

Unterrichtung

durch die Datenschutzkommission

Sechster Tätigkeitsbericht nach § 21 des Landesgesetzes zum Schutze des Bürgers bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Landesdatenschutzgesetz)

I. Vorbemerkungen

- a) Mit dem Inkrafttreten des novellierten Landesdatenschutzgesetzes am 1. Januar 1979 ist an die Stelle des Ausschusses für Datenschutz als Überwachungsinstitution für den öffentlichen Bereich des Landes Rheinland-Pfalz die Datenschutzkommission getreten. Zum Beginn der 9. Wahlperiode des Landtags Rheinland-Pfalz ist eine personelle Veränderung nur insoweit eingetreten, als an die Stelle des aus dem Landtag ausgeschiedenen Abgeordneten Ulmen der Abgeordnete Dr. Danz in diese Kommission gewählt wurde.

Die Datenschutzkommission hat sich zum Ziel gesetzt, ihre Arbeit, aufbauend auf den Erfahrungen der vorangegangenen vier Jahre, auf der Grundlage des neuen Gesetzes kontinuierlich weiterzuführen. Dies findet seinen äußeren Ausdruck in der Gestaltung, dem Aufbau und der fortlaufenden Numerierung des Tätigkeitsberichts.

Bei der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes hat sich der Gesetzgeber nicht darauf beschränkt, die nach der Verabschiedung des Bundesdatenschutzgesetzes zur Herbeiführung der Rechtseinheitlichkeit notwendigen Änderungen vorzunehmen. Er hat darüber hinaus wichtige und bewährte Datenschutzregelungen aus dem ersten Datenschutzgesetz übernommen – wie noch auszuführen sein wird –, und er hat in einer ganzen Reihe von Fragen den Empfehlungen des Ausschusses für Datenschutz, die unmittelbar in die Gesetzesberatung einfließen konnten, Rechnung getragen.

- b) Verschiedene Einzelregelungen des neuen Datenschutzgesetzes sind schon an dieser Stelle besonders hervorzuheben.

Bei der grundsätzlichen Abgrenzung der Aufgaben des Datenschutzes wird in § 1 Abs. 2 eine Ausdehnung in den verfassungspolitischen Bereich vorgenommen. Nach dieser Bestimmung ist es auch Aufgabe des Datenschutzes sicherzustellen, daß durch die automatisierte Datenverarbeitung die verfassungsmäßige Stellung von Parlament und Regierung zueinander sowie die kommunale Selbstverwaltung und die Stellung ihrer Organe nicht beeinträchtigt werden.

In diesem Zusammenhang wird in § 23 dem Landtag, seinem Präsidenten und seinen Fraktionen sowie den Kommunen das Recht auf bestimmte Informationen ausdrücklich eingeräumt. Die dem Datenschutz unterliegenden Behörden und öffentlichen Stellen sind danach verpflichtet, die von den genannten Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit verlangten Auskünfte über die automatisiert geführten Dateien zu geben, soweit Programme zur Auswertung vorhanden sind.

Eine schon im alten Gesetz enthaltene Grundsatzentscheidung wurde beibehalten: Die Übermittlung von Daten an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs bedarf in Rheinland-Pfalz im Gegensatz zu anderen Länderregelungen auch weiterhin der gesetzlichen Grundlage (Gesetzesvorbehalt), es sei denn, daß ein ausdrückliches Einverständnis des Betroffenen vorliegt. Diese Regelung gewährt dem betroffenen Bürger einen besonders hohen Schutz, indem für die Weitergabe seiner Daten an private Personen und Stellen die stärkste Form der Eingriffsermächtigung gefordert wird.

Für Daten, die nicht in automatisierten Verfahren verarbeitet werden, wurde von dieser strengen Voraussetzung allerdings abgesehen. Die Notwendigkeit hierzu ergab sich aus der vom Bundesdatenschutzgesetz her vorgegebenen Ausdehnung des Datenschutzes auf konventionelle Dateien. Der Gesetzesvorbehalt hätte hier zu einer in der Praxis nur schwer durchführbaren Regelung geführt. Insoweit unterliegt also auch in Rheinland-Pfalz die Datenweitergabe „nach außen“ den gleichen Voraussetzungen wie beim Bund und bei den anderen Ländern.

Für den Sicherheitsbereich sind der Datenschutzkommission Kontrollrechte übertragen, die über die der Datenschutzinstitutionen des Bundes und anderer Bundesländer hinausgehen. Die Datenschutzkommission wird diese Kontroll-

rechte in Zukunft in verstärktem Maße nutzen. Die Notwendigkeit hierfür zeichnet sich ab aufgrund der Zunahme der Zahl der Eingaben, die diesen Bereich betreffen.

Eine weitere bereichsspezifische Regelung für medizinische Daten wurde wiederum in das neue Gesetz aufgenommen. Diese dürfen an Stellen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Bereichs nur mit Zustimmung des Betroffenen übermittelt werden, wenn die Datenübermittlung nicht gesetzlich zugelassen ist. Für ausgesprochene Notfälle ist eine Sonderregelung getroffen.

Die dem behandelnden Arzt eingeräumte Möglichkeit, dem Patienten in dessen eigenem Interesse beschränkte Auskunft über seine medizinischen Daten zu erteilen, wurde aus dem alten Datenschutzgesetz übernommen.

Der schon im alten Landesdatenschutzgesetz enthaltene Schadenersatzanspruch wurde beibehalten. Er ist jetzt ergänzt durch einen Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch, nach dem der Betroffene verlangen kann, daß eine Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange unterlassen oder beseitigt wird, wenn diese nach der Berichtigung, Sperrung oder Löschung seiner Daten andauert.

Des weiteren entschied sich der Landesgesetzgeber für die Beibehaltung eines Kollegiums als Kontrollinstanz (Datenschutzkommission) anstelle eines Datenschutzbeauftragten.

Dem Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz, die Überwachung des Datenschutzes einem Kollegialorgan zu übertragen, ist bisher weder der Bund noch ein anderes Land gefolgt. Dennoch ist die Notwendigkeit, dem Datenschutz einen stärkeren Rückhalt in den Parlamenten zu geben, auch in anderen Ländern gesehen worden. So sind beispielsweise die Datenschutzbeauftragten in Hessen und in Berlin organisatorisch den Parlamenten zugeordnet, in Bremen wurde ein Ausschuß zur parlamentarischen Kontrolle des Datenschutzes gebildet, der bayerische Datenschutzbeauftragte wird in seiner Arbeit durch einen Beirat unterstützt, dem sechs Mitglieder des Landtags angehören.

- c) Es bereitet immer wieder Schwierigkeiten, dem Bürger die verwirrenden Datenschutzkompetenzen, das Nebeneinander von Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Datenschutzkommission und Bezirksregierungen als Aufsichtsbehörden für den nichtöffentlichen Bereich, verständlich zu machen. Um so wichtiger ist es, daß die Datenschutzinstitutionen zusammenarbeiten mit dem Ziel, dem Bürger schnell und unbürokratisch zu helfen.

Durch die Einfügung einer besonderen Bestimmung wurde deshalb die Zusammenarbeit der Datenschutzkommission mit den für die Überwachung des Datenschutzes zuständigen Organen des Bundes und der Länder sowohl für den öffentlichen sowie für den nichtöffentlichen Bereich geregelt. Nach § 22 hält die Datenschutzkommission mit diesen Stellen Verbindung und wirkt darauf hin, daß die Aufgabe des Datenschutzes nach einheitlichen Grundsätzen verwirklicht wird.

Auf Einladung der Datenschutzkommission fand ein erster Erfahrungsaustausch statt, an dem die zuständigen Mitarbeiter für Datenschutz beim Innenministerium und die für den Datenschutz zuständigen Referenten der Bezirksregierungen teilnahmen. Dieser Erfahrungsaustausch soll in der Zukunft fortgesetzt und intensiviert werden. Es zeigte sich, daß es eine Reihe von Problemen gibt, die nur in gegenseitiger Abstimmung zu lösen sind.

Die Datenschutzkommission kann im übrigen – auch das ist eine Besonderheit des rheinland-pfälzischen Gesetzes – von den für die Überprüfung des Datenschutzes im nichtöffentlichen Bereich zuständigen Behörden des Landes Auskunft verlangen.

Zur Beratung von Datenschutzproblemen auf Bundesebene hat sich eine ständige Konferenz der Datenschutzinstitutionen des Bundes und der Länder konstituiert. In dieser Konferenz werden zu länderübergreifenden Problemen des Datenschutzes – wie z. B. Datenschutz im Sicherheitsbereich, Datenschutz in Wissenschaft und Forschung, Datenschutz in der Steuerverwaltung –, die im Interesse der Betroffenen einheitlich gelöst werden müssen, Empfehlungen erarbeitet.

Probleme des grenzüberschreitenden Informationsverkehrs waren Gegenstand eines Meinungsaustauschs zwischen Vertretern des Unterausschusses „Datenverarbeitung und Persönlichkeitsrecht“ des Europäischen Parlaments und den Mitgliedern des Ausschusses für Datenschutz im November 1978. Im Januar 1979 veranstaltete der Unterausschuß in Straßburg eine Anhörung zu dem gleichen Thema, an der auch eine Delegation des Ausschusses für Datenschutz teilnahm.

- d) Im großen und ganzen bewährt hat sich die Einführung melderechtlicher Übergangsbestimmungen in das Datenschutzgesetz. Diese Übergangsbestimmungen gelten bis zum Inkrafttreten eines neuen Landesmeldegesetzes. Sie lassen Da-

tenübermittlungen aus dem Melderegister nur in verhältnismäßig engen Grenzen zu. Die Differenzierung in Einzelauskünfte, Massenauskünfte und Gruppenauskünfte entspricht gleichermaßen den Bedürfnissen des Datenschutzes wie der Verwaltungspraxis.

Die melderechtlichen Übergangsbestimmungen haben in einem wichtigen und in der Vergangenheit umstrittenen Bereich Klärungen gebracht, sie sind freilich nur als ein erster Schritt in Richtung auf eine umfassende bereichsspezifische Regelung anzusehen.

Von einem Recht auf Sperrung melderechtlicher Daten wird – soweit bekannt – bisher nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Dies ist offensichtlich darauf zurückzuführen, daß die Bürger über ihre Rechte, insbesondere aber über das Recht auf Sperrung melderechtlicher Daten, noch nicht genügend informiert sind. Die Datenschutzkommission wird durch die Herausgabe einer Informationsschrift, die in einer dem Bürger verständlichen Sprache die wichtigsten Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes darstellt und erläutert, einen Beitrag für eine bessere Aufklärung leisten.

- e) Der Ausschuß für Datenschutz hat sich in früheren Tätigkeitsberichten wiederholt zu Fragen des Datenschutzes im Bereich von Wissenschaft und Forschung geäußert. Er hat von den Schwierigkeiten berichtet, die mit der Anwendung des bis zum 31. Dezember 1978 in Geltung befindlichen Landesdatenschutzgesetzes, das noch keine bereichsspezifischen Regelungen enthielt, verbunden waren, er hat berichtet von Bemühungen, in Zusammenhang mit den Wissenschaftlern Lösungen der datenschutzrechtlichen Probleme zu finden und er hat die Überlegungen dargestellt, von denen er sich bei seinen Stellungnahmen leiten ließ.

Der Ausschuß für Datenschutz ist davon ausgegangen, daß die Berichte das Bemühen erkennen lassen, auf der Grundlage des geltenden Rechts und der einschlägigen Rechtsprechung Lösungen zu finden, die dem Spannungsverhältnis zwischen Persönlichkeitsschutz und Wissenschaftsfreiheit Rechnung tragen, Lösungen, die auch von der Wissenschaft akzeptiert werden können.

Dennoch ist die Arbeit in diesem Bereich teilweise einer sachlich unzutreffenden Berichterstattung aus Kreisen der Schulforschung ausgesetzt. In einem besonderen Teil dieses Tätigkeitsberichts wird hierauf näher eingegangen.

Im Rahmen dieser Einleitung soll nur folgendes hervorgehoben werden:

Datenschutz ist kein Instrument zur Zensur wissenschaftlicher Forschung. Datenschutz ist ein Instrument zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte. Zum Persönlichkeitsrecht gehört es, daß der Bürger nicht gegen seinen Willen zum Objekt der Ausforschung gemacht wird. Der Bürger muß selbst bestimmen können, ob und ggfs. an welchen Befragungsaktionen er selbst und seine Kinder teilnehmen. Dies kann er nur dann, wenn er über das angestrebte Ziel einer Befragung, über die Befragungsinhalte und über den Ablauf einer Befragung hinreichend informiert ist. Für den Bereich der Schulforschung bedeutet dies, daß eine Befragung von Minderjährigen nur dann zulässig ist, wenn die Einwilligung der Eltern aufgrund einer ausreichenden Information herbeigeführt wird.

Die Datenschutzkommission wird auch künftig gemeinsam mit der Wissenschaft nach Lösungen suchen, die gleichermaßen Gesichtspunkten des Datenschutzes wie auch der wissenschaftlichen Forschung Rechnung tragen. Die neu in das Landesdatenschutzgesetz eingefügten Vorschriften des § 25 – Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke – bieten hierfür eine gute Grundlage.

2. Datenschutzregister

Die Datenschutzkommission hat in früheren Tätigkeitsberichten (vgl. Drucksachen 7/3342, Tz. 4 b; 8/350, Tz. 4; 8/3492, Tz. 6) wiederholt über den Aufbau eines Auskunftssystems „Datenschutz“ berichtet. In dieses Auskunftssystem wurde der Inhalt von Anmeldungen übernommen, die nach § 10 Abs. 2 des bis zum 31. Dezember 1978 in Geltung befindlichen Landesdatenschutzgesetzes gegenüber dem Ausschuß für Datenschutz zu erstatten waren.

Das Auskunftssystem wurde eingerichtet und fortgeführt, ohne daß hierfür zunächst eine rechtliche Verpflichtung bestand; diese ist erst aufgrund § 19 des novellierten Datenschutzgesetzes gegeben.

Das Auskunftssystem „Datenschutz“ ist, soweit bekannt, bislang das einzige Datenschutzregister geblieben, das in der Bundesrepublik in einer automatisierten Form geführt wird.

Nach § 19 des Landesdatenschutzgesetzes hat die Datenschutzkommission ein Datenschutzregister zu führen, daß indes inhaltlich von dem Auskunftssystem „Datenschutz“ abweicht. Eine Überprüfung führte zu dem Ergebnis, daß der durch eine Ergänzung der bereits vorliegenden Anmeldungen entstehende Aufwand kaum geringer wäre als der Aufwand, der durch einen Neuaufbau des Registers entsteht. Eine Ergänzung des vorhandenen Registers hätte in der Phase der Grunderhebung vorausgesetzt, daß neben ohnehin recht umfangreichen Anmeldeformularen zusätzliche komplizierte

Vordrucke Verwendung fänden, deren Bearbeitung fast den gleichen Zeitaufwand erfordert. Außerdem war der Tatsache Rechnung zu tragen, daß das Auskunftssystem „Datenschutz“ in einem allerdings nicht exakt bestimmbareren Umfang wegen unterbliebener Anmeldungen oder unterbliebener Änderungsmitteilungen inaktuell geworden war. Die Bemühungen des Ausschusses für Datenschutz und der Landesregierung, das Auskunftssystem zu komplettieren und auf einem aktuellen Stand zu halten, waren in der Vergangenheit nicht in dem erforderlichen Maße erfolgreich.

Ersuchen um Auskünfte aus dem Register nach § 11 des Landesdatenschutzgesetzes, die in dem Berichtszeitraum, nicht zuletzt aufgrund von Hinweisen in Presse, Rundfunk und Fernsehen, in verstärktem Umfang an die Datenschutzkommission gerichtet wurden, konnten daher jeweils nur mit entsprechenden Vorbehalten beantwortet werden.

Bereits in seinem 5. Tätigkeitsbericht (Drucksache 8/3492, Tz. 6) hatte der Ausschuss für Datenschutz darauf hingewiesen, daß in Fällen, in denen der Bürger nur in schriftlicher Form und ohne nähere Angaben zur Person um Auskünfte nachsucht, die Recherchen nach dem im Einzelfall zur Auskunft verpflichteten Stellen sehr zeitaufwendig und im Ergebnis nicht immer befriedigend waren. Diesen Mängeln soll bei einem Neuaufbau des Registers in der Weise begegnet werden, daß bei der Anmeldung eine genauere Beschreibung des jeweils betroffenen Personenkreises erfolgt mit dem Ergebnis, daß die Recherchen in dem Register ohne erhebliche zusätzliche Prüfungen und Bearbeitungen durch das Landesrechenzentrum oder die Geschäftsstelle der Datenschutzkommission zu den gewünschten richtigen Ergebnissen führen.

Die Anmeldepflicht des § 10 des Landesdatenschutzgesetzes erstreckt sich nicht nur – wie bisher – auf die in automatisierter Form betriebenen Anwendungen, sondern auf alle dem Datenschutz unterliegenden Daten, also auch auf solche, die in Dateien herkömmlicher Art gespeichert sind. Hingegen ist das Datenschutzregister, das aufgrund der Mitteilung nach § 10 des Landesdatenschutzgesetzes geführt wird, ein Register der automatisch betriebenen Anwendungen.

Die Datenschutzkommission hielt es nach eingehenden Beratungen im Interesse einer umfassenden Aufklärung des Bürgers für angezeigt, auch die Anmeldungen, die nichtautomatisierte Verfahren betreffen, mit einem entsprechenden Hinweis in das Register zu übernehmen. Sie ging davon aus, daß der erhebliche Verwaltungsaufwand, der mit einer Anmeldung nach § 10 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes verbunden ist, wenig sinnvoll wäre, wollte man auf eine Erfassung und Fortschreibung auch dieser Anwendungen in dem Datenschutzregister und auf die Möglichkeit, dem Bürger wichtige zusätzliche Informationen zu vermitteln, verzichten.

Der Umfang und Inhalt der Anmeldungen nach § 10 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes bedingte die Entwicklung besonderer Formblätter. Bei der Ausarbeitung dieser Formblätter stand das Bemühen im Vordergrund, den Verwaltungsaufwand für die meldepflichtigen Stellen in engen Grenzen zu halten. Dennoch bedingen die inhaltlichen Anforderungen des § 10 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes ein nicht unerhebliches Maß an Arbeitsaufwand, der seinen Niederschlag in den mehrseitigen Meldevordrucken findet. Soweit der Datenschutzkommission bei landeseinheitlichen Verfahren bereits Angaben nach § 10 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes vorliegen, wird ein Hinweis der speichernden Stelle als ausreichend angesehen. Die Mitteilungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 sind in diesen Fällen entbehrlich.

Für die Anwendungen, die § 25 des Landesdatenschutzgesetzes – Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke – unterliegen, wurden spezielle Formblätter entwickelt, die den Besonderheiten des Einsatzes der Datenverarbeitung für Forschungsvorhaben Rechnung tragen. Das gilt auch für die Behörden der Staatsanwaltschaft usw. nach § 10 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes.

Im übrigen hat der Gesetzgeber selbst einen wesentlichen Beitrag zur Verfahrensvereinfachung geleistet: Das Datenschutzregister ist nach § 19 nicht als ein Dateienregister, sondern als ein Register der Anwendungen zu führen. Unter Anwendung im Sinne des Landesdatenschutzgesetzes wird eine definierte Aufgabe verstanden, für deren Erfüllung eine oder mehrere – möglicherweise auch eine Vielzahl – von Dateien geführt werden.

Die Vorarbeiten für die Grunderhebung zum Datenschutzregister waren zum Zeitpunkt der Berichtsabfassung im Gange; es ist damit zu rechnen, daß die Arbeiten an dem Datenschutzregister bis Mitte 1980 zu einem vorläufigen Abschluß kommen werden. Die sachlichen und personellen Voraussetzungen im Landesrechenzentrum wurden auf Ersuchen der Datenschutzkommission durch die Landesregierung geschaffen.

3. Datensicherung

Nach dem Inkrafttreten des Landesdatenschutzgesetzes und der zu § 9 dieses Gesetzes ergangenen Rechtsverordnung befaßte sich die Datenschutzkommission in mehreren Fällen mit Anfragen von Behörden und anderen Verwaltungsstellen nach dem angemessenen und erforderlichen Umfang der Datensicherung. Da die Rechtsverordnung im wesentlichen nur die Zielvorgaben formuliert, ist die Frage, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen im Einzelfall den Anforderungen genügen, bisweilen nur schwer zu beantworten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich angesichts erheblicher Kosten einer den Anforderungen entsprechenden Datensicherung die Frage der Angemessenheit stellt.

Die klinische Datenzentrale der Johannes Gutenberg-Universität Mainz beispielsweise ist in einem Gebäude untergebracht, das außer als Rechenzentrum auch für andere Aufgaben des Instituts für medizinische Statistik und Dokumentation genutzt wird. Dies hat zur Folge, daß eine Zugangskontrolle und Abgangskontrolle am Gebäudeeingang, die sowohl Bedienstete und Benutzer des Instituts sowie Studierende umfassen müßte, wegen des nicht näher bestimmbareren Personenkreises und der Vielzahl der zu kontrollierenden Personen in der Praxis wirkungslos wäre. Eine exakte räumliche Trennung des für das Rechenzentrum vorgesehenen Gebäudeteils von den Gebäudeteilen mit anderen Zweckbestimmungen durch bauliche Maßnahmen läßt sich, wie Vertreter der Datenschutzkommission gelegentlich einer Ortsbesichtigung feststellen mußten, mit angemessenem finanziellem Aufwand nicht realisieren.

Dennoch konnte im Zusammenwirken mit dem Klinikvorstand und dem Direktor der klinischen Datenzentrale eine Lösung gefunden werden, die den zu stellenden Anforderungen genügt.

Wegen der offenbar bei der Anwendung der Landesverordnung zu § 9 des Landesdatenschutzgesetzes noch bestehenden Unsicherheiten scheint es erforderlich, folgende Grundsätze hervorzuheben:

- a) Die Art der zu schützenden Daten ist ein wesentliches Kriterium für die Entscheidung, welche Maßnahmen im Sinne des § 9 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes erforderlich und angemessen sind. Die in einem klinischen Rechenzentrum zu verarbeitenden und damit zu schützenden Daten rechtfertigen ein besonders hohes Maß an Datensicherung. Demgegenüber sah sich die Datenschutzkommission in einem anderen Falle, in dem sie von einer Behörde um Unterstützung der Mittelanforderung für Datensicherungsmaßnahmen gebeten wurde, aufgrund der Tatsache, daß schutzwürdige Belange durch die Datenverarbeitung nur in einem geringeren Umfange berührt werden, die mit einem Verstoß gegen Datenschutzvorschriften verbundenen Gefährdungs- und Schadensintensität also gering ist, zu einer zurückhaltenden Stellungnahme veranlaßt.
- b) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das der Rechtsverordnung zugrunde liegt, beläßt den Anwendern ein gewisses Maß an Flexibilität. Dies ist insbesondere insoweit der Fall, als sich die Datenschutzanforderungen nach der Rechtsverordnung gegenseitig überlagern. Die Organisationskontrolle (§ 1 Nr. 10 der RVO) hat eine Ergänzungs- und Unterstützungsfunktion im Verhältnis zu den in den Nummern 1 - 9 genannten Forderungen. In der Praxis bedeutet dies, daß die Unmöglichkeit, mit angemessenem Aufwand einer bestimmten Datenschutzanforderung zu genügen, zu verstärkten Anstrengungen bei der Realisierung anderer Anforderungen führen muß.

Die Datenschutzkommission hat in den Fällen, in denen sie beratend tätig sein konnte, den Eindruck gewonnen, daß bei den Anwendern der automatisierten Datenverarbeitung die Einsicht in die Notwendigkeit von Datensicherungsmaßnahmen durchaus vorhanden, die Realisierung angemessener Maßnahmen indessen wegen der erheblichen Kosten im Einzelfall schwierig ist. Nach Auffassung der Datenschutzkommission sollten bei der Einrichtung von Datenverarbeitungsanlagen die Datensicherungsmaßnahmen in stärkerem Maße auch nach der Kostenseite hin die notwendige Berücksichtigung finden.

Die Datenschutzkommission unterstützt Bestrebungen, insbesondere die des bayerischen Datenschutzbeauftragten, Datensicherungsmaßnahmen unter Zugrundelegung der Sensitivität gespeicherter Daten zu katalogisieren.

4. Auskünfte aus dem Gewereregister

Die durch die §§ 14 und 55 c der Gewerbeordnung begründeten Anzeigepflichten beim Beginn, bei der Änderung oder der Aufgabe eines Gewerbebetriebs dienen einer wirksamen Gewerbeüberwachung und damit dem Arbeits- und Verbraucherschutz. Von den Anzeigepflichtigen ist ein Anzeigenvordruck auszufüllen. Dieser sieht sowohl Angaben zur Person als auch zum ausgeübten Gewerbe vor.

Seit jeher werden Daten aus den Gewereregistern an Behörden und Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs, teilweise sogar durch Weiterleitung von Durchschriften der Meldungen übermittelt. Aber auch Versicherungen, Auskunftsteien, Berufsverbände und Privatpersonen, also außerhalb des öffentlichen Bereichs stehende Stellen, erbitten Auskünfte aus den Registern.

Der Inhalt der Anzeigen und das Auskunftsverfahren wurden von den Ländern in Bekanntmachungen zum Vollzug der §§ 14 und 55 c der Gewerbeordnung festgelegt. Nach dem Inkrafttreten des Landesdatenschutzgesetzes ergab sich die Notwendigkeit, diese Verwaltungsvorschriften, soweit sie Auskünfte über Gewerbeanzeigen an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs und die Weiterleitung von Durchschriften und Erteilung von Auskünften an Behörden und sonstige Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs regeln, neu zu fassen. Diese Neufassung wurde unter der Federführung des bayerischen Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr im Auftrag der Wirtschaftsministerien der übrigen Bundesländer erarbeitet. Ein Entwurf wurde der Datenschutzkommission von dem bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz im Januar 1979 zur Verfügung gestellt.

Die Datenschutzkommission hat von einer besonderen Stellungnahme zu dem Entwurf abgesehen, zumal eine spezielle, aufgrund der Übermittlungsvorschriften des rheinland-pfälzischen Datenschutzgesetzes bestehende Problematik durch die Verwaltungsvorschriften nicht gelöst werden kann. Nach § 7 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes dürfen personenbezogene Daten, die in automatisierten Verfahren verarbeitet werden, an Personen oder andere Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs nur übermittelt werden, wenn und soweit dies gesetzlich zugelassen ist oder wenn der Betroffene mit der Übermittlung einverstanden ist. Zwar ist der Gedanke naheliegend, wegen des Fehlens einer gesetzlichen Übermittlungsvorschrift von den betroffenen Gewerbetreibenden im Einzelfall die Einverständniserklärung zur Datenübermittlung einzuholen. Das Ministerium des Innern und für Sport hält eine solche Verfahrensweise aber deshalb nicht für praktikabel, weil nicht auszuschließen sei, daß Gewerbetreibende einer Auskunftserteilung an Gläubiger nicht zustimmen und damit beispielsweise Vollstreckungsmaßnahmen behindern könnten.

Das Problem, so wurde dargetan, sei nur in der Weise zu lösen, daß die Datenübermittlung gesetzlich zugelassen werde (1. Alternative des § 7 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes). Auf Veranlassung von Rheinland-Pfalz und Berlin – dort besteht eine ähnliche Rechtslage – hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung (Bundesratsdrucksache 84/79) die Bundesregierung gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob zusammen mit der in § 139 b Gewerbeordnung geplanten Ermächtigung auch in den §§ 14 Abs. 4 und 55 c Abs. 2 der Gewerbeordnung eine entsprechende Regelungsbefugnis für den Bundesminister für Wirtschaft hinsichtlich der Weitergabe von Gewerbeanzeigen vorzusehen ist.

Die Bundesregierung hat zu erkennen gegeben, daß sie einer entsprechenden Ergänzung ablehnend gegenüberstehe. Es muß daher davon ausgegangen werden, daß sie der Stellungnahme des Bundesrates widerspricht.

Eine Angleichung an die Verfahrensweise der anderen Bundesländer bei der Übermittlung von Daten aus automatisierten Gewerberegistern wäre demnach, folgt man der vom Ministerium des Innern und für Sport hinsichtlich der Einverständniserklärung (§ 7 Abs. 1, 2. Alternative) vertretenen Auffassung, nur dann zu erreichen, wenn durch den Landesgesetzgeber eine bereichsspezifische Regelung für die Übermittlung von Daten aus automatisierten Melderegistern geschaffen würde.

Die Datenschutzkommission wird zu dieser Frage abschließend Stellung nehmen, wenn feststeht, daß in dem Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung keine Regelung getroffen wird.

5. Aufsicht über öffentlich-rechtliche Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen

Aufgrund des § 2 Abs. 4 des Landesdatenschutzgesetzes sind auf öffentlich-rechtliche Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen, sowie auf ihre Zusammenschlüsse und Verbände die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Datenverarbeitung nichtöffentlicher Stellen anzuwenden. Die Vorschrift, die sich in gleicher oder ähnlicher Form in allen Landesdatenschutzgesetzen findet, dient der Rechtseinheitlichkeit und trägt den durch die Wettbewerbssituation geprägten Besonderheiten derartiger Unternehmen Rechnung. Die Aufsicht über diese Unternehmen obliegt indessen nicht den für die Datenverarbeitung durch nichtöffentliche Stellen zuständigen Aufsichtsbehörden (Bezirksregierungen), sondern der Datenschutzkommission. Die Aufsichtsbefugnisse setzen allerdings nur dann ein, wenn ein Betroffener begründet darlegt, daß er bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten in seinen Rechten verletzt worden ist (§ 30 BDSG). Nur in Fällen der geschäftsmäßigen Datenverarbeitung öffentlich-rechtlicher Wettbewerbsunternehmen für fremde Zwecke kann die Datenschutzkommission auch von Amts wegen tätig werden.

Beschwerden, die den Bereich der öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen betreffen, sind bisher nur selten bei der Datenschutzkommission eingegangen. Daß gleichwohl auch in diesem Bereich die intensive Nutzung der Möglichkeiten der automatisierten Datenverarbeitung vom Bürger als eine Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange empfunden werden kann, zeigt eine Eingabe, in der die Datenschutzkommission darauf hingewiesen wurde, daß im Rahmen eines Abbuchungsverfahrens von Zins- und Tilgungsleistungen für Darlehen der kontoführenden Bank von der Gläubigerbank alle wesentlichen Daten, die die Verpflichtung betreffen, auf der Abbuchungsmitteilung offengelegt wurden.

Die Gläubigerbank war zwar davon ausgegangen, daß es auch im Interesse des Betroffenen liege, auf möglichst einfache Weise, also durch Ausdruck auf der Abbuchungsmitteilung, über die Entwicklung der Darlehen unterrichtet zu werden. Sie mußte gegenüber der Datenschutzkommission indessen einräumen, daß keine Notwendigkeit besteht, zur Durchführung des Einzugs dem kontoführenden Kreditinstitut Einzelheiten über die bestehenden Verpflichtungen mitzuteilen.

Das Verfahren wurde aufgrund der Eingabe und der Intervention der Datenschutzkommission dahingehend geändert, daß die Betroffenen über die Entwicklung ihrer Darlehen zu den jeweiligen Fälligkeitsterminen mittels gesonderter Anschreiben (Lastschriftavis) informiert werden und eine Offenlegung der Verpflichtungen gegenüber der kontoführenden Bank unterbleibt.

Aufgrund der für anwendbar erklärten Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes sind von den öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen, Datenschutzbeauftragte zu bestellen und deren Namen der Datenschutzkommission mitzuteilen. Dies ist in einer Vielzahl von Fällen geschehen; ob und gegebenenfalls welche Meldungen noch ausstehen, wird eine Überprüfung im Zusammenhang mit der Grunderfassung für das Datenschutzregister ergeben. Erfahrungsberichte, die nach § 2 Abs. 4 des Landesdatenschutzgesetzes der Datenschutzkommission in jährlichen Zeitabständen zu erstatten sind, wurden bisher noch nicht vorgelegt; den Meldepflichten nach § 39 des Bundesdatenschutzgesetzes wurde in einer Reihe von Fällen entsprochen.

6. Datenübermittlung zum Zwecke der Herausgabe von Beamtenhandbüchern

Die Datenschutzkommission hatte sich im Berichtszeitraum in mehreren Sitzungen mit der Übermittlung von Daten an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zum Zwecke der Herausgabe von Beamtenhandbüchern zu befassen. Derartige Handbücher werden beispielsweise vom Philologenverband, vom Deutschen Richterbund und für die Grund-, Haupt-, Sonder- und Realschulen von einem Verlag für den Bereich eines Regierungsbezirkes des Landes herausgegeben.

Die Veröffentlichungen haben zum Teil eine lange Tradition. Das von dem Deutschen Richterbund herausgegebene Handbuch der Justiz zum Beispiel erscheint in seiner jetzigen Form seit nunmehr 25 Jahren. Entsprechende Handbücher gibt es im Justizbereich aber schon viel länger: der „Preußische Terminkalender“ erschien von 1853 bis 1935, der „Kalendar für Reichsjustizbeamte“ dann ab 1936 bis Kriegsende.

Die sachliche Zuständigkeit der Datenschutzkommission erstreckte sich jeweils nur auf die Prüfung der Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zum Zwecke der Herausgabe dieser Handbücher zulässig ist. Dabei zeigten sich in den Modalitäten der Datenübermittlung rechtsrelevante Unterschiede. Während die im Handbuch der Grund-, Haupt-, Sonder- und Realschulen zu veröffentlichenden Informationen ganz eindeutig aus Dateien übermittelt wurden, waren die Umstände der Datenübermittlung zum Zwecke der Herausgabe des Philologen- und Richterhandbuchs anders gelagert. Hinsichtlich des Richterhandbuchs wurde von dem zuständigen Ressort überzeugend dargetan, daß die Daten nicht aus Dateien übermittelt wurden.

Die in Frage stehenden Fälle unterschieden sich aber auch qualitativ hinsichtlich des Inhaltes der Übermittlungen. Am umfangreichsten war der übermittelte Datenkatalog für das Handbuch der Grund-, Haupt-, Sonder- und Realschulen. Er umfaßte die Schulart, den Schulort, den Zu- und Vornamen der Lehrkraft, deren dienstliche Stellung, das religiöse Bekenntnis, das Geburtsjahr, das Jahr der Ablegung der 1. und 2. Prüfung und gegebenenfalls einer besonderen Prüfung für das Lehramt an Sonderschulen. Der angefügte Geburtsname ließ bei allen weiblichen Lehrkräften Rückschlüsse auf den Familienstand zu.

Eine Zustimmung der Betroffenen der Datenübermittlung wurde weder für dieses Handbuch noch für das Philologen- und Richterhandbuch eingeholt.

Nach § 7 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes dürfen Daten, die nicht in automatisierten Verfahren verarbeitet werden, also beispielsweise Daten aus Handkarteien, an Personen oder andere Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs übermittelt werden, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist oder soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Die Datenschutzkommission prüfte zunächst die Frage, ob die Datenübermittlung nach der ersten Alternative – rechtmäßige Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich – zulässig ist. Sie kam zu dem Ergebnis, daß die Herausgabe des Handbuchs im Sinne des Landesdatenschutzgesetzes nicht erforderlich ist. Sie ließ sich dabei von dem Gedanken leiten, daß die Herausgabe bisher auf den Bereich eines Regierungsbezirks beschränkt war, die übrigen Regierungsbezirke ihre Aufgaben also ohne ein derartiges Handbuch erfüllen konnten; es wurde ihr sogar ausdrücklich bestätigt, daß für die Herausgabe eines derartigen Handbuchs in anderen Regierungsbezirken kein Bedürfnis gesehen werde.

Die Verneinung der Frage der Erforderlichkeit machte eine Prüfung der Frage, ob es sich bei der Weitergabe um die rechtmäßige Erfüllung einer in der Zuständigkeit der Schulaufsichtsbehörde liegenden Aufgabe handelt, entbehrlich.

Die zweite Alternative des § 7 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes hebt ab auf die berechtigten Interessen des Empfängers der Daten und die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen. Die Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; wenn ein berechtigtes Interesse an der Datenübermittlung nicht vorliegt, kommt es auf die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen nicht mehr an.

Das wirtschaftliche Interesse des Verlags an der Weitergabe der für die Herausgabe des Handbuchs benötigten Daten wurde als ein berechtigtes Interesse im Sinne des Landesdatenschutzgesetzes anerkannt. Beim Rechtsbegriff „schutzwürdige

Belange“ waren von der Datenschutzkommission die möglichen Folgen einer Datenübermittlung für die Betroffenen zu berücksichtigen. Daß die Veröffentlichung von Informationen in einem Lehrerhandbuch, soweit es sich um andere Daten handelt als Zu- und Vorname der Lehrkraft, Name der Schule und Schulort, vom Betroffenen zumindest subjektiv als eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange empfunden wird, macht schon die Tatsache deutlich, daß es zu Beschwerden aus der Lehrerschaft gekommen ist. Auch die Erfahrungen der Datenschutzkommission mit anderen Beschwerden, beispielsweise gegen die Weitergabe von Daten aus dem Melderegister, insbesondere auch gegen Selektionen nach Berufsgruppen, Hausbesitzern usw., legten diese Folgerung nahe.

Auch ein anderer Rechtsgedanke, der im § 29 des Landesdatenschutzgesetzes zum Ausdruck kommt, wurde von der Datenschutzkommission herangezogen:

§ 29 des Landesdatenschutzgesetzes enthält eine spezielle Regelung für die Weitergabe von Daten aus dem Melderegister. Absatz 3 läßt Gruppenauskünfte – das sind Auskünfte aus dem Melderegister über Namen, Geburtsjahr, Anschrift und akademische Grade mehrerer nicht namentlich bezeichneter Personen – nur dann zu, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen. Die Übermittlung anderer Merkmale wurde vom Gesetzgeber für unzulässig erklärt. Wenn auch eine Abwägung eines bestehenden berechtigten Interesses mit etwaigen schutzwürdigen Belangen der Betroffenen nach dieser Gesetzesbestimmung nicht vorzunehmen ist, konnte doch der daraus erkennbare Gedanke, auch beim Vorliegen eines qualifizierten Interesses nur den Grundbestand an Personaldaten weiterzugeben, für die Prüfung der Zulässigkeit einer Weitergabe zum Zwecke der Herausgabe des Lehrerhandbuchs nach datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten herangezogen werden.

Die Datenschutzkommission kam schließlich zu dem Ergebnis, daß schutzwürdige Belange der Betroffenen als beeinträchtigt anzusehen seien, wenn ohne deren Zustimmung Informationen über das religiöse Bekenntnis, das Geburtsjahr, Informationen über die Ablegung der Lehrerprüfungen und der Mädchenname weitergegeben werden.

Die ganze Problematik einer Begrenzung des Schutzbereichs des Gesetzes auf in „Dateien“ gespeicherte, veränderte, gelöschte oder aus Dateien übermittelte Daten wird deutlich im Falle der Datenweitergabe zum Zwecke der Herausgabe des Justizhandbuchs. Wenn, wie dargelegt wurde, die Datenübermittlung nicht aus Dateien erfolgt, ist das Datenschutzgesetz nicht anzuwenden. Das kann freilich nicht bedeuten, daß es der öffentlichen Verwaltung freigestellt wäre, den Inhalt von Akten beispielsweise beliebig an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zu übermitteln. Hier ist vielmehr nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen eine ähnliche Güterabwägung vorzunehmen, wie sie das Datenschutzgesetz für Daten vorschreibt, die aus Dateien übermittelt werden. Im übrigen stehen auch beamtenrechtliche Geheimhaltungspflichten einer unbeschränkten Datenweitergabe entgegen.

Die Datenschutzkommission sieht hinsichtlich des Justizhandbuchs und des Philologenhandbuchs, deren Herausgabe nicht auf das Land Rheinland-Pfalz beschränkt ist, die Notwendigkeit einer Abstimmung mit den übrigen Datenschutzinstitutionen des Bundes und der Länder. Sie hat deshalb, insbesondere aber auch wegen der unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes geringeren Erpfindlichkeit der zu übermittelnden Daten, zunächst davon abgesehen, eine Änderung der bisherigen Praxis der Datenübermittlung im Lande Rheinland-Pfalz auch für diese Fälle zu fordern.

7. Übermittlung von Informationen über bauaufsichtlich genehmigte Bauvorhaben an Verlage für Bautennachweise

Der Ausschuß für Datenschutz hatte in den zurückliegenden Jahren immer wieder Veranlassung, sich mit Fällen der Weitergabe von Adreßmaterial durch öffentlich Bedienstete an Versicherungen, Sparkassen und andere Einrichtungen für Werbezwecke zu befassen. Er hat dies in früheren Jahren am Rande seines sachlichen Zuständigkeitsbereichs getan, denn das Landesdatenschutzgesetz aus dem Jahre 1974 entfaltet seine Schutzwirkung nur für solche Daten, die in automatisierten Verfahren verarbeitet wurden. Dies war in den Fällen, von denen der Ausschuß für Datenschutz durch Eingaben und auf andere Weise Kenntnis erhielt, nicht der Fall. Dennoch haben die obersten Landesbehörden die Anregungen des Ausschusses für Datenschutz aufgegriffen und, soweit dies nicht bereits durch frühere Erlasse geschehen war, derartige Datenweitergaben ausdrücklich für unzulässig erklärt und auf die möglichen strafrechtlichen und disziplinarischen Folgen von Zuwiderhandlungen hingewiesen. Dies ist offensichtlich nicht ohne Wirkung geblieben, denn Beschwerden, die diesen Komplex betreffen, sind in den letzten Monaten nicht mehr eingegangen, mit einer Ausnahme: von Gemeindeverwaltungen wurden und werden offensichtlich noch immer Informationen über bauaufsichtlich genehmigte Bauvorhaben an Verlage für Bautennachweise übermittelt, ohne daß die Bauherren im Einzelfalle zustimmten.

Diese Verfahrensweise steht eindeutig im Widerspruch zu einem vom Ministerium der Finanzen bereits im Jahre 1973 veröffentlichten Runderlaß (MinBl. Sp. 678), der sich indessen nur an die Bezirksregierungen und an die unteren Bauaufsichtsbehörden richtete, nicht aber an Gemeinde- und Verbandsgemeindeverwaltungen, soweit diese nicht untere Bauaufsichtsbehörden sind. In diesem Runderlaß wurde unter Hinweis auf den Grundsatz der Amtsverschwiegenheit nach § 70 Abs. 1 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes eine Mitteilung von bauaufsichtlich genehmigten Bauvorhaben und der Baukosten an Verlage für Bautennachweise nur dann für zulässig gehalten, wenn sich der Bauherr mit einer Veröffentlichung dieser Angaben in schriftlicher Form einverstanden erklärt.

Diese auf den allgemeinen Grundsatz der Amtsverschwiegenheit gestützte Rechtsauffassung des Ministeriums der Finanzen wird nunmehr bestätigt durch die Bestimmungen des § 7 des Landesdatenschutzgesetzes, der die Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs regelt.

Die Datenschutzkommission hat dies in einer Stellungnahme an das Ministerium der Finanzen zum Ausdruck gebracht und das Ministerium des Innern gebeten, auch die Behörden und sonstigen Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs, für die der Runderlaß des Ministeriums der Finanzen keine Geltung hat, in geeigneter Weise auf die Unzulässigkeit einer Datenübermittlung an Bauinformationsdienste ohne Zustimmung der Betroffenen hinzuweisen.

8. **Datenschutz in Bibliotheken**

Die Automatisierung des Ausleihverkehrs von Bibliotheken gehört zu den Entwicklungen, die von den Datenschutzinstitutionen mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt werden. Auch in der Öffentlichkeit wird der Einsatz neuartiger Arbeitstechniken im Bibliotheksbereich mit Aufmerksamkeit registriert.

Die parlamentarische Anfrage eines Mitglieds des Landtags, ob der Verfassungsschutz im Lande Rheinland-Pfalz Einblick in Ausleihunterlagen von Bibliotheken genommen habe, wurde von der Landesregierung verneint (Drucksache 8/3034).

Unabhängig davon hatte auch der Ausschuß für Datenschutz Recherchen durchgeführt, die zum gleichen Ergebnis führten.

Aufgrund einer Anmeldung nach § 10 des Landesdatenschutzgesetzes erhielt die Datenschutzkommission Kenntnis von Bestrebungen, die Ausleihe der Universitätsbibliothek Mainz zu automatisieren. Aufgrund der Verfahrensbeschreibung ging die Datenschutzkommission zunächst davon aus, daß persönliche Angaben über die Entleiher für eine längere Zeitdauer gespeichert werden. Diese ursprüngliche Befürchtung der Datenschutzkommission hat sich indessen nicht bestätigt. Eine nähere Überprüfung an Ort und Stelle ergab, daß die Lesernummer in der Bücherdatei nach der Buchrückgabe sofort gelöscht wird; es ist von diesem Zeitpunkt an nicht mehr erkennbar, wer das Buch ausgeliehen hat. Für statistische Zwecke werden nur Angaben gespeichert, die keine Rückidentifizierung zulassen.

Die Automatisierung des Ausleihverkehrs dürfte in der Form, in der sie von der Universitätsbibliothek Mainz realisiert wird, gegenüber herkömmlichen Verfahren zu einer Verbesserung des Datenschutzes führen. Die Datenschutzkommission würde es begrüßen, wenn bei Verfahrensumstellungen in anderen Bibliotheken des Landes Gesichtspunkte des Datenschutzes in gleicher Weise Berücksichtigung fänden.

9. **Zulässigkeit der zeitweisen Speicherung von Prüfungsdaten**

Ein Institut, dem aufgrund eines Staatsvertrags u. a. die Aufgabe übertragen ist, entsprechend seinen Möglichkeiten einen Beitrag zur angewandten Forschung auf dem Gebiet der Methodik des Prüfungswesens zu leisten, fragte an, ob es zulässig sei, die Löschung von Prüfungsdaten bis zum Abschluß künftiger, im Augenblick noch nicht näher bestimmbarer Auswertungen für Forschungszwecke aufzuschieben.

Im Rahmen der Erörterung datenschutzrechtlicher Fragen mit Vertretern der Hochschulen wurde vom Ausschuß für Datenschutz in der Vergangenheit anerkannt, daß angesichts der erheblichen Kosten einer Datenerhebung und Datenerfassung, insbesondere aber auch im Hinblick auf den Wert der gespeicherten Informationen, für nicht näher bestimmte aber geplante Anschlußuntersuchungen eine Datenspeicherung in einem begrenzten zeitlichen Rahmen zulässig sei. Diese Auffassung findet in dem novellierten Datenschutzgesetz keine Stütze mehr. Die Datenschutzkommission verwies in ihrer Stellungnahme gegenüber dem Institut auf § 25 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes, der für Datenverarbeitungen im Rahmen von Forschungsvorhaben das Bestimmtheitserfordernis eingeführt hat. Eine Datenspeicherung ohne konkrete Zweckbestimmung, gewissermaßen auf Vorrat, ist demzufolge nicht zulässig. Dies bedeutet: Auch die Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung sind nach § 13 des Landesdatenschutzgesetzes zur Löschung personenbezogener Daten verpflichtet, wenn diese Daten nicht für ein bestimmtes, nach § 10 des Landesdatenschutzgesetzes anmeldepflichtiges Vorhaben weiterhin benötigt werden.

10. **Schulgesundheitspflege in Rheinland-Pfalz; Begutachtung für die Berufsberatung**

Durch die Eingabe eines Mitglieds des Landtags Rheinland-Pfalz erhielt die Datenschutzkommission Kenntnis von einer Maßnahme im Rahmen der Schulgesundheitspflege in Rheinland-Pfalz mit der Bezeichnung „Begutachtung für die Berufsberatung“. Schülerinnen und Schüler der 8. Klassen der Hauptschulen wurden mit Zustimmung der Erziehungsbeachtigten schulärztlich untersucht, insbesondere auch hinsichtlich der körperlichen Berufseignung; die Ergebnisse wurden der Arbeitsverwaltung zum Zwecke der Berufsberatung übermittelt.

Die Datenschutzkommission äußerte, insbesondere gestützt auf § 6 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes, Bedenken hinsichtlich der Erforderlichkeit der Datenübermittlung. Sie ging davon aus, daß eine Datenermittlung zumindest in den Fällen nicht erforderlich sein könne, in denen Jugendliche die Hilfe der Arbeitsverwaltung bei der Berufsberatung nicht in Anspruch nehmen.

Den Bedenken der Datenschutzkommission wurde Rechnung getragen: Eine Übermittlung von Daten durch die Gesundheitsämter an die Arbeitsverwaltung erfolgt in der Zukunft nur noch dann, wenn die Arbeitsverwaltung im Einzelfall tätig wird und die Eltern und Schüler ihre Einwilligung erteilt haben.

11. Stellungnahme der Datenschutzkommission zu Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat aufgrund einer Empfehlung des Rechtsausschusses aus gesetzestechnischen Gründen davon abgesehen, die technischen und organisatorischen Datenschutzanforderungen nach § 9 des Landesdatenschutzgesetzes in der Form einer Anlage dem Gesetzestext anzufügen. Er hat hingegen den Minister des Innern ermächtigt, die Anforderungen im Einvernehmen mit den Ministern, deren Geschäftsbereich betroffen ist, nach Anhörung der Datenschutzkommission durch Rechtsverordnung zu regeln. Diese Rechtsverordnung wurde am 29. Dezember 1978 (GVBl. S. 791) erlassen und ist zusammen mit dem Landesdatenschutzgesetz am 1. Januar 1979 in Kraft getreten.

Die Rechtsverordnung über Form und Verfahren der Auskunftserteilung (§ 15 Abs. 5 des Landesdatenschutzgesetzes) und die zur Durchführung des Landesdatenschutzgesetzes erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften wurden in der Form eines Vorentwurfs der Datenschutzkommission vorgelegt. In einer gemeinsamen Sitzung mit Vertretern des Ministeriums des Innern und für Sport wurden diese Entwürfe erörtert und seitens der Datenschutzkommission eine Reihe von Änderungs- und Verbesserungsvorschlägen gemacht. Die Vorlage von überarbeiteten Entwürfen wird in Kürze erwartet.

Die Datenschutzkommission hat in der Vergangenheit in einer Reihe von Fällen mit Befriedigung feststellen können, daß die Behörden des Landes der Notwendigkeit eines verbesserten Datenschutzes durch Anordnungen für den Verwaltungsvollzug in Erlassen, Rundverfügungen und dergleichen Rechnung tragen. Es hat sich indessen als nachteilig erwiesen, daß die Datenschutzkommission von derartigen Anordnungen, soweit sie nicht im Ministerialblatt der Landesregierung veröffentlicht werden, nicht unmittelbar, sondern bisweilen nur zufällig Kenntnis erhält. Die Datenschutzkommission hat deshalb die Landesregierung gebeten, ihr von derartigen Erlassen, Rundverfügungen usw. unmittelbar nach der Herausgabe Überstücke zur Verfügung zu stellen.

Es ist eine, von den Datenschutzinstitutionen des Bundes und anderer Bundesländer gleichermaßen beklagte Tatsache, daß sie in die Diskussion über Fragen des Datenschutzes auf den verschiedensten Ebenen – interministerielle Kommissionen, Bund-Länder-Kommissionen usw. – noch nicht in dem wünschenswerten Umfang einbezogen sind. An die Landesregierung wird daher die Bitte gerichtet, die Datenschutzkommission, der nach § 17 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes eine Beratungsfunktion übertragen ist, in stärkerem Maße als bisher in Anspruch zu nehmen.

12. Datenschutz in Wissenschaft und Forschung

Bereits in der Einleitung zu diesem Tätigkeitsbericht wurde darauf hingewiesen, daß sich die Datenschutzkommission einer teilweise sachlich unzutreffenden Berichterstattung aus Kreisen der Schulforschung ausgesetzt sieht. So wurde in einem Zeitungsinterview (Die Rheinpfalz, Nr. 212, vom 12. September 1979) die Auffassung vertreten, der Forschung droht erhebliche Gefahren aufgrund von Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit dem Datenschutz, Forschungsarbeiten würden ohne Rechtsgrundlage vorübergehend gestoppt. Noch drastischer wurde es in einer Veröffentlichung mit dem Titel „Datenzugang und Datenschutz – Konsequenzen für die Forschung“ (Vorläufiges Arbeitsexemplar; gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft; Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M. Januar 1979) wie folgt formuliert:

„In einigen Fällen haben fehlgeleitete Datenschutzüberlegungen sogar bereits eindeutige Verstöße gegen die geltende Rechtslage zur Folge gehabt, wie z. B. bei dem Versuch, die Zustimmung zu einer sozialwissenschaftlichen Erhebung von einer inhaltlichen Änderung des Fragebogens abhängig zu machen, was einer unzulässigen Zensur über Wissenschaft gleichkommt.“ Auch hier war, wie die Diskussion mit den Verfassern gelegentlich eines Kolloquiums in der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt ergab, in erster Linie der Ausschuß für Datenschutz gemeint.

Es soll deshalb, im Rahmen dieses Tätigkeitsberichts eine nähere Darstellung des Sachverhalts gegeben werden, der zu unterschiedlichen Auffassungen in diesem Problembereich geführt hat.

Die dem Datenschutz unterliegenden Daten sowie Art und Umfang ihrer Nutzung sind seit dem Jahre 1974 aufgrund des Landesdatenschutzgesetzes anmeldepflichtig. Im Rahmen dieser Anmeldepflicht erhielt der Ausschuß für Datenschutz

Kenntnis von einer geplanten Untersuchung über die Situation der Volksschullehrer bzw. Grund- und Hauptschullehrer in Rheinland-Pfalz und die soziologischen Verhältnisse dieser Berufsgruppe während der vergangenen 50 Jahre. Im Rahmen seiner Aufgaben hatte er die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zu prüfen, wobei er davon ausging, daß diese Prüfung auf eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit beschränkt ist. Er vertrat den Standpunkt, daß angesichts der gegeneinander abzuwägenden Grundrechte (Artikel 1 und 2 des Grundgesetzes und Artikel 5 Abs. 3 des Grundgesetzes) und angesichts der freiwilligen Teilnahme der Befragten eine solche Prüfung nur in einem sehr engen Rahmen stattfinden kann. Er war sich darüber im klaren, daß er seine Auffassung nicht an die Stelle des forschenden Wissenschaftlers setzen und etwa bestimmte Fragen zur Durchführung des konkreten Forschungsvorhabens für nicht notwendig erklären darf. Der Ausschuß für Datenschutz kam aufgrund dieser Überlegungen zu dem Ergebnis, daß der vorgelegte Fragebogen keine Fragen enthielt, die, soweit sie die Verhältnisse der Befragten selbst betrafen, als unzulässig anzusehen waren.

Es war indessen zu berücksichtigen, daß der Fragebogen eine Reihe von Fragen enthielt, die sich auf die Verhältnisse Dritter, also nicht auf die der Befragten selbst, bezogen. Hinsichtlich dieser Fragestellungen fehlte demnach das besondere Merkmal der Zustimmung desjenigen, über den Informationen erfragt werden sollten.

In diesem Bereich gab es tatsächlich zwei Fragen – die Frage nach der Häufigkeit des Kirchenbesuchs dritter Personen und die Frage nach dem Erziehungsstil der Eltern –, die der Ausschuß für Datenschutz für unzulässig hielt.

Er hat daraufhin im Rahmen eines Gesprächs mit den für die wissenschaftliche Untersuchung Verantwortlichen zunächst die Möglichkeit erörtert, den schutzwürdigen Belangen der Probanden durch eine noch weitergehende Anonymisierung bei einem im übrigen unveränderten Fragenkatalog Rechnung zu tragen. Da diese Möglichkeit ohne Gefährdung des Untersuchungszieles nicht zu realisieren war, hat er auf seine Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der Frage nach Kirchenbesuch und Erziehungsstil hingewiesen, woraufhin von den für die Untersuchung Verantwortlichen erklärt wurde, daß man auf diese Fragestellungen verzichten wolle und dieser Verzicht das Untersuchungsziel in keiner Weise gefährde.

Es bestand also in der Behandlung dieser Fragen vollständige Übereinstimmung zwischen den Projektleitern und dem Ausschuß für Datenschutz.

In keinem anderen Falle von Stellungnahmen zu Forschungsprojekten hat die Tätigkeit des Ausschusses für Datenschutz oder der Datenschutzkommission je zu einer inhaltlichen Veränderung von Fragebogen geführt. Der Vorwurf, die Zustimmung zu einer sozialwissenschaftlichen Erhebung sei von einer Änderung des Fragebogens abhängig gemacht worden oder Forschungsarbeiten würden vorübergehend gestoppt, ist im übrigen auch deshalb falsch, weil weder nach dem Landesdatenschutzgesetz aus dem Jahre 1974 noch nach dem novellierten Landesdatenschutzgesetz eine solche Zustimmung der Datenschutzinstitution überhaupt erforderlich ist oder die Möglichkeit besteht, Forschungsvorhaben zu stoppen.

Der Ausschuß für Datenschutz hat – übrigens in gleicher Weise wie der Hessische Datenschutzbeauftragte (vgl. 4. Tätigkeitsbericht – Drucksache 8/435, S. 29) – schon zu einer Zeit, in der eine ausdrückliche gesetzliche Regelung noch nicht existierte, die Forderung erhoben, daß dem Bürger die Rechtsgrundlage für eine Befragung zu nennen ist, oder daß er, sofern er nicht zur Auskunftserteilung aufgrund einer Rechtsvorschrift verpflichtet ist, auf die Freiwilligkeit der Auskunft hingewiesen werden muß. Die Datenschutzkommission sieht sich in dieser Frage, die ebenfalls in der Vergangenheit nicht unbestritten war, bestätigt durch das novellierte Datenschutzgesetz, das eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung enthält, die sogar insofern noch weitergehend ist, als der Betroffene auch darauf hinzuweisen ist, daß ihm wegen einer Verweigerung der Einwilligung keine Nachteile entstehen, und die weiter bestimmt, daß die Einwilligung im Regelfalle der Schriftform bedarf (§ 5 Abs. 2 und 3 des Landesdatenschutzgesetzes).

In der Praxis zeigt sich indessen immer wieder, daß dieser, nunmehr auf einer gesetzlichen Grundlage beruhenden Forderung der Datenschutzkommission nicht oder nur widerstrebend gefolgt wird. Es wird eingewandt, die Information über die näheren Umstände der Befragung und über den Inhalt der Fragebogen könnte die Spontaneität der Antworten und damit das Projekt insgesamt gefährden. Der wissenschaftliche Wert der Untersuchung werde verfälscht.

In mündlichen Erörterungen der Thematik wurde der Datenschutzkommission dargelegt, daß man, um die Eltern der zu befragenden Schüler für eine Mitarbeit zu gewinnen, eine „abgestufte“ Information durchführe: Die Elternbeiräte würden umfassend, die Eltern selbst aber nur über Ziel und Zweck sowie über den wesentlichen Charakter der zu stellenden Fragen informiert.

In einem der Datenschutzkommission im Rahmen einer Anmeldung nach § 10 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes vorgelegten Elternbrief wird der wesentliche Charakter einer Untersuchung an Mädchen im Alter von 10 bis 14 Jahren wie folgt beschrieben:

„Die Untersuchung selbst beinhaltet Messungen am Körper (Größe, Gewicht usw.), Angaben über körperliche Reife sowie einige psychologische Tests.“

Die der Anmeldung beiliegenden Erhebungsmaterialien ließen erkennen, daß insgesamt 49, zum Teil sehr intime körperliche Messungen vorgenommen werden sollten.

Mit der Formulierung „einige psychologische Tests“ wurden folgende Befragungen charakterisiert:

Im Rahmen eines sozialen Motivationstests sollten die Kinder mitteilen, welche der vorgegebenen Aussagen zu bestimmten Sachverhalten zutreffen

Beispiel: Auf dem Heimweg kauft sich ein Junge Kaugummi. Die Verkäuferin irrt sich und gibt ihm zuviel Geld heraus.
Was würdest Du jetzt tun?

- ich würde das Geld behalten
- ich würde der Verkäuferin das Geld zurückgeben

Begründung:

- weil es sonst Betrug wäre
- nur dann, wenn ich das Geld ganz nötig brauche
- weil die Verkäuferin den Verlust aus eigener Tasche ersetzen muß

In einem anderen Fragebogen finden die Kinder eine Liste von Sorgen und Nöten, die Jugendliche ihres Alters als ihre Probleme bezeichnet haben. Die Kinder sollen die Fragen, Wünsche und Aussagen kennzeichnen, die für sie zutreffen.

Beispiele: Ich habe Schuldgefühle mancher Dinge wegen, die ich getan habe.
Ich sehe häßlich aus.
Ich habe keine Chance bei Jungen.
Ich habe einen körperlichen Fehler.
Wo ist die Grenze des Schicklichen bei der Freundschaft mit Jungen?

Anschließend werden die Kinder aufgefordert, ihre besonderen Probleme darzustellen, soweit sie in den vorangegangenen Fragen nicht angesprochen sind.

Daß derartige Befragungsinhalte mit der Formulierung „einige psychologische Tests“ nicht hinreichend genau beschrieben sind, kann wohl nicht bestritten werden.

Bei alledem fehlt in fast keinem Elternbrief der Hinweis, daß die Befragung anonym durchgeführt werde, zu der Besorgnis, die Daten könnten mißbraucht werden, also keinerlei Anlaß bestehe. Letzte Zweifler werden durch den Hinweis beruhigt, das Vorhaben sei bei der Datenschutzkommission angemeldet.

Der Hinweis auf die Anonymisierung ist zwar im Grundsatz zutreffend, denn Name und Anschrift werden bei derartigen Befragungen häufig nicht miterfaßt. Daß eine Reidentifizierung bei Befragungen von Schülern einzelner Klassen schon deshalb möglich ist, weil die Grundgesamtheit gering und überdies nicht nur die Ergebnisse von Einstellungsbefragungen, sondern auch selektive Informationen erfaßt werden, ist den Eltern meistens nicht bekannt, bleibt aber dennoch unerwähnt.

Die Datenschutzkommission hat seit jeher mit Nachdruck die Auffassung vertreten, daß das Grundrecht auf Forschungsfreiheit neben seiner Gewährleistungsfunktion in erster Linie als Abwehrrecht die Forschung vor unzulässigen Eingriffen und Beschränkungen schützt, nicht dagegen als ein subjektiv individuelles Zugriffsrecht auf bestimmte Quellen verstanden werden kann. So ist z. B. unbestritten, daß sowohl die historische wie zeitgeschichtliche Forschung sich nur aus den Quellen informieren können, die ihnen aus allgemeinen Rechtsgründen offenstehen.

Die Wissenschaft genügt den gesetzlichen Geboten des Datenschutzes nur dann, wenn sie für die jeweils beabsichtigte Erhebung personenbezogener Daten die Einwilligung der Betroffenen einholt. Die Einwilligung setzt voraus, daß die Betroffenen – soweit es sich um minderjährige Schüler handelt die Erziehungsberechtigten – über eine genaue Kenntnis des Befragungsablaufs und der Befragungsinhalte verfügen. Eine „abgestufte Information“ wird als unzureichend angesehen.

Die Datenschutzkommission steht mit dieser Forderung keineswegs allein. Sie wird auch von dem Hessischen Datenschutzbeauftragten in seinem 7. Tätigkeitsbericht (Drucksache 9/67, S. 37) erhoben. Dabei geht die Datenschutzkommission nicht so weit, in allen Fällen die Kenntnis des gesamten Fragebogens vor der Entscheidung über die Teilnahme zu

fördern. Häufig wird eine exakte Beschreibung des Untersuchungsablaufs unter Darstellung signifikanter Befragungsbeispiele – hierbei muß es sich keineswegs um Fragen handeln, die in der Erhebung tatsächlich wiederkehren – genügen.

In diesem Zusammenhang gegen die Datenschutzkommission erhobene Vorwürfe, sie ignoriere die in der Fachliteratur immer wieder betonte Erkenntnis, daß eine Information über den Inhalt von Fragebogen zu einer Beantwortung im Sinne sozialer Erwünschtheit führe und daß mit anderen Verfälschungstendenzen zu rechnen sei, ja, daß die völlige Blockierung empirischer Schulforschung abzusehen sei, treffen nicht zu. Es wird übersehen, daß es bei Forschungsvorhaben im Schulbereich in erster Linie darum geht, die Eltern, also nicht die Probanden selbst, über das Verfahren und die Befragungsinhalte zu informieren.

Von den Erziehungsberechtigten wird hingegen erwartet, daß sie gewissermaßen im blinden Vertrauen auf die Nützlichkeit, Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einer Untersuchung die Einwilligung erteilen. Dieser Verfahrensweise ist die Datenschutzkommission stets mit Nachdruck entgegengetreten; sie wird dies auch in der Zukunft tun.

Natürlich ist es für die Schulforschung ein Problem, die Eltern für eine Teilnahme ihrer Kinder an Forschungsprojekten zu gewinnen. Dieses Problem ist aber sicherlich nicht in der Weise zu lösen, daß die Eltern und Kinder über Zweck und Inhalt einer Befragung im unklaren gelassen werden.

Man sollte sich auch fragen, ob die schon heute gelegentlich zu beobachtende mangelnde Bereitschaft zur Teilnahme nicht auf den Überdruß gegen die häufigen Befragungen zurückzuführen ist. Es sollte – wie es der Hessische Datenschutzbeauftragte in seinem 7. Tätigkeitsbericht ausdrückte – überlegt werden, ob dieses Übermaß an Befragungen der Schüler für wissenschaftliche Zwecke nicht herabgesetzt werden kann, und ob nicht bei allen Beteiligten, nämlich bei Schule und Elternhaus wie auch bei Forschern und bei der Schulverwaltung, ein Prozeß des Umdenkens einsetzen sollte.

13. **Schlußbemerkungen**

Die Verbesserungen, die durch die Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes erzielt wurden, sind evident. Gleichwohl sind viele Probleme durch die Einbeziehung der manuellen Verarbeitung personenbezogener Daten in den Schutzbereich des Gesetzes und durch die unvermeidliche Übernahme des unbefriedigenden Dateienbegriffs aus dem Bundesrecht als Anwendungsvoraussetzung für das Datenschutzgesetz überhaupt erst entstanden. Einerseits ist der Datenschutz auch für die manuelle Verarbeitung personenbezogener Daten sicher notwendig. Andererseits führt die Anknüpfung an den Dateienbegriff zu Problemen, die eine Weiterentwicklung des Datenschutzrechts mit dem Ziel besserer Lösungen erfordern.

Die rechtspolitische Diskussion um Fragen des Datenschutzes nimmt an Intensität ständig zu und damit auch die Erkenntnis, daß es keine perfekte Lösung der Datenschutzprobleme gibt. Datenschutz ist eine Aufgabe, die sich ständig neu stellt, die ständig neue Anstrengungen erfordert. Die Datenschutzkommission wird sich bemühen, die Aufgabe eines wirksamen Datenschutzes in Rheinland-Pfalz auch weiter zu erfüllen.

Abg. Dr. Walter Schmitt (Vorsitzender)
Abg. Rudolf Albert Scharping
Abg. Dr. Werner Danz
Alois Schreiner, Präsident des
Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
Walter Becker, Direktor beim Landtag
Rheinland-Pfalz