbaren ist. Um die Zweifel zu beseitigen, empfahl der Landesbeauftragte in erster Linie, die Einwilligung der Erziehungsberechtigten mit dem deutlichen Hinweis auf die Freiwilligkeit einzuholen.

- Auch einfachste und selbstverständlichste Datenübermittlungen im Schulalltag können heute nicht mehr ohne weiteres als datenschutzrechtlich unerheblich hingenommen werden. Anfragen und Beschwerden machten vielmehr deutlich, daß auch dort der Bürger sich in seinen schutzwürdigen Belangen beeinträchtigt fühlen kann. So hatte der Landesbeauftragte begründeten Anlaß, zur Informationstätigkeit der Elternbeiräte Stellung zu nehmen.

Die Schule darf den Klassenelternbeiräten die Adressen der Erziehungsberechtigten und der Lehrer und dem Schulelternbeirat die Adressen aller Klassenelternbeiräte übermitteln, da die Daten zur Erfüllung der durch das Schulgesetz übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Dies gilt nicht ohne weiteres, wenn die Daten unter den Elternbeiräten der einzelnen Schulen eines Schulzentrums ausgetauscht werden. Zwar bestimmt das Schulgesetz, daß die Elternbeiräte hier berechtigt sind, eine Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus den Vorsitzenden der Schulelternbeiräte, zu bilden. Da eine Arbeitsgemeinschaft von der Sache her nur zum Zwecke eines allgemeinen Erfahrungsaustausches gegründet wird, könnte es an der Voraussetzung der „Erforderlichkeit des Datenaustausches“ fehlen. Auch der alltägliche Vorgang, daß Elternbeiräte eine Liste mit den Namen der Eltern und der Lehrer der Klasse verteilen, muß ggf. unter dem datenschutzrechtlichen Gesichtspunkt geprüft werden, ob schutzwürdige Belange der Eltern und Lehrer beeinträchtigt werden könnten. Um jeden Zweifel auszuschließen, wurde die Empfehlung gegeben, vorher die Einwilligung einzuholen, allerdings in der vom Gesetz vorgesehenen vereinfachten Form, z. B. durch allgemeine Zustimmung in einer Versammlung der Eltern und Lehrer.

4.6.2 Wissenschaftsbereich

Grundsätze zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen Wissenschaftsfreiheit und Datenschutz

Zwischen Wissenschaftsfreiheit und Datenschutz besteht ein Interessengegensatz. Er ist Ausfluß des Strebens von Wissenschaft und Forschung nach umfassender Information einerseits und dem Ziel des Datenschutzes nach Sicherung des individuellen Persönlichkeitsrechtes andererseits.

Um die gegenseitig eingenommenen Positionen kennenzulernen und um Lösungen zu erreichen, führte der Landesbeauftragte im Berichtsjahr ein Gespräch mit dem Präsidium, dem Kanzler und den Mitarbeitern in der Datenverarbeitung der Christian-Albrechts-Universität in Kiel. Es wurde Einigkeit darüber erzielt, daß der Erlaß von spezifischen Rechtsvorschriften zur grundlegenden Lösung der Konfliktlage am ehesten gerecht würde. Als Zwischenlösung empfahl der Landesbeauftragte, Grundsätze anzuwenden, die sich in der datenschutzrechtlichen Diskussion zwischen Wissenschaftlern und Datenschützern bisher als essentiell herauskristallisiert haben:

- Im Rahmen von Forschungsvorhaben zu erhebende personenbezogene Daten sollten anonym erhoben und in anonymisierter Form verarbeitet werden.
- Wenn der Personenbezug erhalten bleiben muß, um Nachfragen vorzunehmen, sollte vorher die Einwilligung des Bürgers herbeigeführt werden.
- Daten für wissenschaftliche Zwecke sollten durch die öffentliche Verwaltung nur dann zur Verfügung gestellt werden, wenn es nicht möglich ist, die gewünschten Angaben von den Betroffenen selbst zu bekommen.
- Der Bürger darf genauso wie im Zusammenhang mit jeder anderen Fragebogenaktion nicht überrumpelt werden. Er muß sich nicht nur über die Freiwilligkeit seiner Beteiligung im klaren sein, sondern auch über das Ziel der Untersuchung und den Zweck der Fragen hinreichend unterrichtet werden.
- Daten, die um der wissenschaftlichen Forschung willen zur Verfügung gestellt werden, dürfen auch nur in ihrem Rahmen verwendet werden.
- Im Rahmen wissenschaftlicher Forschungen erhobene personenbezogene Daten müssen vor dem Zugriff Dritter geschützt werden.

Die Grundsätze wurden dem Kultusminister übersandt mit der Anregung, sie den Hochschulen und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes zugänglich zu machen.

Einzelfälle

- Der im Ersten Tätigkeitsbericht (Tz. 4.2 S. 12) erwähnte Fall der Auswertung aus Akten entnommener gerichtlicher und behördlicher Daten im Rahmen von Forschungsarbeiten konnte erst nach erneuter Beratung abschließend geregelt werden.

Eine kritische Bürgerin wies den Landesbeauftragten darauf hin, daß das Forschungsinstitut Fragebögen an Betroffene

versendet hatte, in denen äußerst sensible Daten abgefragt wurden. Betroffene, die nicht sofort antworteten, erhielten ein „Erinnerungsschreiben“. Der Landesbeauftragte hatte Zweifel daran, daß die Betroffenen, die dann den Fragebogen ausgefüllt hatten, wirksam in eine Speicherung ihrer Daten eingewilligt hatten. Denn die datenschutzrechtliche Voraussetzung ist, daß sich der Erklärende der wirklichen Sachlage bewußt ist und frei entscheiden kann, ob er in eine Datenverarbeitung einwilligt oder nicht. Dies war hier aus mehreren Gründen fraglich:

Zum einen wurde weder im Fragebogen noch im „Erinnerungsschreiben“ auf die Freiwilligkeit der Teilnahme hingewiesen. Zum anderen sollte die einmal getroffene Entscheidung, den Fragebogen nicht auszufüllen, durch das Schreiben beeinflußt werden, indem eine Art „moralischer Zwang“ ausgeübt wurde.

Das gesamte Vorhaben konnte schließlich, nachdem der Landesbeauftragte hierzu seine Bedenken geäußert hatte, zufriedenstellend geregelt werden. Das Institut erklärte sich bereit, alle eingesandten Fragebögen, d. h., auch die ohne Erinnerungsschreiben eingegangenen, zu anonymisieren.

— Zwei Vorgänge betrafen den Bereich der sog. Heimatforschung.

So befaßte sich ein Bürger mit der Erforschung der Zeitgeschichte in seinem Heimatkreis. U. a. beabsichtigte er, in Zusammenarbeit mit einem sowjetischen Wissenschaftler, über Situation und Schicksal der Zivilarbeiter aus Polen und der Sowjetunion zu schreiben, die während des Zweiten Weltkrieges im Kreisgebiet beschäftigt waren. Dazu benötigte er die seinerzeit von den Behörden angelegte Fremdarbeiterkartei, in der zahlreiche Daten und jeweils ein Lichtbild enthalten waren. Die Kartei befindet sich inzwischen im Landesarchiv.

Der Landesbeauftragte stellte fest, daß ein großer Teil der Zivilarbeiter damals im jugendlichen Alter freiwillig nach Deutschland gekommen war, so daß die beabsichtigte Datenweitergabe auch heute noch durchaus schutzwürdige Belange beeinträchtigen könnte. Die nicht mehr benötigte und daher gesperrte Kartei durfte nach § 15 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz nur noch für wissenschaftliche Zwecke genutzt werden.

Das Landesdatenschutzgesetz als Schutzgesetz für den Bürger verlangt, daß an den Begriff „wissenschaftliche Zwecke“ strenge Anforderungen zu stellen sind. Die Tätigkeit muß tatsächlich wissenschaftlich sein und darf nicht wirtschaftlichen oder sonstigen nichtwissenschaftlichen Interessen dienen. Der Landesbeauftragte sah diese Voraussetzungen im Fall der hier vorliegenden Laienforschung als zweifelhaft an. Er gewichtete eine mögliche Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange im Einzelfall für so erheblich, daß hier der datenschutzrechtliche Wissenschaftsbegriff voll anzuwenden war. Die Frage einer weiteren, nicht zu unterschätzenden Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen durch die Weitergabe an einen Wissenschaftler in der Sowjetunion brauchte deshalb nicht untersucht zu werden.

Der strenge Wissenschaftsbegriff mußte auch in einem Fall angewandt werden, in dem es um die Aufarbeitung historischer Ereignisse während der Jahre 1933 bis 1945 in dem eng begrenzten Gebiet einer Gemeinde ging. Der Verfasser benötigte über Verstorbene und noch lebende ältere Mitbürger Meldedaten, die nach § 15 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz nur noch zu wissenschaftlichen Zwecken genutzt werden durften. Aus den obengenannten Gründen mußte der Landesbeauftragte auch hier Zweifel an der gewünschten Datenübermittlung anmelden.

Heimatsforschung ist außer der differenzierten Anwendung des Wissenschaftsbegriffs auch noch aus einem anderen Grunde problematisch: Forschungsgegenstand sind häufig — dies folgt aus der Natur der Sache — Angaben über Verstorbene. Der Schutz dieser Daten gestaltet sich deshalb kompliziert, weil die Datenschutzgesetze nur die Daten natürlicher Personen, also lebender, schützen. U. U. kann aber die Weitergabe von Daten Verstorbener die Persönlichkeitsrechte von noch lebenden Personen verletzen. Z. B. die starke soziale Integration im ländlichen Bereich und die dort bestehenden Kenntnisse über die persönlichen Verhältnisse untereinander könnten diese Auswirkung haben.

Daher sollten Daten für Zwecke der Heimatsforschung in anonymisierter Form weitergegeben werden und, wo dies nicht möglich ist, sollte die Zustimmung der Betroffenen eingeholt werden.

4.6.3 Kirchlicher Bereich

Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften besitzen datenschutzrechtlich einen Sonderstatus. Sie fallen weder in den Geltungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes noch in den der Landesdatenschutzgesetze. Nach § 10 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften in entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Datenübermittlung an Behörden zulässig, sofern sichergestellt ist, daß bei dem Empfänger ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen werden.

Der Landesbeauftragte führte mit der Evangelischen und Katholischen Kirche Gespräche und überzeugte sich davon, daß durch die kirchlichen Datenschutzgesetze und die Bestellung von Datenschutzbeauftragten ausreichende, den staatlichen Stellen entsprechende Datenschutzmaßnahmen getroffen worden sind. Der Landesbeauftragte gab deshalb die Erklärung ab, daß die Voraussetzungen des § 10 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz als erfüllt angesehen werden.

Ungelöst blieb die Grundsatzfrage, ob und inwieweit der Landesbeauftragte die Durchführung der kirchlichen Datenschutzgesetze überprüfen kann. Das gilt auch für den Geltungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes und des Landesdatenschutzgesetzes im Hinblick auf die „Kirchlichen Werke und Einrichtungen“. Diese mehr verfassungsrechtlichen Fragen müssen bundesweit geklärt werden.

In Eingaben der Bürger wurde das Problem der Übermittlung von Daten von Nichtkirchenmitgliedern durch die kommunalen Meldebehörden an die Kirchen deutlich. In einer Reihe von Fällen konnte der Landesbeauftragte auf entsprechende gesetzliche Grundlagen hinweisen. In anderen Fällen sind als Vorfragen verfassungsrechtliche Prüfungen notwendig, die zweckmäßigerweise bundesweit abgestimmt und geklärt werden sollten. Für den Bereich des kommunalen Meldewesens könnte im Melderechtsrahmengesetz eine datenschutzrechtlich einwandfreie Grundlage zur Verfügung stehen.

4.7 Berufsständische Vereinigungen

Der Landesbeauftragte führte Gespräche mit öffentlich-rechtlichen Kammern, Innungen, Kreishandwerkerschaften usw. über datenschutzrechtliche Aspekte ihrer Tätigkeit. Den Gesprächen lagen z. T. auch Beschwerden von Mitgliedern zugrunde.

- Berufsständische Vereinigungen übermitteln die Adressen ihrer Mitglieder an Versicherungen für Werbemaßnahmen. Die Versicherungen bieten dann im Rahmen bestehender Gruppenversicherungsverträge dem einzelnen Mitglied Versicherungen an. In der Regel fehlt in den Satzungen eine entsprechende Erlaubnisvorschrift. Eingaben machten deutlich, daß im Einzelfall die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange nicht auszuschließen ist (§ 11 Landesdatenschutzgesetz), so daß die Einwilligung des betroffenen Mitgliedes erforderlich wäre. Datenschutzrechtlich einwandfrei wäre es auch, wenn die berufsständische Vereinigung von sich aus das Mitglied auf das Angebot des Versicherungsunternehmens aufmerksam macht und alles Weitere dann seiner freien Entscheidung überläßt.
- Es wurden die datenschutzrechtlichen Auswirkungen besprochen, die sich daraus ergeben, daß zwei selbständige öffentlich-rechtliche Kammern eine gemeinsame Geschäftsstelle betreiben.
- Häufig traten Kammern an den Landesbeauftragten mit Fragen heran, die die datenschutzrechtliche Würdigung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Mitglieder betrafen. Da dem Landesbeauftragten auch die Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach dem Bundesdatenschutzgesetz übertragen worden sind, konnte er die Antworten in eigener Zuständigkeit erteilen. Auch insoweit hat sich die Einheit der Datenschutzinstanzen in Schleswig-Holstein bewährt.

5. Dateienregister nach § 12 Landesdatenschutzgesetz

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz führt nach § 12 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz ein Register der automatisch betriebenen Dateien der Landesbehörden, der Behörden der Gemeinden, Kreise und Ämter sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und der Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Form und Inhalt werden durch die Landesdatenschutzregisterverordnung (LDRegVO)

vom 20. Juli 1978 (GVOBl. Schl.-H. S. 239) bestimmt. Über die Dateien der Strafverfolgungs-, Sicherheits- und der Finanzbehörden wird ein besonderes Register geführt.

Erstellung des Dateienregisters

Die Angaben für das Register wurden von den speichernden Stellen auf einem Vordruck gemeldet. Stichtag für die erstmalige Anmeldung von Dateien, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bestanden, war der 31. Dezember 1978.

Bei ca. 2/3 der Meldungen ergab sich die Notwendigkeit zu Rückfragen. Die meisten formellen Fehler betrafen die Angaben zur „speichernden Stelle“ und zur „Datenübermittlung“. Häufig wurde auch der Auftragnehmer statt des Auftraggebers als speichernde Stelle benannt. Diese Angabe ist aber entscheidend für die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit. Allein der Auftraggeber ist Adressat für die Ansprüche des Bürgers nach dem Landesdatenschutzgesetz. Der Landesbeauftragte vereinbarte mit Auftragnehmern, wie z. B. mit der Datenzentrale Schleswig-Holstein, daß für die Auftraggeber aus Vereinfachungsgründen einheitliche Datensatz- und Verfahrensbeschreibungen verwendet wurden. Der gesetzliche Zwang, Angaben zur Datenübermittlung zu machen, veranlaßte zahlreiche speichernde Stellen, ihre Datenübermittlungen kritisch auf die rechtliche Zulässigkeit hin zu überprüfen. Einige Übermittlungen wurden nach Beratung durch den Landesbeauftragten eingestellt.

Veröffentlichung des Dateienregisters

Nach § 13 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz i. V. m. der Landesverordnung zur Regelung der Registerveröffentlichung und -einsichtnahme (Landesdatenschutzveröffentlichungsverordnung) vom 28. Juli 1978 (GVOBl. Schl.-H. S. 241) veröffentlicht der Landesbeauftragte einen Auszug des Dateienregisters im Amtsblatt für Schleswig-Holstein. Die Veröffentlichungen erschienen als Beilagen zum Amtsblatt am 2. Juli 1979 (Nr. 27), am 3. September 1979 (Nr. 35/36) und am 3. Dezember 1979 (Nr. 49).

Bis zum 3. Dezember 1979 wurden 339 speichernde Stellen im Dateienregister erfaßt, die sich wie folgt unterteilen:

Landesbehörden	37
Behörden der Gemeinden, Kreise und Ämter	237
Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebiets- hoheit, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts	65

Bei den speichernden Stellen bestehen 1 545 automatisierte Dateien, die sich wie folgt verteilen:

Landesbehörden	168
Behörden der Gemeinden, Kreise und Ämter	1 195
Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebiets- hoheit, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts	182

Etwa 300 speichernde Stellen lassen ihre Dateien durch Auftragnehmer verarbeiten.

Vorläufige Bewertung des Dateienregisters

Das Dateienregister macht eindrucksvoll deutlich, wie weit sich heute schon die öffentliche Verwaltung moderner Informationstechnologien bedient, um ihre umfangreichen Aufgaben effizient und sparsam erfüllen zu können.

Auch ist das Dateienregister ein unentbehrliches Hilfsmittel für die nach § 19 Landesdatenschutzgesetz durch den Landesbeauftragten durchzuführenden Prüfungen. Dabei wird die sachliche Richtigkeit der zum Register gemachten Meldungen ein besonderer Prüfungspunkt sein.

Die eigentliche Funktion des Dateienregisters liegt darin, dem Bürger eine Orientierungshilfe zu geben, damit er sein wichtigstes Kontrollrecht, nämlich das Auskunftsrecht, bei den speichernden Stellen gezielt wahrnehmen kann. Bisher hat der Bürger von seinem Einsichtsrecht wenig Gebrauch gemacht. Eine stärkere Bürgernähe des Dateienregisters wäre wünschenswert.

6. Prüfungen

6.1 Allgemeines

Die im Ersten Tätigkeitsbericht (Tz. 5 S. 19) dargestellte Konzeption für die Durchführung von Prüfungsmaßnahmen ist im Jahre 1979 in die Praxis umgesetzt worden.

Die Prüfungen wurden in der Regel nach einem einheitlichen Verfahren angekündigt, durchgeführt und in einer Prüfungsniederschrift dokumentiert. Der Landesbeauftragte überwachte, ob die geprüfte Stelle die Konsequenzen aus den Prüfungsfeststellungen zog. Bei erheblichen Verstößen und Mängeln wurde eine Niederschrift der zuständigen Aufsichtsbehörde übersandt.

6.2 Prüfungsschwerpunkte

6.2.1 Datenverarbeitung im Auftrag

Nach § 3 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz hat die Behörde, die personenbezogene Daten durch andere Stellen verarbeiten läßt, den Auftragnehmer sorgfältig auszuwählen. Da dies im Verkehr zwischen Behörden, insbesondere wenn der Auftraggeber die „kleinere“ und der Auftragnehmer die „größere“ Behörde ist, zu Schwierigkeiten führen kann, prüfte der Landesbeauftragte schwerpunktmäßig zunächst öffentliche Stellen, die Datenverarbeitung im Auftrag betreiben. Dabei beschränkte sich der Prüfungsumfang auf die vertraglichen Abmachungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer und auf die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung.

Die Prüfungen ergaben, daß häufig nicht scharf unterschieden wird zwischen einer Auftragsdatenverarbeitung (§ 19 a Gesetz über kommunale Zusammenarbeit i. d. F. vom 11. November 1977 — GVOBl. Schl.-H. S. 455) und einer Aufgabenübertragung (§ 18 a. a. O.).

Die Unterscheidung ist datenschutzrechtlich bedeutsam, da bei einem Auftragverhältnis der Auftraggeber der datenschutzrechtliche Ansprechpartner und Verantwortliche für den Bürger bleibt, während bei einer Übertragung die Behörde, der Aufgaben übertragen worden sind, diese Verantwortlichkeit trägt. Obwohl in den Verträgen zur Auftragsdatenverarbeitung selten wirksame Kontrollrechte der Auftraggeber vereinbart worden sind, die Weisungsrechte der Auftraggeber also im allgemeinen relativ eingeschränkt sind, konnten dennoch insoweit keine datenschutzrechtlich bedenklichen Fehlentwicklungen festgestellt werden.

Schwieriger gestaltete sich die Beurteilung der technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung. Da bei einer Auftragsdatenverarbeitung der Bürger nicht in einer Rechtsbeziehung zur datenverarbeitenden Behörde steht, fällt Auftraggeber und Auftragnehmer die Aufgabe zu, ihre jeweiligen Datensicherungsmaßnahmen so miteinander zu koordinieren, daß kein „Gefährdungspotential“ entsteht.

Die Prüfungen des Landesbeauftragten führten zu folgenden Verbesserungsvorschlägen:

- Schriftliche Fixierung, Erweiterung und Zusammenfassung bestehender bereichsspezifischer Verwaltungsanweisungen;
- Dokumentation der Überwachung der Einhaltung der Anweisungen;
- Neugestaltung der Freigabeverfahren für Datenverarbeitungsprogramme;
- strikte Trennung zwischen den Aufgabenbereichen „Programmentwicklung“ und „Produktion“;
- Ausdehnung der Datensicherungsmaßnahmen auch auf den Aufgabenbereich „Nachbereitung der maschinellen Ergebnisse“.

6.2.2 Verarbeitung personenbezogener Daten im Kriminalpolizeiamt

Die Überprüfung wurde im Berichtszeitraum noch nicht abgeschlossen. Zwischenergebnisse sind in Tz. 4.1.3 „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ dargestellt.

6.3 Künftige Prüfungsschwerpunkte

Der Landesbeauftragte wird neben dem Sicherheitsbereich kleinere kommunale Behörden prüfen, vor allem mit dem Hintergrund, hier beratend tätig zu werden. Ferner wird er die Datenverarbeitung der öffentlichen Stellen auf der Grundlage der Meldungen zum Dateienregister systematisch prüfen.

Das auf den Landesbeauftragten zukommende Prüfungsvolumen im öffentlichen Bereich wird etwa 400 speichernde Stellen umfassen. Soweit diese Stellen der Datenzentrale Schleswig-Holstein angeschlossen sind, brauchen dort keine eigenen EDV-Systeme und keine gesonderten Verfahrensdokumentationen geprüft zu werden. Die durch die Aufsichtsbehörde von Amts wegen vorzunehmenden Prüfungen im Bereich des vierten Ab-

schnittes des Bundesdatenschutzgesetzes betreffen z. Z. 107 gemeldete speichernde Stellen, so daß von der Dienststelle des Landesbeauftragten insgesamt über 500 speichernde Stellen regelmäßig zu überwachen sein werden.

7. Novellierung und Ergänzung des Landesdatenschutzgesetzes/Bundesdatenschutzgesetzes

7.1 Novellierung

Im Berichtsjahr wurden grundsätzliche und umfassende Vorschläge zur Verbesserung des Datenschutzrechts gemacht. Der Landesbeauftragte nahm vor dem Innen- und Rechtsausschuß des Landtages wie folgt Stellung:

Es ist erst eine umfangreiche Erprobung des Gesetzes in der Praxis erforderlich, um alle Mängel feststellen zu können. In dieser Zeit werden in aller Regel zusätzliche neue Erkenntnisse gewonnen, deren sofortige rechtliche Umsetzung zu einer Verbesserung in Teilbereichen führen könnte. Der statische Charakter eines Gesetzes zwingt jedoch zur Zurückhaltung. Würden stets auch kleinste Gesetzeslücken abgedichtet, so wäre in unserer schnelllebigen und komplizierten Umwelt eine ständige Anpassung erforderlich. Eine Änderung kurz nach Inkrafttreten erscheint nur dann sinnvoll und notwendig, wenn die Gesetze in der Praxis nicht anwendbar sind. Dies trifft auf das Landesdatenschutzgesetz nicht zu. Es bringt ohne Zweifel einen entscheidenden Fortschritt für die Sicherung der Privatsphäre des Bürgers. Unzulänglichkeiten lassen sich in der Regel durch sachgerechte praxisbezogene Auslegung ausgleichen, ein Verfahren, das sich bereits beim Bürgerlichen Gesetzbuch bewährt hat.

Der Landesbeauftragte begrüßt es, daß in der politischen Diskussion in Schleswig-Holstein die Frage einer Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes nicht aktuell geworden ist. Er sieht deshalb davon ab, zu den auf Bundesebene gemachten Novellierungsvorschlägen in diesem Bericht Stellung zu nehmen.

7.2 Zeugnisverweigerungsrecht

Im Zuge einer späteren Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes wäre zu prüfen, dem Landesbeauftragten ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht einzuräumen.

Dieser Anregung liegt folgender Fall zugrunde: Ein Bürger hatte in einer Eingabe an den Landesbeauftragten den Verdacht des Datenmißbrauchs geäußert. Der im Zusammenhang mit der Erforschung des Sachverhalts befragte kommunale Vertreter stellte Strafantrag gegen Unbekannt wegen falscher Verdächtigung und Beleidigung. Die Staatsanwaltschaft forderte den Landesbeauftragten auf, den Namen des Einsenders bekanntzugeben. Im Laufe des Ermittlungsverfahrens konnte hierauf verzichtet werden.

Der Landesbeauftragte vertrat die Ansicht, daß seine Position als „Bürgeranwalt“ dem Amtshilfeersuchen entgegenstehe. Sei-

ne Funktion würde erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht, wenn Petenten Gefahr laufen, mit Ermittlungs- und Gerichtsverfahren überzogen zu werden. Der Landesbeauftragte sei aber bei seiner Aufsichts- und Kontrollfunktion gerade auf die Mitarbeit des kritischen Bürgers angewiesen.

Der Justizminister und der Generalstaatsanwalt teilten dem Landesbeauftragten auf Anfrage mit, daß ihm nach der gegenwärtigen Rechtslage ein Zeugnisverweigerungsrecht nicht zustehe und er deshalb zur Auskunft verpflichtet sei. Ein Zeugnisverweigerungsrecht bedürfe einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage im Landesdatenschutzgesetz.

Der Landesbeauftragte hält im Interesse der Rechtsklarheit eine gesetzliche Regelung zu gegebener Zeit für zweckmäßig.

8. Erfahrungsaustausch und Koordinierungen mit den Landesbeauftragten und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz

Erfahrungsaustausch und Koordinierung zwischen den Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes wurden im Berichtsjahr fortgesetzt. Der Landesbeauftragte beteiligte sich an folgenden Arbeitskreisen:

- Probleme der Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit im Sicherheitsbereich
- Datenschutzrechtliche Beurteilung des Verfahrensrechts (Abgabenordnung) in der Steuerverwaltung
- Fragen der Angemessenheit bei der Gestaltung der technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung
- Praktische Aspekte bei der Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme

9. Internationaler Datenschutz

Die internationalen Verpflichtungen der nationalen Behörden wachsen zunehmend. Der grenzüberschreitende Informationsverkehr dehnt sich ständig aus. Der Landesbeauftragte verfolgt aufmerksam die Beratungen europäischer Gremien zu Datenschutzregelungen. Z. Z. werden erörtert:

- Entwurf eines Europa-Übereinkommens zum Datenschutz
- Entwurf von Richtlinien der OECD für Datenschutz
- Dokument des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments zum Datenschutz

Besondere Regeln für den Schutz medizinischer Daten für ärztliche Betreuung und medizinische Forschung werden auf europäischer Ebene erörtert.

Die Dienststelle des Landesbeauftragten wird im Rahmen der Beteiligung des Landes Schleswig-Holstein zu den Entwürfen Stellung nehmen.

