

LANDTAG DES SAARLANDES

8. Wahlperiode

Drucksache 8/ 1189

04.01.83

V I E R T E R B E R I C H T

über die

Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz gemäß § 20
Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1075 zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Saarländisches
Datenschutzgesetz - SDSG) vom 17. Mai 1978 (Amtsbl.S. 581)

Ausgegeben: 12.01.83

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorbemerkung	1
1. Polizei	
1.1 KpS-Richtlinien, Dateienrichtlinien	4
1.2 Erkennungsdienstliche Richtlinien	6
1.3 Rasterfahndung	7
2. Rechtspflege	
2.1 Schuldnerverzeichnis	8
2.2 Akteneinsichtsrecht	8
2.3 Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen	9
3. Personal	
3.1 Personaldatenschutz	11
3.2 Grundsätze der Personalaktenführung	12
3.3 Amtsärztliche Gutachten	13
4. Schulen, Hochschulen	
4.1 Schülerdaten, Schullaufbahn Timer	16
4.2 Psychologische Tests und Untersuchungen	16
4.3 Lehrerdatei	16
4.4 Lernmittelbeiträge	18
4.5 Weitergabe von Prüfungsergebnissen	19

	Seite
5. Gesundheitswesen	
5.1 Gesundheitsamt	21
5.2 Krankenhaus	22
6. Steuern	24
7. Wissenschaft	26
8. Archive	28
9. Neue Medien	
9.1 Entwicklungsstand und Tendenzen	31
9.2 Datenschutzprobleme	33
9.3 Datenschutzzielvorstellungen	33
9.4 Regelungsbedarf	34
10. Automation in der Verwaltung	
10.1 Stand der Datenverarbeitung	37
10.2 Dezentralisation, Direktzugriff	37
10.3 Auftragsdatenverarbeitung	41
11. Sonstige Bereiche	
11.1 Informationshilfe bei dem Einzug von Rundfunkgebühren	42
11.1.1 Rundfunkgebührenbefreiungsdatei	42
11.1.2 Informationshilfe anderer öffentlicher Stellen	43

	Seite
11.2 Personenstandswesen	44
11.3 Volksabstimmungsgesetz	44
11.4 Gutachterausschüsse, Kaufpreissammlungen zur Ermittlung von Grundstückswerten	46
11.5 Schutz des Sozialgeheimnisses bei der Zusatz- versorgungskasse	47

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Entschlieung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes zu Fragen des Datenschutzes in der Steuerverwaltung.
- Anlage 2: Empfehlung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes zur Sicherstellung des Datenschutzes im Archivwesen vom 27. April 1982.
- Anlage 3: Grundsätze für den Datenschutz bei den Neuen Medien (insbesondere bei Bildschirmtext und Kabelfernsehen)
Beschluß der 7. Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes in Berlin am 11. Dezember 1980 in der Fassung vom 21. Januar 1981.
- Anlage 4: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes über datenschutzrechtliche Regelungen im Staatsvertrag über Bildschirmtext.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt des Saarlandes
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AO	Abgabenordnung 1977
BAT	Bundesangestelltentarif
BBauG	Bundesbaugesetz
Ba.Wü.	Baden-Württemberg
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BrDSG	Bremisches Datenschutzgesetz
BSeuchG	Bundesseuchengesetz
Btx	Bildschirmtext
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (amtliche Sammlung)
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen (amtliche Sammlung)
BVG	Bundesversorgungsgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSRegVO	Datenschutzregisterverordnung
E-LMG	Entwurf Landesmeldegesetz

GewO	Gerwerbeordnung
GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GVG	Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens
Inpol	Polizeiliches Auskunfts- und Informationssystem
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
KDS	Kommunale Datenverarbeitung Saar
KpS	Kriminalpolizeiliche Sammlungen
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LfD	Landesbeauftragter für Datenschutz
LKA	Landeskriminalamt
Lt-Datenschutz-Ausschuß	Landtag des Saarlandes - Ausschuß für Innere Verwaltung (Unterausschuß für Datenschutz)
Lt-Drucksache	Landtagsdrucksache
MdE	Minderung der Erwerbsfähigkeit
MdF	Minister der Finanzen
MdI	Minister des Innern

MfA	Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung
MfK	Minister für Kultus, Bildung und Sport
MfR	Minister für Rechtspflege
MfU	Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen
MiStra	Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
MTL	Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder
Nds.	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N.-W.	Nordrhein-Westfalen
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RSt	Stellungnahme der Ressorts zum ersten und zweiten Bericht des Landesbeauftragten für Datenschutz in der Zusammenfassung des Ministers des Innern vom 9.2.1982.
SDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SR	Saarländischer Rundfunk
StPO	Strafprozeßordnung
TB	Tätigkeitsbericht
ZPO	Zivilprozeßordnung

Vorbemerkung

1. Die unterschiedlichsten Erwartungen verbinden sich mit den Tätigkeitsberichten der Datenschutzbeauftragten. Der im Streit mit der Verwaltung befangene Bürger erwartet vor allem rechtliche Klärung seiner Ansprüche, die Öffentlichkeit zeigt sich interessiert an einfach gelagerten, in der Gewichtung der Interessen eindeutigen Fällen. Empfänger dieses Berichts sind nach dem Gesetz Landtag und Landesregierung. Darum enthält er weder streitentscheidende, quasi-richterliche Urteile, noch kann er eine Fundgrube für medienwirksame, spektakuläre Fälle sein. Auf der Grundlage einer Analyse des Verwaltungshandelns sollen insbesondere Entwicklungen in der Informationsverarbeitung aufgezeigt, die rechtlichen Grundlagen erörtert und Anregungen für Lösungen gegeben werden, die die Schutzbelange des Bürgers ebenso wie die Gesichtspunkte der Praktikabilität berücksichtigen. Selbstverständlich soll dabei auch dem Unterrichtsanspruch der Öffentlichkeit Rechnung getragen werden. Es liegt jedoch auf der Hand, daß Inhalt, Methode und Stil zunächst den Anforderungen genügen muß, die der Arbeitsweise von Legislative und Exekutive entsprechen. Grundlegende Voraussetzung muß eine Einstellung sein, die von einer kritischen, jedoch objektiven Distanz zur Verwaltung bestimmt ist.
2. Die Ressorts haben zum ersten und zweiten Tätigkeitsbericht Stellung genommen. Der vorliegende vierte Tätigkeitsbericht wird deshalb die offenen Fragen und unerledigten Probleme aus den beiden ersten Berichtsjahren darstellen. Ein Urteil über Erfolg oder Mißerfolg der Bemühungen um den Datenschutz sollte nicht voreilig gefällt werden. Man wird insbesondere die weiteren Ressortstellungen zum dritten und vierten Tätigkeitsbericht abwarten müssen, die der zuständige Ausschuß des Landtags für das kommende Jahr angefordert hat (Lt-Datenschutz-Ausschuß vom 15.10.1982).

Im Meldewesen dürften die derzeit noch bestehenden Unsicherheiten durch die Novellierung des Landesmeldegesetzes behoben werden. Im Sozialbereich bietet das 10. Buch des Sozialgesetzbuches eine gesetzliche Grundlage für die Wahrung des Sozialgeheimnisses. Im Polizeibereich ist durch Richtlinien festgelegt, in welcher Weise die schutzwürdigen Belange des Betroffenen und den Erfordernissen der

Gefahrenabwehr und Strafverfolgung Rechnung getragen werden soll. Der LfD wird die Datenverarbeitung auf der Grundlage der genannten Bestimmungen beobachten.

Die Ressortstellungen zeigen jedoch auch, daß in Einzelfragen bereits gute Fortschritte erzielt werden konnten. Beispielfhaft seien aus den beiden ersten Berichtsjahren folgende Punkte erwähnt:

- In Strafermittlungsverfahren sind Schulen gehalten, vorgefertigte Fragebogen zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit kindlicher Zeugen nicht mehr zu verwenden, weil sie den Besonderheiten des Einzelfalls wegen ihrer pauschalisierenden und schematisierenden Wirkung nicht gerecht werden können und deshalb die Gefahr eines Eingriffs in Persönlichkeitsrechte des Kindes besteht.
- Kraftfahrzeugzulassungsstellen dürfen Kraftfahrzeughalterdaten Dritten nur bei Nachweis eines berechtigten Interesses mitteilen.
- Der Umfang der Datenerhebung ist in den Massenverfahren zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten reduziert: Angaben zu den wirtschaftlichen Verhältnissen werden nur noch auf freiwilliger Basis erhoben.
- Bei der Prozeßkostenhilfe werden die Angaben des Antragstellers über seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse in einem besonderen Beiheft geführt, damit sie den sonstigen Beteiligten im nachfolgenden Prozeß nicht bekannt werden.
- Dem Grundsatz, daß die Offenlegung der Privatsphäre des Personals im öffentlichen Dienst nur insoweit gerechtfertigt ist, als es die Einordnung in den Arbeitsbereich erfordert, wird stärker berücksichtigt: bei der Speicherung von Telefonnebenaten, bei der Versendung von Gehaltsmitteilungen, bei der Veröffentlichung von Personalsnachrichten, bei der externen Überprüfung öffentlicher Stellen, bei der Weitergabe von Personalaten an Arbeitsämter.
- Die Adressen von Baubewerbern stellen die Baugenehmigungsbehörden der werbenden Wirtschaft für den Baustelleninformationsdienst nur noch mit Einwilligung der Betroffenen zur Verfügung.

- Krankentransporte werden nicht mehr aufgrund ärztlicher Bescheinigungen mit den gesetzlichen Krankenversicherungen abgerechnet, die Diagnosen und Angaben über die Unfallart enthalten.
- Bei der Statistik wird in stärkerem Maße als bisher darauf geachtet, daß der Umfang der Erhebung und die weitere Datenverarbeitung sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung hält.
- Lohnsteuerkarten, die Kenntnis über Familienstand, Anzahl der Kinder unter 18 Jahren und Religionszugehörigkeit geben, sowie Rückschlüsse auf Körperbehinderungen zulassen, stellen die Gemeinden nur noch verschlossen zu.

Diese Auswahl beweist, in welchem Maße ein grundlegender Wandel in der Behandlung der Informationen über den Bürger im öffentlichen Bereich eingetreten ist. Der Datenschutz ist keine ideologische Schimäre, sondern bereits rechtsstaatliche Wirklichkeit in der öffentlichen Verwaltung.

Weiterhin diskussionsbedürftige Probleme, die bereits Gegenstand der ersten beiden Berichte waren, finden sich vor allem in folgenden Bereichen: Rechtspflege, Personal, Schulen, Gesundheitswesen, Wissenschaft und Personenstandswesen. Insoweit wird auf die Spezialkapitel dieses Berichts verwiesen. Der Katalog offener Fragen wird nach Eingang der weiteren Ressortstellungnahmen fortgeschrieben.

Schwerpunkte dieses Berichts sind außerdem Grundsatzprobleme der "Neuen Medien", des Archivwesens und der Datensicherung bei automatisierter Datenverarbeitung.

1. Polizei

1.1 KpS-Richtlinien, Dateienrichtlinien

In der Ressortstellungnahme des MdI sind die KpS-Richtlinien verschiedentlich angesprochen. Zweifelsfrei ist durch den Erlaß dieser Richtlinien ein wesentlicher Fortschritt in der Frage erzielt worden, inwieweit Datenverarbeitung unter Beachtung schutzwürdiger Belange des Betroffenen im Interesse der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zulässig ist. Dessenungeachtet scheint eine Problematik, die sich aus dem Verhältnis von KpS-Richtlinien und Richtlinien für die Errichtung und Führung von Dateien über personenbezogene Daten (Dateienrichtlinien) ergeben, nicht erkannt zu sein. Die KpS-Richtlinien gelten für den Landesbereich, während die Dateienrichtlinien für das BKA, jedoch nicht für das Saarland in Kraft gesetzt sind. Wegen der Verantwortlichkeit der saarländischen Polizei als Datenlieferant für die beim BKA geführten Dateien (Tz. 3.1 Dateienrichtlinien) sind die Dateienrichtlinien für das Saarland im Interesse der Rechtsklarheit förmlich zu erlassen und bekannt zu geben.

In Dateien werden Anzeigenerstatter, Hinweisgeber und Zeugen nach den Dateienrichtlinien nur im Rahmen zeitlich befristet geführter Spurendokumentationssystemen gespeichert (Tz. 4.2.10). Diese Regelung ist unter Datenschutzgesichtspunkten zu begrüßen, weil die Registrierung an strafbaren Handlungen Unbeteiligter vermieden wird. Das LKA hält sich an diese Regelung, obwohl die Dateienrichtlinien für das Saarland nicht gelten und die KpS-Richtlinien derartiges ausdrücklich nicht vorsehen (Lt-Datenschutz-Ausschuß vom 6.5.1982). Es ist dann allerdings nicht einzusehen, aus welchen Gründen eine dieser Verwaltungsübung entsprechende Klarstellung in den KpS-Richtlinien nicht erfolgen sollte.

Die Errichtung neuer Dateien sollte - wie dies für das BKA bereits vorgesehen ist (Tz. 10 Dateienrichtlinien) - auch für den Bereich des LKA nur aufgrund förmlicher Anordnung ("Dateienstatut") zulässig sein, die insbesondere Zweck, Umfang, betroffenen Personenkreis und Verantwortlichkeiten festlegt. Dies wäre nicht nur im Interesse der Harmonisierung der KpS- und Dateienrichtlinien

wünschenswert, sondern würde auch die Transparenz der Datenverarbeitung erhöhen.

Konventionelle Spezialdateien, die beim LKA geführt werden, sollen nach Integration der Sondermeldedienste in automatisierten Verfahren (Straftäter-Straftaten-Datei) und nach deren weiterem Ausbau als Recherchiersystem entfallen (RSt Tz. 3.9), weil eine parallele Dateiführung in konventioneller und automatisierter Form nicht erforderlich ist. Auch in diesem Zusammenhang könnte sich das "Dateienstatut" als zweckmäßig erweisen, weil die Notwendigkeit der Errichtung neuer Dateien vor allem im Hinblick auf bereits bestehende Informationsmöglichkeiten in jedem Einzelfall leichter geprüft werden kann.

Angaben über den Geschädigten können nach den KpS-Richtlinien in Dateien gespeichert und in anderer Weise - z.B. in Akten - aufbewahrt werden. In Dateien werden sie jedoch beim LKA lediglich als "Verwaltungsdatum" gespeichert, das nicht zu Ermittlungen herangezogen wird (Lt-Datenschuß-Ausschuß vom 6.5.1982). Da eine Vielzahl von Ermittlungen gegen Unbekannt aufgrund von Anzeigen Geschädigter durchgeführt werden müssen, erfolgt der Zugriff auf Akten zweckmäßigerweise mit Hilfe dieses Merkmals. Dieses in Dateien gespeicherte Merkmal sollte jedoch gelöscht werden, wenn es für die Aktenverwaltung nicht mehr erforderlich ist.

Der MdI hat mir mit Schreiben vom 16.8.1982 mitgeteilt, daß in der Zeit vom 1.1.1981 bis 18.7.1982 im Rahmen der die Sachbearbeitung begleitenden Aussonderungsprüfung 3008 Kriminalakten vernichtet sowie die entsprechenden Datenbestände im Inpol-System gelöscht worden seien. Eine "Inaktivsammlung" von 50.207 Akten wurde ebenfalls in 1982 vernichtet. Die nach den KpS-Richtlinien vorgeschriebene Löschung wird regelmäßig bei der Sachbearbeitung - "am gezogenen Fall" - durchgeführt. Täglich werden im LKA auf diese Weise etwa 800 Akten überprüft. Insgesamt wurden nach Auskunft des LKA Ende Juli 1982 82.670 Kriminalakten in diesem Bereich geführt. Ein Beamter des gehobenen Dienstes ist mit der "retrograden" Aussonderung - unabhängig von der laufenden Sachbearbeitung - beauftragt (Lt-Datenschutz-Ausschuß vom 6.5.1982).

Die Aufbewahrungsdauer der Daten kann durch den Ausgang des Verfahrens bei der Staatsanwaltschaft und den Gerichten beeinflusst werden, insbesondere wenn die Entscheidung der Staatsanwaltschaft oder eines Gerichts ergeben, daß die Gründe, die zur Aufnahme in die KpS-Richtlinien geführt haben, nicht zutreffen (Tz. 5.4.3 KpS-Richtlinien). Es ist daher zu bedauern, daß ein Informationsrückfluß aus dem Justizbereich nicht stattfindet.

Die grundsätzliche Regelung über die Löschung in den KpS-Richtlinien ist durch die vorläufige Richtlinien über die "vorgezogene Aussonderung" für eine genau umschriebene Deliktsgruppe aus dem Bereich der Schwerkriminalität modifiziert. Fallgruppen, die an sich nach eigener Aktenlage des LKA zu löschen wären, sind vorerst von der Aussonderung ausgenommen, da sonst Informationsverluste eintreten würden, die die Strafverfolgung und Gefahrenabwehr gefährden. Allerdings wird in solchen Fällen eine Auskunftssperre verfügt, die die Datenweitergabe und -verwertung nur aufgrund einer Güterabwägung zuläßt. Über die endgültige Löschung wird erst nach Einführung eines zentralen Kriminalaktennachweises beim BKA entschieden, der den überregionalen Informationsaustausch erleichtert (Lt-Datenschutz-Ausschuß vom 6.5.1982, RSt Tz. 3.7).

1.2 Erkennungsdienstliche Richtlinien

Ein Petent war, ohne Beschuldigter zu sein, mit seiner ausdrücklichen Einwilligung erkennungsdienstlich behandelt worden. Seine Fingerabdrücke waren dem LKA zur weiteren Bearbeitung und von dort in das zentrale Inpol-System eingegeben worden, obwohl die Speicherung zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich war. Auf die Intervention des LfD wurden die Daten bei den beteiligten Polizeibehörden gelöscht. Ich habe darauf hingewirkt, daß die alsbaldige Löschung von Daten des Erkennungsdienstes, die auf freiwilliger Basis erhoben werden, sichergestellt wird, wenn ihre weitere Aufbewahrung zur Aufgabenwahrnehmung nicht erforderlich ist. Insbesondere sollten die auf freiwilliger Basis aufgenommenen Fingerabdrücke auf dem beigegeführten Formblatt gekennzeichnet werden, damit einer irrtümlichen, weiteren Aufbewahrung und Eingabe in das zentrale Inpol-System beim BKA vorgebeugt wird.

Es ist beabsichtigt, die Voraussetzungen der erkennungsdienstlichen Maßnahmen und ihre Verwertung in Richtlinien näher zu regeln. Jede dieser Maßnahmen stellt einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen dar, die im Hinblick auf die Garantie der Menschenwürde und der freien Entfaltung des Individuums einer besonderen Legitimation bedarf (BVerwGE 26/169, 170; BVerwGE DÖV 1973/752). Die Gefährdung der Privatsphäre, die sich insbesondere durch die technischen Erfassungs- und Speichermöglichkeiten ergeben, sind auf das für die Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit zwingend notwendige Maß zu beschränken (vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13.9.1982, Az.: VIII OE 20/82). In Stellungnahmen habe ich auf der Grundlage von Entschliefungen der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder Anregungen gegeben, durch möglichst konkrete Regelungen von Anlaß, Umfang und Verwendung der Daten - insbesondere durch genauen Hinweis auf die Rechtsgrundlage - die Interessenabwägung im Einzelfall zu erleichtern.

1.3 Rasterfahndung

Durch die Anfrage einer Stelle, die zur Datenlieferung aufgefordert war, wurde ich über den Fall einer Rasterfahndung in Kenntnis gesetzt. Die Rechtsgrundlagen der Rasterfahndung habe ich bereits im 2. TB (S. 16 ff) angesprochen. Im Hinblick auf die Schwere der aufzuklärenden Straftat und die Notwendigkeit in diesem Fall über die konventionellen Ermittlungsmethoden hinaus die Möglichkeit einer Rasterung auszunützen, hielt ich den Vorgang unter der Voraussetzung für unbedenklich, daß insbesondere nach Abschluß der Aktion alle Daten vernichtet werden, die die Polizei nicht aus präventiven und repressiven Gründen benötigt. Oberstes Ziel muß sein, die Gefährdung Unbeteiligter und unschuldig Betroffener so gering wie möglich zu halten.

2. Rechtspflege

2.1 Schuldnerverzeichnis

Die Probleme des nach § 915 ZPO vom Amtsgericht - Vollsteckungsgericht - zu führenden Schuldnerverzeichnisses - insbesondere die Erteilung von Abschriften und Auszügen aus diesem Verzeichnis - wurden auf Anregung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder von den Landesjustizverwaltungen aufgegriffen und mit dem Bundesjustizministerium diskutiert (1. TB S. 30; 2. TB S. 34; RSt Tz. 2.10, 3.15). Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß Abschriften und Auszüge aus den Schuldnerverzeichnissen über die Lösungsfristen hinaus aufbewahrt wurden, die für das Schuldnerverzeichnis selbst gelten. Durch eine breite Streuung des Empfängerkreises, die sich aus der Weitergabe der Abschriften durch die öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen an ihre Mitglieder ergibt, wird die Gefahr des Mißbrauches dieser sensiblen Daten erhöht. Eine Änderung der Vorschriften durch den Bundesminister der Justiz ist bisher noch nicht erfolgt.

2.2 Akteneinsichtsrecht

Der Vorschlag des Bundesministers der Justiz, den er auf Anregung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (1. TB S. 31; 2. TB S. 34), dem Unterausschuß der Justizministerkonferenz unterbreitet hat, die Vorschriften der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) über die Akteneinsicht zugunsten von Privatpersonen - vor allem der von einem Verfahren betroffenen - zu erweitern, ist von den Landesjustizverwaltungen abgelehnt worden (RSt Tz. 2.11). Insbesondere wurden Gründe der Praktikabilität geltend gemacht. Die Länder befürchten, eine Ausdehnung der Akteneinsicht führe zu einem unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand und störe den Arbeitsablauf empfindlich, weil zum Schutze der Interessen anderer Personen (Zeugen, Mitbeschuldigte) die Akten überprüft werden müßten, bevor sie zur Einsicht freigegeben werden könnten. Im übrigen seien die räumlichen und personellen Voraussetzungen nicht gegeben, um die für die "Unversehrtheit des Akten-guts" erforderliche Aufsicht zu gewährleisten.

Der MfR des Saarlandes hat eine Änderung der Nr. 185 Abs. 5 RiStBV dahin in Aussicht gestellt, daß einfach und schnell zu erledigende Auskünfte auch durch Übersendung von Abschriften oder Ablichtungen erteilt werden können. Hierin wäre ein allerdings nur sehr geringer Fortschritt zu sehen. Der Verweis auf das Akteneinsichtsrecht des Anwalts kann insbesondere dann nicht befriedigen, wenn ein Verteidiger nicht bestellt und auch nicht bestellt werden muß. Dem Betroffenen wird generell die Chance genommen, sich bei der Aufbereitung des Prozeßstoffes durch Akteneinsicht zu beteiligen. Es ist nicht auszuschließen, daß sein persönlicher Einsatz für die Rechtsfindung vorteilhaft sein kann.

In diesem Zusammenhang darf darauf hingewiesen werden, daß im Bereich der Jugendhilfe auf der Grundlage des Jugendwohlfahrtsgesetzes ein Akteneinsichtsrecht des Betroffenen nur nach Maßgabe des Ermessens der Behörde gegeben ist (2. TB S. 36). Die Voraussetzungen der Zugangssperre, die durchaus im Interesse der unge störten Entwicklung des Jugendlichen liegen kann, sollte jedoch gesetzlich genau festgelegt werden und sollte nicht dem Ermessen der Behörde überlassen bleiben.

2.3 Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen

Die Überprüfung der Anordnung über die Mitteilungen in Strafsachen (MiStra), die die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bei gleichzeitiger Vorlage von Vorschlägen angeregt haben (2. TB S. 36), ist noch nicht abgeschlossen (RSt Tz. 3.17).

Gegenüber dem allgemeinen Vorbehalt des Ministers für Rechtspflege, ob eine gesetzliche Regelung für die Mitteilung in Strafsachen erforderlich ist, muß die darin liegende "Wesentlichkeit" des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen und die daraus herzuleitende Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung betont werden. Es ist deshalb zu begrüßen, daß der Minister für Rechtspflege im Ergebnis eine bundesgesetzliche Rechtsgrundlage für den Erlaß einer Rechtsverordnung und Zustimmung des Bundesrates für geboten erachtet. Die Justizminister haben überdies anerkannt, daß der Umfang der Mitteilungspflichten mit dem Ziel einer generellen Reduzierung zu überprüfen sei. Im Benehmen mit den jeweiligen Empfängerbehörden soll daher geklärt werden, inwieweit die widerstreitenden Interessen der Allgemeinheit und des Betroffenen anders als bisher zu bewerten sind.

Die Verhandlungen der beteiligten Stellen über eine Vorlage, die eine Arbeitsgruppe der Justizverwaltungen erarbeitet hat, scheinen sich jedoch schwieriger als erwartet zu gestalten.

3. Personal

3.1 Personaldatenschutz

Der Datenschutz im Personalwesen ist von nicht geringer Bedeutung: Wer Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung trägt und dazu verpflichtet ist, Eingriffe in die Privatsphäre des Bürgers zu unterlassen, muß seinerseits davon ausgehen können, daß seine personenbezogenen Daten nicht nur nach den herkömmlichen Regeln - etwa gegen Einsichtnahme durch Unbefugte - geschützt sind, sondern daß der "Dienstherr" auch über eventuelle sonstige Verbesserungen des Schutzes seiner Privatsphäre nachzudenken bereit ist. Der Schutz der Persönlichkeitsrechte beginnt nämlich schon bei der Speicherung und nicht erst bei der Aufbewahrung.

Der MdI hat sich in der Ressortstellungnahme (RSt Tz. 2.15) zu den Auswirkungen des Datenschutzes bei der Behandlung von Personalakten wie folgt geäußert:

"Es ist rechtsdogmatisch unzutreffend, daß die Grundsätze des Datenschutzes, wie sie sich in den Datenschutzgesetzen finden, auf Personalakten anzuwenden seien. Die vom Datenschutzbeauftragten behauptete Berufung auf Artikel 1 und 2 GG verfängt nicht, da die Führung der Personalakten durch Art. 33 Abs. 5 GG legitimiert ist."

Der materielle Personalaktenbegriff umfaßt auch Personaldaten in konventionellen und automatisierten Dateien, so daß insoweit die unmittelbare Anwendung des SDStG nicht fraglich sein kann. Aber auch im übrigen wird man an einer Erörterung von Persönlichkeitsrechten auf der Grundlage der Art. 1 und 2 GG bei der Führung von Personalakten nicht vorbeikommen. Die Verfassung normiert die Grundlagen des Beamtenrechtsverhältnisses (Art. 33 Abs. 5 GG) mit der Wirkung, daß dieses in seiner besonderen Gesetzlichkeit ebenso zum Bestand der verfassungsmäßigen Ordnung gehört wie die Grundrechte. Der Grundsatz der Einheit der Verfassung würde jedoch verkannt, wenn man daraus schließen wollte, daß die Grundrechte völlig aufgehoben seien. Vielmehr müssen beide verfassungsrechtlichen Positionen in einer Weise zum Ausgleich gebracht

werden, daß beide möglichst zur Wirksamkeit gelangen. Deshalb sind die Angehörigen des öffentlichen Dienstes nur insoweit zur Angabe personenbezogener Daten verpflichtet, als es die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und die Einordnung des einzelnen Bediensteten in den Arbeitsbereich erfordert.

3.2 Grundsätze der Personalaktenführung

Der MdI vertritt die Auffassung, daß die Grundsätze der Personalaktenführung - wie sie in seinem Rundschreiben vom 24.5.1968 (GMBI. S. 157) niedergelegt sind - einer Überprüfung nicht bedürfen (RSt Tz. 2.15). Im Interesse des Personaldatenschutzes sind folgende Punkte diskussionsbedürftig:

- Prüfungsakten und unter bestimmten Voraussetzungen auch Beschwerden gegen die Bediensteten sind nach der derzeitigen Richtlinie nicht zu den Personalakten zu nehmen (o.a. Rundschreiben III Nr. 2, 6, 7). Der Negativkatalog dieser Vorgänge sollte unter Berücksichtigung folgender Punkte fortgeschrieben werden:
 - Bewerbungen, die nicht zum Erfolg geführt haben.
 - Niederschriften über Sitzungen von Personalbeschlußgremien.
 - Ausleseverfahren, Eignungsuntersuchungen und Tests.
 - Abschriften des gesamten Scheidungsurteils; regelmäßig genügt der Tenor.
- Der Beamte ist zwar von Amts wegen über Vorgänge zu unterrichten, die sich als falsch erwiesen haben; diese sind - ebenso wie irrtümlich aufgenommene Schriftstücke - auf seinen Antrag hin zu entfernen oder zu vernichten (o.a. Rundschreiben III Nr. 8, Nr. 13). Diese punktuelle Regelung sollte in Richtung auf ein generelles Berichtigungs- und Löschungsrecht des Bediensteten ausgestaltet werden, wenn die Personalakten unrichtige, unzulässige und für die Einordnung in den Arbeits- und Dienstbereich nicht erforderliche Vorgänge enthalten.
- Aus Gründen der Übersichtlichkeit sollten die Sonderregelungen über die Entfernung von Strafvorgängen aus den Personal-

akten (Erlaß des MdI vom 15.4.1971, GMBI. S. 334) mit dem o.a. Rundschreiben zusammengefaßt werden.

- Regelungsbedürftig ist das Verhältnis von Personalakten zu Personaldateien und Registern (o.a. Rundschreiben VII Nr. 2). Dateien sollten grundsätzlich lediglich als reine Hilfsmittel der Aktenverwaltung zugelassen werden. Sie sollten deshalb regelmäßig nur die Identifikationsdaten enthalten. Autoamtierte Dateien bedürfen einer besonderen Freigabe durch die oberste Dienstaufsichtsbehörde (§ 18 Abs. 2 SDSG). Sonstige Dateien sollten nur mit Genehmigung einer vorgesetzten Stelle eingerichtet werden, die die Erforderlichkeit zu prüfen hat.
- Sollen Personalakten nach Aussonderung archiviert werden, sind Einschränkungen der Einsichtnahme durch Archivbenutzer in Betracht zu ziehen.
- Personalakten dürfen derzeit anderen Stellen u.a. zugänglich gemacht werden, wenn ein "berechtigtes Interesse" gegeben ist (o.a. Rundschreiben IV Nr. 2). Die Einsichtnahme Dritter in die Gesamtkarte sollte jedoch nur zulässig sein, wenn dies durch Gesetz oder Rechtsvorschrift gestattet ist oder der Betroffene eingewilligt hat. Dies schließt nicht aus, daß unter Abwägung der Interessen der datenanfordernden Stelle und der schutzwürdigen Belange des Bediensteten einzelne Angaben weitergegeben werden dürfen.

Die ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführten Punkte dürften zumindest den Schluß rechtfertigen, daß die Grundsätze der Personalaktenführung - wie sie im o.a. Rundschreiben niedergelegt sind - diskussionsbedürftig sind. Die Richtlinien aus dem Jahre 1968 sollten fortgeschrieben und den inzwischen veränderten Vorstellungen angepaßt werden.

3.3 Amtsärztliche Gutachten

Die Personalaktenweitergabe im Falle eines psychisch kranken Beamten an andere Personalstellen (1. TB S. 36), bei denen er sich beworben hatte, offenbart einen weiteren Mangel in der Behandlung von Personaldaten, der nicht dadurch ausgeräumt ist - wie

der Minister des Innern meint (RSt Tz. 2.15) -, daß im konkreten Fall aufgrund der Eingabe des Betroffenen medizinische Daten gelöscht wurden. Es bleibt eine offene Frage, inwieweit Gesundheitsdaten aufgrund eines amtsärztlichen Gutachtens zu den Personalakten zu nehmen sind und inwieweit sie anderen Stellen zugänglich gemacht werden können. In einigen Vorschriften wird lediglich die Vorlage eines Zeugnisses verlangt, das die körperliche Eignung des Bewerbers beurteilt (§ 7 BAT, § 10 MTL, § 39 Abs. 2 JArbSchG, §§ 18, 47 BSeuchG). Die Verpflichtung des Amtsarztes zur Weitergabe von medizinischen Daten (Befunde, Diagnosen) allein kann jedenfalls aus diesen Vorschriften nicht hergeleitet werden.

Die Bundesverwaltung folgt nicht mehr der Übung, daß medizinische Befunde und Diagnosen durch die Gesundheitsämter regelmäßig an die Personalstellen weitergegeben werden müssen. In der Regel - insbesondere bei Einstellungen - wird nur das Ergebnis der ärztlichen Untersuchung übermittelt. Bei Entscheidungen des Dienstherrn, die aufgrund eines ihm eingeräumten Ermessens getroffen wurden, kann in Einzelfällen eine ausführlichere Auskunft erteilt werden.

In Bayern haben die Personalstellen den Untersuchungszweck möglichst genau zu beschreiben und besondere Anforderungen zu nennen. Die Zeugnisse der bayerischen Gesundheitsämter enthalten in dienstrechtlichen Angelegenheiten eine "zusammenfassende Äußerung zu den Gutachtensfragen und zur Belastbarkeit" sowie eine "Wertung aller Besonderheiten, die sich aus der Vorgeschichte, Untersuchung im Gesundheitsamt und gegebenenfalls ergänzenden Befunden unter Berücksichtigung etwaiger vom Auftraggeber bezeichneter Anforderungen ergeben" (Formblatt "Gesundheitszeugnis" Anlage 2 zur Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 26.3.1981 (LMB1. Nr. 2/1981). Die "Beurteilungsgrundlage", nämlich Vorgeschichte und Befunde, bleibt bei den Gesundheitsämtern. Aus der Praxis wird berichtet, daß die Gesundheitsämter in Bayern sich auf die Bewertung der vom Auftraggeber gestellten Anforderungen beschränken, ohne daß regelmäßig Gesundheitsdaten offenbart werden.

Der zulässige Inhalt der Gesundheitszeugnisse, der sich an dem Anlaß der Begutachtung zu orientieren hat, bedarf einer abschließenden Klärung. Die Weitergabe von Gesundheitsdaten an andere Stellen dürfte mit Rücksicht auf bisherige Erfahrungen jedenfalls regelmäßig nicht gerechtfertigt sein.

Wenn Gesundheitszeugnisse in Ausnahmefällen, Angaben über Diagnosen und Krankheitsverlauf enthalten, sollten die Gutachten in verschlossenem Umschlag in die Personalakte aufgenommen werden, der mit der Aufschrift versehen ist: "Gesundheitszeugnis! Nur vom Dienstvorgesetzten, von der personalsachbearbeitenden Stelle oder Amtsarzt zu öffnen.". Die Einsichtnahme in die Unterlagen sollte jeweils auf dem Umschlag vermerkt werden.

4. Schulen, Hochschulen

4.1 Schülerdaten, Schullaufbahndaten

Der MfK kündigte an, daß erste Ergebnisse einer umfangreichen Prüfung der Verarbeitung und Behandlung von Schülerdaten einschließlich der Schullaufbahndaten, die durch eine Kommission auch mit dem Ziel durchgeführt werden, eine Vereinheitlichung des Formularwesens zu erreichen, Anfang 1982 vorliegen werden (RSt Tz. 2.17). Die Inkraftsetzung von Richtlinien war für den 1. August 1982 geplant (Lt-Datenschutz-Ausschuß vom 19.3.1982). Ergebnisse dieser Bemühungen lagen bis zum Redaktionsschluß noch nicht vor. Insbesondere sind die gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen zum Dateienregister, das beim LfD geführt wird, noch nicht erfolgt. Die Meldefrist war am 1. März 1979 abgelaufen (§ 8 Abs. 2 DSRegVO). Wenn auch die Zweckmäßigkeit nicht verkannt wird, zunächst eine Vereinheitlichung in der Dateiführung und dem Formularwesen herbeizuführen, bevor die Meldungen zum Datenschutzregister erfolgen, dürfte der Zeitpunkt unaufschiebbar sein, den Willen des Gesetzgebers zu verwirklichen.

4.2 Psychologische Tests und Untersuchungen

Der MfK hat klargestellt, daß in allen Fällen psychologischer Tests und Untersuchungen wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte der Kinder entweder eine formell-gesetzliche Ermächtigung oder die Einwilligung nach ausreichender Aufklärung erforderlich ist (RSt Tz. 3.26). Die gesetzliche Grundlage für den Intelligenztest steht noch aus, der bei der Zurückstellung eines schulpflichtigen, aber noch nicht schulreifen Kindes durchgeführt wird. Überdies muß die Dienstordnung für den schulpsychologischen Dienst fortgeschrieben und den Gegebenheiten des Datenschutzes angepaßt werden (2. TB S. 52).

4.3 Lehrerdatei

Zwei Hauptpersonalräte aus dem Geschäftsbereich des MfK haben um Überprüfung der Neukonzeption des Personalinformationssystems gebeten. Die Beteiligung des LfD ist gesetzlich ohnehin beim

erstmaligen Einsatz von automatisierten Verfahren oder deren wesentlicher Änderung vorgesehen (§ 18 Abs. 4 SDSG). Die vom MfK vorgelegte Hauptuntersuchung beschränkte sich auf die Angabe allgemeiner Ziele auf hohem Abstraktionsniveau (Bildungsplanung, Schulverwaltung, Statistik), die eine nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gebotene Abwägung zwischen den Erfordernissen der Verwaltung und den Persönlichkeitsrechten des betroffenen Lehrers nicht erlaubte. Im weiteren Verlauf der Prüfung wurden die Verwendungszusammenhänge klargestellt und auf diese Weise Maßstäbe auf "operationaler Ebene" für die Güterabwägung gewonnen. Der Bedienstete soll durch die Personaldatenverarbeitung zur Offenlegung seiner Privatsphäre nur insoweit gezwungen sein, als es seine Einordnung in den "Arbeitsprozeß" erfordert. Einige Merkmale aus dem ursprünglich vorgesehenen Datenkatalog erwiesen sich als nicht erforderlich. Der MfK hat auf die weitere Verwendung verzichtet.

Die Transparenz der Datenverarbeitung ist auf der Grundlage der nunmehr anlaufenden Detailuntersuchung gewährleistet, da für die vorgesehene Stapelverarbeitung auch die Auswertungen im voraus festgelegt sein müssen. Dieser Aspekt ist nicht nur bedeutsam im Hinblick auf die Akzeptanz eines solchen Systems im Personalbereich, die für seine Funktionsfähigkeit unerlässlich ist. Die Beteiligung von Einrichtungen der Personalvertretung an Personalentscheidungen, denen der MfK den Bericht über die Hauptuntersuchung bereits übersandt hat, bleibt dann sinnvoll, wenn die Datenverarbeitung, insbesondere die Verwendungsmöglichkeiten der Personaldaten überschaubar bleiben.

Die eindeutige Abgrenzung zu anderen Datenverarbeitungssystemen ist unerlässlich, wenn nicht die Aufgaben- und Befugnisordnung der öffentlichen Stellen unterlaufen und einer unzulässigen Mischverwaltung Vorschub geleistet werden soll. Deshalb ist die Verbindung zu anderen automatisierten Dateien nicht ohne weiteres möglich. Auch insoweit wird die Detailuntersuchung Klarheit schaffen.

Die Rechte der betroffenen Bediensteten, nämlich ihr Anspruch auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung werden bei der weiteren Entwicklung des Verfahrens beachtet. Der Datenschutz wird durch ein Datensicherungssystem ergänzt, das insbesondere die

Zugriffsberechtigung auf die Daten, die Benutzerkontrolle und eine sichere Aufbewahrung der Erfassungsbelege und Auswertungslisten gewährleistet.

4.4 Lernmittelbeiträge

Um Mißbräuchen bei der Gewährung von Lernmittelbeiträgen vorzubeugen, ist das Antragsverfahren in 1982 geändert worden. Im Gegensatz zu früheren Jahren reicht nicht mehr die Erklärung aus, daß eine bestimmte Einkommensgrenze nicht überschritten sei. In den Antragsformularen, die vom Lehrer zu bearbeiten sind, werden eine Reihe von Angaben verlangt, die Rückschlüsse nicht nur auf die Einkommensverhältnisse, sondern auch auf den Sozialstatus der Betroffenen zulassen. Neben dem Einkommen, den gezahlten Steuern werden Angaben über Vorsorgeaufwendungen, Bezüge aus Sozialversicherungsrente, Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld, Krankengeld, Mutterschaftsgeld, Renten aus gesetzlicher Unfallversicherung, Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz verlangt. Die Summe der verschiedenen Einkommensquellen, die der Erziehungsberechtigte bei der Antragstellung darzulegen verpflichtet ist, durchleuchten den privaten Bereich in einem Umfang, daß Auswirkungen auf die Einschätzung der betroffenen Eltern und Kinder erwartet werden müssen. Die wirtschaftliche Existenzgrundlage und das soziale Umfeld wird aufgrund von Informationen aufgezeigt, die regelmäßig in anderen Bereichen einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen (Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis). Schicksalhafte Ereignisse werden offenbart (Unfall, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit).

Eine gerechte Verteilung der für Lernmittelbeiträge vorgesehenen Mittel begründet zwar eine Mitwirkungspflicht des Antragstellers zur Feststellung seiner Bedürftigkeit im Hinblick auf seine Einkommensverhältnisse. Das Ausmaß der Offenlegung gegenüber dem Lehrer läßt jedoch Zweifel aufkommen, ob die Grenzen zwischen dem staatlichen Erziehungsauftrag, dem Sozialstaatsgedanken und den Persönlichkeitsrechten der Kinder und Erziehungsberechtigten noch eingehalten werden. Gerade im Schulrechtsverhältnis ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die Grenzen der Ausübung von Grundrechten zu markieren, da sie dort "oft flüchtig und schwer auszumachen sind"

(BVerfGE 74/46,80). Die Datenspeicherung ist grundrechtsrelevant, wenn sie eine umfassende Einsichtnahme in die persönlichen Verhältnisse des Bürgers ermöglicht und damit erhebliche Auswirkungen auf die Bewertung der Betroffenen durch andere erwartet werden müssen. Hierdurch kann der Lehrer in Konflikte geraten, so daß die Grenzen zwischen seinem staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag und den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen nicht mehr erkennbar sind. Gegenüber einem Verwaltungshandeln dieser Art müssen erhebliche Bedenken aufkommen, die eine eindrucksvolle Stütze in den bei mir eingegangenen Beschwerden finden.

Dessenungeachtet hat sich der Umfang der Datenerhebung stets auf das zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung unerläßliche Minimum zu beschränken. Die Glaubwürdigkeit der Antragsteller wird durch den Umfang der geforderten Angaben nicht so entscheidend erhöht, daß ihre Mitteilung unerläßlich wäre. Belege müssen nicht vorgelegt werden, so daß die Angaben ohnehin nicht überprüft werden können. Die Einkommensverhältnisse im einzelnen können aufgrund der schriftlichen Einwilligung der Antragsteller bei anderen öffentlichen Stellen, die über die Informationen verfügen, überprüft werden. Eine aufgeblähte Datenvorratshaltung durch Aufbewahrung der Formulare in den Schulen ist dann nicht erforderlich, da die Anträge Einzelangaben in dem bisherigen Umfang nicht enthalten müssen. In meinen Vorschlägen zur künftigen Gestaltung des Verfahrens, gehe ich davon aus, daß die Selbstveranlagung der Eltern beibehalten werden soll. Die ordnungsgemäße Antragstellung soll dadurch unterstützt werden, daß die bisher verlangten Einzelangaben in Form eines "Abrißformulars" zur eigenständigen Überprüfung ihrer Einkommensverhältnisse den Antragstellern zur Verfügung gestellt und zum Verbleib bei ihnen selbst überlassen werden. Der Appell an die Ehrlichkeit der Antragsteller wird unterstützt durch die drohende Möglichkeit einer Überprüfung bei anderen öffentlichen Stellen auf der Grundlage ihrer Einwilligung.

4.5 Weitergabe von Prüfungsergebnissen

Ein Petent hat sich darüber beschwert, daß an der Universität des Saarlandes Klausurergebnisse namensbezogen durch Aushang bekannt gegeben werden. Unter Hinweis auf das an der Universität Kaiserslautern bereits praktizierte Verfahren, wonach in solchen Fällen

lediglich die Immatrikulationsnummer angegeben wird, habe ich die Universität des Saarlandes um geeignete Maßnahmen gebeten, die die schutzwürdigen Belange des Studenten berücksichtigen.

Zu einem ganz anderen Ergebnis bin ich auf die Eingabe eines Petenten im Falle der Weitergabe von Ergebnissen einer Zwischenprüfung durch eine Kammer an Berufsschule und Ausbildungsbetrieb gekommen. Die im dualen Berufsbildungssystem beteiligten Stellen, Ausbildungsbetriebe und Berufsschulen, haben ein berechtigtes Interesse daran, über den Ausbildungsstand, der sich in dem Ergebnis der Zwischenprüfung nach § 42 Berufsbildungsgesetz niederschlägt, informiert zu werden.

Der Ausbildungsbetrieb insbesondere muß an den Leistungsnachweisen interessiert sein, um Mängel in der Ausbildung ausgleichen zu können. Bei Nichtbestehen der Abschlußprüfung muß auf Verlangen des Auszubildenden der Ausbildungsvertrag um ein Jahr verlängert werden (§ 14 Abs. 3 Berufsbildungsgesetz).

5. Gesundheitswesen

5.1 Gesundheitsamt

Werden medizinische Daten und damit Informationen aus dem intimsten Bereich des Betroffenen durch öffentliche Stellen verarbeitet, bedarf es nach der vom Bundesverfassungsgericht vertretenen Wesentlichkeitslehre einer formell-gesetzlichen Ermächtigung oder der Einwilligung des Betroffenen (vgl. 1. TB S. 46 ff). Der MfA hat die Schwachstellen des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens (GVG) vom 3. Juli 1934, das für die Aufgabenwahrnehmung durch die Gesundheitsämter heute noch maßgebend ist, durchaus anerkannt, sieht jedoch vorerst keinen Zwang für eine Novellierung (RSt Tz. 3.27). Die Verabschiedung eines Gesundheitsdienstgesetzes in anderen Bundesländern - Berlin und Schleswig-Holstein - sowie verschiedene Gesetzgebungsvorhaben in Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz verdeutlichen die Notwendigkeit, die sich aus dem GVG ergebenden Unsicherheiten durch eine allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügende gesetzliche Regelung zu ersetzen.

Der Informationsverarbeitung bei der Betreuung psychisch Kranker im Vorfeld der Zwangseinweisung vermag das GVG nicht gerecht zu werden. Die Differenzierung zwischen Maßnahmen auf freiwilliger Basis und Zwangsmaßnahmen, ohne daß eine Unterbringung erforderlich ist, kann auf der Grundlage des Regierungsentwurfs zum Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke (Lt-Drucksache 8/606) besser gelingen, wenn meine Ergänzungsvorschläge berücksichtigt werden (3. TB S. 31 ff und Anlage 2). Der Entwurf könnte ein erster Schritt sein, die Rechtsgrundlagenproblematik in einem Teilbereich der medizinischen Informationsverarbeitung zu beheben.

Es ist bedauerlich, daß die - auch seitens des MfA (RSt Tz. 3.27) - an sich für notwendig gehaltene Richtlinie zur Regelung der Einzelheiten der Informationsverarbeitung in den Gesundheitsämtern noch nicht erlassen worden ist. Meine Überprüfung des Gesundheitsamtes Neunkirchen datiert vom 9.8.1979. In allen Tätigkeitsberichten wurde die Problematik eingehend erörtert (1. TB S. 46 ff, 2. TB S. 54 ff, 3. TB S. 27 ff). Lediglich im Bereich des Ge-

sundheitsamtes Saarbrücken sind Regelungen getroffen worden, die Datenschutzaspekte in vieler Hinsicht berücksichtigen. Diese Teilregelung hat jedoch zur Folge, daß die Gefahr der Ungleichbehandlung des Bürgers mangels einer Richtlinie für alle Gesundheitsämter nicht ausgeschlossen werden kann. Das Formularwesen bedarf der Überprüfung, um den zulässigen Datenumfang bei der Erhebung und die Freiwilligkeit der Beratung und Untersuchung in den Bereichen zu gewährleisten, die nicht zu den hoheitlichen Pflichtaufgaben der Gesundheitsämter gehören. Nach § 13 Abs. 2 SDSG bedarf es eines Hinweises auf die zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder die Freiwilligkeit der Angaben. Kriterien für Lösungs- und Aussonderungsfristen sind zu entwickeln. Die Verwendung der Daten aus der Zentraldatei, die Gesundheitsdaten eines großen Teils der Bevölkerung aus den verschiedensten Aufgabengebieten eines Gesundheitsamtes enthält, ist zu regeln (3. TB S. 28 f).

5.2 Krankenhaus

Die Probleme des Datenschutzes in Krankenhäusern werden derzeit im "Düsseldorfer Kreis", in dem die obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im privaten Bereich zusammenarbeiten, mit der Deutschen Krankenhausgesellschaft mit dem Ziel erörtert, die Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB) den Erfordernissen anzupassen. Der LfD beteiligt sich an diesen Gesprächen. Zur automatisierten Patientenaufnahme (Programmsystem "Patsys"), die in den saarländischen Krankenhäusern eingeführt werden soll, hat der LfD Stellung genommen. Die in Aussicht genommene weitere Abstimmung vor der endgültigen Freigabe hat noch nicht stattgefunden (RSt Tz. 3.29). Einigkeit mit dem MfA besteht darüber, daß zwischen der Datenverarbeitung im administrativen und medizinisch -pflegerischen Bereich eines Krankenhauses entsprechend der unterschiedlichen Aufgabenstellung differenziert und der Datenaustausch zwischen beiden dementsprechend gesteuert werden muß (RSt Tz. 2.24).

Der Ergänzungsvorschlag des LfD zu dem Entwurf des Saarländischen Krankenhausgesetzes (Anlage zum 1. TB), der nach Beendigung der

7. Legislaturperiode der Diskontinuität zum Opfer gefallen ist, bleibt Maßstab für die weitere Beurteilung der Datenverarbeitung im Krankenhaus.

6. Steuern

Von den verschiedenen Problemen im Steuerbereich, die ich im ersten und zweiten Tätigkeitsbericht angesprochen habe, sind die Kontrollbefugnis des LfD, der Auskunftsanspruch des Steuerpflichtigen und die Datenvorratsspeicherung der Steuerverwaltung umstritten geblieben. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich mit den genannten Fragen eingehend befaßt und ihre gemeinsame Haltung in einer Entschlieung zum Ausdruck gebracht (Anlage 1). Insbesondere kann der Auffassung der Finanzbehörden nicht gefolgt werden, daß das Steuergeheimnis der Kontrollbefugnis entgegen stehe (RSt Tz. 2.33). Das Landesdatenschutzgesetz enthalten eine ausdrückliche, gesetzliche Befugnis zur Offenbarung gegenüber den Datenschutzbeauftragten (§ 20 Abs. 1 SDSG), die auf bundesgesetzlicher Ermächtigung (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 BDSG) beruht.

Der Umfang des Auskunftsanspruchs des Steuerpflichtigen schränkt die Finanzbehörde durch eine extensive Auslegung der Ausnahmeregelung (§ 7 Abs. 6 Nr. 3, § 8 Abs. 2 SDSG) ein. Danach hat der Steuerpflichtige keinen Anspruch auf Dateidaten, soweit sie der Steuerverwaltung "zur Überwachung und Prüfung" im Anwendungsbereich der Abgabenordnung dienen. Nach Auffassung der Finanzbehörden ist danach nahezu der gesamte Bereich des steuerlichen Festsetzungs- und Erhebungsverfahrens von der Auskunft ausgenommen. Sinn und Zweck der Beschränkung der Auskunft ist es, eine Ausforschung der Steuerbehörden zu vermeiden, die den ordnungsgemäßen Vollzug der Steuergesetze beeinträchtigen könnte. Das mag allenfalls für die Dateien der Betriebsprüfung, der Steueranordnung, der Steueraufsicht und des Steuerstrafrechts zutreffen. Im übrigen ist jedoch die Funktionsfähigkeit der Finanzbehörde durch Auskünfte nicht reduziert, weil der Betroffene die Daten entweder selbst in der Steuererklärung mitgeteilt hat oder sie aus dem Steuerbescheid erfährt.

Zur Datenvorratshaltung teilt zwar die Finanzbehörde meine Auffassung, daß Daten nur erfaßt und verarbeitet werden dürfen, soweit sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind (RSt Tz. 2.34). Im einzelnen bestehen jedoch erhebliche Meinungsunterschiede. Im Rahmen der Erhebung der Kfz-Steuer im automatisierten Verfahren gibt der Steuerpflichtige durch die Einzugsermächtigung seine Bankverbindung preis, deren Ver-

wendung nur zu Erstattungszwecken der MdF nicht anerkennen will (RSt Tz. 3.36). Auch für Erstattungen in anderen Verfahren wird die Angabe der Bankverbindung häufig verlangt. Es ist nicht auszuschließen, daß die Bankkonten zur Überwachung herangezogen werden.

Ein weiterer Aspekt ist die Frage nach der Zulässigkeit der Kontrollmitteilung anderer Behörden an die Finanzbehörden, die durch Datenübermittlung zu jener Datenvorratshaltung führt, die diskussionsbedürftig erscheint. Die steuerbehördlichen Aufklärungsmaßnahmen sind wegen ihres Eingriffscharakters auf eine eindeutige Rechtsgrundlage zu stellen, die so auszugestalten ist, daß - anders als bisher - nur im unbedingt erforderlichen Umfang Kontrollmitteilungen erfolgen.

Der Betroffene sollte überdies durch Übersenden der Durchschrift oder in anderer geeigneter Form unterrichtet werden.

7. Wissenschaft

Eventuelle Beschränkungen der Wissenschaft sind vor allem die Folge von Geheimhaltungsvorschriften mit langer Tradition. Insbesondere sind zu nennen das ärztliche Berufsgeheimnis und das Statistikgeheimnis. Auf die Bedeutung der ärztlichen Schweigepflicht bei der Forschung hat auch der Deutsche Ärztetag 1982 hingewiesen (vgl. auch wissenschaftlicher Beirat der Bundesärztekammer, Deutsches Ärzteblatt 1981 S. 1443). Es gehört im übrigen zu den Beratungsaufgaben des LfD darauf hinzuwirken, daß ungerechtfertigte Behinderungen der Forschung vermieden werden. Deshalb sollten sich in Zweifelsfällen Wissenschaftler an mich wenden.

Die Gesichtspunkte, die bei der Beurteilung des Datenzugangs der Wissenschaft zu beachten sind, wurden bereits im 1. TB (S. 59 ff) dargestellt. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage ist unumstritten. Der MfK hat meine für die empirisch-soziologische Forschung entwickelten Grundsätze anerkannt und ihre Beachtung zugesagt (RSt Tz. 2.27). Auch im übrigen enthalten die Ressortstellungnahmen grundsätzliche Zustimmung (RSt Tz. 2.29, Tz. 2.30). Es wäre allerdings vermessen, hieraus ableiten zu wollen, daß die Datennutzung für wissenschaftliche Projekte in der Praxis völlig problemlos geworden sei. Dies gilt vor allem für die zeitgeschichtliche und medizinische Forschung, bei denen Gefahren für die Persönlichkeitsrechte naheliegen. Das Spannungsverhältnis zwischen den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen und der Wissenschaftsfreiheit eröffnet jedoch zahlreiche Möglichkeiten, eine "praktische Konkordanz" zwischen beiden Verfassungspositionen herbeizuführen, die jeder der beiden größtmögliche Wirksamkeit einräumt. Ist das Forschungsziel ohne Verwendung personenbezogener Daten nicht erreichbar, wird man grundsätzlich die Einwilligung der Betroffenen verlangen müssen, weil der Betroffene nicht gegen seinen Willen zum Gegenstand von Wissenschaft und Forschung gemacht werden kann (BVerfGE 27/7; vgl. auch Bericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Datenschutz im Bereich der Medizin, Lt-Drucksache Rh-Pfalz 9/2504, Tz. III 1 c). Von diesem Grundsatz sind Ausnahmen im Interesse der wissenschaftlichen Fortschritts unerläßlich, wenn insbesondere die Möglichkeiten der Anonymisierung nicht genutzt werden können, die Einwilligung nicht ohne Nachteile für den Gesundheitszustand des Betroffenen eingeholt werden kann und ein überragendes Interesse der Allgemeinheit an dem Ergebnis einer Untersuchung anzu-

erkennen ist. Zum Schutze der Betroffenen ist ein hoher Standard technisch-organisatorischer Maßnahmen notwendig, deren Qualität nicht ohne Einfluß auf das Ausmaß der Verwendung personenbezogener Daten zu wissenschaftlichen Zwecken sein kann. Überdies ist wegen der Tiefe des Eindringens in die Privatsphäre des Betroffenen eine ausdrückliche, gesetzliche Ermächtigung erforderlich, die die Voraussetzungen der Zulässigkeit und die Rahmenbedingungen der Datenverarbeitung festlegt. Dies gilt vor allem, wenn das Arztgeheimnis durchbrochen wird. Die Bestimmungen der Datenschutzgesetze können wegen der Unschärfe und Unbestimmtheit ihrer Begriffe dem Wissenschaftler nicht weiterhelfen. Der jeweiligen Interessenlage werden am ehesten spezielle, bereichsspezifische Vorschriften gerecht. Für die Sozialverwaltung hat der Gesetzgeber diese Möglichkeit bereits genutzt (§ 75 SGB X). Vorschläge für eine gesetzliche Regelung habe ich bereits als Ergänzung zum Entwurf eines Saarländischen Krankenhausgesetzes (1. TB S. 67 ff) und zum Entwurf eines Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke (3. TB Anlage 2) entwickelt. Für die zeitgeschichtliche Forschung kann in einem Archivgesetz eine Grundlage für den Abbau des Spannungsverhältnisses zwischen den Grundrechtspositionen gefunden werden (vgl. Tz. 8). Der MfA will das Modell datenschutzgerechter Datennutzung bei der medizinischen Forschung, wie ich es als Ergänzung zum Entwurf eines Krankenhausgesetzes vorgeschlagen habe, bei der Organisation des vom Bund geförderten Saarländischen Krebszentrums innerhalb der Universitätskliniken erproben (RSt Tz. 2.31). Ich knüpfe daran die Erwartung, daß im Interesse eines Ausgleichs zwischen den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen und der Wissenschaftsfreiheit eine bereichsspezifische, gesetzliche Regelung zum Vorteil aller gefunden wird.

8. Archive

Der gelegentlich erhobene Vorwurf, die Datenschutzgesetze behinderten die Arbeit der Archive in unangemessener Weise, entspricht nicht der tatsächlichen Rechtslage. Der Anwendungsbereich der Gesetze ist auf Dateien beschränkt, die nur in geringem Umfang für archivwürdig gehalten werden. Ich kann nicht ausschließen, daß sich dies angesichts der rasanten Entwicklung der Computertechnik ändern kann. Die sich daraus eventuell ergebende, weiterreichende Anwendung der Datenschutzgesetze ändert jedoch nichts daran, daß die Funktion der Archive nicht beeinträchtigt wird. Die Datenschutzgesetze verpflichten nicht dazu, personenbezogene Daten zu löschen, deren Kenntnis die speichernden Stellen nicht mehr für ihre Aufgaben benötigen. Gelöscht werden müssen in diesen Fällen Daten nur, wenn der Betroffene es verlangt (§ 17 Abs. 4 SDSG). Dies ist aber, wie die Erfahrung zeigt, nur selten der Fall. Die Sperrung von Daten, die nach Aufgabenerfüllung erfolgen muß (§ 17 Abs. 1 Satz 2 SDSG), bewirkt zwar grundsätzlich ein Verarbeitungsverbot, schließt aber eine Verwendung der Daten u.a. dann nicht aus, wenn ihre Nutzung für wissenschaftliche Zwecke unerläßlich ist. Diese Regelung rechtfertigt in noch näher festzulegenden Grenzen durchaus auch die Datenweitergabe an die Archivverwaltung. Andererseits muß man jedoch feststellen, daß außerhalb des Anwendungsbereichs der Datenschutzgesetze die Aktenaussonderung meist nur erfolgt, wenn dies aus räumlichen Gründen wegen Platzmangels notwendig erscheint. Unterlagen werden generell immer zu lange aufbewahrt. Aber auch im Rahmen regelmäßig durchgeführter Aussonderungen wird den Belangen der Archivverwaltung Rechnung getragen. Die Behörden sind verpflichtet, bei solchen Aktionen ihre Unterlagen zur Archivierung anzubieten. Der Aussonderung muß die Feststellung archivwürdiger Unterlagen vorausgehen, damit die Archive in ihrer Funktion als das "notwendige Gedächtnis der Nation" erhalten bleiben.

Eine andere Frage ist es, inwieweit Archive zur Benutzung freigegeben werden dürfen. Ein Vorgang aus dem Berichtszeitraum vermag die Problematik der Archivbenutzung unter Datenschutzgesichtspunkten aufzuhellen. Im Rahmen des jährlich veranstalteten "Schülerwettbewerbs Deutsche Geschichte um den Preis des Bundespräsidenten" über das Thema "Alltag im Nationalsozialismus" wurden Jugendliche aufgefordert, den

Spuren der NS-Zeit in ihren Heimatorten nachzugehen. Um in Unterlagen mit personenbezogenen Informationen einsehen zu können, bedurften die Schüler der Unterstützung insbesondere öffentlicher Stellen. In einer Stellungnahme an den MfK habe ich darauf hingewiesen, daß bei dem Wettbewerb zwei grundlegende Positionen im Widerstreit zueinander stehen: Nämlich einerseits die Persönlichkeitsrechte der noch lebenden Betroffenen, zu denen die in die Gewaltherrschaft Verstrickten und deren Angehörige ebenso zählen wie die Opfer der NS-Herrschaft und deren Angehörige; andererseits das allgemeine Interesse, die Ereignisse der jüngsten Geschichte aufzuhehlen und damit einen Beitrag zur Vergangenheitsbewältigung zu leisten und dem gelegentlich beklagten Mangel an Geschichtsbewußtsein der Jugend abzuhelpen. Die überaus schwierige Definition des Forschungsbegriffs erleichtert die Problematik keineswegs. Bei Personen der Zeitgeschichte ist das Persönlichkeitsrecht zwar eingeschränkt, jedoch nicht völlig aufgehoben. Wenn der Wettbewerb die Jugend insbesondere zu Untersuchungen der Zeitgeschichte ihrer Heimatorte anregen soll, dürfte der Anteil der Personen der Zeitgeschichte regelmäßig gering sein. Die amtliche Tätigkeit von Richtern, Staatsanwälten und Beamten hingegen, die auf die Öffentlichkeit bezogen und wegen deren rechtlicher Gebundenheit der Selbstbestimmung entzogen ist, muß der Nutzung zu Forschungszwecken offenstehen, soweit nicht private Verhältnisse betroffen sind. Die Auflösung des Interessenkonflikts, der im übrigen ungeachtet des Anwendungsbereiches der Datenschutzgesetze besteht, ist im einzelnen außerordentlich schwierig. Im kommunalen Bereich kann zudem wegen des häufigen Mangels förmlicher Aussonderung nicht immer damit gerechnet werden, daß zwischen "Altakten" und Archiven unterschieden wird. Vollständige, nicht nach den Gesichtspunkten der Archivwürdigkeit nur ausschnittsweise aufbewahrte Bestände sind besonders gefahrenträchtig für die Persönlichkeitsrechte noch lebender Personen und bedürfen deshalb bei der Abwägung über die Zulässigkeit der Nutzung sorgfältiger Prüfung. Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse aufgrund von Spezialvorschriften (Ärztliche Schweigepflicht, Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis) stehen der Einsichtnahme entgegen. Insoweit ist auch ein postmortaler Datenschutz zu gewährleisten. Die ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgezeigten Probleme, die sich insbesondere bei der zeitgeschichtlichen Forschung stellen, geben einen Einblick in die Schwierigkeiten bei der Nutzung von Archiven.

Ein Arbeitskreis der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat im Zusammenwirken mit Vertretern des Archivwesens Vorschläge für eine gesetzliche Regelung erarbeitet (Anlage 2). Die Notwendigkeit eines Archivgesetzes wird auch von Seiten der Archivverwaltung grundsätzlich anerkannt, weil bedeutsame Fragen des Gemeinschaftslebens zu regeln sind, die einer Entscheidung des Gesetzgebers bedürfen. In dem Spannungsverhältnis zwischen der Aufgabe der Archive als "Gedächtnis der Nation" einerseits und den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen andererseits wird ein Interessenausgleich angestrebt. Archivgesetze sind geeignet, die Rechte und Pflichten der Archive, der datenliefernden Verwaltungsstellen, der Benutzer und der Betroffenen festzulegen und gegeneinander abzugrenzen. Dabei muß dem Schutzbedürfnis der Bürger ebenso entsprochen werden wie dem Zweck der Archive, die Informationsgrundlage der historischen Forschung zu sichern.

9. Neue Medien

9.1 Entwicklungsstand und Tendenzen

Informationsverarbeitung und Informationsübermittlung wachsen immer mehr zusammen. Das Telefon, der Fernschreiber (Telex) und der Fernkopierer (Telefax) sind bereits zu intelligenten, prozessorgesteuerten Kommunikationsmitteln (Bildschirmtext, Teletex) weiterentwickelt worden und können mit neuartigen Verwendungsmöglichkeiten eingesetzt werden. Die stürmische Entwicklung der Computertechnik beginnt sich auf die Nachrichtentechnik auszuwirken (rechnerunterstützte Telekommunikationssysteme). Seit 1955 hat das Fassungsvermögen gleich großer Speichereinheiten in jedem Jahrzehnt um das Hundertfache zugenommen. Im gleichen Zeitraum sind auch die Preise drastisch gefallen; die Kosten betrugen alle fünf Jahre nur noch ein Zehntel des vorangegangenen Zeitintervalls. Die Nachrichtentechnik wendet sich gleichzeitig neuen Übertragungsverfahren zu. Breitbandnetze werden - erst recht bei Verwendung von Glasfaserkabeln in der Zukunft - zu einer gewaltigen Kapazitätssteigerung und Beschleunigung der Nachrichtenübertragung führen. Diese Neuerungen sind geeignet, die bestehende Kommunikationsstruktur nicht nur quantitativ zu ergänzen, sondern qualitativ zu verändern. Rundfunk und Presse werden die Massenkommunikation in neuen Diensten organisieren und die derzeit bestehende Frequenzverknappung überwinden. Vor allem aber werden neuartige, interaktive, individuelle Kommunikationsformen angeboten werden, die sich auf das gesellschaftliche Leben auswirken können. Die Bezeichnung "Neue Medien" für diese technische Entwicklung ist insofern irreführend, weil ihre Auswirkungen sich eben nicht nur auf die Massenkommunikation beschränkt. Dies gilt sowohl für "Bildschirmtext", ein Dienst, der derzeit bereits in Berlin und Nordrhein-Westfalen erprobt wird, als auch für Kabelanlagen in der fortgeschrittensten technischen Ausbauf orm mit "Rückkanal". Der Trend zur "Individualisierung" kann sich durch die zunehmende multifunktionale Verwendung von Kommunikationsgeräten und -wegen noch verstärken. Der Fernsehapparat mit den verschiedensten Zusatzgeräten (Videorecorder, Videokamera,

Kassettenrecorder, Bildplattenspieler, Heimcomputer u. dgl.) ist nahezu universell als Sichtgerät für alle Arten der Kommunikation einsetzbar. Der Anschluß an bestehende schmalbandige und zukünftig wohl immer mehr breitbandige Netze wird die Möglichkeiten des einzelnen vergrößern, sich nicht nur als Konsument, sondern auch als aktiver Gestalter des Kommunikationsgeschehens zu beteiligen, und zwar vor allem - wenn auch nicht ausschließlich - in einer Form, die nur für einzelne Adressaten bestimmt ist. Bei integrierten Bürosystemen kann der Fernschreiber die Funktionen der konventionellen Texterstellung mit der Textverarbeitung (Vervielfältigung, Verwendung von Textbausteinen), Archivierung ("papierloses Büro") und Übertragung an andere Teilnehmer übernehmen. Angesichts der bereits bestehenden technischen Möglichkeiten hat die Zukunft auf diesem Gebiet schon begonnen, wenn auch die praktische Umsetzung in Massenverfahren sich zwangsläufig an den wirtschaftlichen Bedingungen orientieren muß.

Bei "Bildschirmtext", der demnächst das Stadium der Erprobung überwunden haben wird, lassen sich derzeit 3 Kommunikationsarten unterscheiden:

- Abruf einzelner Seiten, auf denen der Anbieter für die Teilnehmer bei den Zentralen gespeicherte Informationen bereithält (z.B. Werbetexte, Nachrichten, Fahrpläne);
- "Elektronischer Briefkasten", der als Ersatz für den herkömmlichen Brief- oder Telefonverkehr als Kommunikationsmittel zwischen zwei Teilnehmern genutzt wird;
- unmittelbarer Dialog zwischen Anbieter und Teilnehmer, wodurch über einen externen Rechner Waren oder Dienstleistungen unmittelbar beim Anbieter bestellt werden können (bargeldloser Versandhauseinkauf, Erstellung eines individuellen Kreditplanes, Bibliotheksdienste, adaptive Lernsysteme, Meinungsumfrage).

Einzelabruf und Einzelmitteilung, die dieser Dienst ermöglicht, unterstreichen seinen Charakter als "individuelle" Kommunikationsform.

9.2 Datenschutzprobleme

Der Datenschutz ist nur ein - allerdings bedeutsamer - Aspekt der zahlreichen Probleme, die im Zusammenhang mit den "Neuen Medien" bedacht werden müssen. Feststellen läßt sich bereits jetzt, daß die rechnerunterstützten Telekommunikationsverfahren zu umfangreichen Sammlungen personenbezogener Daten in den Betriebszentralen (Bildschirmtext- oder Kabelzentrale) und bei privaten oder öffentlichen Anbietern führen können. Die selektive Auswahl aus einem großen Text- oder Bildangebot sowie die Kommunikation zwischen Benutzern und Programmanbietern ermöglicht Datenprofile, aus denen auf Sachverhalte aus dem Privatbereich des einzelnen geschlossen werden kann: seine Anwesenheit zu Hause, seine bevorzugten Programme, Reise-, Lektüre- oder sonstige Konsumgewohnheiten, Geldgeschäfte, Absender und Empfänger von Btx-Briefen, Hobbys, Lernverhalten, Geschicklichkeit im Umgang mit den Medien. Durch Zusammenfassung der Daten können umfassende Persönlichkeits- und Interessenprofile entstehen. Die Daten könnten auch für viele andere Zwecke zur Verfügung stehen; sie sind von größtem Interesse für Privatwirtschaft, öffentliche Verwaltung und Politik. Das Gefährdungspotential muß zwangsläufig wachsen, je mehr sich der technisch absehbare Trend zur individuellen, interaktiven Beteiligung des einzelnen verwirklicht. Die technische Möglichkeit der Kommunikationsfreiheit, die bereits als individuelles Grundrecht auf der Basis von Einzelaspekten der Meinungsfreiheit postuliert wird, bedarf der datenschutzrechtlichen Absicherung. Denn die Aktivität des einzelnen mit Unterstützung der Kommunikationstechnik hinterläßt Spuren, die nicht etwa nur die Überwachung, sondern auch seine Manipulation ermöglichen.

9.3 Datenschutzzielvorstellungen

Weil die größten Gefahren von der Möglichkeit der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen ausgehen - allgemeine Verbote sind nicht ausreichend-, muß bereits die Speicherung großer personenbezogener Datenmengen in den Betriebszentralen oder bei den Anbietern möglichst unterbleiben. Sie sind jedenfalls nur in dem Ausmaß zuzulassen, als sie für die Abwicklung der Leistung unbedingt benötigt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat frühzeitig festgestellt, daß es verboten sei, den Menschen in seiner ganzen Per-

sönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren (E 27/1, 6). Auch dürfen seine persönlichen Verhältnisse nicht schrankenlos durchleuchtet werden (BVerwG NJW 1956/393). Datensammlungen über das Kommunikationsverhalten, die mit Computerunterstützung entstehen und weiter verarbeitet werden können, stellen in diesem Sinne ein erhebliches Gefährdungspotential dar. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben die aus der Anlage 3 ersichtlichen Datenschutzgrundsätze für die "Neuen Medien" erarbeitet.

9.4 Regelungsbedarf

Die Zielvorstellungen lassen sich mit Hilfe des geltenden Datenschutzrechts nicht verwirklichen.

- Das Fernmeldegeheimnis verhindert weder die Speicherung nicht erforderlicher, personenbezogener Daten noch regelt es die weitere Verarbeitung, insbesondere die Löschung. Im übrigen ist nicht einmal geklärt, inwieweit die Bundespost oder private Unternehmen - unter Einschränkung des Monopols der Bundespost - als Träger von Kabelanlagen in Betracht kommen.
- Die "Neuen Medien" fallen nicht in den Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze, weil die Begriffe "Datei" und "speichernde Stelle" nicht anwendbar sind. Die in den Betriebszentralen anfallenden Prozeßdaten erfüllen nicht den Dateibegriff. Zwischen Anbieter und Betriebszentrale besteht eine Gemengelage, die eine eindeutige Definition der Verantwortung für die Speicherung erfordert.
- Regelungen der Datenschutzgesetze zur Auftragsdatenverarbeitung versagen, wenn Tausende von Anbietern als Auftraggeber gegenüber den Betriebszentralen auftreten.
- Die Erlaubnistatbestände der Datenschutzgesetze für die Datenspeicherung sind zu unbestimmt und tragen den dargestellten Gefahren nicht hinreichend Rechnung. An die Stelle der Sperrung nicht benötigter Daten muß die Löschung treten.

- Die Einwilligung des Benutzers wird angesichts der aufgezeigten Gefahren, der Komplexität des technischen Vorgangs und der daraus folgenden unzureichenden Aufklärung des Benutzers in der Regel als Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung nicht genügen.
- Die Datenschutzgesetze gelten unter bestimmten Voraussetzungen nicht für Presse und Rundfunk (sog. Medienprivileg). Die Zuordnung der Neuen Medien ist derzeit ungewiß und bedarf gerade mit Rücksicht auf den Aspekt der Individualisierung bereichsspezifischer, gesetzlicher Klärung.

Für die Feldversuche des Dienstes "Bildschirmtext" sind in Berlin und Nordrhein-Westfalen spezialgesetzliche Landesregelungen getroffen worden. Im Interesse der schutzwürdigen Belange des Bürgers sind solche besonderen Rechtsvorschriften bei der endgültigen Einführung "Neuer Medien" erst recht erforderlich. Um eine bundeseinheitliche landesgesetzliche Regelung zu gewährleisten, ist für "Bildschirmtext" beabsichtigt, einen Länder-Staatsvertrag abzuschließen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben hierzu einen Ergänzungsvorschlag zu den Datenschutzproblemen erarbeitet (Anlage 4).

Die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der "Neuen Medien" ist nicht unproblematisch. Bei "Bildschirmtext" kann eine Bundeskompetenz jedenfalls nicht aus der Zuständigkeit des Bundes für Fernmeldetechnik (Art. 73 Nr. 7 GG) hergeleitet werden, weil die regelungsbedürftigen, organisatorischen, rechtlichen und inhaltlichen Probleme dieses Dienstes nicht als Annex der auf Vermittlungsfunktion beschränkten postalischen Sendetechnik aufzufassen ist (BVerfGE 12/205, 226; 46/120, 140). Der Bund hat jedoch Gesetzgebungsbefugnis nur, soweit sie ihm das Grundgesetz verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG), so daß für den Nutzungsbereich der als neue, selbständige Kommunikationsleistung zu begreifenden Dienste die den Ländern grundsätzlich verliehene Gesetzgebungskompetenz in Betracht kommt.

Ähnliche Probleme können bei der Installation von Kabelanlagen auftauchen. Aus der Sicht des Datenschutzes würde ich es insbesondere im Hinblick auf Aspekte der Individualkommunikation be-

grüßen, wenn der Landesgesetzgeber in Ausübung seiner Kompetenz eine öffentlich-rechtlich verfaßte Landesanstalt mit der Verantwortung für die Nutzung der "Neuen Medien" auf der Grundlage spezieller Rechtsvorschriften betrauen würde.

10. Automation in der Verwaltung

10.1 Stand der Datenverarbeitung

Erhebliche Bedeutung hat die automatisierte Datenverarbeitung insbesondere in den Bereichen der Steuerverwaltung, des Besoldungswesens, der Statistik, der Sicherheit, der Versorgungs- und Sozialverwaltung, der Katasterbehörden sowie der Hochschul- und Schulverwaltung. Ebenso gibt es auf kommunaler Ebene zahlreiche, landeseinheitliche Verfahren, die bei der Kommunalen Datenverarbeitung Saar (KDS) zur Verfügung stehen. Zu erwähnen sind vor allem die automatisierten Verfahren im Einwohnerwesen, im kommunalen Leistungsbereich (Gas, Wasser, Strom), im Finanzwesen, im Personal- und Sozialbereich.

Die Auswirkungen der Automation für den Bürger mögen folgendes Beispiel zeigen:

Im Melderegister werden für jeden Bürger etwa 60 Stammdaten gespeichert. Diese Zahl kann sich durch Hinweise, die zum Nachweis der Richtigkeit der Meldedaten dienen, um 120 Daten erhöhen, wenn der bundeseinheitliche Datensatz für das Einwohnerwesen eingeführt wird. Ist dieser Bürger z.B. Grundbesitzer, Gewerbesteuerpflichtiger, Hundehalter, Zahler von Müllabfuhrgebühren, Abnehmer von Leistungen der Stadt oder Gemeindewerke, in einem kommunalen Krankenhaus zeitweise Patient und muß er außerdem noch sonstige Zahlungen an die Gemeinde leisten, können im kommunalen Finanzwesen ca. 400 weitere Daten pro Einwohner hinzukommen. Ein gemeinsamer Ordnungsbegriff ist daher nicht ganz ungefährlich. Die organisatorischen Vorteile sind im Vergleich zu den Gefährdungen abzuwägen. Um so dringlicher sind Datensicherungsmaßnahmen, wenn man meint, auf den Ordnungsbegriff als zentrales Organisationsmittel wenigstens zur behördeninternen Verwendung nicht verzichten zu können.

10.2 Dezentralisation, Direktzugriff

Die Vorteile der Automation werden zunehmend unmittelbar am Arbeitsplatz wirksam. Der Sachbearbeiter erhält unmittelbaren Zugriff auf automatisierte Dateien, sei es im Wege direkter Fern-

verarbeitung bei Verbundrechenzentren oder sei es durch Direktzugriff bei dezentraler Verarbeitung in den einzelnen Behörden und Gemeinden. Im Einwohnerwesen beabsichtigt die Kommunale Datenverarbeitung Saar (KDS) eine On-Line-Verbindung über Bildschirm und Leitung für die Gemeinden einzurichten. Dies ist als Versuch zu werten, regionale Formen der zentralen Datenverarbeitung Tendenzen der Dezentralisation anzupassen. Nach meiner Feststellung ist indessen die Umstellung in den Gemeinden auf eigene Anlagen der mittleren Datentechnik, die mit einer Trennung von der gemeindeübergreifenden Betreuung durch die KDS verbunden ist, in vollem Gang. Schwerpunkte sind neben dem Meldebereich, das Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Steuerwesen. Vereinzelt gehen die Bemühungen auch im Personalwesen in diese Richtung.

Das Marktgeschehen in der mittleren Datentechnik wird von der Konkurrenz mehrerer Hersteller bestimmt. Deshalb kommen die unterschiedlichsten Systeme und Programme zur Anwendung. Alle Automationsvorhaben, die erstmalig zum Einsatz kommen oder wesentliche Veränderungen erfahren, sind dem LfD zur Stellungnahme zuzuleiten, bevor sie förmlich freigegeben werden (§ 18 Abs. 4 SDStG). Die gesetzliche Verpflichtung ist den speichernden Stellen offenbar noch nicht hinreichend bekannt, so daß in einigen Fällen der LfD nur zufällig von der Einführung neuer Verfahren erfahren hat und die Vorlage prüffähiger Unterlagen anfordern konnte. Diese Feststellung beschränkt sich nicht nur auf den kommunalen Bereich. Der Einsatz von Computern in den Schulen - und zwar nicht nur zu Lehr- und Lernzwecken - ist mir bekannt geworden, ohne daß der MfK - trotz Anmahnung - dafür gesorgt hat, daß mir Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wurde. Hier zeigt sich überdies in Ansätzen, wie die im Landesbereich bisher praktizierte zentrale Datenverarbeitung durch die technische Entwicklung bereits überholt wird.

Die mit der Automation verbundenen Gefahren erfordern eine Überprüfung durch den LfD um so mehr, als die Verschiedenartigkeit der Systeme und die Vielfalt der Organisationsformen allgemeine Aussagen über die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung und die Angemessenheit der Datensicherung nicht zulassen. Die Vorlagen leiden derzeit an einem schwerwiegenden Mangel: Es fehlt

meistens an einer hinreichenden Dokumentation. Die Herstellerfirmen bieten in den seltensten Fällen Verfahrens- und Programmablaufpläne und detaillierte Datensatzbeschreibungen an, die die Überprüfung durch sachverständige Dritte überhaupt erst ermöglichen. Da die Gemeinden jedoch überwiegend nicht sachverständig genug sind, entsprechende Unterlagen zu erstellen, muß dringend empfohlen werden, bereits beim Erwerb der Systeme für eine Klarstellung der Verpflichtung des Herstellers zu sorgen. Der Kooperationsausschuß - ADV - Bund/Länder/Kommunaler Bereich hat "Besondere Vertragsbedingungen" ausgearbeitet, die insbesondere die Miete, den Kauf von Anlagen und die Programmpflege betreffen. Diese "allgemeinen Geschäftsbedingungen" werden jedoch zwischen den Vertragspartnern nur wirksam, wenn sie Gegenstand des Individualvertrags geworden sind. Die Gemeinden können sich auf diese Weise vor Schaden bewahren, wenn sie auf der Grundlage dieser Bedingungen die Verträge gestalten und die auch für die weitere Programmpflege notwendige Programmdokumentation sicherstellen. Kostengünstige Angebote erweisen sich - wie ich feststellen konnte - später als äußerst fragwürdige Investitionen, wenn die Programme in ihrem Ablauf nicht überschaubar sind und deshalb auch der Arbeitserfolg später nicht garantiert ist.

Bei der Entscheidung über die Geräteanschaffung, die vorrangig vom Preis/Leistungsverhältnis bestimmt sein muß, prüfen die Gemeinden häufig nicht genügend die Leistungsfähigkeit der vom Hersteller gelieferten Programme und Systemkomponenten im Hinblick auf Datensicherung (§ 12 SDSG und Anlage). Es stellt sich dann heraus, daß "Sicherheit", die nicht vom Hersteller mitgeliefert wird, nachträglich nur mit hohem finanziellem Aufwand realisiert werden kann. Es besteht die Gefahr, daß angemessene Datensicherung in solchen Fällen unterbleibt.

Der Direktzugriff in all seinen Spielarten ist im Gegensatz zu anderen Formen der konventionellen und automatisierten Datenverarbeitung gefahrenträchtig, weil eine Überprüfung der Datenverarbeitung tatsächlich nicht mehr möglich ist. Dem Anwender am Arbeitsplatz wird eine unmittelbare Verfügung über die Daten eingeräumt. Eine gesetzliche Konkretisierung der Zulässigkeitsvoraussetzungen hat der LfD für das Landesmeldegesetz vorgeschlagen. Sie ist bei einer Novellierung der Datenschutzgesetze wenigstens

dann anzustreben, wenn andere Stellen beteiligt werden. Die inhaltliche Festlegung der Direktzugriffsvoraussetzungen ist ohne Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit möglich, mindert jedoch die Gefahren für den betroffenen Bürger durch Beschränkung auf das tatsächlich Erforderliche und die Beachtung notwendiger Datensicherungsmaßnahmen. Ich halte die Protokollierung des Direktabrufs regelmäßig für notwendig, weil sie keinen großen zusätzlichen Programmieraufwand verursacht, die Bereinigung von Fehlerquellen jedoch erleichtert und die Transparenz der Verarbeitung fördert.

Es muß unterstrichen werden, daß die Einführung eines automatisierten Direktabrufs als ein mitteilungspflichtiges Verfahren gem. § 18 Abs. 4 SDStG anzusehen und auch als wesentliche Änderung bereits bestehender Verfahren dem LfD zur Stellungnahme vorzulegen ist.

Im Hinblick auf die System- und Organisationsvielfalt möchte ich darauf verzichten, weitere Einzelheiten der Datensicherung darzustellen. Die obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz haben einen Maßnahmenkatalog zur Datensicherung erarbeitet. Zwar haben ihn nicht alle Datenschutzbeauftragten wegen der schematisierenden Einteilung in Schutzstufen akzeptiert. Er stellt trotz aller berechtigter Einwände eine geeignete Beurteilungsgrundlage für ein der jeweiligen Situation angepaßtes Sicherungskonzept dar.

Bisher konzentrierte sich die Entwicklung neuer und die Pflege bestehender Automationsverfahren auf die Zentrale Datenverarbeitung Saar für den Landesbereich und die Kommunale Datenverarbeitung Saar für den kommunalen Bereich. Der Verfahrensablauf bei der Entwicklung neuer Systeme war insoweit weitgehend festgelegt und damit die Rechtmäßigkeit dieser Verfahren regelmäßig gewährleistet. In dem Maße, in dem sich im Zuge der Dezentralisierung die Datenverarbeitung zu den speichernden Stellen verlagert, erlangen die durch den LfD vorzunehmenden Prüfungen in Qualität und Quantität eine neue Dimension, da ein bisher garantiertes Höchstmaß an Transparenz schon bei der Entwicklung der Systeme nicht mehr garantiert ist.

10.3 Auftragsdatenverarbeitung

Im Zuge der Verselbständigung der Gemeinden durch Erwerb von Anlagen der mittleren Datentechnik ergibt sich immer mehr die Notwendigkeit - mangels eigenem sachverständigen Personals - dritte Stellen - auch Privatfirmen - einzuschalten. Ich mußte feststellen, daß sich die Gemeinden nicht immer der Tatsache bewußt sind, daß sie auch bei der Beauftragung eines Dritten uneingeschränkt für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen verantwortlich sind. Insbesondere sind sich die Gemeinden nicht immer im klaren darüber, daß sie als Herr der Daten eine Auswahlverpflichtung und eine Überwachungsverpflichtung haben (§ 5 SDSG). Es liegt nahe, daß die Gemeinde ihrer Pflicht, geeignete und zuverlässige Auftragnehmer auszuwählen, dann nicht nachgekommen ist, wenn die Gestaltung des Vertrags, der dem Rechtsverhältnis zugrunde liegt, inhaltlich sich mit allgemeiner Bezugnahme auf datenschutzrechtliche Bestimmungen begnügt. Die vom Kooperationsausschuß Bund/Länder/kommunaler Bereich entwickelten "Besonderen Vertragsbedingungen" könnten - insbesondere bei der Einführung neuer Programme oder der Pflege bereits laufender Programme - zu einer Klärung der Frage beitragen, ob der vorgesehene Auftragnehmer überhaupt in der Lage ist, die normalerweise zu erwartenden Leistungen zu erbringen. Schaltet der Auftragnehmer weitere Stellen ein, weil er bestimmte Leistungen nicht erbringen kann, ohne daß die auftraggebende Gemeinde hiervon etwas weiß, sind überdies Verstöße gegen die Überwachungspflicht festzustellen. Die Gemeinden müssen sich dessen bewußt sein, daß die Datenverarbeitung nach ihren Weisungen zu erfolgen hat. Dies ist nicht nur ein Recht, sondern eine Verpflichtung. Deshalb müssen die Pflichten der beauftragten Stelle eindeutig vertraglich festgelegt sein und ihre Einhaltung überwacht werden.

11. Sonstige Bereiche

11.1 Informationshilfe für den Einzug von Rundfunkgebühren

11.1.1 Rundfunkgebührenbefreiung

Die Anträge für die Rundfunkgebührenbefreiung werden bei den Gemeinden gestellt, die einen Entscheidungsvorschlag an den SR weiterleiten. Einzelne Gemeinden halten eine Gebührenbefreiungsdatei vor, aus der alle Antragsteller und die gebührenbefreienden Tatbestände ersichtlich sind, und zwar auch solche, die den Gemeinden bei der Bearbeitung von in ihre Zuständigkeit fallenden Sozialleistungen nicht regelmäßig bekannt werden (Sonderfürsorgeberechtigte nach BVG, Blinde, Hörgeschädigte, Behinderte mit einer MdE von 80 %, Pflegezulageberechtigte nach LAG, Personen mit geringem Einkommen, die nicht sozialhilfeberechtigt sind, selbstzahlende Heimbewohner).

Die Datenschutzbeauftragten der Länder waren übereinstimmend der Auffassung, daß mangels einer ausreichend eindeutigen Aufgabenzuweisung die Gemeinden solche Dateien nicht führen dürfen. Sachlich zuständig für die Gebührenbefreiung ist ausschließlich der SR, der die Anträge ungeachtet des Vorschlags der Gemeinde überprüft und die Bescheide erteilt. Entfallen die Voraussetzungen für die Befreiung, sind die Tatsachen unmittelbar dem SR mitzuteilen (§ 5 Abs. 4 VO vom 21.12.1979 ABl. S. 118). Umfassende, sensible Dateien mit Sozialdaten dürfen nur aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Aufgaben- und Befugniszuweisung geführt werden. Das Vorschlagsrecht der Gemeinden allein rechtfertigt eine solche Datenvorratshaltung nicht, da die Angaben allenfalls bei der Wiederholung des Gebührenbefreiungsantrags benötigt werden, diese jedoch wegen des Zeitablaufs ohnehin erneut erhoben und glaubhaft gemacht werden müssen. Die Erleichterung für die Antragsteller, daß die Gemeinden ihnen bei der Antragstellung behilflich sind, darf nicht für eine umfangreiche Datenvorratshaltung ausgenutzt werden, deren funktioneller Vorteil für den Verwaltungsablauf nicht erkennbar oder doch als zu gering im Verhältnis zu den Gefahren für den Betroffenen gewertet werden muß.

11.1.2 Informationshilfe anderer öffentlicher Stellen

Der SR verlangte Auskünfte aus dem Gewerberegister über Adressen aller Firmen einer Gemeinde, die der Anzeigepflicht nach § 16 GewO unterliegen, um unbekannte Gebührenpflichtige (z.B. Selbständige und Gewerbetreibende mit Zweitgeräten) feststellen zu können. Eine derartige umfassende Informationshilfe ist nach übereinstimmender Auffassung der Datenschutzbeauftragten der Länder mit der durch den Gebührenstaatsvertrag festgelegten Kompetenz- und Befugnisordnung nicht vereinbar. Der Annahme, daß die Übertragung des Gebühreneinzugs den SR auch zu allen Ermittlungen ermächtige, steht entgegen, daß das Auskunftsrecht des SR eingeschränkt ist. Die Rundfunkanstalten haben nur ein Auskunftsrecht gegenüber unbekannten Gebührenpflichtigen, wenn eine begründete Vermutung besteht, daß ein Rundfunkgerät zum Empfang bereitgehalten wird (§ 5 Abs. 4 Gebührenstaatsvertrag). Allein aufgrund der Tatsache, daß Personen einer bestimmten Personengruppe zugehören, ist eine solche Vermutung nicht begründet, wenn sonstige Anhaltspunkte fehlen. Eine Rechtsgrundlage für eine weitergehende, umfassende Ermittlungsbefugnis zur Feststellung Gebührenpflichtiger ist nicht ersichtlich. Dies ist vor allem auch deshalb bedeutsam, weil der SR einen besonderen Auftragsdienst unterhält, dessen Kompetenzen bei der Ermittlung unbekannter Gebührenpflichtiger dahin geregelt ist, daß nur die "gesetzlich bestimmten Auskünfte" verlangt werden dürfen (§ 8 der Satzung des SR). Seine Ermittlungsbefugnis kann den im Gebührenstaatsvertrag festgelegten Auskunftsanspruch des SR nicht überschreiten. Die Informationshilfe gegenüber dem SR steht nur dann im Einklang mit der im Gebührenstaatsvertrag und Zustimmungsgesetz festgelegten Befugnisordnung, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, daß der Betroffene seiner Rundfunkgebührenpflicht nicht nachkommt oder zumindest die begründete Vermutung besteht, daß der Betroffene ein Rundfunkgerät zum Empfang bereit hält. In solchen Einzelfällen ist ein Auskunftsanspruch gegenüber der Behörde gerechtfertigt. Unerheblich ist dabei die Zahl

der von der Auskunft betroffenen Personen. Kein Einzelfall liegt jedoch vor, wenn Auskunft über nur nach Gruppenmerkmalen (Gewerbeart, Straße, Ortsteil) bestimmte Personen verlangt wird. Eine auf diese Weise vom SR betriebene Rasterfahndung begegnet erheblichen Bedenken. Aus diesem Grund können die Gewerbetreibenden einer Gemeinde nicht insgesamt zur Verfügung gestellt werden. Nicht anders zu beurteilen wären Datenanforderungen des SR an Meldebehörden, Straßenverkehrszulassungsstellen und Berufskammern.

11.2 Personenstandswesen

Derzeit prüft eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder die Möglichkeiten der Verbesserung des Datenschutzes im Personenstandsrecht. Der LfD hat Anregungen gegeben, insbesondere im Hinblick auf eine Mustereinwilligungserklärung, die Regelung des Eheaufgebotes (Aushang am Schwarzen Brett), des Datenzugangs der genealogischen Forschung und der Auskunft aus dem Personenstandsregister. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

11.3 Volksabstimmungsgesetz

Mit dem Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz) vom 16. Juni 1982 (ABl. S. 649) hat der saarländische Gesetzgeber die in den Artikeln 99 und 100 der Verfassung des Saarlandes verbürgte Gesetzgebungskompetenz des Volkes in einem - auch unter Datenschutzgesichtspunkten - rechtsstaatlichen Verfahren abgesichert.

Im Zulassungsverfahren und beim Volksbegehren - im Gegensatz zu dem nach den Grundsätzen geheimer Wahl durchzuführenden Volksentscheid - offenbart der Bürger seinen Willen, den Gesetzentwurf bestimmter Initiatoren zu unterstützen. Zwar sind anstelle von Unterschriftenlisten Unterstützungsblätter vorgesehen, dennoch können die auf diese Weise anfallenden Daten von einem mehr oder weniger großen Personenkreis eingesehen werden, der nicht nur die Identität des Betroffenen und seine Wahlberechtigung erfährt, sondern auch im Hinblick auf den unterstützten Gesetzentwurf und dessen Initiatoren auf seine soziale

und politische Einstellung schließen kann. Dieses offene Bekenntnis ist einerseits wegen seiner beispielgebenden Werbewirksamkeit erwünscht, andererseits jedoch kann die Beteiligung oder Nichtbeteiligung unter einen gewissen Meinungsdruck geraten. Der Berliner Datenschutzbeauftragte hat über negative Erscheinungen dieser Art berichtet (Jahresbericht 1981, Drucksache 9/248, S. 9, rechte Spalte). Es liegt jedoch in der Natur einer Unterschriftensammlung, daß der Bürger seinen Willen und seine Einstellung offen bekundet. Eine Geheimhaltung wäre insbesondere im Zulassungsverfahren, das völlig in der Hand von Privatpersonen liegt, nicht zu verwirklichen.

In der Anhörung zum Gesetzentwurf habe ich im Interesse freier politischer Willensbildung (Art. 38 GG) als einem Datenschutzaspekt persönlicher Entscheidungs- und Entfaltungsfreiheit u.a. angeregt, folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Transparenz des Volksabstimmungsvorganges für den sich an der Volksabstimmung beteiligenden Bürger
- Zweckbindung und Sicherung der im Abstimmungsverfahren, zumal im Vorfeld der Zulassung, anfallenden personenbezogenen Daten.

Dem Erfordernis der Zweckbindung hat der Gesetzgeber in § 21 Volksabstimmungsgesetz entsprochen. Danach dürfen personenbezogene Daten, die auf der Grundlage dieses Gesetzes erhoben werden, nur für die Durchführung der Volksabstimmung genutzt werden. Werden sie für den Verfahrensteil (Zulassung, Volksbegehren), für den sie erhoben wurden, nicht mehr benötigt, sind sie zu löschen. Die Vorschrift ist als Antragsdelikt strafbewehrt, da die Überwachung der Zweckbindung, insbesondere in dem der privaten Initiative beinahe unbeschränkt überlassenen Zulassungsverfahren, erschwert ist. Der Gefahr, daß der Grundsatz der Zweckbindung in der Durchführungsverordnung (Volksabstimmungsordnung) nach § 20 Volksabstimmungsgesetz in seiner Substanz abgeschwächt wird, versuchte ich durch den Hinweis zu begegnen, daß die Datenweitergabe nur dann zulässig ist, wenn sie "conditio sine qua non" für den Verfahrensfortgang und die Durchführung von Überprüfungs- und Rechtsmittelverfahren ist.

Im Interesse der Transparenz für den Bürger habe ich für die Volksabstimmungsordnung angeregt, in die Unterstützungsblätter den Hinweis aufzunehmen, daß die Unterschriften und personenbezogenen Daten nur für die Zwecke der Volksabstimmung verwendet werden dürfen, für die sie gegeben wurden. Ferner sollte in geeigneter Weise auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in den der Volksabstimmung zugrunde liegenden Gesetzentwurf hingewiesen werden.

11.4 Gutachterausschüsse, Kaufpreissammlungen zur Ermittlung von Grundstückswerten

Bei den Kreisverwaltungen führen die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse Kaufpreissammlungen zur Ermittlung von Grundstückswerten, die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sowie privaten Verhandlungen zugrunde gelegt werden. Alle Verträge über Grundstückskäufe und vergleichbare Rechtsgeschäfte haben die Notare an den Gutachterausschuß zu geben. Die Gutachter haben die zu ihrer Kenntnis gelangenden persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse geheimzuhalten (§138 Abs. 3 BBauG). Die Kaufpreissammlung und die dazugehörigen Datensammlungen dienen dem Gutachterausschuß zur Wahrnehmung seiner Aufgaben; nur dem Finanzamt sind die Daten aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Regelung zugänglich (§ 143 a Abs. 4 BBauG). Aus der Tatsache, daß das BBauG die Fälle ausdrücklich regelt, in denen bestimmte Personen und Institutionen Informationen erhalten können, muß geschlossen werden, daß die Kaufpreissammlung generell der Geheimhaltung unterliegt. Andernfalls wäre es auch nicht verständlich, daß die Gutachter ausdrücklich zur Geheimhaltung verpflichtet sind. Mit der Frage, ob Einsichtnahmen in die Sammlung oder Datenübermittlungen zulässig sind, bin ich mehrfach befaßt worden. Öffentliche Stellen und Personen, z.B. öffentlich bestellte Sachverständige, die im Gesetz nicht ausdrücklich als Datenempfänger genannt sind, können keine Auskünfte über personenbezogene Daten erhalten. Aus diesem Grund ist auch die Datenübermittlung aus der Kaufpreissammlung an die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, die die Einführung eines bundesweiten Bodenmarktberichtssystems plant, bedenklich, wenn

keine ausreichende Anonymisierung gewährleistet ist. Der vom MfU vorgelegte Entwurf einer Verordnung über die Gutachterausschüsse, Kaufpreissammlungen und Bodenrichtswerte (Gutachterausschußverordnung) gab mir Gelegenheit, die grundsätzliche Verpflichtung zur Geheimhaltung der Daten im Interesse der Grundstückseigentümer zu verdeutlichen.

11.5 Schutz des Sozialgeheimnisses bei der Zusatzversorgungskasse

Der MfA teilt meine Auffassung, daß die Zusatzversorgungskasse des Saarlandes, für die das Sozialgeheimnis nach § 35 Abs. 1 SGB I nicht gilt, durch Satzung eine den Vorschriften des Sozialgesetzbuches entsprechende Regelung zum Schutze der Versicherten treffen sollte. Dies ist um so mehr gerechtfertigt, als alle Sozialleistungsträger ihrerseits gegenüber den Zusatzversorgungskassen zur Offenbarung der unter das Sozialgeheimnis fallenden Angaben berechtigt sind, wenn es zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist (§ 69 Abs. 2 SGB X). Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Zusatzversorgungskassen und die Tarifgemeinschaft deutscher Länder haben sich gegen eine solche bereichsspezifische Regelung ausgesprochen. Ein Versicherungsgeheimnis mit der Maßgabe, daß die personenbezogenen Daten der Versicherungs- und Leistungsverhältnisse nur zur Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben benutzt und auch nur in diesem Zusammenhang anderen Stellen offenbart werden dürfen, wird zwar anerkannt. Der Nachweis der rechtlichen Absicherung ist jedoch offengeblieben. Der Hinweis auf die allgemeinen Vorschriften der Datenschutzgesetz~~er~~ vermag die Rechtssicherheit nicht zu erhöhen. Schon gar nicht kann der Hinweis auf die dienstrechtliche Schweigepflicht befriedigen, die ohnehin nur als flankierender Schutz angesehen werden kann. Wenn die Probleme des Sozialgeheimnisses auf diese Weise hätten gelöst werden können, hätte der Gesetzgeber auf die eingehende Regelung des Sozialgesetzbuches verzichten können. Insbesondere die Rechtsfragen der Übermittlung und der Amtshilfe bedürfen sorgfältiger Abwägung im Interesse der schutzwürdigen Belange der Versicherten. Die Zusatzversorgungskassen können nicht mit privaten Versicherungen gleichgesetzt werden, weil sie nicht dem Wettbewerb unterliegen (§ 2 Satz 2 der Satzung) und die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer ihrer Mitglieder als Versicherungsnehmer an-

gemeldet werden müssen (§ 21 Abs. 2 der Satzung). In Anlehnung an die Vorschriften des Sozialgesetzbuches ist eine die Besonderheiten der Zusatzversorgungskasse berücksichtigende, bereichsspezifische Regelung in der Satzung unerlässlich (vgl. 2. TB S. 64).

Anlage 1EntschlieÙung

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes zu Fragen des Datenschutzes in der Steuerverwaltung.

I.

1. Zur Kontrollbefugnis der Datenschutzbeauftragten

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes hat schon in ihrer Stellungnahme vom 8./9.11.1979 dargelegt, daß die Steuerverwaltungen den Datenschutzbeauftragten nicht unter Berufung auf das Steuergeheimnis (§ 30 AO) Auskünfte und Einsicht in Akten verweigern können. Die Steuerverwaltungen geben den Datenschutzbeauftragten in der Praxis Auskünfte und Akteneinsicht über Vorgänge, die unter das Steuergeheimnis fallen, bislang nur dann, wenn die Datenschutzbeauftragten aufgrund von Bürgereingaben tätig werden. Im übrigen sind die Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder der Meinung, daß die Datenschutzbeauftragten bei Kontrollen von Amts wegen keine Vorgänge überprüfen können, die unter das Steuergeheimnis fallen.

Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, daß § 30 AO eine bereichsspezifische Geheimhaltungs- und Übermittlungsvorschrift ist. Nur insoweit geht sie, wie aus § 45 BDSG und den entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze folgt, den Vorschriften der Datenschutzgesetze vor. Zur Datenschutzkontrolle sagt weder § 30 AO noch eine andere Vorschrift der AO etwas aus. Infolgedessen gelten für den Bereich der Steuerverwaltung uneingeschränkt

- § 19 Abs. 1 Satz 1 BDSG und die entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze (z.B. § 16 Abs. 1 LDSG Ba-Wü., § 26 Abs. 1 LDSG N.-W., § 18 Abs. 1 LDSG Nds.), wonach den Datenschutzbeauftragten auch die Kontrolle der Einhaltung anderer Vorschriften über den Datenschutz obliegt, und
- § 19 Abs. 3 BDSG und die entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze (z.B. § 16 Abs. 3 LDSG Ba-Wü., § 18 Abs. 3 LDSG Nds.) über die Unterstützungs- und Auskunftspflicht der kontrollierten Behörden.

Es wäre unverständlich und insbesondere mit dem eindeutigen Wortlaut der Datenschutzgesetze nicht vereinbar, wenn dem gesetzlichen Kontrollorgan das Steuergeheimnis entgegengehalten werden könnte, dessen Einhaltung es

gerade zu kontrollieren hat. Eine im Rahmen der Datenschutzkontrolle notwendige Offenbarung steuerlicher Verhältnisse gegenüber den Datenschutzbeauftragten geschieht daher nicht unbefugt i.S. von § 30 Abs. 2 AO. Die Datenschutzbeauftragten können - wie die Rechnungshöfe auch - ihrer gesetzlichen Kontrollaufgabe in der Steuerverwaltung nur nachkommen, wenn sie von ihren Kontrollbefugnissen uneingeschränkt Gebrauch machen können. Die Steuerverwaltungen müssen dadurch eine Erschwerung ihrer Arbeit nicht befürchten, da auch die Datenschutzbeauftragten die bei Kontrollen bekanntwerdenden Angelegenheiten nach § 18 Abs. 4 BDSG, den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen (z.B. § 19 LDSG Bremen, § 20 LDSG Berlin) bzw. aufgrund der beamtenrechtlichen Schweigepflicht geheimzuhalten haben.

Aber auch, wenn man der Auffassung der Finanzverwaltung folgte, daß die Kontrolle der Datenschutzbeauftragten das Geheimhaltungsverbot des § 30 AO berührt und § 30 AO insofern auch Vorrang vor den Kontrollvorschriften der Datenschutzgesetze einzuräumen ist, ergäbe sich hieraus keine Einschränkung der Kontrollbefugnisse der Datenschutzbeauftragten:

§ 30 Abs. 4 Nr. 2 AO erklärt die Offenlegung des Steuergeheimnisses für zulässig, wenn sie durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist. § 19 Abs. 3 Satz 2 und 3 BDSG und die entsprechenden Regelungen der Landesdatenschutzgesetze (z.B. § 16 Abs. 3 Satz 2 und 3 LDSG Ba-Wü., § 26 Abs. 3 Nr. 1 LDSG N.-W.) sind gesetzliche Vorschriften, die eine ausdrückliche Befugnis zur Offenbarung gegenüber den Datenschutzbeauftragten enthalten, indem sie die Finanzbehörden verpflichten, den Datenschutzbeauftragten Einsicht in alle Unterlagen und Akten, namentlich in die gespeicherten Daten, zu gewähren sowie ihnen Auskunft zu geben. Folgte man der Auffassung der Finanzverwaltung, daß der Gesetzesvorbehalt des § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO nur durch ein Bundesgesetz ausgefüllt werden kann, so käme man doch zu dem Ergebnis, daß die Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts gegeben sind, da die in den Landesdatenschutzgesetzen enthaltenen Kontrollvorschriften auf der bundesgesetzlichen Ermächtigung des § 7 Abs. 2 Nr. 1 BDSG beruhen.

Auch in anderen Bereichen mit gesetzlichen Geheimhaltungspflichten, wie z.B. im Sozialbereich mit dem Sozialgeheimnis, wird den Datenschutzbeauftragten nicht die gesetzliche Geheimhaltungspflicht entgegengehalten. Sozial- und Krankenhausbehörden erteilen den Datenschutzbeauftragten uneingeschränkt Auskünfte und gewähren stets Akteneinsicht, obwohl dort mindestens ebenso sensible Daten gespeichert werden wie in der Steuerverwaltung. Die Datenschutzkonferenz würde begrüßen, wenn im Zuge der anstehenden Novellie-

rung der Abgabenordnung in § 30 die Kontrollbefugnis der Datenschutzbeauftragten klargestellt wird.

2. Zur Frage, welche Dateien die Steuerverwaltungen zur "Überwachung und Prüfung im Anwendungsbereich der AO" führen.

Die Datenschutzbeauftragten bekräftigen ihre schon am 8./9.11.1979 vertretene Auffassung, daß nicht sämtliche Dateien der Steuerverwaltung mit personenbezogenen Daten der "Überwachung und Prüfung im Anwendungsbereich der AO" dienen. Die Datenschutzgesetze räumen den Betroffenen grundsätzlich ein Recht auf Auskunft ein; nur in wenigen Ausnahmefällen legen die Datenschutzgesetze es in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde, ob sie Auskunft erteilt. Abgesehen von der bayerischen Sonderregelung, haben die Steuerbehörden nur, soweit sie personenbezogene Daten zur "Überwachung und Prüfung im Anwendungsbereich der AO" speichern, nach pflichtgemäßem Ermessen Auskünfte zu erteilen und die Dateien zum besonderen Datenschutzregister zu melden; im übrigen sind die Steuerbehörden zur Auskunftserteilung verpflichtet und müssen ihre Dateien zum allgemeinen Datenschutzregister melden.

Diese Ausnahmeregelung für den Bereich der "Überwachung und Prüfung" bezweckt, die Funktionsfähigkeit der Steuerbehörden sicherzustellen. Sie kann deshalb nur Platz greifen, soweit die Steuerverwaltungen ihren Auftrag nicht wahrnehmen könnten, wenn sie jedermann offenlegen müßten, welche Art von Daten sie speichern und an welche Stellen sie diese Daten regelmäßig übermitteln. Mit der Einschränkung des Auskunftsanspruchs durch die Formulierung "zur Überwachung und Prüfung" im Anwendungsbereich der AO sollte eine Ausforschung der Steuerbehörden verhindert, diese aber sollten nicht weitergehend privilegiert werden.

Zwischen den Steuerverwaltungen und den Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes besteht Übereinstimmung, daß die Dateien der Betriebsprüfung (§ 193 AO), der Steuerfahndung (§ 208 AO), der Steueraufsicht (§§ 209 ff AO) und des Steuerstrafrechts (§§ 369 ff AO) im Rahmen der "Überwachung und Prüfung" geführt werden. Bei den meisten der sonstigen von den Steuerbehörden zum besonderen Register gemeldeten Dateien ist es dagegen nach Ansicht der Datenschutzkonferenz anders; hier ist eine Ausforschung in der Regel nicht möglich. Beispielhaft seien folgende Dateien genannt:

- Vermögensteuer-Festsetzung (z.B. in Baden-Württemberg)
- Einkommensteuer-Festsetzung (z.B. in Niedersachsen)
- Lohnsteuerjahresausgleich (z.B. in Nordrhein-Westfalen)

- Gewerbesteuerdatei (z.B. im Saarland)
- Einheitsbewertung des Grundbesitzes in Schleswig-Holstein.

In all diesen Fällen hat der Betroffene entweder die Daten selbst in seiner Steuererklärung den Steuerverwaltungen mitgeteilt oder erkennt sie aus seinem Steuerbescheid. Holt der Betroffene in diesen Fällen eine Auskunft ein, so erfährt er nichts, was er nicht ohnehin schon weiß. Kann der Betroffene die Steuerverwaltung aber nicht ausforschen, so sind uneingeschränkt Auskünfte zu erteilen und die Dateien zum allgemeinen Register zu melden.

3. Zur Zulässigkeit von Kontrollmitteilungen.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder fordern, daß steuerbehördliche Aufklärungsmaßnahmen wegen ihres Eingriffscharakters auf eine eindeutige Rechtsgrundlage gestützt werden. Sogenannte Kontrollmitteilungen anderer Behörden an Finanzbehörden über steuererhebliche Sachverhalte lassen sich weder aus den Besteuerungsgrundsätzen des § 85 AO, der lediglich eine Aufgabenzuweisungsnorm darstellt, noch - im öffentlichen Bereich - allein aus den Amtshilfenvorschriften der §§ 111 ff AO rechtfertigen. Die Amtshilfenvorschriften enthalten lediglich Verfahrensregelungen und räumen keine materiell-rechtlichen Eingriffsbefugnisse ein.

Auch § 93 AO stellt keine Rechtsgrundlage für Kontrollmitteilungen dar. Diese Vorschrift begründet zwar eine Auskunftspflicht über die Besteuerung des Steuerpflichtigen erhebliche Sachverhalte. Nichtbeteiligte dürfen aber nur im Einzelfall aufgrund eines konkreten Auskunftersuchens an Anspruch genommen werden (§ 93 Abs. 2 Satz 1 AO). Dabei ist sorgfältig zu prüfen, ob die Auskunft zur Feststellung des steuererheblichen Sachverhalts erforderlich ist (§ 93 Abs. 1 Satz 1 AO). Nach dieser Vorschrift sind zunächst die Steuerpflichtigen selbst zu befragen. Nichtbeteiligte sollen nur in Anspruch genommen werden, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten tatsächlich nicht zum Ziele führt oder keinen Erfolg verspricht (§ 93 Abs. 1 Satz 3 AO). Diese als Sollvorschrift formulierte Ausnahmeregelung muß beachtet werden, weil bei der Auskunftserteilung steuerliche Verhältnisse des Betroffenen offenbart und dadurch dessen schutzwürdigen Belange beeinträchtigt werden können.

Nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten sind Kontrollmitteilungen wegen ihres Eingriffscharakters auf eine eindeutige Rechtsgrundlage zu stellen.

Diese Rechtsgrundlage sollte so ausgestaltet werden, daß Mitteilungen - anders als bei der bestehenden Praxis - nur im unbedingt erforderlichen Umfang gemacht werden. Darüber hinaus sollten die schutzwürdigen Belange der Betroffenen auch dadurch berücksichtigt werden, daß die auskunftgebende Stelle die Betroffenen durch Übersendung einer Durchschrift der Mitteilung oder in anderer geeigneter Form unterrichtet.

II.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten appelliert an die Finanz- und Steuer-verwaltungen des Bundes und der Länder,

- den Datenschutzbeauftragten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags uneingeschränkt Kontrollen zu ermöglichen;
- bei der Auslegung des Begriffs "Überwachung und Prüfung im Anwendungsbereich der AO" dem Normzweck der Ausnahmebestimmung Rechnung zu tragen und, soweit eine Ausforschung nicht möglich ist, stets Auskünfte zu erteilen und die Dateien zum allgemeinen Register zu melden;
- Kontrollmitteilungen wegen ihres Eingriffscharakters unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf eine eindeutige Rechtsgrundlage zu stellen und die schutzwürdigen Belange der Betroffenen dadurch zu berücksichtigen, daß die auskunftgebende Stelle oder Person die Betroffenen durch Übersendung einer Durchschrift der Mitteilung oder in anderer geeigneter Form unterrichtet.

Anlage 2Empfehlungender Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes zur
Sicherstellung des Datenschutzes im Archivwesenvom 27. April 1982

I. Problemstellung:

In den Archivverwaltungen des Bundes, der Länder und der Kommunen wird die gegenwärtige Rechtslage durch Akten- und Benutzungsordnungen, Bekanntmachungen einzelner Ressorts, Verwaltungsvorschriften und einige wenige gesetzliche Regelungen bestimmt. Die Archive verarbeiten mit dem ihnen überlassenen Archivmaterial eine Fülle personenbezogener Daten. Die Abgabe archivwürdigen Materials an die Archive und die Benutzung des Archivguts können zu Kollisionen mit dem geltenden Datenschutzrecht und mit spezialgesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen führen. Für die Tätigkeit der Archive müssen daher Rechtsgrundlagen geschaffen werden, die eine sachgerechte Archivtätigkeit gestatten und das vom Grundgesetz geschützte Recht auf Achtung der Privatsphäre der Betroffenen berücksichtigen.

Aus der Sicht des Datenschutzes ist es notwendig, für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Archiven gesetzliche Regelungen zu schaffen, die sich nicht auf Dateien beschränken, sondern alle personenbezogenen Daten einbeziehen. Die Notwendigkeit einheitlicher gesetzlicher Regelungen wird auch nicht dadurch beseitigt, daß in einzelnen Landesdatenschutzgesetzen sogenannte Archivklauseln (vgl. § 16 Abs. 3 BrDSG und § 13 Abs. 4 LDSG Rheinland-Pfalz) aufgenommen worden sind, da diese nur einen Teil der anstehenden Probleme lösen. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Archivregelung ist im übrigen in § 10 Abs. 5 Satz 2 Melderechtsrahmengesetz (MRRG) und in § 12 E-LMG zusätzlich begründet, da diese Regelungen Datenübermittlungen an das zuständige Archiv vorsehen.

II. Unter datenschutzrechtlichem Gesichtspunkt werden in künftigen Archivgesetzen folgende Rechtsgedanken zu berücksichtigen sein:

1. Datenverarbeitung ist nur im Rahmen der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung zulässig. Dieser Grundsatz gilt auch für Archive. Die Aufgaben sind daher exakt zu beschreiben.

2. Durch Gesetz ist klarzustellen, daß auszusondernde und zu löschende Daten dem zuständigen Archiv angeboten und gegebenenfalls von diesem übernommen und insoweit die Löschungsregelungen für den Betroffenen sichtbar durchbrochen werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, daß die abgebende Stelle auf Daten im Archiv im Regelfall nicht zugreifen darf, wenn diese Daten ohne Abgabe an das Archiv ausgesondert oder gelöscht wären. Anderes gilt grundsätzlich, wenn das Archiv Materialien für die abgebende Stelle verwahrt (z.B. Grundbücher).
3. Übernimmt ein Archiv noch nicht auszusondernde Altregistraturen als Zwischenarchiv, so handelt es sich um ein Auftragsverhältnis zwischen Archiv und abgebender Stelle. Letztere trägt weiterhin die datenschutzrechtliche Verantwortung. Bei der Zwischenarchivierung darf das Archiv nur nach Weisung der abgebenden Stelle handeln. Für diese Zwischenarchive empfiehlt sich eine besondere Regelung (vgl. hierzu auch § 12 E-LMG).

Neben der Notwendigkeit einer Regelung für Auftrags- und Endarchivierung bedarf es einer besonderen Normierung für die aus rechtlichen Gründen "dauernd aufzubewahrenden" Archivalien. Diese sind im Gesetz möglichst aufzuzählen (z.B. Grundbuchsachen, Personenstandssachen, Notarsachen etc.).
4. Die grundsätzliche Trennung von Verwaltungs- und Archivtätigkeit setzt eine Definition des Archivmaterials voraus. Die Feststellung der Archivwürdigkeit soll konstitutiv für die dauernde Aufbewahrung in all den Fällen sein, in denen eine dauernde Aufbewahrung nicht bereits aus rechtlichen Gründen vorgeschrieben ist. Die Feststellung der Archivwürdigkeit im Einzelfall soll durch das Archiv getroffen werden.
5. Stehen die Daten unter einem besonderen gesetzlichen Geheimnisschutz, so ist die Befugnis, die Daten an das Archiv zu übermitteln, ausdrücklich zu regeln.
6. Bei der Datenspeicherung in den Archiven sind folgende Grundsätze zu beachten:
 - a) Tragende Grundsätze der Verfassung und des allgemeinen Rechts (z.B. Achtung der Privatsphäre und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts).
 - b) Archivgut darf grundsätzlich keine vollständige Übernahme des gesamten in der Verwaltung entstandenen Schriftgutes enthalten; eine totale

Anlage 3

Grundsätze für den Datenschutz bei den Neuen Medien (insbesondere bei Bildschirmtext und Kabelfernsehen)

Beschluß der 7. Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes in Berlin am 11. Dezember 1980

- in der Fassung vom 21. Januar 1981 -

V o r b e m e r k u n g

Die nachstehenden Grundsätze für den Datenschutz bei den Neuen Medien sollen sicherstellen, daß die anlaufenden Erprobungen und die ihnen zugrundeliegenden Vorschriften den Datenschutz von vornherein berücksichtigen und dieser dem Einsatz neuer Technologien nicht nachfolgt.

Die Grundsätze können dem Stand der Vorhaben und der technischen Entwicklung entsprechend nicht abschließend sein.

1. Informationssammlung über Teilnehmer
 - 1.1 Bei der Einführung Neuer Medien ist der Datenschutz sicherzustellen. Dies gilt auch für die Versuchsphase. Bereits hierfür sollten gesetzliche Regelungen getroffen werden.
 - 1.2 Personenbezogene Benutzerdaten dürfen nur erhoben, gespeichert oder übermittelt werden, soweit ihre Verarbeitung für den Betrieb unumgänglich ist und ohne sie eine der gesetzlich zugelassenen Kommunikationsformen der Neuen Medien nicht durchgeführt werden kann.
 - 1.3 Der Schutz der in den Neuen Medien anfallenden personenbezogenen Teilnehmerdaten kann nicht auf deren Verarbeitung in Dateien beschränkt werden.
 - 1.4 Sofern bei bestimmten Diensten eine unmittelbare Teilnehmer-Anbieter-Kommunikation vorgesehen ist, dürfen Daten nur in dem Umfang festgehalten und übermittelt werden, wie dies zur Durchführung des jeweiligen Dienstes erforderlich und auf Grund der einschlägigen gesetzlichen Regelung zulässig ist.
 - 1.5 Gebühren und Entgelte sind in anonymer Form zu berechnen und abzurechnen, soweit eine individualisierbare Registrierung von einzelnen Kommunikationsvorgängen zur Abwicklung von Vertragsverhältnissen nicht er-

forderlich ist. Sollte eine zusätzliche Kontrolle erforderlich werden, so könnte beim Benutzer eine Zähleinrichtung installiert werden.

2. Bedeutung des Versuchsstadiums (Pilotprojekte)

2.1 Bereits in der Versuchsphase ist ein möglichst wirksamer Datenschutz sicherzustellen, da diese Phase die spätere Nutzung der Neuen Medien prägt.

2.2 In der Versuchsphase ist zu prüfen, ob weitere Datenschutzregelungen auf dem Gebiet der Neuen Medien nötig sind oder ob vorhandene Vorschriften modifiziert werden müssen.

2.3 Im Rahmen wissenschaftlicher Begleituntersuchungen ist dafür zu sorgen, daß auch die Datenschutzfragen besonders geprüft werden.

2.4 Im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleituntersuchung ist der Zugriff auf gespeicherte Datenbestände nur gestattet, sofern diese Daten anonymisiert worden sind. Darüber hinausgehende Daten dürfen nur von den Teilnehmern direkt erfragt werden.
Die Datenverarbeitung sollte in allen Phasen nur mit Einwilligung des Teilnehmers erfolgen (vgl. dazu Ziff. 3).

3. Die Bedeutung der "Einwilligung" bei der Speicherung von Teilnehmerdaten

3.1 die Speicherung von Teilnehmerdaten in einer Form, die die Erstellung individueller Persönlichkeitsprofile gestattet, ist zu verbieten. Darüberhinaus kann in einzelnen Diensten die Speicherung besonders sensibler Daten aus dem "unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung" (Vgl. BVerfGE 27, 1, 7; s.a. § 27 Abs. 3 Satz 3 BDSG) grundsätzlich verboten werden. Eine Einwilligung des Teilnehmers hebt das Verbot nicht auf.

3.2 Im übrigen ist eine Speicherung von Teilnehmerdaten erlaubt,

- a) wenn eine gesetzliche Regelung dies zuläßt;
- b) wenn der Teilnehmer seine Einwilligung gibt.

Diese Einwilligung ist nur wirksam, wenn der Teilnehmer zuvor sorgfältig über ihre Konsequenzen aufgeklärt worden ist (informed consent). Dies gilt auch für den Abschluß von Verträgen.

4. Rückkanal und sonstige technische Vorkehrungen, über die Äußerungen der Teilnehmer dem System gegenüber kundgegeben werden können.

4.1 Nutzungsmöglichkeiten des Rückkanals und aller sonstigen technischen Vorkehrungen, über die Äußerungen der Teilnehmer dem System gegenüber kundgetan werden können, sollen nach Möglichkeit gesetzlich geregelt werden. Soweit Teilnehmerdaten gespeichert werden können, dürfen sie nur zu dem Zweck verwertet werden, zu dem sie offenbart wurden.

4.2 Persönlichkeitsprofile der Teilnehmer dürfen anhand der in der Betriebszentrale anlaufenden Kommunikationsdaten nicht erstellt werden. Dies gilt für jede Betriebszentrale, unabhängig von der angewendeten Technologie.

4.3 Abstimmungen und Wahlen über den Rückkanal dürfen nicht durchgeführt werden.

5. Medienprivileg

5.1 Das Verhältnis des Medienprivilegs zu den Neuen Medien bedarf insgesamt einer eingehenden Untersuchung.

5.2 Dabei muß insbesondere geprüft werden,

- ob die einzelnen Neuen Medien als Presse bzw. Rundfunk anzusehen sind oder ob es sich um Medien sui generis handelt,
- in welchen Fällen nach geltendem Recht personenbezogene Daten ausschließlich zu publizistischen Zwecken verarbeitet werden,
- ob der Geltungsbereich des Medienprivilegs im Hinblick auf die für die Benutzer bestehenden Gefahren sachgerecht geregelt ist,
- falls dies bejaht wird:
ob der Geltungsbereich zur Klarstellung gesetzlich geregelt werden soll,
- falls dies verneint wird:
inwieweit der Geltungsbereich nur geregelt werden sollte.

Schließlich bedarf besonderer Erörterung die Gefahr, daß in Medienarchiven gespeicherte, personenbezogene Daten in die Speicherzentralen eingegeben werden und unter Berufung auf das Medienprivileg (§ 1 Abs. 3 BDSG und entsprechende Regelungen in den Ländergesetzen) frei zugänglich gemacht werden. Unter diesem Gesichtspunkt verdienen auch die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juni 1973 - 1 BvR 536/72 - (BVerfGE 35, S. 202 ff, 219 ff "Lebach") aufgestellten Grundsätze zum Schutze der Persönlichkeit vor dem Zugriff der Öffentlichkeit besondere Berücksichtigung.

6. Fernmeldegeheimnis und Neue Medien

6.1 Im gesamten Netzbereich werden die zentralen Einrichtungen der Neuen Medien ebenso wie die Übertragungswege vom Fernmeldegeheimnis im Sinne von Art. 10 GG umfaßt, sofern es sich dabei um juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt.

6.2 Folgt man der Auffassung, daß die zentralen Einrichtungen der Neuen Medien keine Fernmeldeanlagen sind, ist ein dem Fernmeldegeheimnis vergleichbares Amtsgeheimnis für den Nutzungsbereich - unter Umständen in Verfassungsrang - zu schaffen.

6.3 Die Einblicknahme in und die Übermittlung von personenbezogenen Daten aus Speichereinrichtungen einer Bildschirmtext- bzw. Kabelfernsehzentrale sind nur auf Grund gesetzlicher Voraussetzungen zulässig. Unter Datenschutzgesichtspunkten ist es bedenklich, die Regelungen des Gesetzes zu Art. 10 GG uneingeschränkt anzuwenden.

6.4 Für die in den zentralen Einrichtungen der Neuen Medien beschäftigten Bediensteten ist ein Zeugnisverweigerungsrecht und für alle dort gespeicherten Daten ein Beschlagnahmeverbot (vgl. § 97 StPO) zu verlangen.

7. Datenschutzkontrolle und Datensicherung

7.1 Die Kontrolle des Datenschutzes bei den Neuen Medien sollte Aufgabe der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sein.

- 7.2 Beim Anschluß von ADV-Einrichtungen durch Teilnehmer sind hinreichende technische und organisatorische Maßnahmen zu fordern, sowohl hardware- als auch softwarenmäßig, z. B. Schlüsselschalter, Paßwortroutinen usw.

Anlage 4Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes
über datenschutzrechtliche Regelungen im Staatsvertrag über Bildschirmtext

Die Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes halten auf der Grundlage ihres Beschlusses vom 11. Dezember 1980 ("Grundsätze für den Datenschutz bei den Neuen Medien") bereichsspezifische Regelungen über den Datenschutz bei Bildschirmtext für erforderlich.

Die Datenschutzbeauftragten der Länder schlagen vor, in den Entwurf eines Staatsvertrages über Bildschirmtext (Stand: 1. Juni 1982) folgende Vorschriften über den Datenschutz aufzunehmen:

1. Artikel 9 erhält folgende Fassung:

"

Artikel 9

(1) Soweit in diesem Staatsvertrag nichts anderes bestimmt ist, sind die jeweils geltenden Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten anzuwenden.

(2) Wer zur Nutzung von Bildschirmtext technische Einrichtungen für andere bereitstellt (Betreiber), darf personenbezogene Daten über die Inanspruchnahme einzelner Angebote nur erheben und speichern, soweit und solange diese erforderlich sind, um

1. den Abruf von Angeboten zu vermitteln (Verbindungsdaten)
2. die Abrechnung der für die Inanspruchnahme der technischen Einrichtungen und der Angebote seitens des Teilnehmers zu erbringenden Leistungen zu ermöglichen (Abrechnungsdaten).

(3) Abrechnungsdaten nach Absatz 2 Nr. 2 sind so zu speichern, daß Zeitpunkt, Dauer, Art, Inhalt und Häufigkeit bestimmter, von den einzelnen Teilnehmern in Anspruch genommener Angebote nicht erkennbar sind, es sei denn, der Teilnehmer beantragt eine andere Art und Weise der Speicherung.

(3 a) Die Übermittlung von Abrechnungs- und Verbindungsdaten an Dritte ist unzulässig.

(3 b) Abrechnungsdaten sind zu löschen, sobald sie für Zwecke der Abrechnung nicht mehr erforderlich sind. Verbindungsdaten nach Absatz 2 Nr. 1 sind nach Ende der jeweiligen Verbindung zu löschen.

- (4) Absätze 1, 3, 3 a und 3 b gelten entsprechend für Einzelmitteilungen.
- (5) Für das Bereithalten personenbezogener Daten als Inhalt von Angeboten sind ohne Rücksicht darauf, ob die Daten in einer Datei verarbeitet werden, die für den Anbieter geltenden Vorschriften über den Datenschutz anzuwenden.
- (6) Der Anbieter darf vom Teilnehmer personenbezogene Daten nur erheben und diese verarbeiten, wenn das Erbringen der Leistung oder die Abwicklung des Vertragsverhältnisses anderenfalls unmöglich wäre. Werden Daten des Teilnehmers vom Anbieter gespeichert oder übermittelt, ist der Teilnehmer hierauf vor der Erhebung besonders hinzuweisen. Diese Daten dürfen ohne Einwilligung des Betroffenen nur im Rahmen der Zweckbestimmung der vereinbarten Leistung verarbeitet werden. Das Erbringen der Leistung darf nicht davon abhängig gemacht werden, daß der Betroffene in die Verarbeitung seiner Daten außerhalb der in Satz 3 genannten Zweckbestimmung einwilligt. Die Einwilligung kann auch über Bildschirmtext abgegeben werden.
- (7) Auskunfts-, Berichtigungs-, Löschungs- und Sperrungsansprüche nach Datenschutzrecht richten sich gegen den Anbieter, soweit personenbezogene Daten den Inhalt von Angeboten betreffen, im übrigen gegen den Betreiber.
- (8) Betreiber und Anbieter haben die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die über die Vorschriften der Datenschutzgesetze hinaus erforderlich sind, um sicherzustellen, daß
- die Verbindungsdaten unmittelbar nach Ende der Verbindung gem. Absatz 3 b Satz 2 gelöscht werden,
 - der Teilnehmer personenbezogene Daten nur durch eine eindeutige und bewußte Handlung übermitteln kann und
 - die zu Zwecken der Datensicherung vergebenen Codes einen dem Stand der Technik entsprechenden Schutz vor unbefugter Kenntnisnahme und Verwendung bieten.
- (9) Die jeweils zuständigen Landesbeauftragten für den Datenschutz überwachen die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei dem Betreiber. Die Kontrollbefugnisse sonstiger Stellen bleiben unberührt."

2. Nach Artikel 9 wird folgender Artikel 9 a eingefügt:

Artikel 9 a
Geheimhaltung

Die bei den Bereitstellungseinrichtungen tätigen Personen sind zur Geheimhaltung der bei ihrer Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen verpflichtet."

3. In Artikel 10 wird folgender Satz angefügt:

"Das Erheben personenbezogener Daten bei sonstigen Meinungsumfragen ist verboten."

4. Artikel 13 ist hinsichtlich der Verstöße gegen Datenschutzrecht zu ergänzen.

Im Interesse der Rechtsklarheit würden die Datenschutzbeauftragten eine eindeutige Regelung über die Trägerschaft der Bildschirmtextzentrale begrüßen, da die Anwendung der in Artikel 9 Abs. 1 genannten Datenschutzbestimmungen davon abhängt.

Ausnahmen für die Bundespost sind nur akzeptabel, wenn für sie durch Bundesrecht gleichwertige Regelungen geschaffen werden.

