

Vorbemerkung

Der Berichtszeitraum 1984 war vor allem ein Jahr der Analyse und der Diskussion. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung '83 hat nicht nur den Charakter des informationellen Selbstbestimmungsrechts als Grundrecht klargestellt, sondern gleichzeitig auch an die Mitwirkungspflichten des Gesetzgebers bei der Bewältigung der Rechtsgrundlagenproblematik erinnert. Die Auffassungen über das Ausmaß gesetzgeberischer Partizipation an der Steuerung der Informationsprozesse ist teilweise kontrovers geblieben. Die Furcht vor einer Vorschriftenflut stand Pate für eine minimalistische Auslegung des Urteils. Der Gesetzgeber muß jedoch seinen Teil dazu beitragen, daß Kalkulierbarkeit und Transparenz der Informationsverarbeitung für den Bürger gewährleistet sind. Ein Übermaß an Rechtsvorschriften ist indessen abzulehnen und schon deshalb nicht zu erwarten, weil eine Rechtsordnung sich immer nur dann als wirkungsvoll erweist, wenn es sich um die Regelung typischer, wiederkehrender Situationen handelt.

Es wäre jedoch eine unzulässige Verkürzung der Problematik, wenn man lediglich die derzeitige Verwaltungspraxis durch den Gesetzgeber fortschreiben lassen wollte. Vielmehr bleiben Umfang und Inhalt zulässiger Informationsverarbeitung auf dem Prüfstand. Die Normengrenzen des informationellen Selbstbestimmungsrechts als Grundrecht bedürfen weiterer Konkretisierung.

Die Grundsatzdiskussion mußte ihren Niederschlag auch in diesem Bericht finden. Erste Konsequenzen hat das Parlament des Saarlandes in der auslaufenden 8. Legislaturperiode gezogen. Die Berücksichtigung des Datenschutzes in der Saarländischen Verfassung - übrigens ein schon sehr früh erwogenes Vorhaben (vgl. Zweiter Teilbericht der Enquete-Kommission für Verfassungsfragen gemäß Beschluß des Landtages vom 18. Februar 1976) - darf nicht deshalb unterschätzt werden, weil das Bundesverfassungsgericht die bestimmenden Grundsätze des Datenschutzes aus dem Grundrecht der Menschenwürde

9. Wahlperiode

Drucksache 9/4
12.04.85

S E C H S 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 - SDStG) vom 17. Mai 1978 (Amtsbl. S. 581)

(Art. 1 Abs. 1 GG) und den persönlichen Freiheitsrechten (Art. 2 Abs. 1 GG) herleitet und deshalb mit der Änderung der Landesverfassung keine eigentliche Rangerhöhung verbunden ist. Die Landesverfassungen haben nämlich einen unbestreitbar wichtigen Beitrag zur Verbesserung der rechtsstaatlichen Handhabung der Grundrechte zu liefern.

Das Parlament hat zwei weitere unter Datenschutzgesichtspunkten wichtige Gesetze verabschiedet. Im Rundfunkgesetz wurden zwar einige Aspekte berücksichtigt, die geeignet sind, das Gefährdungspotential Neuer Medien bei der Nutzung von Breitbandkabel abzubauen. Indessen muß die Notwendigkeit eines umfassenden Mediengesetzes unterstrichen werden, das die absehbaren Gefahrenlagen der zukünftigen Entwicklung auffängt und eine umfassende Beobachtung durch ein unabhängiges Kontrollorgan sicherstellt.

Noch vor Ende der Legislaturperiode wurde das Schulrecht novelliert, das seither im Gegensatz zu anderen Bundesländern unter Datenschutzgesichtspunkten im Saarland kein vernachlässigtes Terrain mehr ist. Ich hatte Gelegenheit zu den Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen; im Schulrecht sind meine Vorstellungen weitgehend berücksichtigt worden.

Weiteren wichtigen Problemen muß der Gesetzgeber seine Aufmerksamkeit schenken. Im Landesbereich wird meine Forderung, die gesetzlichen Ermächtigungen für die Informationsverarbeitung im Sicherheitsbereich und im Gesundheitswesen zu schaffen, seit langem diskutiert. Der Diskussion müssen nunmehr Taten folgen. Dies gilt vor allem auch für die Novellierung der Datenschutzgesetze, die als Auffangvorschriften eine wesentliche Funktion in allen Bereichen der Informationsverarbeitung erfüllen müssen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben einige grundsätzliche Vorstellungen zu den Novellierungsentwürfen des Bundesdatenschutzgesetzes bereits vorgetragen (vgl. EntschlieÙung vom 4. November 1983, 5. TB Anlage 3).

Da meine Tätigkeitsberichte, die ich bisher dem Parlament und der Landesregierung vorgelegt habe, vergriffen sind, die Anforderungen aus allen Teilen der Bevölkerung, der Verwaltung und der Wissenschaft jedoch keineswegs abgenommen haben, habe ich eine Zusammenfassung nachdrucken lassen. Insbesondere das Stichwortverzeichnis, das dieser neuen Ausgabe beigefügt wurde, soll dazu beitragen, dem Bürger den Zugang zu Datenschutzproblemen zu erleichtern.

1. Auswirkungen des Volkszählungsurteils

1.1 Die Position der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder

Die Bedeutung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Volkszählung '83 (BVerfGE 65 S. 1; NJW 1984 S. 419 ff) wird derzeit wohl von keiner Seite verkannt. Wegen der weitgehenden Auswirkungen für die Informationsverarbeitung in allen Bereichen kann es nicht verwundern, daß die Diskussion wohl kaum als beendet bezeichnet werden kann. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz haben eine Entschlieung gefaßt, die als Anlage 1 diesem Bericht beigefügt ist. Die Datenschutzbeauftragten haben damit ihre Position im Lichte des Volkszählungsurteils neu überdacht und festgelegt.

1.2 Das informationelle Selbstbestimmungsrecht als Grundrecht

Die Reaktionen auf das Volkszählungsurteil erfordern eine Rückbesinnung auf die wesentlichen Aussagen dieses Urteils.

Das Bundesverfassungsgericht hat das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und damit aus den allgemeinen Persönlichkeitsrechten hergeleitet. Ob das Recht auf Datenschutz als ein neues Grundrecht bezeichnet werden kann, mag dahinstehen. Jedenfalls hat der Datenschutz durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Verfassungsrang erhalten (so auch Benda, DuD 1984 S. 86 ff, 89). Der Datenschutz ist als Grundrecht zu beachten.

1.3 Die umfassende Grundrechtsgarantie des Datenschutzes

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist umfassend. Es wäre mit dem Verfassungsrang des Datenschutzes nicht vereinbar, wenn er sich etwa nur auf die automatisierte oder dateimige Datenverarbeitung auswirken würde.

Der Datenschutz ist nicht auf bestimmte Datenarten beschränkt. Das Gericht ist von der in der Mikrozensusentscheidung begründeten "Sphärentheorie" abgerückt und hat damit ein Schutzkonzept aufgegeben, das sich ausschließlich an Gefährdungsstufen, nämlich der absolut geschützten Intimsphäre, der beschränkt zugänglichen Privatsphäre und der allgemein verfügbaren Öffentlichkeitssphäre, orientiert. Auf die Art der Daten kann jedoch nicht mehr allein abgestellt werden, um den Gefährdungen zu begegnen, die in konkreten Verwendungszusammenhängen sich ergeben können (BVerfG a.a.O Tz. C II 2).

Das Gericht verweist zwar verschiedentlich auf die Bedingungen und Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung, ohne jedoch hierin eine Voraussetzung für den Charakter des informationellen Selbstbestimmungsrechts als Grundrecht zu sehen. Dieses Recht besteht deshalb unabhängig davon, welche Daten verarbeitet werden, ob die Verarbeitung manuell oder automatisiert, ob die Daten in Dateien, Akten oder sonstigen Unterlagen verarbeitet werden und unabhängig von den gesetzlich definierten Phasen der Datenverarbeitung.

1.4 Transparenz und Kalkulierbarkeit der Informationsverarbeitung

Der Verarbeitungsprozeß und der Verwendungszusammenhang müssen für den Betroffenen durchschaubar und nachvollziehbar sein. Das Gericht konkretisiert die Grundrechtsgarantie aus dem Gedanken der Selbstbestimmung (BVerfG a.a.O Tz. C II 1 a):

"Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden."

Transparenz und Kalkulierbarkeit erfordern grundrechtssichernde Maßnahmen.

1.5 Grundrechtsschutz und Gemeinschaftsbezogenheit

Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Das Grundrecht ist nicht schrankenlos gewährleistet, weil der einzelne "eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit" ist (BVerfG a.a.O Tz. C II 1 b). Ein überwiegendes Allgemeininteresse kann regelmäßig nur bei Daten mit Sozialbezug unter Ausschluß von unzumutbaren, intimen Angaben und von Selbstbezeichnungen vorliegen (BVerfG a.a.O Tz. C II 2 a). Unzulässig ist auch eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit und zwar auch in Form von Teilabbildern, die mit der Würde des Menschen nicht vereinbar sind (BVerfG a.a.O Tz. III 1 a).

1.6 Gesetzliche Ermächtigung und Beschränkung des Grundrechts

Die Einschränkungen des Grundrechts bedürfen einer verfassungsgemäßen, gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Hierzu führt das Gericht aus (BVerfG a.a.O Tz. C II 2 a):

"Wieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die Pflicht zu verfahrensrechtlichen Vorkehrungen den Gesetzgeber zu diesen Regelungen von Verfassungs wegen zwingen, hängt von Art, Umfang und denkbarer Verwendung der erhobenen Daten sowie der Gefahr des Mißbrauches ab."

Der Äußerung des Gerichts kann eine doppelte Fragestellung zugrunde liegen, nämlich

- ob überhaupt von Verfassungs wegen eine gesetzliche Regelung erforderlich ist oder

- welcher Konkretisierungsbedarf für eine an sich notwendige gesetzliche Regelung besteht.

Ob eine parlamentarische Mitwirkung zur Legitimierung personenbezogener Informationsverarbeitung stets notwendig ist, kann aus den Ausführungen des Gerichts nicht mit notwendiger Sicherheit geschlossen werden. Die früheren Entscheidungen des Gerichts, die in diesem Zusammenhang zitiert werden, stützen die Auffassung nicht, daß Verarbeitung personenbezogener Informationen schlechthin eine gesetzliche Ermächtigung voraussetzt:

BVerfGE 49 S. 89 ff, 142:

"... dies wird am deutlichsten in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG ausgesprochen, wonach es Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Daraus können sich verfassungsrechtliche Schutzpflichten ergeben, die es gebieten, rechtliche Regelungen so auszugestalten, daß auch die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eingedämmt bleibt. Ob, wann und mit welchem Inhalt sich eine solche Ausgestaltung von Verfassungen wegen gebietet, hängt von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen ab."

BVerfGE 53 S. 30, 61:

"...3. Der Streitfall nötigt nicht zu der Prüfung, ob und inwieweit die verfassungsrechtliche Schutzpflicht und Mitverantwortung des Staates zum Erlaß von Regelungen der geschilderten Art zwingen..."

Das Gericht dürfte somit dahin zu verstehen sein, daß zwischen der Frage nach der Mitwirkungspflicht des Gesetzgebers und der Frage nach der Regelungstiefe der Rechtsnorm zu differenzieren ist.

1.7 Inhaltsbestimmung des Grundrechts und gesetzgeberische Mitwirkungspflicht

Die Mitwirkung des Gesetzgebers setzt eine Beschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts voraus. Die Frage nach der Beschränkung des Grundrechts aufwerfen, heißt die nach seinem Inhalt, seinen Grenzen und immanenten Schranken stellen. Dabei ergeben sich definitorische Schwierigkeiten, die ebenso bei dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit auftreten, aus dem es sich herleitet.

Bereiche, in denen Beschränkungen des Grundrechts von vornherein auszuschließen und deshalb gesetzliche Ermächtigungen ohnehin entbehrlich sind, sind - von einer gewissen Trivialdatenverarbeitung abgesehen - nicht zu erkennen. Auch der Hinweis auf die Sozialadäquanz ist wegen seiner Unbestimmtheit wenig förderlich (RSt S. 2). Die Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht nennt, nämlich Art, Umfang, denkbarer Verwendungszusammenhang der Daten und Mißbrauchsgefahren, lassen nicht darauf schließen, daß eine ausgesprochen restriktive Interpretation, etwa unter Beschränkung auf den engeren persönlichen Lebensbereich, zulässig wäre. Gerade die notwendige Berücksichtigung des Verwendungszusammenhangs, der die Vermutung für die "Belanglosigkeit" von Daten unter Datenschutzgesichtspunkten von vornherein ausschließt, und die notwendige Beachtung der konkreten Verarbeitungssituation, deutet auf eine extensivere Abgrenzung des Normenbereichs hin.

Zwar steht Art. 2 Abs. 1 GG, aus dem das informationelle Selbstbestimmungsrecht hergeleitet wird, nicht ausdrücklich unter dem Gesetzesvorbehalt, jedoch schließt die dort genannte Schranke der "verfassungsmäßigen Ordnung" nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Gesamtheit der materiellen und formellen Rechtsnormen ein. Die Inhaltsbestimmung des Grundrechts durch den Gesetzgeber, die sich freilich an dem "überwiegenden Allgemeininteresse" zu orientieren hat, bleibt deshalb eine verfassungsrechtlich unverzichtbares Konkretisierungsinstrument. Insbesondere aber Transparenz und Kalkulierbarkeit der personenbezogenen Informa-

tionsverarbeitung für den Bürger sind aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts wesentliche Gesichtspunkte, die der Gesetzgeber bei seiner generellen Mitwirkungsentscheidung nicht außer acht lassen darf, wenn auch eine extreme Verrechtlichung jedweder Hantierung mit personenbezogenen Daten nicht in Betracht kommen kann.

Zweifelsfrei dürfte der Gesetzgeber zur Mitwirkung verpflichtet sein, wenn die Datenerhebung zwangsweise erfolgt. Aufgabenzuweisungsnormen für die datenverarbeitenden Stellen, die im Wege der Generalklausel auf die Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung abstellen, sind nicht ausreichend konkret. Detaillierter gesetzlicher Regelungen bedarf es auch in vergleichbaren Fällen, wenn zwar keine Auskunftspflicht besteht, die Angaben jedoch Voraussetzung für die Gewichtung von Leistungen oder anderen Rechtsvorteilen sind, auf die der Betroffene angewiesen ist (z.B. im Sozialbereich). Gleichzusetzen sind auch die Datenerhebungen ohne Wissen und Wollen des Betroffenen (Befragung Dritter) oder bei heimlicher Beobachtung (Observation).

Eine endgültige Klärung, in welchen Fällen eine gesetzliche Regelung notwendig ist, erübrigt sich, wenn die allgemeinen Datenschutzgesetze jedenfalls für den Bereich schwacher Eingriffsqualität Erlaubnistatbestände entwickeln, die den Mindestanforderungen des Datenschutzes Rechnung tragen (vgl. auch 6. TB des Bayerischen Datenschutzbeauftragten zu Tz. 2.2.1.3; 5. TB Landesbeauftragter für Datenschutz Nordrhein-Westfalen S. 13). Damit stellt sich aber unabweisbar die Forderung nach Regelungen in den allgemeinen Datenschutzgesetzen, die der Funktion einer Auffangnorm für wenig intensive Eingriffe gerecht werden. Bei stärkeren Belastungen des Betroffenen sind jedenfalls detaillierte, bereichsspezifische Regelungen und der Verzicht auf Generalklauseln geboten.

1.8 Transparenzgebot und Zweckbindung

Mit dem Transparenzgebot als notwendige Voraussetzung der Selbstbestimmung korrelieren Aufklärungs- und Auskunftspflicht (BVerfG a.a.O C II 2 a, III 2 a, V 1). Der Betroffene ist über die Rechtsgrundlagen der Datenerhebung zu unterrichten sowie auf die Freiwilligkeit von Angaben hinzuweisen und zwar auch dann, wenn er es nicht ausdrücklich verlangt.

Das Auskunftsrecht des Betroffenen ist jedenfalls insoweit zu gewährleisten, als öffentliche oder private Interessen Dritter nicht eine Geheimhaltung erfordern. Die Protokollierung der Übermittlung (BVerfG a.a.O Tz. C V 1) ist jedenfalls dann zur Effektivierung des Rechtsschutzes erforderlich (Art. 19 Abs. 4 GG), wenn der Vorteil über den Datenempfänger Auskunft zu erlangen, den Nachteil der Aufzeichnung überwiegt.

Die Unterrichtung muß sich auch auf den Verwendungszweck der Daten erstrecken. Dies gilt auch, wenn der Betroffene in die Datenverarbeitung eingewilligt hat. Die "dysfunktionale Weitergabe" von Daten und die Kombination "tendenziell unvereinbarer Verwendungszwecke" hat das Gericht insbesondere bei der zwangsweisen Datenerhebung und -verarbeitung gerügt (BVerfG a.a.O Tz. IV 2 b). Die Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung durch den Datenempfänger kann kein allein ausreichendes Zulässigkeitskriterium für die Weitergabe von personenbezogenen Daten sein, die bei der Erhebung für den Bürger erkennbar nur zu ganz bestimmten Zwecken dienen sollen. Datenerhebungen für statistische Zwecke entziehen sich allerdings einer engen und konkreten Zweckbindung; darum sind in diesem Bereich verfahrensrechtliche Regelungen zur Abschottung der Verwaltungsstellen, die sich mit Statistik befassen, besonders wichtig (BVerfG a.a.O C II 2 b).

1.9 Informativische Gewaltenteilung

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht als subjektives Recht ermöglicht es, auf Unterlassung rechtswidrigen Handelns durch die öffentliche Gewalt im Rechtsweg zu klagen (Art. 19 Abs. 4 GG). Insbesondere steht das Grundrecht der freien und ungebundenen Entscheidung der Verwaltung über die Weitergabe und Zusammenfassung von personenbezogenen Informationen entgegen. Die Verwaltung ist kein "Freiraum" für personenbezogenen Datenaustausch. Die Aufgaben- und Befugnisordnung wird als Zulässigkeitsvoraussetzung der Datenverarbeitung endgültig festgeschrieben. Die Grundrechtsgarantie hat insofern eine Gewaltenteilungsfunktion. Die "informativische Gewaltenteilung" betont das Gericht insbesondere im Zusammenhang mit der erforderlichen Trennung der Kommunalstatistik von anderen Aufgaben der Gemeinde (BVerfG a.a.O Tz. IV 4 b). Damit bestätigt das Gericht den im Saarländischen Datenschutzgesetz festgeschriebenen Grundsatz der funktionsbezogenen Nutzung personenbezogener Daten auch im innerbehördlichen Bereich (§ 14 Abs. 3 Satz 2 SDSG).

1.10 Die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter

Die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter ist nach Auffassung des Gerichts von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Datenschutz (BVerfG a.a.O Tz. C II 2 a, C III 2 b); eine Kontrolle dieser Art ist ein notwendiges Element des Grundrechtsschutzes. Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten müssen sich an Inhalt und Anwendungsbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts orientieren. Auch der Bundesminister des Innern hat in seiner Vorlage an den Innenausschuß des Deutschen Bundestages vom 25. April 1984 (Tz. 4.11, DuD 1984 S. 284) eine Prüfung angekündigt, wie die Kontrollbefugnisse der Institution des Datenschutzbeauftragten "entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts verstärkt werden können". Die Kontrolle als grundrechtssichernde Maßnahmen ist rechtzeitig einzuplanen. Einen wertvollen Ansatz bietet § 18 Abs. 4 SDSG, wonach dem Landesbeauftragten für Da-

tenschutz vor der Freigabe von automatisierten Verfahren durch die oberste Dienstbehörde Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Sollen ineffektive Aufwendungen und Investitionen vermieden werden, ist eine Beteiligung in einem sehr frühen Entwicklungsstadium des Projekts angezeigt. Die Ausstattung der Dienststelle des Datenschutzbeauftragten muß der wachsenden Bedeutung dieser Aufgaben Rechnung tragen.

1.11 Verwaltungsvollzug

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hat unmittelbare Auswirkungen für den Verwaltungsvollzug. Zwar kann die Verwaltung mangels eines Verwerfungsrechts Gesetze wegen ihrer Verfassungswidrigkeit nicht ohne weiteres außer acht lassen. Noch bevor die Gesetze auf ihre Anpassungsbedürftigkeit überprüft worden sind, muß die Verwaltung derzeit bereits für eine verfassungskonforme Anwendung der Gesetze unter Berücksichtigung der Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts Sorge tragen. Zwar ist für eine Übergangsfrist die Regelungslücke hinzunehmen, um dem Gesetzgeber Gelegenheit zu einer rechtsförmigen Regelung zu geben. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die möglicherweise in Betracht kommende Rechtsgrundlage ohne weiteres anwendbar bleibt, als sei sie verfassungsrechtlich unbedenklich (BVerfGE 41 S. 251 ff, 267 f). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist gerade in der Übergangszeit, wenn es an einer hinreichend konkretisierten Rechtsgrundlage fehlt, im Einzelfall zu beachten. Es darf nur die für den Betroffenen schonste Maßnahme getroffen und das am wenigsten belastende Mittel zur Erreichung des verfassungsrechtlich zulässigen Zieles eingesetzt werden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden insbesondere folgende Gesichtspunkte erwähnt, die bereits gegenwärtig beachtet werden müssen:

- Keine umfassende Registrierung von personenbezogenen Daten, z.B. Mitgliederverzeichnisse nach § 319 a RVO, bevor nicht eine konkretisierende Rechtsgrundlage vorhanden ist. Dies gilt auch für die Aufbewahrung von Teilabbildern der Persönlichkeit.

- Keine Erhebung von unzumutbaren, intimen Angaben oder Selbstbeachtigungen (z.B. in Formularen für Abhängigkeitskranke).
- Die nach § 13 Abs. 2 SDSG gebotene Information des Betroffenen über die Rechtsgrundlagen oder gegebenenfalls die Freiwilligkeit der Erhebung sind durch Erläuterungen über den Verwendungszweck zu ergänzen. Auf vorgesehene Datenübermittlungen ist hinzuweisen, wenn sich der bei der Erhebung für den Bürger erkennbare Nutzungszweck ändert. In vielen Fällen dürfte es möglich sein, im Verwaltungsvollzug beim Bürger Klarheit zu schaffen. Auch an eine Unterrichtung des Bürgers nach der Übermittlung wäre zu denken.
- Die Gemeinden müssen derzeit schon für eine Abschottung der Kommunalstatistik-Daten von den Informationen für andere Verwaltungsaufgaben sorgen (BVerfG a.a.O Tz. IV 4 b). Auch in anderen Verwaltungsbereichen bestehen ähnliche Unvereinbarkeiten, die gegen das Prinzip der informationellen Gewaltenteilung verstoßen. Die Geschäftsverteilung muß für eine Trennung von Kompetenzen im Sozial- und Sicherheitsbereich sorgen (vgl. 3. TB Tz. 8.2.1), damit Nutzungsänderungen im Wege des Datenzugriffs von vornherein ausgeschlossen werden.

2. Grundrechtsgarantie für den Datenschutz

2.1 Notwendigkeit einer Verfassungsänderung

Daß der Datenschutz kein in seiner Bedeutung überschätztes Modethema ist und auch in seiner Tragweite von den im Parlament vertretenen Parteien entsprechend gewürdigt wird, zeigt die Gesetzesinitiative der CDU- und FDP-Fraktion zur Änderung der Verfassung des Saarlandes (Lt-Drucksache 8/1736) und die zustimmenden Reaktionen der SPD-Fraktion auf diesen Antrag. Die Bedenken gegen eine ausdrückliche Verankerung des Datenschutzes in der Verfassung konzentrieren sich insbesondere auf zwei Gesichtspunkte:

- Eine Rangerhöhung des Datenschutzes sei nicht von Nöten, weil sich dieser ohnehin aus den Grundrechten auf Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) herleite.
- Die inhaltliche Aussage über den Datenschutz und damit die Transparenz staatlichen Handelns, insbesondere seine Voraussetzbarkeit und Kalkulierbarkeit, werde nicht verbessert.
- Das Beziehungsgeflecht zwischen den verschiedenen Staatszielen und Grundrechten werde mangels hinreichender inhaltlicher Aussage eher gestört.

Insgesamt habe ich die Gesetzesinitiative nach Abwägung aller Vor- und Nachteile begrüßt.

2.2 Programmsatz oder konstitutive Norm

Die verbreitete Furcht vor der Elektronik und vor den Auswirkungen der Computertechnik rechtfertigt die Ergänzung der Verfassung, da die damit verbundene Signalwirkung geeignet ist, den Bürger in seiner Grundeinstellung zum Staat und zur Gesellschaft positiv zu be-

einflussen und ihn in das Gemeinwesen zu integrieren. Hierzu vermag die Landesverfassung einen Beitrag zu leisten. Auch Portugal, Spanien, Österreich und das Bundesland Nordrhein-Westfalen haben sich mit einfachgesetzlichen Regelungen nicht zufrieden gegeben, sondern eine datenschutzrechtliche Bestimmung in der Verfassung für notwendig gehalten. Da der Datenschutz als Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG hergeleitet wird - das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hat insofern die genannten Verfassungsbestimmungen konkretisiert -, ist mit der Verankerung in der Landesverfassung keine Rangerhöhung verbunden. Wenn also der rechtsstaatliche Umgang mit personenbezogenen Daten verbessert werden sollte, war es mir ein Anliegen mit meinen Vorschlägen dazu beizutragen, daß nicht nur eine Staatszielbestimmung erreicht, sondern die inhaltliche Aussage der Grundrechtsgarantie im Interesse der Mißbrauchsabwehr und der Konkurrenzlösung im Verhältnis zu anderen Rechtspositionen verdeutlicht und ausgeprägt wird. Dabei mußte die für das Funktionieren einer Verfassung notwendige Offenheit gewahrt bleiben. Ein Programmsatz ohne sonstigen konstitutiven, verfassungsrechtlich relevanten Regelungsgehalt wäre indessen nicht erstrebenswert gewesen.

2.3 Gesetzgeberische Mitwirkungspflicht und notwendige Offenheit der Verfassungsnorm

Die Frage nach der Notwendigkeit und Intensität gesetzgeberischer Mitwirkung versuchte die Gesetzesinitiative durch die Formel zu beantworten, daß "erhebliche Eingriffe...nur im überwiegenden Allgemeininteresse auf der Grundlage eines Gesetzes" zulässig seien. Geht man davon aus, daß das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzungen für die Mitwirkungspflicht des Gesetzgebers ebenso wie die für die Regelungstiefe der Norm ansprechen wollte (vgl. oben Tz. 1. 6), dann sind neben der Art der Daten, Umfang, Verwendung und Mißbrauchsgefahr zu beachten. Der Begriff des "erheblichen Eingriffs" vermag indessen die Komplexität einer konkreten oder auch typischen Verarbeitungssituation, die vom Zweck der Erhebung, der

Informationstechnologie und dem Umfang sowie der Art der Daten bestimmt ist, nicht gerecht zu werden, da sie die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts nicht annähernd konkretisiert oder auch nur verdeutlicht. Nicht zuletzt ist insoweit auch eine gewisse Offenheit der Verfassungsnorm erwünscht, die sich insoweit im Interesse der zukünftigen Entwicklung auf das Grundlegende beschränken sollte.

2.4 Auskunfts-, Akteneinsichts- und Korrekturrecht

Soll die Grundrechtsregelung nicht im unverbindlich, politisch-psychologischen Bereich stecken bleiben, habe ich überdies eine weitere Konkretisierung des Auskunfts-, Akteneinsichts- und Korrekturrechts des Bürgers vorgeschlagen. Eine Rangerhöhung dieser Art kann dazu beitragen, Staatsverdrossenheit abzubauen, und könnte den Bestrebungen neue Impulse geben, öffentliche Verwaltung bürgernäher zu gestalten (vgl. auch die Vorschläge der Saarländischen Enquêtekommission für Verfassungsfragen, zweiter Teilbericht, Lt-Drucksache 7/2207 zu Art. 1 und Art. 16).

2.5 Ausblick

Die allgemeine Diskussion der Frage, ob der Datenschutz als Grundrechtsnorm weiterer Konkretisierung bedarf und in welcher Weise dies geschehen soll, dürfte vorerst noch nicht abgeschlossen sein. Es sind insbesondere weitere Festlegungen des Inhalts denkbar, die gleichwohl die notwendige Offenheit für die zukünftige Entwicklung gewährleisten. Jedenfalls ist es nicht unangebracht, auch weiterhin darüber nachzudenken, in welcher Weise der Begriff des "informationellen Selbstbestimmungsrechts", eine Wortschöpfung des Bundesverfassungsgerichts, die die Herkunft des Grundrechts aus dem Recht auf freie Selbstbestimmung verdeutlichen soll, verbessert und fortgeschrieben werden kann.

3. Neue Medien

In meinem 4. Tätigkeitsbericht (Tz.9.1 bis 9.4) habe ich bereits den Entwicklungsstand, das Gefährdungspotential der Neuen Medien und die daraus resultierenden Datenschutzprobleme geschildert. Nachdem der Landtag des Saarlandes durch Gesetz vom 19.10.1983 (ABl. S. 645) und zwischenzeitlich auch alle anderen Bundesländer dem Bildschirmtextstaatsvertrag (Btx-StV) zugestimmt haben, ist Bildschirmtext nunmehr auch im Saarland in die Phase seiner praktischen Verwirklichung getreten. Ferner ist die Änderung des Landesrundfunkgesetzes vom 28.11.1984 (ABl. S. 1249) nicht nur ein Signal für die privaten Veranstalter von Rundfunksendungen, sondern sie regelt gleichzeitig auch die rechtlichen Voraussetzungen für die Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Breitbandkabelanlagen. Damit ist der Weg bereitet für eine neue Kommunikationstechnik, deren Nutzungsmöglichkeiten sich nicht nur auf die Verteilerfunktion für Massenmedien beschränkt.

3.1 Bildschirmtext

3.1.1 Schutz- und Regelungsbedarf

Jüngst hat ein Vorfall den Charakter von Bildschirmtext als riskantes System schlaglichtartig beleuchtet. Ein Hamburger Computer-Club demonstrierte die unbefugte Nutzung dieses Systems zum Nachteil einer Bank in aufsehenerregender Weise, so daß sogar das Zweite Deutsche Fernsehen in seiner Nachrichtensendung "Heute" darüber berichtete. Den Berichten zufolge gelang es dem Computer-Club, das Paßwort und die Anschlußnummer der Bank zu entschlüsseln und zur Inanspruchnahme gebührenpflichtiger Dienste - es handelte sich um eigene Mitteilungsseiten dieses Clubs - zu benutzen, die dieser Bank in einer Gesamthöhe von 135.000,-- DM belastet wurden. Die Aktion soll sogar im voraus angekündigt worden sein. Ein Schaden ist nicht entstanden, weil der Computer-Club auf die zu seinen Gunsten aufgelaufenen Gebühren keinen Anspruch erhob.

Ein Regelungsbedarf für Bildschirmtext ergibt sich daraus, daß große Mengen personenbezogener Daten in den technischen Einrichtungen anfallen, die umfangreiche Nutzungen durch den Abruf von Informationsangeboten, die Übersendung von Mitteilungen ("elektronischer Briefkasten") und die Kommunikation mit externen Rechnern ermöglichen. Dabei werden nicht nur personenbezogene Daten zumindest für die Dauer der elektronischen Verbindung zwischen Anbieter und Teilnehmer (Verbindungsdaten), sondern vor allem auch Informationen als Grundlage der Gebührenabrechnung gespeichert. Das Gefährdungspotential liegt vor allem darin begründet, daß alle diese Daten dazu verwendet werden können, sich ein Bild über das Privatleben der Teilnehmer zu verschaffen (Anwesenheit zu Hause, bevorzugte Programme, Reise-, Lektüre- oder sonstige Konsumgewohnheiten, Geldgeschäfte, Lernverhalten usw.) Persönlichkeits- und Interessenprofile, auch wenn es sich nur um Teilabbilder der Persönlichkeit handelt, sind jedoch verfassungswidrig. Mißbräuchen dieser Art muß durch gesetzliche Regelungen - insoweit hat der Gesetzgeber eine Mitwirkungsverpflichtung im Sinne eines vorbeugenden Rechtsschutzes (BVerfGE 49 S. 49, 89, 142; 53 S. 3, 61) - und durch besondere technische Maßnahmen vorgebeugt werden. Der Kontrolle durch unabhängige Datenschutzbeauftragte kommt besondere Bedeutung zu.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich bereits im Versuchsstadium der Anwendung von Bildschirmtext sehr intensiv um die Formulierung der Grundsätze und die Festlegung der rechtlichen Voraussetzungen bemüht (vgl. 4. TB, Anlage 3 und 4). Insgesamt habe ich die bereichsspezifische Regelung des Bildschirmtextstaatsvertrages grundsätzlich begrüßt und die Zustimmung des Landtages empfohlen (vgl. Niederschrift der Sitzung des Ausschusses für Kultus, Bildung und Sport vom 7.7.1983).

3.1.2 Kontrollkompetenz und Informationsdefizite

Das Zustimmungsgesetz regelt die Kontrollkompetenz, die für den privaten Bereich dem Minister des Innern und für die öffentlichen Stellen dem Landesbeauftragten für Datenschutz übertragen ist. Bei-

de Stellen sind wegen Ineinandergreifens privater und öffentlicher Einrichtungen bei der Nutzung von Bildschirmtext zur Zusammenarbeit verpflichtet (§ 2 Zustimmungsgesetz). Eine ausschließliche Bundeskompetenz kann nicht in Betracht kommen, weil Bildschirmtext nicht als Annex der auf Vermittlungsfunktion beschränkten postalischen Sendetechnik aufzufassen ist, so daß für den Nutzungsbereich dieses neuen, eine selbständige Kommunikationsleistung darstellenden Dienstes, soweit das Anbieter/Teilnehmerverhältnis betroffen ist, die Landeskompetenz gegeben ist.

Erste Überprüfungen in anderen Bundesländern haben gezeigt, daß ungeachtet der grundsätzlichen Probleme des technischen Gesamtkonzepts bei Bildschirmtext, die vorwiegend gemeinsam mit den anderen Datenschutzbeauftragten geklärt werden müssen, eine fortlaufende Kontrolle der Inhalte der Informationsangebote notwendig ist, um die diesen Problemen oft hilflos gegenüberstehenden Betroffenen gegen die Verletzung ihrer Persönlichkeitsrechte zu schützen. Zur Wahrnehmung der Kontrolle von Bildschirmtext benötige ich technische Einrichtungen, für deren Anschaffung und Installation mir bisher keine Mittel gewährt wurden.

Weitere Schwierigkeiten bei der Kontrolle des Systems ergeben sich aus der Auffassung der Bundespost, daß eine Länderkompetenz grundsätzlich nicht gegeben sei. Ein Arbeitskreis der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ist damit betraut, den Dialog mit der Bundespost über die im Bildschirmtextstaatsvertrag festgeschriebenen Datenschutzerfordernisse zu führen. Bereits in ihrer Erklärung vom 27./28.3.1984 kritisierten die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, daß sich die Bundespost nicht in der Lage sah, ihnen ein vollständiges Systemkonzept für Bildschirmtext vorzulegen. Ungeachtet der juristischen Beurteilung der Kompetenzproblematik haben die Datenschutzbeauftragten in einer weiteren Entschliebung vom 6./7.6.1984 auf ihre Mitwirkung bei der Schaffung der Datenschutzvorschriften im Staatsvertrag und ihre daraus folgende Verantwortung gegenüber den Landesregierungen und den Landesparlamenten für eine ausreichende Berücksichtigung des Persönlich-

keitsschutzes bei der Einführung von Bildschirmtext hingewiesen. Eine enge Verflechtung von Netz- und Nutzungsbereich erfordert eine fortlaufende, unmittelbare und umfassende Information über die technische Ausgestaltung und Wirkungsweise des Bildschirmtextsystems. Die Bundespost hat zwar inzwischen den Arbeitskreis mehrfach über die Rechnerprogramme und die Organisationsabläufe mündlich informiert, jedoch die Vorlage einer umfassenden, schriftlichen Dokumentation (Dateienhandbuch, Verfahrensbeschreibung) jedenfalls an die Landesbeauftragten unter Berufung auf fehlende Länderkompetenz abgelehnt.

Ich halte es für unerlässlich, daß ungeachtet der verfassungsrechtlichen Kompetenzproblematik im Interesse der schutzwürdigen Belange der Betroffenen auch den Länderkontrollorganen eine uneingeschränkte und fortlaufende Information über den Istzustand des Bildschirmtextsystems gewährt werden muß. Die Notwendigkeit einer solchen Information ergibt sich auch aus der gesetzlichen Berichtspflicht der Landesbeauftragten gegenüber den Länderparlamenten. Die Bundespost sollte insbesondere dafür sorgen, daß über Kontaktstellen und Ansprechpartner Grundsatzfragen aus technischer und rechtlicher Sicht erörtert werden können. Bei der Bearbeitung von Eingaben - das hat sich in anderen Bundesländern gezeigt - wären Kontakte auf Landesebene von großem Nutzen.

3.1.3 Probleme des technischen Systems

Die Erörterungen mit der Bundespost haben trotz der Informationsbeschränkungen, denen sich die Datenschutzbeauftragten der Länder ausgesetzt sehen, ergeben, daß der Datenschutz im Bildschirmtextsystem nicht in jeder Hinsicht den Anforderungen des Bildschirmtextstaatsvertrages genügt, wobei die Bewertung unter den Vorbehalt einer vollständigen Prüfung steht. Insbesondere seien folgende Gesichtspunkte erwähnt:

- Die Anschlußkennung und das geheime Kennwort, die unbefugte Nutzung verhindern sollen, sind nicht in einem Maße geschützt, wie

dies angesichts der Risiken des Systems gefordert werden muß. Die Sicherheit des Telefonnetzes ist begrenzt, so daß Mitschnitte und Abhören möglich sind. Da die Anschlußkennung, die die Anschlußbox DBT 03 automatisch versendet, nicht geändert werden kann, und die Anforderungen an die Gestaltung des Kennwortes in der ersten Ausbaustufe zu gering sind, kann die Geheimhaltung verhältnismäßig leicht unterlaufen werden. Die Fehlversuche, die mißglückte Identitätstäuschungen sein können und deshalb zur Durchbrechung der Kennwortsicherung führen können, werden nicht angemessen behandelt. Zwar wird der Anschluß nach insgesamt neun vergeblichen Versuchen gesperrt. Die Registrierung von Fehlversuchen kann jedoch durch einen verhältnismäßig einfachen Trick unterlaufen werden (vgl. Datenschutz-Berater Nr. 11 S. 21). Vor allem aber wäre es notwendig, den befugten Anschlußinhaber von Fehlversuchen unter seiner Kennung zu unterrichten, so daß er von den ihn betreffenden Ausforschungsversuchen gewarnt wird.

- Problematisch ist die Handhabung der Abrechnung. Nach Artikel 9 Abs. 3 Satz 1 Btx-StV muß die Speicherung der Abrechnungsdaten, um den Betroffenen gegen Ausforschungen zu schützen, darauf angelegt sein, daß Zeitpunkt, Dauer, Art, Inhalt und Häufigkeit bestimmter, in Anspruch genommener Angebote nicht erkennbar sind. Zwar wird nicht jede vergütungspflichtige Aktion, sondern neben der Btx-Nummer des Benutzers die Summe der Entgelte, die im Bereich eines Anbieters auflaufen, gespeichert und neben dem Zeitpunkt der Gebührenzusammenfassung die Nummer der sogenannten "Leitseite" des Anbieters hinzugefügt. Der Anbieter kann jedoch sein Angebot unter mehreren Leitseiten aufteilen (zukünftig sollen es bis zu 300 sein), so daß - je nach der Verteilung des Angebots auf Leitseiten - Rückschlüsse auf "Art" oder "Inhalt" des Abgerufenen sehr leicht möglich sind. Die Zusammenfassung des Angebots (z.B. die verschiedenen Informationsdienste und Dienstleistungsangebote großer Verlage und Versandhäuser) nach bestimmten Gruppen offenbart die Differenziertheit nicht nur des Angebots, sondern auch der Nutzung. Die Geheimhaltung der persönlichen Vorlieben und Neigungen ist nicht ausreichend gesichert.

- Beim Mitteilungsdienst ("elektronischer Briefkasten") hat der Absender die Möglichkeit, Informationen im beschränkten Rahmen nachträglich noch zu ändern, nachdem der Empfänger die Mitteilung bereits gelesen, aber noch nicht gelöscht hat.
- Benutzt der Teilnehmer mit Hilfe intelligenter Decoder, die in Heimcomputern integriert sein können, spezielle ADV-Programme, die über Bildschirmtext angeboten werden, ist nicht auszuschließen, daß für den Teilnehmer nicht erkennbar, Kommandos ausgeführt und nicht beabsichtigte Aktivitäten in Gang gesetzt werden (z.B. ungewollte Warenbestellung oder Übermittlung von Mitteilungen).

Die Deutsche Bundespost hat die genannten Schwachpunkte des Bildschirmtextsystems keineswegs bestritten, jedoch in Einzelfällen den finanziellen Aufwand für ihre Beseitigung angesichts der Tatsache, daß es sich um ein Massenverfahren handelt, als finanziell unverhältnismäßig bezeichnet. In jedem Fall bleibt die Verantwortung der Deutschen Bundespost, durch entsprechende Aufklärung auf die zweifelsfrei bestehenden Risiken hinzuweisen und ständig die Sicherung des Systems zu verbessern.

3.1.4 Notwendigkeit bereichsspezifischer Bundesrechtsregelungen

Die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bildschirmtextsystem ist bisher in der Fernmeldeordnung auf ungenügende Weise geregelt. Bereichsspezifische Bestimmungen für Verbindungsdaten (Art. 9 Abs. 2 Nr. 1 Btx-StV) fehlen völlig, die für die Abrechnungsdaten (Art. 9 Abs. 2 Satz 2 Btx-StV) sind unvollständig. Vorschriften, die die Kooperation bei der Datenschutzkontrolle sicherstellen, müssen hinzukommen.

Die Bundespost hat mit ihrer Erklärung vom 2.2.1983 gegenüber den Bundesländern zum Ausdruck gebracht, daß sie den Anforderungen des Bildschirmtextstaatsvertrages nachkommen will. Eine Verpflichtung für eine bereichsspezifische, bundesrechtliche Regelung will die Bundespost - wie sie in einem Schreiben an den Vorsitzenden der

Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 30.7.1984 erklärt hat - hiermit jedoch nicht übernommen haben. Kann der Bildschirmtextstaatsvertrag formell für die Bundespost keine Rechtswirkungen haben, kann sie mit Rücksicht auf die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil dargelegt hat, an ihrer Auffassung nicht festhalten, daß die Datenschutzprobleme bei Bildschirmtext keiner konkretisierenden, bundesrechtlichen Regelung bedürfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil zum Volkszählungsgesetz '83 unterstrichen, daß wegen der Einschränkungen der informationellen Selbstbestimmung insbesondere bei automatisierter Datenverarbeitung eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Regelung der Erhebung und Verarbeitung der Daten notwendig ist. Bildschirmtext ist jedoch insbesondere gekennzeichnet durch ein Zusammenwachsen von Computer- und Nachrichtentechnik, so daß angesichts des Gefährdungspotentials ein vorbeugender Schutz durch verfahrensrechtliche Regelungen unerläßlich ist. Im übrigen können technische Maßnahmen auch deshalb gesetzliche Vorkehrungen nicht ersetzen, weil sie jederzeit geändert werden können.

Auch bei freiwilliger Teilnahme geht der Benutzer davon aus, daß die Verwendung der Daten auf das für die Nutzung Unumgängliche beschränkt ist. Die mangelnde Beeinflußbarkeit der Verarbeitung durch die Teilnehmer erfordert auch bei Freiwilligkeit eine gesetzliche Absicherung. Mit zunehmender Verbreitung kann überdies sozialer Druck zur Nutzung von Bildschirmtext entstehen, der die Freiwilligkeit ohnehin in Frage stellt (z.B. verbilligte Kontoführung, vorteilhafte Bestelldienste).

Die zu Bildschirmtext bestehenden zum Teil konkurrierenden oder sich überschneidenden Regelungen sind für Anbieter, Teilnehmer und Betreiber nur schwer zu durchschauen. Daraus folgt die Notwendigkeit, Bildschirmtext in seiner Gesamtheit so zu regeln, daß die Rechte und Pflichten der Beteiligten und ihre Rechtsbeziehungen untereinander klar und eindeutig festgelegt werden. Hierzu gehört ei-

ne Abgrenzung von Netz- und Nutzungsbereich, an die unterschiedliche Rechtsfolgen anknüpfen. Jedenfalls dürfte die Fernmeldeordnung in ihrer aktuellen Ausgestaltung den Anforderungen normenklarer Regelungen nicht genügen.

3.2 Fernwirkanwendungen

3.2.1 Anwendungsformen

Im Bereich des schmalbandigen Telfonnetzes plant die Bundespost die Einführung eines Fernwirksystems unter der Bezeichnung "Temex". Fernwirkanwendungen lassen sich allgemein in vier Teilbereiche einteilen:

- Fernmessen, d.h. Ablesen von Zählern, Meßgeräten (z.B. für Gas, Strom, CO-Gehalt);
- Ferneinstellen, d.h. Lenken von Versorgungsgütern, Energie, Verkehrsflüssen (z.B. Gas, Strom, Straßenverkehr, U-Bahnen);
- Fernanzeigen, d.h. Entgegennahme von Anzeigen über Notsituationen (Feuer, Einbruch, Krankheitsfälle, Altenbetreuung);
- Fernschalten, d.h. bei Notsituationen das Alarmieren von Einrichtungen (Betätigung von Sirenen, Unterrichtung von Feuerwehr, Ärzten) oder das Einschalten von Beleuchtung oder Heizung.

Diese neuen Dienste sollen bereits in beschränktem Umfang in den Standorten München und Ludwigshafen getestet werden. Weitere Betriebsversuche der Bundespost und Pilotprojekte, die von verschiedenen kommunalen Stellen getragen werden, sollen in Kürze mit einer vereinfachten Technik durchgeführt werden. In Mannheim soll in das Projekt neben dem schmalbandigen Telefonnetz auch Breitbandkabel einbezogen werden. Die Dienstleistungen sind von besonderem Interesse für Versorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe, Umweltschutzämter, Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens, Wach- und

Schließgesellschaften, Feuerwehren, Wohnungsgesellschaften.

3.2.2 Schutz- und Regelungsbedarf

Datenschutzrechtlich relevant sind vor allem das Fernmessen und das Fernanzeigen, weil diese Dienste von außen in einer Wohnung Wirkungen durch Messungen und Beobachtungen auslösen, die die informationelle Selbstbestimmung und das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung einschränken. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben deshalb anlässlich ihrer Sitzung vom 6./7. Juni 1984 die in der Anlage 2 beigefügte EntschlieÙung verabschiedet. Eindeutige gesetzliche Regelungen, die in ihrem Konkretisierungsgrad dem Bildschirmtextstaatsvertrag entsprechen und die auch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern berücksichtigen, müssen rechtzeitig vor Einführung der Dienste getroffen werden. Die bereits in der Testphase befindlichen Projekte und die Betriebsversuche, die sogar Breitbandkabel einschließen, lassen es nicht zu, mit entsprechenden Gesetzesinitiativen länger zu warten. Die Betroffenen müssen über Art, Umfang und Häufigkeit der jeweiligen Fernwirkung aufgeklärt werden. Die Dienste dürfen nur mit Einwilligung des Bürgers eingesetzt werden. Daten, die für die Durchführung der Fernwirkdienste unerlässlich sind, dürfen nur zu diesem Zweck erhoben und verwendet werden. Eine präzise Zweckbindungsregelung muß bereits im Gesetz erfolgen, da der Bürger auch nicht einmal mittelbar zu einer vertraglichen, weitergehenden Nutzung seiner Daten sich gezwungen sehen sollte.

Bayern und Berlin haben bereits für den Nutzungsbereich, der das Nutzer/Anbieter-Verhältnis betrifft, und zwar sowohl für das schmalbandige Telefon-, als auch für das breitbandige Kabelnetz gesetzliche Regelungen verabschiedet und damit die medienrechtliche Zuständigkeit der Länder bejaht (Art. 33 des Gesetzes vom 22.11.1984, BayGVBl S. 445; § 53 des Gesetzes vom 17.7.1984 GVBl Berlin S. 963).

Das Bundespostministerium sieht zwar die alleinige Zuständigkeit des Bundes als gegeben an, hat jedoch letztlich, ungeachtet seiner kompetenzrechtlichen Auffassung, im Anschluß an ein Votum seines Verwaltungsrates die "begleitende" Beteiligung der Länderbeauftragten für Datenschutz bei der Entwicklung des Dienstes in Bezug auf Nutzungsfragen für notwendig erachtet.

3.3 Breitband-Kabelkommunikation

3.3.1 Verkabelungskonzeption und Landesrundfunkgesetz

Nachdem bis zum Jahre 1982 lediglich Inselnetze ausgebaut wurden, wird seither im Saarland - wie auch sonst in der Bundesrepublik - eine flächendeckende Konzeption auf der Basis der Kupferkoaxialtechnik verfolgt, die nach Verlautbarungen der Oberpostdirektion Saarbrücken (Saarbrücker Zeitung vom 26.4.1984) im Jahre 1990 eine Versorgung des Saarlandes mit einem Anteil von 50 - 60 % erreichen soll. Mit Priorität sollte zunächst der Ausbau in 15 Gemeinden, mit denen die Bundespost Verträge bereits abgeschlossen hat, betrieben werden. Mit Rücksicht auf die Verbesserung des Angebots durch Sate-litenprogramme will die Bundespost nunmehr die Verkabelung vor allem in den Verdichtungsräumen vorantreiben (Saarbrücker Zeitung vom 22./23.12.1984). Damit sind für die Saarländer die Neuen Medien in eine entscheidende Phase ihrer Verwirklichung getreten. Die Novel-lisierung des Landesrundfunkgesetzes im Berichtszeitraum ist unter Datenschutzgesichtspunkten deshalb von großer Bedeutung, weil sie Voraussetzungen für die Kabelnutzung regelt. Angesichts der weitreichenden Folgewirkungen der Breitbandverkabelung auch im gesellschaftlichen Bereich wird man die Gesetzesänderung vor allem unter dem Gesichtspunkt bewerten müssen, ob die ausschließliche Berücksichtigung der Verteilkommunikation für die Massenmedien den Anforderungen des Grundrechtsschutzes genügt.

3.3.2 Schutzbedarf und neue Risiken

Breitbandkabel vermittelt die Übertragung von Ton- und Bildsignalen und dient zunächst vor allem der Verteilung von Rundfunkprogrammen (Hörfunk, Fernsehen). Dabei sind derzeit verschiedene Vermittlungstechniken möglich:

- Die Programme werden im Endgerät (Radio, Fernsehgerät) ausgewählt;
- Teilnehmer können ihre Programmwünsche über fernsteuerbare Einrichtungen auswählen und zuschalten (Bestell und Abrufdienste);
- Über Rückkanal wird der Dialog zwischen Teilnehmern und Anbietern eröffnet (interaktive Kommunikationsformen).

So lange Programme im Endgerät ausgewählt werden, entstehen keine Datenschutzprobleme, weil keine personenbezogenen Daten über die Nutzung entstehen. Bei Abruf- und Bestelldiensten für entgeltpflichtige Programme hingegen (wenn nicht besondere Filter wie bei Pay-Television vorgesehen sind) hinterlassen Verbindungs- und Abrechnungsdaten Spuren des Nutzerverhaltens, die bei den mehr oder weniger entwickelten Formen des Dialogs und der interaktiven Kommunikation noch zahlreicher und dichter werden. Bedient sich der Bürger dieser Technik nicht nur als passiver Konsument, sondern immer mehr als aktiver Gestalter etwa bei der Abwicklung von Geschäften des täglichen Lebens (Wareneinkauf, Banküberweisung), beim Lehren und Lernen oder bei der politischen Diskussion (Meinungsumfragen) erfährt die Kommunikation, das Bindegewebe menschlichen, sozialen Verhaltens, eine tiefgreifende Veränderung; sie wird mehr als bisher nachvollziehbar, nachprüfbar, auswertbar und kann somit zur Grundlage von Überwachung und Manipulation werden.

3.3.3 Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen

Die mit der Einführung von Kabeltechniken verbundenen Risiken, die sich aus dem Zusammenwachsen von Automation und Nachrichtentechnik ergeben, erfordern nicht nur eine gesetzliche Regelung zur Sicherstellung der Ausgewogenheit bei der Programmverteilung, sondern insbesondere auch zum Schutze des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Gerade im Hinblick auf das Gefährdungspotential der Automation hat das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil die Notwendigkeit normenklarer, bereichsspezifischer Gesetze betont. In diesem Zusammenhang hat das Gericht seine früher bei der Installation von Atomkraftwerken vertretene Auffassung erneut bestätigt, daß der Gesetzgeber bei der Einführung neuer Technologien Mitverantwortung im Sinne eines vorgezogenen Rechtsschutzes trägt. Der Gesetzgeber hat sich bei Novellierung des Rundfunkgesetzes seiner Mitwirkungsverpflichtung nicht entzogen. Er hat sich jedoch auf die Regelung der bei Abruf und Bestelldiensten auftretenden Gefahrenlagen insbesondere im Zusammenhang mit den Verbindungs- und Abrechnungsdaten, beschränkt (§ 63 Landesrundfunkgesetz). Im übrigen hat er die allgemeinen Datenschutzgesetze für anwendbar erklärt, deren Generalklauseln jedoch zur Bewältigung der Problemlagen Neuer Medien völlig unzureichend sind. Die Begründung zum Entwurf zur Novellierung des Rundfunkgesetzes hat einen weitergehenden Regelungsbedarf für interaktive Kommunikationsformen grundsätzlich nicht in Abrede gestellt, jedoch einen aktuellen Entscheidungsbedarf nicht bejaht.

Die Zukunft hat indessen bereits begonnen. Fernwirkanwendungen sind auch nach Verlautbarungen der Oberpostdirektion im breitbandigen Bereich möglich (Saarbrücker Zeitung vom 26.4.1984). Ein Projekt im Raum Mannheim hat insbesondere die Breitbandkabeltechnik einbezogen. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die technische Barriere für die Verwirklichung neuer Dienste nicht so hoch sind, als daß nicht schon frühzeitig Vorsorge im Sinne eines "vorbeugenden Rechtsschutzes" getroffen werden müßte. Kapazitätsengpässe und fehlende Abruftechnik können alsbald überbrückt sein. Im übrigen

ließe sich die technische Entwicklung nicht durch rechtliche Verbote blockieren. Will man sich der Technik nicht auf Gedeih und Verderb ausliefern, sind wenigstens absehbare Entwicklungen durch konkretisierende Rechtsvorschriften aufzufangen. Entscheidungen über Struktur und Organisation Neuer Medien sind zugleich Weichenstellungen für die zukünftigen Gefahrenlagen, die es von vornherein im Interesse des Bürgers zu beeinflussen gilt. Wer aber eine liberale Medienordnung fordert, der muß auch unverzüglich die Rahmenbedingungen schaffen, die Schutz vor Überwachung und Manipulation bieten.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat entsprechend dieser Forderung nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand eine Musterregelung vorgeschlagen, die als Anlage 3 wiedergegeben ist.

3.3.4 Datenschutzkontrolle

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes "die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung". Die Undurchsichtigkeit des technischen Ablaufs und die Notwendigkeit rechtszeitiger Vorkehrungen weisen nach Auffassung des Gerichts der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter im Datensicherungskonzept einen hohen Stellenwert zu. Die Bestimmung über die Datenschutzkontrolle (§ 63 Abs. 6 Landesrundfunkgesetz), die auf die geltenden Datenschutzgesetze verweist, genügt nicht den Anforderungen.

Völlig unzureichend ist die für den privaten Bereich nach § 30 Abs. 1 BDSG geltende sogenannte "Anlaßaufsicht", die auf Kontrollen im Einzelfall beschränkt ist, wenn ein Betroffener begründet darlegt, daß er durch die Datenverarbeitung in seinen Rechten verletzt worden sei. Da der Betroffene nur selten von Rechtsverletzungen Kenntnis erhält, kann eine solche Regelung nicht den Anforderungen eines

umfassenden Datenschutzkonzepts entsprechen. Das Datenschutzdefizit wird noch verstärkt durch die gespaltene Kontrollkompetenz für öffentliche und private Stellen. Die Übergänge (Schnittstellen) zwischen beiden Bereichen hätten wenigstens einer gesetzlichen Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen der weisungsgebundenen Aufsichtsbehörde und dem unabhängigen Landesbeauftragten bedurft, wie dies im Zustimmungsgesetz zum Bildschirmtextstaatsvertrag vorgesehen ist (§ 2 Abs. 2). Das öffentliche Kabelnetz verbindet die technischen Einrichtungen öffentlicher oder privater Vertriebsgesellschaften, öffentlicher Rundfunkanstalten sowie anderer privater und öffentlicher Anbieter und Teilnehmer. Das Ineinandergreifen der technischen Einrichtungen verschiedener Kompetenzbereiche erfordert die übergreifende Beobachtung durch den unabhängigen Landesbeauftragten, ohne daß diesem Zuständigkeiten für irgendwelche Sanktionen eingeräumt werden müßten. Meine dahingehenden Vorschläge wurden nicht berücksichtigt. Der Landesbeauftragte sollte sich uneingeschränkt unterrichten, die Entwicklung beobachten, die Beteiligten beraten und die Aufsichtsbehörde über nicht behobene Mängel in Kenntnis setzen können. Durch seine umfassende Berichtspflicht wäre auch ein ständiger Informationsfluß zum Parlament gewährleistet. Die Medienerprobungsgesetze von Bayern (Gesetz vom 22.1.1984, GVBl. S. 445) und Berlin (Gesetz vom 17.7.1984, GVBl. S. 963) haben eine den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechende, umfassende Kontrolle durch den zuständigen Landesbeauftragten für Datenschutz sichergestellt. Um wieviel dringlicher wäre eine allein auf die Beobachtung reduzierte Kompetenz eines unabhängigen Kontrollorgans gewesen, wenn es wie im Saarland vorerst noch an materiellen Regelungen fehlt, die die wenigstens absehbare Entwicklung berücksichtigen. Hinzu kommt noch, daß der nachträglich eingefügte § 61 Landesrundfunkgesetz privatrechtlichen Betriebsgesellschaften die Befugnis für die technische Organisation von einzelnen oder mehreren Kabelanlagen einschließlich der Koordination im Teilnehmerbereich sowie für die Begründung von Vertragsverhältnissen zwischen Anbietern und Teilnehmern einräumt. Damit werden wesentliche Teile des technischen Ablaufs und der Organisation der Kontrolle entzogen und ausschließlich einer unzulänglichen Anlaßaufsicht

überlassen.

3.4 Grenzüberschreitender Datenverkehr bei Neuen Medien

Die Neuen Medien erleichtern den zwischenstaatlichen Datenverkehr. Von jenseits der Grenzen kann beispielsweise über das Telefonnetz das deutsche Bildschirmtextsystem genutzt werden, während man vom deutschen Inland aus in das britische Prestel-System gelangen kann. Außerdem sind bei Bildschirmtext auch ausländische Anbieter zugelassen. Im grenznahen Bereich verdienen diese Probleme besondere Beachtung.

Für den grenzüberschreitenden Datenverkehr sind deshalb für die Neuen Medien gesetzliche Regelungen erforderlich, die die Umgehung der inländischen Datenschutzgesetze verhindern. Außerdem ist eine internationale Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen Kontrollorgane für den Datenschutz notwendig. Die Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat anlässlich ihrer 5. Sitzung am 18. Oktober 1983 einen Beschluß gefaßt, der in der Anlage 4 mitgeteilt wird.

4. Rechtspflege

4.1 Rechtsgrundlagenproblematik

Datenschutzrechtliche Schwerpunkte im Bereich der Rechtspflege sind die "Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen" (MiStra), über die ich bereits berichtete (5. TB Tz. 3.2; Anlage 1) und die "Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen" (MiZi). Gerichte und Staatsanwaltschaften haben aufgrund dieser Anordnungen vielen anderen Stellen und Institutionen über Straf- und Zivilverfahren und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zu berichten. Dabei werden sehr sensible Angaben über den Betroffenen weitergegeben, die die Persönlichkeitsrechte betreffen. Mit Rücksicht auf das Volkszählungsurteil sind vor allem die Rechtsgrundlagen dieser Anordnungen, aber auch die Erforderlichkeit der Mitteilungen und ihres Umfangs zu überprüfen. Das Ergebnis der Arbeit eines Unterausschusses der Justizministerkonferenz, der sich mit der MiStra befaßt, bleibt abzuwarten.

Auch im übrigen bleibt zu prüfen, inwieweit bestehende Rechtsvorschriften überarbeitet und konkretisiert werden müssen und inwieweit überhaupt neue Rechtsvorschriften für die Behandlung personenbezogener Daten im Justizbereich notwendig sind. Dies gilt nicht nur für MiStra und MiZi sondern z.B. auch für die "Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren" (RiStBV). Die Grundsätze des Volkszählungsurteils gelten auch für die Informationsverarbeitung in Akten. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen wird beispielsweise eingeschränkt, wenn Dritte Akten einsehen oder aus amtlichen Unterlagen Auskünfte an Dritte erteilt werden. Richtlinien und Generalklauseln dürften den Anforderungen normenklarer gesetzlicher Regelung für die Akteneinsicht und Aktenauskunft (Nr. 185 RiStBV) sowie für die Gestaltung der Informationsbeziehungen der Justiz zu den Nachrichtendiensten und dem Bundeskriminalamt (Nr. 205 bis 207 RiStBV) nicht genügen. Das Akteneinsichtsrecht war bereits Gegenstand von Erörterungen, soweit es sich um den Informationsanspruch des Betroffenen selbst handelt. Bisher haben die Landesjustizverwaltungen das Akteneinsichtsrecht

Privater bis auf schnell und einfach zu erledigende Auskünfte, die durch Ablichtungen und Abschriften erledigt werden können, aus Gründen der Praktikabilität abgelehnt (vgl. 1. TB, 2. TB, 4. TB Tz. 2.2). Auch insoweit sind neue Überlegungen angezeigt, weil der Informationsanspruch des Betroffenen der Grundrechtsgarantie des informationellen Selbstbestimmungsrechts unterliegt.

Schließlich könnte der Öffentlichkeitsgrundsatz der Hauptverhandlung einem Bedeutungswandel unterliegen. Die öffentliche Kontrolle zum Schutz gegen Willkür und das öffentliche Informationsinteresse muß in eine "praktische Konkordanz" mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht gebracht werden, so daß jede der sich gegenseitig begrenzenden Rechtspositionen ausreichend zur Geltung kommt. Die öffentliche Aufklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Beschuldigten kann eine über die Erfordernisse des Verfahrens hinausgehende Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange bedeuten. Nr. 4 RiStBV stellt für den Richter eine kaum verbindliche Anweisung dar. Der Ausschluß der Öffentlichkeit ist nach § 172 Ziffer 2 GVG lediglich in das Ermessen des Gerichts gestellt.

Wie ich aus anderen Bundesländern erfahren habe, soll der Persönlichkeitsschutz der Zeugen und der Opfer von Straftätern im Strafprozeß stärker zur Geltung kommen; dies soll vorerst durch eine Änderung der RiStBV geschehen. Der Bundesrat hat die Bundesregierung zur Prüfung aufgefordert, wie die Privatsphäre der vom Strafverfahren Betroffenen besser als bisher geschützt werden kann.

Diese beispielhaft, nicht abschließende Aufzählung soll die Überprüfungsnotwendigkeit der Rechtsgrundlagen für die Informationsverarbeitung im Justizbereich verdeutlichen.

4.2 Mitteilungen in Zivilsachen

Die bundeseinheitlich geltende "Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen" (MiZi) sieht die Übermittlung personenbezogener Daten durch Gerichte der streitigen Zivilgerichtsbarkeit und der freiwilligen

ligen Gerichtsbarkeit von Amts wegen an Finanzbehörden, Sozialbehörden, Staatsanwaltschaften, Standesämter und andere Stellen vor. Die Bandbreite der Mitteilungspflichten ist sehr groß. Es seien u.a. genannt: Mitteilungen zur Einleitung eines Entmündigungsverfahrens, über die Anordnung oder Fortdauer einer Freiheitsentziehung, über die Unterbringung in einer Heil- und Pflegeanstalt, über Zahlungsverzug des Mieters, über Todeserklärungen und die Feststellung der Todeszeit.

Die Datenschutzbeauftragten haben die MiZi unter Datenschutzgesichtspunkten erörtert und den in Anlage 5 beigefügten Beschluß gefaßt.

4.3 Schuldnerverzeichnis

In das Schuldnerverzeichnis, das das Amtsgericht nach § 915 Zivilprozeßordnung (ZPO) zu führen hat, werden Personen eingetragen, die auf Betreiben ihrer Gläubiger die eidesstattliche Versicherung über ihr Vermögen abgegeben haben (sog. "Offenbarungseid") oder gegen die wegen Nichtabgabe der eidesstattlichen Versicherung oder unter bestimmten Voraussetzungen Haftvollstreckung angeordnet worden ist. Die Unzulänglichkeit der "Allgemeinen Vorschriften über die Erteilung von Abschriften oder Auszügen aus dem Schuldnerverzeichnis" waren bereits Gegenstand meines 1., 2. und 5. Tätigkeitsberichts (Tz. 2.1). Eine große Zahl von Personen und Institutionen erhalten diese Abschriften, ohne daß immer die Beachtung der für das Schuldnerverzeichnis selbst geltenden Lösungsfristen (§ 915 Abs. 2 ZPO) durch die Empfänger der Abschriften gewährleistet ist. Auf Anregung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat der Bundesminister der Justiz im Dezember 1980 den Entwurf einer "Verordnung über Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis" erarbeitet, jedoch ist zu meinem Bedauern bis zum Redaktionsschluß dieses Berichts eine entsprechende Verordnung noch nicht erlassen worden. Die Neuregelung im Bereich ist wohl in erster Linie deshalb noch nicht abgeschlossen, weil die Überlegungen im Bereich des Bundesmi-

nisters der Justiz noch im Gange sind, inwieweit die gesetzlichen Grundlagen im Hinblick auf das Volkszählungsurteil zu ändern sind.

4.4 Prozeßkostenhilfe

In den bundeseinheitlichen Durchführungsbestimmungen zum Gesetz über die Prozeßkostenhilfe, die durch Allgemeinverfügung Nr. 24/1980 vom 10.12.1980 für den Geschäftsbereich des Ministerium für Rechtspflege im Saarland in Kraft gesetzt wurden, ist angeordnet, daß die Vordrucke mit der Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse (§ 117 Abs. 2 ZPO) sowie die bei der Durchführung der Prozeßkostenhilfe entstehenden Vorgänge in einem gesonderten Beiheft zu den Prozeßakten zu vereinigen sind. Wegen der Sensibilität dieser Angaben hat der Antragsteller auf Prozeßkostenhilfe ein erhebliches Interesse, daß die Gegenpartei hiervon keine Kenntnis erhält. Diesem Anliegen hat die Landesjustizverwaltung dadurch Rechnung getragen, daß die technischen Voraussetzungen für eine Trennung des Beiheftes, die die Vorgänge über die Prozeßkostenhilfe enthält, von der Hauptakte gegeben sind. Über die Akteneinsicht im übrigen, auch hinsichtlich der Prozeßkostenhilfeunterlagen, haben die Gerichte zu entscheiden.

Der Bundesgerichtshof hat nunmehr in seinem Beschluß vom 15.11.1983 (Az.: VI ZR 100/83, NJW 1984, S. 740) zur Frage, inwieweit im Prozeßkostenhilfeverfahren der Gegner des Antragstellers Einsicht in diese Unterlagen nehmen kann, erfreulicherweise festgestellt, daß kein Anhörungsrecht zu den Angaben über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse bestehe und der Gegner des Antragstellers insoweit auch kein Recht auf Einsicht in die diese Angaben enthaltenden Aktenteile habe. Soweit nämlich über die persönlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen der Gewährung von Prozeßkostenhilfe zu entscheiden sei, sei der Gegner nicht Verfahrensbeteiligter. Die Prüfung der Voraussetzungen der Prozeßkostenhilfe sei allein Sache des Gerichts.

Man kann davon ausgehen, daß die Gerichte nach und nach sich dieser

höchstrichterlichen Auffassung anschließen werden, so daß eine gesetzliche Regelung für die Behandlung der Prozeßkostenhilfeunterlagen sich erübrigen dürfte.

4.5 Überprüfung von Urlaubsanschriften von Strafgefangenen

Durch eine Beschwerde bin ich darauf aufmerksam geworden, daß vor der Gewährung von Hafturlaub eine Überprüfung von Personen stattfindet, bei denen der Gefangene zu wohnen beabsichtigt.

Die Nachfrage beim Ministerium für Rechtspflege hat folgendes ergeben:

Der Gefangene, dem Urlaub gewährt werden soll, hat seine Urlaubsanschrift anzugeben. Neben anderen Voraussetzungen, die in seiner Person liegen, darf der Gefangene nicht in eine soziale Umgebung beurlaubt werden, von der aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu befürchten ist, daß sie seiner Eingliederung entgegenwirkt. In Ausnahmefällen, wenn der Strafvollzugsanstalt die Bezugsperson unbekannt ist, wird sie in einem von den Strafanstalten des Saarlandes unterschiedlich gehandhabten Verfahren überprüft. Vielfach wird die Gelegenheit zu einem persönlichen Gespräch genutzt, wenn die Bezugsperson in der Vollzugsanstalt erscheint. Die für den Besuch vorgesehene Person muß eine schriftliche Erklärung abgeben, wonach sie sich zur Gewährung von freier Unterkunft und Verpflegung für den Gefangenen bereit erklärt. Ist die Person unbekannt, begnügt sich eine der Vollzugsanstalten des Saarlandes mit der Bestätigung der Richtigkeit der Unterschrift durch eine Behörde, während eine andere die zuständige Polizeidienststelle um Auskunft ersucht. In beiden Fällen handelt es sich um Jugendstrafanstalten. In der Vollzugsanstalt für Erwachsene erfolgt die Überprüfung, wenn sie in bestimmten Ausnahmefällen schwerer Kriminalität erforderlich ist, in unmittelbarem Kontakt mit der Bezugsperson ohne Einschaltung sonstiger Stellen.

Die Unterschiedlichkeit der Handhabung spricht nicht gerade für die Geeignetheit der Maßnahme, die ausnahmsweise notwendige Überprüfung ohne Beteiligung der Bezugsperson nur durch Einschaltung von Behör-

den durchzuführen. Selbst wenn man auf Erkenntnisse der Polizei oder der Sozialbehörde im Einzelfall nicht verzichten kann, dürfte jedenfalls eine Regelanfrage nicht in Betracht kommen. Eine heimliche Datenerhebung über die Bezugsperson halte ich grundsätzlich nicht für zulässig, weil ihre Beziehung zu einem Strafgefangenen offenbart und damit ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht beeinträchtigt wird. Außerdem ist ein solches Vorgehen dem Gedanken der Resozialisierung abträglich, weil die Verweigerungshaltung von potentiellen Kontaktpersonen sich verstärken kann. Ein Vorgehen ohne Einwilligung der Bezugsperson halte ich auch mangels ausreichender, normenklarer gesetzlicher Ermächtigung für problematisch. Auf Erkundigungen oder behördliche Bestätigungen ohne vorherige Einverständniserklärung der Betroffenen sollte verzichtet werden.

5. Verkehrswesen

5.1 Zentrales Verkehrsinformationssystem (ZEVIS)

Der Bundesverkehrsminister hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vorgelegt, das Regelungen über die Fahrzeugregister bei den öffentlichen Kfz-Zulassungsstellen sowie beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) in Flensburg vorsieht. Zwar gehört das Kraftfahrtbundesamt in erster Linie zum Zuständigkeitsbereich des Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Weil der maßgebliche Teil der dort gespeicherten Daten von den Ländern angeliefert wird und die Kfz-Zulassungsstellen als saarländische, öffentliche Stellen vom KBA Daten erhalten, müssen sich auch die zuständigen saarländischen Stellen mit der Problematik auseinandersetzen.

Das "Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS)" umfaßt die Daten des zentralen Fahrzeugregisters und denjenigen Teil des Verkehrszentralregisters ("Flensburger Verkehrssünderkartei"), der sich mit dem Entzug von Führerscheinen befaßt. Im Bundesdurchschnitt unterhält fast jeder dritte Bundesbürger ein Fahrzeug, so daß im Endausbau dieses Systems ein großer Teil der Einwohner der Bundesrepublik mit Namen, Anschrift, Geburtsdaten und den Kraftfahrzeugdaten in dieser Datei erfaßt sein wird. Neben den Fahrzeugbeständen der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Bayern sind seit 1983 auch diejenigen des Saarlandes in die Datenbank des KBA übernommen worden.

ZEVIS wird zu einer der größten staatlichen Datenbanken entwickelt. Polizei, Zulassungsstellen und Zollfahndungsdienststellen sollen die gespeicherten Daten im Wege des Direktabrufs (on-line) abfragen können. Seit Juli 1984 verfügt das Kriminalpolizeiamt des Saarlandes über Terminals, die den Direktzugriff auf die Fahrzeugdatei und auf Teile des Verkehrszentralregisters ermöglichen.

Mit Rücksicht auf die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil entwickelt hat, erfordern Art, Umfang, Ver-

wendungszusammenhang und Mißbrauchsgefahren unabweisbar - nicht zuletzt mit Rücksicht auf die besonderen Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung -, daß ZEVIS und die Möglichkeiten seiner Nutzung durch spezielle gesetzliche Vorschriften geregelt wird. Für Einzelauskünfte über Kraftfahrzeughalter (Halteanfrage) durch die örtlichen Kfz-Zulassungsstellen enthält § 26 Abs. 5 StVZO zwar eine Rechtsvorschrift, die jedoch nicht den bundesweiten Anschluß von Polizeibehörden, Kfz-Zulassungsstellen und Zollfahndungsstellen an einen zentralen Datenbestand rechtfertigen kann, der im Endausbau den Kraftfahrzeugbestand der gesamten Bundesrepublik und Teile des bundesweiten Verkehrszentralregisters umfassen wird.

Eine abschließende Beurteilung des vorliegenden Gesetzentwurfs, der einen besonderen Abschnitt über das "Fahrzeugregister" vorsieht, ist mit Rücksicht auf den derzeitigen Redaktionsstand, die noch anhaltende Diskussion und die daraus resultierenden Änderungen des Entwurfs nicht möglich. Zur grundsätzlichen Problematik ist jedoch bereits folgendes festzuhalten:

- a) Die Daten dürfen grundsätzlich nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie erhoben worden sind, nämlich zur Identifizierung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeughaltern, soweit dies zur Erfüllung gesetzlich zugewiesener Aufgaben erforderlich ist. Bei einer Verwendung der Datei, die sich nicht an der Eigenschaft der betroffenen Personen als Fahrzeughalter orientiert, also etwa zur Anschriftenermittlung für andere Zwecke, würde das Fahrzeugregister faktisch zu einer Art Bundesadreibregister für die Mehrheit der erwachsenen Bevölkerung. Eine solche Verwendung kann daher allenfalls ausnahmsweise für genau eingegrenzte Fallgruppen zugelassen werden, soweit es im überwiegenden Allgemeininteresse unerläßlich ist.
- b) On-line-Anschlüsse (Einrichtungen zum Direktabruf) stellen einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Denn die Prüfung der Anfrageberechtigung wird vom Übermittler auf den Anfragenden verlagert; eine Einzelfallprüfung findet

nicht mehr statt. Die Einführung eines On-line-Anschlusses bedarf daher jeweils einer gesetzlichen Grundlage. Eine Einrichtung von Verfahren zum Direktabruf ist nur zulässig aufgrund einer Güterabwägung zwischen der Intensität und Dringlichkeit des Informationsbedarfs der Verwaltung auf der einen Seite und den spezifischen Risiken einer Verletzung von Persönlichkeitsrechten auf der anderen Seite. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Zulässigkeit eines Direktzugriffs vorher nicht kontrolliert werden kann und dadurch die extensive Nutzung von On-line-Anschlüssen begünstigt wird, zumal der Anfragende davon ausgehen kann, daß auch eine nachträgliche Kontrolle wegen der Menge von protokollierten Daten praktisch kaum stattfindet.

- c) ZEVIS ist geeignet, die polizeilichen Informationsmöglichkeiten wesentlich zu verbessern. Der On-Line-Anschluß insbesondere ermöglicht es der Polizei, viele Bürger auch unbemerkt zu überprüfen. Der automatisierte Direktabruf eröffnet Möglichkeiten einer polizeilichen Personenüberprüfung, die der Identitätskontrolle zumindest nahestehen und deshalb - wie generell im Polizeirecht - eingrenzender, gesetzlicher Regelung bedarf. Dies gilt um so mehr, als der Direktabruf in ZEVIS Formen heimlicher Beobachtung ermöglicht. Eine so umfassende Informationsmöglichkeit muß deshalb jedenfalls so lange auf Bedenken stoßen, als im Polizei- und Strafverfahrensrecht die Voraussetzungen nicht näher geregelt sind, unter denen die Polizei Informationen über den Bürger erheben und verarbeiten darf.
- d) Ferner ist daran zu erinnern, daß die Datenübermittlungen an die Nachrichtendienste - Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst - jedenfalls so lange nicht zulässig ist, als es an einer gesetzlichen Grundlage für ihre Aufgabenwahrnehmung und einer konkreten Festlegung ihrer Befugnisse fehlt.
- e) Die Risikolage für die Persönlichkeitsrechte wird noch verstärkt durch den Direktabruf mit Hilfe von Personalien. Mit dieser "P-Anfrage" können Polizeidienststellen generell erfahren, wel-

che verschiedenen Kraftfahrzeuge auf eine bestimmte Person zugelassen und welche sonstigen Informationen über eine bestimmte Person im Zentralen Fahrzeugregister vorhanden sind (z.B. Adresse, Geburtsdatum, Geburtsort etc.). Insbesondere durch diese Art des Direktabrufs wird ZEVIS für einen großen Teil der Bevölkerung zu einem Bundesadreibregister, eine Einrichtung, die schon in der Vergangenheit auf die Ablehnung des Rechtsausschusses des Bundestages gestoßen ist und deshalb im Zuge der Reform des Melderechts im Bundestag ohne jede Chance blieb. Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat in seiner Beschlußempfehlung an den Bundestag gegen die P-Anfrage ebenfalls nachhaltige Bedenken geltend gemacht (BT-Drucksache 10/1719, S. 5):

"Der Einführung einer sogenannten P-Anfrage im On-line-Verfahren, d.h. der Möglichkeit, den zentralen Verbund der Kraftfahrzeuge und der Fahrzeuge mit Versicherungskennzeichen mittels Namsangabe im On-line-Verfahren zu erschließen, kann der Deutsche Bundestag beim gegenwärtigen Sachstand nicht - auch nicht für ein Testverfahren - zustimmen."

Bisher ist vor allem nicht ausreichend dargetan, ob in einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Fällen die Übermittlung durch P-Anfrage im einstelligen Sekundenbereich unabweisbar erforderlich ist. Die Polizeibehörden können die im Einzelfall erforderlichen Informationen ohne nennenswerten Zeitverlust über Telefon oder Telex einholen. Die Fehlerquote durch Falschübermittlung ist bei der herkömmlichen Übermittlungstechnik nicht höher zu veranschlagen als bei der Eingabe zur Datenverarbeitung im On-line-Verfahren. Ob soweit angesichts der grundsätzlich gegebenen Gleichwertigkeit der herkömmlichen Übermittlungstechnik der tendentiell unbegrenzte Direktzugriff als verhältnismäßig und angemessen angesehen und zugelassen werden kann, bedarf noch eingehender Begründung. Sollte es sich herausstellen, daß in bestimmten, genau definierten Fallgruppen der Direktabruf unabweisbar notwendig ist, wäre vor allem auch daran zu denken, der Gefahr einer unangemessenen Funktionsausweitung von ZEVIS durch Regio-

nalisierung des Registers vorzubeugen.

Um jeder Fehlinterpretation vorzubeugen, sei klargestellt, daß der Polizei oder den Behörden, die mit der Abwicklung von Bußgeldverfahren befaßt sind, selbstverständlich Daten nicht vorenthalten werden dürfen, die für die Erfüllung ihnen zugewiesener gesetzlicher Aufgaben unerläßlich sind. In Einzelfällen können sie sich kurzfristig die erforderlichen Informationen auch ohne On-line-Anschluß verschaffen. Strittig ist hier allein der Weg, auf den die Daten an die Behörde gelangen sollen. Die Datenbank darf nach dem Verfassungsprinzip der Verhältnismäßigkeit nur in der Weise genutzt werden, daß die Auswirkungen auf die Persönlichkeitssphäre des Bürgers so gering wie möglich gehalten werden.

Es bestehen überdies Zweifel an der Geeignetheit des zentralen Datenbestandes des KBA für insbesondere kurzfristige Feststellungen, da die Aktualisierung auf der Grundlage der Fort- und Umschreibung des Bestandes der örtlichen Kfz-Zulassungsstellen sich verzögern kann.

Ich habe den Minister des Innern darauf aufmerksam gemacht, daß die Einrichtung eines Dauerbetriebes, der den Direktabruf im Rahmen von ZEVIS ermöglicht, ohne spezielle gesetzliche Grundlage nicht zulässig sei. Insbesondere habe ich auf das Erfordernis technisch-organisatorischer Maßnahmen hingewiesen, die die nachträgliche Kontrolle der Zulässigkeit des Abrufs und die spezielle Zweckbindung der Auskunftserteilung auf die Belange des Straßenverkehrs sicherstellen (§ 30 StVG). Der Minister des Innern hat mir daraufhin mitgeteilt (Schreiben vom 5.10.1983):

"Über die konkrete Zweckbindung der Auskunftserteilung gemäß § 30 StVG und § 29 f Abs. 2 StVZO hinaus, reicht m.E. für den weiteren Bereich der Prävention oder Repression § 10 BDSG bzw. § 14 SDSG als Rechtsgrundlage für die Datenfernabfrage in den erforderlichen Fällen aus; die mögliche Anwendbarkeit des § 163 Abs. 1 StPO für den Bereich der Strafverfolgung oder des § 14

Abs. 1 PVG für die Gefahrenabwehr bleiben dabei unberücksichtigt."

Die Ausführungen lassen erkennen, daß der Minister des Innern für ZEVIS weder eine bereichsspezifische, gesetzliche Regelung, noch eine wenigstens am Grundsatz der Zweckbindung orientierte Datennutzung für erforderlich hält. Die Novellierungsbestrebungen im Hinblick auf das Straßenverkehrsgesetz lassen jedoch bereits erkennen, daß im Ansatz bundesweit eine andere Auffassung vorherrscht.

5.2 Verwertungen von Verurteilungen in Führerscheinverfahren

Petenten haben sich dagegen gewandt, daß in Verfahren auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis Straftaten berücksichtigt worden sind, die sowohl im Bundeszentralregister als auch im Verkehrszentralregister bereits getilgt waren. Teilweise lagen die Vorgänge mehr als 20 Jahre zurück. Diese Verfahrensweise wird unter Hinweis auf § 50 Abs. 2 Bundeszentralregistergesetz (BZRG) begründet, wonach das Verwertungsverbot des § 49 BZRG bei der Führerscheinentziehung oder -erteilung dann nicht gelte, "wenn die Verurteilung in das Verkehrszentralregister einzutragen war". Soweit Eintragungen im Verkehrszentralregister getilgt sind, gilt jedoch das Verwertungsverbot für solche Eintragungen unbeschränkt, die nur im Verkehrszentralregister und nicht gleichzeitig im Bundeszentralregister enthalten waren. Insoweit gilt die Ausnahme des § 50 Abs. 2 BZRG nicht. Getilgte oder tilgungsreife Eintragungen wegen Ordnungswidrigkeitenverfahren können somit nicht verwertet werden.

Diese an sich schon verwirrende Rechtslage wird durch die unterschiedliche Verwaltungspraxis in den Bundesländern für den Bürger noch unverständlicher. In den Bundesländern Hamburg, Berlin und im Saarland werden strafrechtliche Entscheidungen berücksichtigt, wenn sie sowohl im Bundeszentralregister als auch im Verkehrszentralregister bereits gelöscht sind, aber seinerzeit gemäß § 18 StVG im Verkehrszentralregister einzutragen waren. In Rheinland-Pfalz hat der zuständige Verkehrsminister entschieden, daß die Urteile nur

verwertet werden dürfen, wenn sie nicht älter als 10 Jahre sind. Die für den Verkehr zuständigen Minister der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben ihre nachgeordneten Behörden angewiesen, solche Entscheidungen gegenüber dem Betroffenen nicht mehr zu verwerten, wenn sie der Tilgung unterliegen. In Schleswig-Holstein hat der Landesjustizminister der Auffassung des Landesverkehrsministers widersprochen.

Zu dieser unterschiedlichen Länderpraxis ist es deshalb gekommen, weil es sich bei § 50 Abs. 2 BZRG um eine "Kann-Bestimmung" handelt ("Abweichend von § 49 Abs. 1 darf eine frühere Tat berücksichtigt werden,"), die den Aufsichtsbehörden jedenfalls die Möglichkeit einräumt, die an sich gegebene Verwertungsmöglichkeit nicht zeitlich völlig unbegrenzt zuzulassen.

In der Praxis der Strafgerichte kommt die Ausnahme vom Verwertungsverbot dann zum Zuge, wenn die Staatsanwaltschaft Auskünfte von der zuständigen Führerscheinstelle über getilgte oder tilgungsreife Verurteilungen einholt.

Der Bundesminister für Verkehr hat in einem Schriftwechsel mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz eingeräumt, daß "die derzeitige Gesetzeslage in der Praxis zu Ergebnissen führen kann, die für den Betroffenen nur schwer verständlich sind." Das Bundesministerium verfolgt - wie schon im Novellierungsentwurf 1980, der wegen Ablaufs der Legislaturperiode nicht hat verabschiedet werden können - weiterhin die Absicht, die Tilgungsvorschriften zum Verkehrszentralregister stärker als bisher auf das Bewährungsprinzip abzustimmen.

Da die gegenwärtige Sach- und Rechtslage bei Anwendung des § 50 Abs. 2 BZRG wegen der unterschiedlichen Handhabung in den Ländern als unbefriedigend angesehen werden muß, habe ich dem Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft empfohlen, sich für eine Änderung der Vorschrift im Sinne des Bundesverkehrsministers einzusetzen.

5.3 Anhörbogen im Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren

Die Anhörbogen für Verkehrsordnungswidrigkeiten waren schon Gegenstand des ersten (Tz. 3.2) und des zweiten Tätigkeitsberichts (Tz. 3.2). Die Überarbeitung des Formblatts hatte im vergangenen Jahr noch nicht dazu geführt, daß die Neufassungen den datenschutzrechtlichen Anforderungen entsprachen. Spätestens seit dem Volkszählungsurteil besteht kein Zweifel daran, daß auch die Erhebungsphase unter Datenschutzaspekten zu beurteilen ist, weil die verlangten Angaben regelmäßig zu Speicherungen führen und deshalb eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange von vornherein nicht ohne weiteres auszuschließen ist. Da es sich bei der Anhörung zum Ordnungswidrigkeitenverfahren um eine zwangsweise Datenerhebung handelt, können nur solche Angaben verlangt werden, für die es eine präzise, gesetzliche Befugnisnorm gibt. Angesichts der für Bürger und Behörden gleichermaßen bestehenden Unsicherheiten, welche der in § 111 OWiG aufgeführten Daten im Rahmen eines Straf- oder Bußgeldverfahrens angegeben werden müssen, sollte bei der anstehenden Novellierung der Strafprozeßordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes ein eindeutiger Erhebungstatbestand normiert werden. Die Vorschrift des § 111 OWiG begründet jedenfalls nach der Rechtsprechung für die dort genannten Identitätsmerkmale keine selbständige Auskunftspflicht, weil der Umfang der im Einzelfall festzustellenden Personalien davon abhängt, inwieweit dies der Zweck der dem Amtsträger obliegenden Aufgaben erfordert (BayObLG-Beschluß vom 22.10.1980, Az. 306 OWi 118/80). Angaben zum Beruf (vgl. OLG Celle VRS 53 S. 458 und BayObLG VRS 57 S. 53) und zum Familienstand (vgl. BayObLG VRS 58 S. 214) sind für die Durchführung des Ordnungswidrigkeitenverfahrens regelmäßig nicht erforderlich.

Eine Pflicht zu Angaben zum Führerschein im Anhörbogen besteht auch nicht etwa nach § 4 Abs. 2 Satz 2 StVZO, weil diese Vorschrift nur eingreift, wenn der Betroffene beim Führen eines Kraftfahrzeuges angetroffen wird. Es liegt deshalb nahe, diese Angaben als Teil der Äußerung zur Sache anzusehen, die vom Aussageverweigerungsrecht nach § 243 Abs. 4 StPO umfaßt ist.

Die wirtschaftlichen Verhältnisse spielen bei der Verhängung eines Bußgeldes wegen Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten grundsätzlich keine Rolle, da die Höhe eines etwaigen Bußgeldes durch Tatbestandskataloge weitgehend normiert ist und grundsätzlich nicht von sozialen Faktoren abhängt. Auch im Hinblick auf ein eventuelles Strafverfahren dürfte die Datenerhebung in diesem Stadium des Verfahrens noch nicht erforderlich sein. Eine Datenvorratshaltung auf dem Wege einer prophylaktischen Datenerhebung ist jedoch unzulässig. Dem Betroffenen sollte es jedoch freigestellt sein, schlechte wirtschaftliche Verhältnisse (Arbeitslosigkeit, Schulden) vorzubringen, um eine Verringerung des Bußgeldbetrages zu erreichen.

Schon die äußere Gestaltung der Anhörbogen muß verdeutlichen, zu welchen Angaben der Betroffene verpflichtet ist, und bei welchen Fragen eine Auskunftspflicht nicht besteht. Die Rechtsgrundlage ist anzuführen.

Die Erörterung dieser Fragen mit dem Minister des Innern ist noch nicht abgeschlossen.

5.4 Personenbeförderung

Zur besseren Abgrenzung zwischen dem Mietwagen- und Taxenverkehr sollten im Anschluß an eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) die Mietwagenunternehmer verpflichtet werden, zu jeder Fahrt den Namen des Fahrgastes, die Aufnahme- und Zielanschrift sowie Datum und Uhrzeit festzuhalten und zur Überprüfung durch die Behörden bereitzustellen. Die Aufzeichnungspflicht nach § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG soll der Überprüfung der gesetzlich angeordneten Rückkehrpflicht der Mietwagen zum Betriebssitz des Unternehmens dienen. Nach den "Allgemeinen Grundsätzen zur Durchführung der Neuregelung des Taxen- und Mietwagenverkehrs", die im Bund/Länder-Fachausschuß "Straßenpersonenverkehr" erarbeitet und in Ländererlasse umgesetzt wurden, sollten die Angaben in buchmäßigen Aufzeichnungen festgehalten werden. Ich habe Bedenken angemeldet, da es mir zweifelhaft erschien, ob die geplanten Aufzeichnungen überhaupt geeignet sind,

die Rückkehrverpflichtung des Mietwagenunternehmers zu überprüfen. Im übrigen würde es eine unverhältnismäßige Beschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Fahrgastes bedeuten, wenn er aus Gründen der Überwachung des Mietwagenverkehrs sich der Gefahr ausgesetzt sehen würde, daß sein Verhalten, etwa in Form von Bewegungsbildern, kontrolliert werden könnte. Nicht zuletzt fehlt es an der für diesen Eingriff erforderlichen, hinreichend konkreten gesetzlichen Ermächtigung. Der Fachausschuß hat sodann mit der Stimme des Vertreters des Saarlandes sich dafür ausgesprochen, daß auf eine namentliche Aufzeichnung verzichtet wird.

5.5 Medizinisch-psychologische Fahreignungsuntersuchungen

Nach den §§ 12, 15 b und 15 c StVZO kann die Führerscheinstelle unter bestimmten Voraussetzungen anordnen, daß der Führerscheinbewerber oder -inhaber ein ärztliches oder medizinisch-psychologisches Gutachten über die körperlich oder geistige Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen beizubringen hat. Ein Gutachten kann nicht von Amts wegen erstellt werden, sondern erfolgt aufgrund eines Auftrags durch den Betroffenen. Dieser muß gegebenenfalls die Nichtbeibringung eines Gutachtens gegen sich gelten lassen. Er kann aber auch ein negatives Gutachten zurückbehalten. Der Betroffene behält somit bis zum Eingang des Gutachtens bei der Behörde die Kontrolle darüber, ob die ihn betreffenden medizinischen oder psychologischen Feststellungen und Bewertungen weitergegeben werden dürfen. Durch die Gestaltung der Vordrucke kann der Verfahrensablauf wesentlich beeinflusst und die Unterrichtung des Betroffenen über seine Rechte, Pflichten und die eventuellen Auswirkungen seines Verhaltens, z.B. bei Nichtvorlage eines Gutachtens, sichergestellt werden. Der Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft hat meine Anregungen zur Gestaltung der Form- und Merkblätter aufgegriffen und für ihre Einführung bei den Führerscheinstellen gesorgt. Die Einwilligung des Betroffenen in die Weitergabe der Führerscheinakte an den Gutachter wird sich zukünftig auf diejenigen Teile beschränken, die im Hinblick auf die Fahrtauglichkeit Aufschluß geben können. Der Gesamtinhalt der Akten darf demnach zukünftig nicht mehr ohne

weiteres weitergegeben werden. Auch sonstige besondere Geheimhaltungsbestimmungen - das Arzt- und Sozialgeheimnis - müssen beachtet werden, so daß Unterlagen, Stellungnahmen und Gutachten, die Aussagen über einen besonders geschützten Lebensbereich enthalten und mit einer ganz anderen Zielsetzung entstanden sind, nicht weitergegeben werden dürfen. Ferner ist durch ein besonderes Formular sichergestellt, daß der Betroffene erst nach der Untersuchung und Überprüfung durch den Gutachter entscheidet, ob das Gutachten der Verwaltungsbehörde übermittelt werden darf und ob der Betroffene vorher nochmals Einsicht nehmen will. Dem Führerscheininhaber wird somit Gelegenheit geboten, den Gutachter von seiner Schweigepflicht zu entbinden, wenn er sich vom Inhalt des Gutachtens überzeugt hat. Die Gestaltung der Formulare bietet nunmehr eine Gewähr dafür, daß Angaben aus der Intimsphäre des Betroffenen nicht ohne seine Einwilligung der Behörde zugänglich gemacht werden.

6. Polizei

6.1 Notwendigkeit bereichsspezifischer, gesetzlicher Regelung der Informationsverarbeitung im Sicherheitsbereich

Es ist zu bedauern, daß der Entwurf des saarländischen Polizeigesetzes, da er den Gesamtkomplex der Informationsverarbeitung unberücksichtigt gelassen hatte, während der 8. Legislaturperiode nicht mehr im Landtag eingebracht werden konnte. Die Auffassung des Unterausschusses für Datenschutz, "daß über die im Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz beschlossenen Richtlinien hinaus eine Fortentwicklung angebracht ist, die zweckmäßigerweise in einer gesetzlichen Regelung im Rahmen des Polizeigesetzes eingefügt werden sollte" (Bericht des Vorsitzenden im Plenum am 19.3.1980 Pl 7/77 S. 4175), hat eine eindrucksvolle Bestätigung durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 erfahren. Im Sicherheitsbereich, der ohne zwangsweise Datenerhebung und -verarbeitung nicht auskommt, ist die Konkretisierung der gesetzlichen Grundlagen indessen nicht nur eine Frage der Zweckmäßigkeit, sondern der rechtsstaatlichen Notwendigkeit. Beschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts bedürfen nämlich einer den Geboten der Normenklarheit entsprechenden gesetzlichen Grundlage (vgl. 5. TB Tz. 2.2). Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission haben in ihrer Entschliessung vom 27./28.3.1984 die Forderung als Auswirkung des genannten Urteils unterstrichen, daß die Informationsverarbeitung der Sicherheitsbehörden orientiert an den Zwecken der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung sowie die Tätigkeit der Nachrichtendienste präzise geregelt werden müssen (vgl. Anlage 1, Tz. 2.2). Dabei sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Zweckbindung zu beachten.

Das Bundesverfassungsgericht hat keinen Zweifel daran gelassen, daß jegliche Art von Informationsverarbeitung, die zwangsweise geschieht, einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Daraus folgt, daß die Informationserhebung ebenso wie alle anderen Phasen der Verarbeitung und alle Verarbeitungsformen einschließlich der in Akten

durch Rechtsvorschriften geregelt sein müssen. Vor allem die Undurchschaubarkeit der rechnerunterstützten Vorgänge für den Bürger erfordert Festlegungen durch den Gesetzgeber. Dies gilt insbesondere für den Abgleich mit Datenbeständen anderer Behörden und beim Einsatz von Spurendokumentationsverfahren in großen Ermittlungsfällen, weil in diesem Zusammenhang auch Nichtstörer und Nichtverdächtige betroffen sind.

Auch für die polizeiliche Informationsverarbeitung ist der im Polizeirecht geltende Grundsatz beachtlich, daß Erhebung und Verwendung an der Erforderlichkeit zur Abwehr einer konkreten Gefahr oder zur Aufklärung einer konkreten Straftat zu messen sind. Nur in genau bestimmten Grenzen können ausnahmsweise Befugnisse zur vorbeugenden Bekämpfung eingeräumt werden. Die sogenannte polizeiliche Beobachtung bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. Diese früher unter der Bezeichnung "beobachtende Fahndung" (BeFa) laufende Maßnahme ist ein bedeutendes Instrument der Strafverfolgung. Im bundesweiten, polizeilichen Informationssystem werden Personen aufgelistet, die zwar bestimmter Taten verdächtig sind, bei denen aber die Voraussetzungen für konkrete polizeiliche Maßnahmen nicht vorliegen.

Erkennungsdienstliche (ed-) Maßnahmen (Fingerabdrücke, Lichtbilder, Messungen) sind nur teilweise gesetzlich festgelegt (§ 81 b StPO); die bestehenden Verwaltungsvorschriften müssen durch gesetzliche Vorschriften ersetzt werden, die die Voraussetzungen, die Aufbewahrungsdauer, die Aufklärung der Betroffenen und die Verwertung der Unterlagen regeln. Für das Personenfeststellungsverfahren (Identitätsfeststellungen) zu präventiven Zwecken - insbesondere im Rahmen von Kontrollstellen - fehlt es derzeit an landesrechtlichen Befugnissen. Auch die Verwertung von Informationen durch Datenabgleich - insbesondere im Rahmen der Rasterfahndung - ist zu regeln. Die Bedeutung derartiger Bestimmungen zeigt eine in diesem Jahr in Rheinland-Pfalz durchgeführte Fahndungsmaßnahme, bei der heimlich sämtliche Autofahrer auf bestimmten Strecken erfaßt und ihre Perso-

nalien in polizeilichen Informationssystemen abgefragt wurden. Ist die Polizei gezwungen, im Interesse der allgemeinen Sicherheit Informationen personenbezogen zu erheben und zu verarbeiten, ohne daß der Betroffene davon etwas erfährt, sollten Voraussetzungen und Bedingungen durch den Gesetzgeber im einzelnen geregelt sein.

Die Verwendung personenbezogener Daten durch die Polizei muß gesetzlich geregelt werden. Die Richtlinien über die Führung kriminalpolizeilicher, personenbezogener Sammlungen, so sehr sie als erster Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen waren, genügen nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot, daß der Gesetzgeber an der Regelung mitzuwirken hat. Neben den Aufbewahrungsfristen bedürfen die Voraussetzungen der Datenübermittlung präzisierender, gesetzlicher Bestimmungen. Der Gesetzgeber hat die Pflicht, durch verfahrensrechtliche Regelungen Schutzvorkehrungen gegen die spezifischen Gefahren der im Polizeibereich genutzten Informationstechnologie zu treffen.

Nicht einmal die Dateienrichtlinien des Bundes vom 26.2.1981 (GMBl. S. 114), die insbesondere für die, auch von saarländischen Polizeidienststellen genutzten, automatisierten Verbunddateien des Bundeskriminalamtes maßgebend sind, sind trotz meiner Empfehlung offiziell für das Saarland noch nicht in Kraft gesetzt und förmlich bekannt gegeben worden (vgl. 4. TB Tz. 1.1). In diesem nunmehr seit mehr als zwei Jahren gerügten Versäumnis hoffe ich, kein schlechtes Vorzeichen für die Bewältigung der schwierigen Rechtsgrundlagenproblematik für die Zukunft sehen zu müssen.

Die Grenzen zwischen im allgemeinen Interesse liegender, polizeilicher Informationsverarbeitung und dem Anspruch des einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung sind oft schwer zu erkennen. Um so mehr muß der Gesetzgeber dafür sorgen, daß durch bereichsspezifische Regelungen die Befugnisgrenzen eindeutig bestimmt sind, um beide Positionen - die Persönlichkeitsrechte einerseits und die Sicherheitsinteressen andererseits - optimal zur Geltung kommen zu lassen.

6.2 Beeinträchtigung Unbeteiligter bei der Verkehrsüberwachung durch Blitzlichtkameras

Zur Überwachung des Kfz-Verkehrs in einer Fußgängerzone wurde in einer Stadt eine Blitzlichtkamera installiert, die über eine Kontaktschwelle verbotswidrig einfahrende Kraftfahrzeuge, aber auch bevorrechtigten Anliegerverkehr und - bedingt durch die Position der Anlage - an einer Verkehrsampel wartende Fußgänger und andere Passanten ablichtet. Die mit Datum und fortlaufender Nummer versehenen Bilder sind von großer Tiefenschärfe, so daß die Gesichter der unbeteiligten Fußgänger mit Hilfe eines in der Gemeinde vorhandenen Vergrößerungsapparats oder aufgrund eines Kontaktabzuges zu erkennen sind und die Identifikation mit Hilfe von Zeugen möglich ist. Kameras, die im Straßenverkehr normalerweise eingesetzt werden, sind darauf eingerichtet, über eine Induktionsschleife Rotlichtverstöße festzuhalten. Im vorliegenden Fall wird jedoch jeder Verkehrsteilnehmer, der mit dem Fahrzeug berechtigt oder unberechtigt in die Fußgängerzone einfährt, erfaßt. Ebenso findet sich der Fußgänger, der mit dem Fahrverbot nicht im geringsten in Verbindung gebracht werden kann, sich zum Gruppenbild vor der Ampel aufgestellt. Das Bildmaterial wird mindestens ein Jahr aufbewahrt.

Die Gefährdungen für das informationelle Selbstbestimmungsrecht durch selbsttätige, technische Einrichtungen erfordern spezielle gesetzliche Regelungen, die die Aufbewahrungsdauer, Aufklärung der Betroffenen und Verwendung des Materials festlegen. Im vorliegenden Fall hielt ich - ungeachtet der Rechtsgrundlagenproblematik - die Aufstellung einer Kamera, die von vornherein in starkem Maße den Unbeteiligten tangiert, für eine mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbare Maßnahme. Dies um so mehr, als auch nach den Vorstellungen der Stadt im Laufe der Zeit die Blitzlichtkamera sich dahin auswirken wird, daß das Fahrverbot verstärkt beachtet und der Anteil der einer Ordnungswidrigkeit Verdächtigen sich zunehmend reduzieren wird. Nimmt aber die Zahl der Unverdächtigen zu, tritt der Verstoß gegen das Übermaßverbot durch die Installation dieser Einrichtung nur noch deutlicher zutage. Die zuständige Stel-

le war nicht einmal bereit, die Belastung für den unbeteiligten Bürger durch Vernichtung des Materials, das für die Aufgabenwahrnehmung nicht benötigt wird, zu mindern.

Der Einsatz automatisierter, selbsttätiger Geräte - wie Blitzlichtanlagen, Videogeräte, Abhörgeräte -, die die heimliche Beobachtung und Überwachung erlauben, bedürfen einer speziellen, gesetzlichen Regelung, die die Voraussetzungen, Umfang und Bedingungen der Informationsverarbeitung festlegt.

6.3 Inpol-Saarland (ISA) und polizeiliche Kriminalstatistik

6.3.1 Organisatorische Änderung der Datenerfassung und des kriminalpolizeilichen Meldedienstes

Ungeachtet der Rechtsgrundlagenproblematik, die sicherlich noch einige Zeit im Interesse sachgerechter Lösungen diskutiert werden muß, nahm ich im Berichtszeitraum zu der Einführung neuer Richtlinien zur Führung von Inpol-Saarland (ISA) und der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) Stellung.

Inpol-Saarland umfaßt den saarländischen Kriminalaktennachweis (Merkblattsammlung beim Kriminalpolizeiamt) und die Straftaten-/Straftäterdatei, die als Versuch für eine Gesamterprobung aller Deliktsbereiche regional für das Saarland geführt wird. Im Inpol-Saarland werden alle im Saarland regional und überregional relevanten Fälle erfaßt, lediglich einige Fallgruppen bleiben den beim Bundeskriminalamt geführten Spezialdateien vorbehalten. Die Straftaten-/Straftäterdatei wird im Auftrag des Saarlandes beim Bundeskriminalamt geführt und über direkt an die Datenverarbeitungsanlage dieses Bundesamtes angeschlossene Datensichtgeräte betrieben, die beim Landeskriminalamt installiert sind.

Die genannten Richtlinien dienen nicht der Einführung eines neuen Systems. Vielmehr soll die Datenerfassung durch die Einführung ei-

nes Formularblock-Durchschreibeverfahrens vereinfacht werden, wodurch gleichzeitig auch der polizeiinterne Meldedienst (KpMD) abgedeckt wird. Hierin ist an sich eine datenschutzfreundliche, organisatorische Verbesserung zu sehen, da die vorher notwendigen, parallelen Mehrfacherhebungen zu Redundanz und Fehlerhäufigkeit führten, die den Betroffenen in seinen schutzwürdigen Belangen belasteten. Im einzelnen ergeben sich jedoch insbesondere Bedenken hinsichtlich der personengebundenen Hinweise, der Personenbeschreibung und der polizeilichen Kriminalstatistik.

6.3.2 Personengebundene Hinweise und Personenbeschreibungen

Der Ansatz für die Entwicklung der Straftaten-/Straftäterdatei war die Annahme, daß es möglich sei, über die bestimmten Begehungsweise einer Tat (modus operandi) einen bisher unbekanntem Täter zuzuordnen. In neueren Untersuchungen wird der Erfolg solcher Bemühungen bezweifelt. Datenschutzrechtlich bedeutsam ist die automationsgerechte Aufbereitung von Sachverhalten in Form von formatierten Begriffen und Merkmalen, die zumindest teilweise recherchierbar - d.h. ohne besonderen Aufwand automatisiert auswertbar - im System eingestellt werden können. Die Kennzeichnung als recherchierbarer Suchbegriff erfolgt entweder unmittelbar durch den Sachbearbeiter oder zentral im Landeskriminalamt aufgrund freitextlicher Gestaltung des Sachbearbeiters. Die Automation soll die Chancen vergrößern, bestimmte Merkmale der Begehungsweise eines nicht bekannten Täters mit anderen bekannten oder unbekanntem Tätern zu vergleichen und damit weitere Hinweise und Aufschlüsse zu gewinnen. Mit fortschreitender Erfahrung bevorzugt der Straftäter jedoch die gesamte Deliktspalette, so daß die gleiche Begehungsweise (Perseveranz des modus operandi) als Anknüpfung für kriminalpolizeiliche Ermittlungen abnimmt. Zur Effektivierung der Ermittlungsarbeit geht man daher immer mehr dazu über, Merkmale des Täters selbst zu erfassen.

Solche Merkmale, deren Bildung durch edv-gerechte Aufbereitung der Information noch gefördert wird, sind deshalb problematisch, weil

sie den Benutzer dazu verleiten können, auf die Nachprüfung in den Akten zu verzichten und polizeiliche Maßnahmen aufgrund formatierter Begriffe einzuleiten, deren Richtigkeit und Aktualität durch kurzfristige Überprüfungen nicht gesichert ist. Die Gefahr einer sozialen Abstempelung kann nicht ausgeschlossen werden. Nach Artikel 2 des französischen Datenschutzgesetzes (Gesetz Nr. 78-17 vom 6. Januar 1978) darf deshalb keine Entscheidung ausschließlich aufgrund einer automatischen Datenverarbeitung gefällt werden. Außerdem fehlt es derzeit an einer klaren Rechtsgrundlage, die die Transparenz der Informationsverarbeitung gewährleisten könnte.

Die Richtlinien zur Einführung von ISA tragen jedenfalls nicht dazu bei, diese sogenannten "personengebundenen Hinweise" in ihrem Inhalt eindeutig zu bestimmen (z.B. Geisteskrankheit, Geistesschwäche), und damit eventuelle Unsicherheiten bei der Datenerfassung mit belastenden Auswirkungen für den Betroffenen auszuschließen. Die Merkmale "Land- und Stadtstreicher" ("LAST") sowie "Personen mit häufig wechselndem Aufenthaltsort" ("HWA0") überschneiden sich inhaltlich und erfassen somit denselben Personenkreis. Der Begriff "HWA0" ist erst eingeführt worden, nachdem das Merkmal "ZN" für Zigeuner wegen unzulässiger rassischer Diskriminierung aufgegeben wurde. Die Beibehaltung beider Merkmale ist problematisch. Tritt bei einem Betroffenen das Merkmal "HWA0" auf, jedoch nicht der Hinweis "LAST", liegt die Vermutung nahe, daß es sich um einen Zigeuner handelt. Einer eventuellen Sonderbehandlung ethnischer Minderheiten muß jedoch auch im innerbehördlichen Bereich vorgebeugt werden. Deshalb sollte auf das Merkmal "LAST" verzichtet werden, da Land- und Stadtstreicher auch unter dem Begriff "HWA0" erfaßt werden können und damit auch der Anschein der Diskriminierung einer Bevölkerungsgruppe entfällt.

Es bleibt zweifelhaft, ob solche Merkmale wie "geistesschwach", "geisteskrank", "Freitodgefahr", "Prostitution" in Dateien gespeichert und auf jede Anfrage zur Verfügung gestellt werden müssen. Es muß geprüft werden, ob es bei einer Vielzahl polizeilicher Anlässe ausreicht, wenn der Sachbearbeiter Informationen dieser Art erst

bei der Durchsicht der Akte vorfindet und sie im Gesamtzusammenhang einer Darstellung werten kann. Nach französischem Recht ist - wie bereits erwähnt - aus gutem Grund eine Entscheidung allein aufgrund einer Dateiinformation untersagt. Formatierte Merkmale sollten ohnehin für die Dauer ihrer Speicherung in automatisierten Verfahren nicht ohne aktenmäßige Beschreibung ihres Hintergrundes bleiben. Kurze Prüffristen, die zu einer eventuellen Nacherfassung und Fortschreibung führen, sind unverzichtbar. Es soll nicht bestritten werden, daß Hinweise wie "bewaffnet", "gewalttätig", "Ausbrecher", "Ansteckungsgefahr" für polizeiliche Sofortmaßnahmen im Interesse der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, sowie zur Eigensicherung der Polizeibeamten notwendig sind. Insoweit wäre daran zu denken, ihre Speicherung zweckgebunden auf solche Dateien zu beschränken, die ein unmittelbares, polizeiliches Einschreiten veranlassen sollen (z.B. Fahndungsdateien). Damit würde der Zielsetzung des Volkszählungsurteils die Datenspeicherung einer eindeutigen Ziel- und Zwecksetzung zu unterwerfen, Rechnung getragen.

Nicht unproblematisch sind auch die Merkmale zur Personenbeschreibung, die regelmäßig nicht etwa nur bei erkennungsdienstlicher Behandlung, sondern auch dann erfaßt werden, wenn besondere Kennzeichen wie unveränderbare, körperliche Merkmale (Amputationen, Tätowierungen), besondere Sprachmerkmale (Stottern, Stammeln, Lispeln) vorliegen, die überdies auch noch durch freitextliche Gestaltung angereichert werden können. Es fehlt eine Anweisung, die die Speicherung von Merkmalen dieser Art bei Bagatellfällen ausschließt und damit eine im Vergleich zum Anlaß unverhältnismäßige Kennzeichnung und soziale Abstempelung des Betroffenen mindert.

6.3.3 Selbstmordversuche

Petenten haben mir gegenüber den Verdacht geäußert, daß ihr Freitodversuch in polizeilichen Unterlagen und Sammlungen festgehalten worden ist. Sie haben mich um Nachprüfung und gegebenenfalls um meine Mithilfe gebeten, daß derartige Hinweise gelöscht werden. Der

Freitod ist ein besonders problematischer, personengebundener Hinweis, dessen kriminalpolizeiliche Erforderlichkeit überdacht werden muß.

In einem Fall war der Suizidversuch einer jungen Frau über Notruf der Polizei gemeldet worden. Als ihre in der Familie lebende Schwester einen Antrag auf Ablegung der Kfz-Führerscheinprüfung stellte, erschien ein Polizeibeamter, der in diesem Zusammenhang Ermittlungen auch unter Hinweis auf den Selbstmordversuch der Schwester durchführte.

Ich habe festgestellt, daß die saarländische Kriminalpolizei ein Merkblatt über ihr bekannt gewordenen Selbstmordversuche anlegt und im regionalen, automatisierten Inpolysystem die Personalien sowie den Hinweis auf dieses Merkblatt speichert. Die Polizei rechtfertigt die Datenerfassung damit, daß die Angaben zum Schutze des Betroffenen selbst benötigt würden. Informationen über suizidales Verhalten seien überdies notwendig, um in eventuellen Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Totschlags oder Mordes die Todesursache (natürlicher Tod, Selbstmord, Unfall, Fremdverschulden) leichter klären zu können.

Die Speicherung von Suizidversuchen in Polizeisystemen muß im Zusammenhang mit der psychischen und sozialen Situation des Betroffenen gesehen werden. Die Bedeutung der Problematik wird durch die Tatsache unterstrichen, daß in der Bundesrepublik 14.000 Personen jährlich Selbstmord begehen; die Zahl der Suizidversuche schätzt man auf mehr als das Zehnfache.

Suizidale Personen sind nach dem Urteil der Ärzte extrem sensibel, ihr Freitod ist stets das Symptom einer Lebenskrise oder psychischen Erkrankung. Sie fühlen sich durch die Registrierung in Polizeiunterlagen stigmatisiert, so daß sich nachteilige psychosomatische Auswirkungen ergeben können. Deshalb hat die Ärztekammer Hamburg gefordert, im Interesse der betroffenen Patienten eine sofortige Löschung der Daten zu veranlassen und weitere Registrierungen zu verbieten. Die Unterstützung polizeilicher Ermittlungen in Einzelfällen kann die unverhältnismäßige Belastung der Betroffenen

durch Speicherung in einem automatisierten System nicht rechtfertigen. Wer eine Vermißtenanzeige erstattet, ist ohnehin im Einzelfall zu befragen, ob Suizidgefahr vorliegt. Ich halte einen Hinweis im Informationssystem, auf den personenbezogen zurückgegriffen werden kann, allenfalls dann für gerechtfertigt, wenn ein strafprozessuales Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen läuft oder eingeleitet wird sowie wenn die Art der Ausführung Gefahren für andere verursacht hat und damit zu rechnen ist, daß sich eine solche Gefährdungssituation für andere wiederholt. Wenn man Suizidenten in Polizeisystemen registrieren wollte, um die Betroffenen vor eigenen Schäden zu bewahren, müßte man fragen, aus welchem Grund man es unterläßt, behandlungsbedürftige, psychisch Kranke, Menschen mit Herzschrittmachern, Bluter, Diabetiker oder durch Bluthochdruck Infarktgefährdete zu speichern, denen bei einem polizeilichen Zugriff weitaus größere Gefahren als den Suizidenten drohen. Der Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz wird sich mit der Problematik befassen.

6.3.4 Personenbezogene, polizeiliche Kriminalstatistik

Die polizeiliche Kriminalstatistik wird personenbezogen bei der Zentralen Datenverarbeitung Saar geführt. Es ist beabsichtigt, daß das Kriminalpolizeiamt diese Datensammlung über ein unmittelbar angeschlossenes Terminal bedient. Die Unterhaltung eines parallelen Datenbestandes in personenbezogener Form neben Inpol-Saarland halte ich für unzulässig. Die Gefahren unbefugter Nutzung - insbesondere durch polizeifremde Bedienstete während der Auftragsdatenverarbeitung - können durch Teilanonymisierung, die durch Verwendung einer Ordnungsnummer erreicht werden kann, erheblich gemindert werden. Die Erforderlichkeit des Personenbezugs für die Aufgabenwahrnehmung konnte bisher nicht dargelegt werden.

6.4 Lichtbildervorzeigekartei

In die Lichtbildervorzeigekartei (LVK) werden Fotografien von Personen aufgenommen, die einer Straftat beschuldigt sind oder waren

oder deshalb verurteilt sind. Durch Einsichtnahme von Zeugen sollen in Bezug auf andere Straftaten unbekannte, tatverdächtige Personen ermittelt werden. Vorschläge zur Fortschreibung der einschlägigen Richtlinien hat der Arbeitskreis II (AK II) der Innenministerkonferenz am 9./10.2.1984 beschlossen. Erst danach wurde ich zur Stellungnahme aufgefordert. Meine Vorschläge wurden größtenteils mit dem Hinweis zurückgewiesen, daß sie ein Abweichen des Saarlandes von der bislang geübten Praxis der bundeseinheitlichen Ausführung von AK II-Beschlüssen nicht rechtfertigten. Wenn schon meine rechtzeitige Beteiligung vor der Beschlußfassung des AK II nicht möglich war, scheint mir die Bundeseinheitlichkeit jedenfalls des Wortlauts der Richtlinien kein hinreichendes Argument meine Vorschläge zurückzuweisen, wenn im übrigen die Substanz der Vorschriften erhalten bleibt. Den Wettbewerb um mehr Klarheit der Vorschriften sollte kein Bundesland mit dem Rückverweis auf andere Bundesländer von vornherein zunichte machen.

Die Aufnahme in die LVK bedeutet einen schwerwiegenden Eingriff für den Betroffenen, der an sich einer ausdrücklichen, gesetzlichen Regelung bedarf. Vorerst sollten wenigstens in den Richtlinien die Voraussetzungen eindeutig festgelegt werden. Im Interesse der schutzwürdigen Belange der Betroffenen habe ich in folgenden Punkten Präzisierungen und Klarstellungen gefordert:

- 1) Lichtbilder können nur unter den Voraussetzungen gefertigt werden, die für erkennungsdienstliche Maßnahmen gelten (§ 81 b 2. Alternative StPO). Die allgemeine Bezugnahme in der Richtlinie auf § 163 StPO, die Polizeigesetze der Länder und sonstige Polizeirichtlinien ist zu knapp und zu unpräzise. Insbesondere fehlt es an der Klarstellung, daß nicht jede erkennungsdienstliche Maßnahme zu einer Aufnahme in die LVK führen darf. Die Richtlinie bestimmt lediglich, daß Lichtbilder von Personen aufgenommen werden "können", die verurteilt oder einer rechtswidrigen Tat dringend verdächtig sind und bei denen Wiederholungsgefahr besteht. Eine eindeutige Abgrenzung zu den Voraussetzungen erkennungsdienstlicher Maßnahmen fehlt.

- 2) Es sollte klargestellt werden, daß strafunmündige Kinder unter 14 Jahren nicht in der LVK aufgenommen werden dürfen.
- 3) Die LVK darf neben den sonstigen Unterlagen der Kriminalpolizei kein Eigenleben führen. Es fehlt an einer klarstellenden Anordnung, die die Vernichtung der Lichtbilderdatei sicherstellt, wenn die erkennungsdienstlichen und anderen Unterlagen des Betroffenen gelöscht werden.
- 4) Ein schwerwiegendes Problem stellt die Einsichtnahme in die LVK dar, weil hierdurch die Tatsache, daß der Betroffene strafbare Handlungen begangen hat, an private Dritte offenbart wird. Die Umsetzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und die Notwendigkeit der Güterabwägung sollte präzise ausgestaltet sein.

Nach § 18 Abs. 1 Satz 2 SDSG ergehen Verwaltungsvorschriften nach Anhörung des Landesbeauftragten für Datenschutz. Die formale Beachtung dieser Vorschrift wird ihrem materiellen Gehalt nicht gerecht, wenn meine Vorschläge schon mit dem Hinweis zurückgewiesen werden, daß eine bundeseinheitliche Regelung einer Berücksichtigung entgegensteht.

6.5 Rückmeldung von der Justiz an die Polizei

Weiterhin ungelöst ist das Problem, daß mangels einer regelmäßigen Rückmeldung des Ausgangs der Strafverfahren durch Gerichte und Staatsanwaltschaften weder eine Fortschreibung der Datensätze von Verdächtigen in den automatisierten Polizeisystemen, noch die in den KpS-Richtlinien vorgeschriebene Tilgung der Daten von Unschuldigen möglich ist. In meinem 4. Tätigkeitsbericht (Tz. 1.1) habe ich auf die Problematik bereits hingewiesen. Das geplante automatisierte Verfahren für die Zentraldatei der Staatsanwaltschaft könnte hierfür geeignete technische Voraussetzungen schaffen. Die Revision der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) sollte dahin führen, daß die Justiz die Polizei stets in differenzierter Form über den Ausgang eines Ermittlungsverfahrens zu unterrichten

hat (MiStra Nr. 11). Die Mitteilungen müssen ähnlich wie die in Baden Württemberg und Hamburg bereits verwendeten Vordrucke alle Informationen enthalten, die die Polizei benötigt, um über die Erforderlichkeit einer weiteren Speicherung von Informationen zu entscheiden.

7. Sozialwesen

7.1 Prüfung der Jahresrechnung durch kommunale Vertretungsorgane im Sozialbereich

Im Berichtszeitraum hat die Verwaltung eines Landkreises unter Berufung auf das Sozialgeheimnis Bedenken gegen die uneingeschränkte Einsichtnahme zu Prüfzwecken in Akten und Kassenunterlagen durch Kreistagsmitglieder geltend gemacht. Die Jahresrechnung wurde in diesem Landkreis üblicherweise - ungeachtet des Schlußberichts des Gemeindeprüfungsamtes des Landkreises - vor der Beschlußfassung über die Entlastung des Landrats durch beauftragte Mitglieder des Kreistages geprüft. Ich habe in meiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß das Prüfungsrecht des Kreistages sich auf eine Rechtsnorm stützt (§ 99 Kommunalselbstverwaltungsgesetz), die angesichts der Sensibilität der zu offenbarenden Sozialdaten nicht den Anforderungen normenklarer, gesetzlicher Ermächtigung entspricht. Die Sozialleistungsträger sollen zwar nicht der erforderlichen Überprüfung entzogen sein. Zu Kontrollen sind jedoch nur "aufsichts-, rechnungsprüfungs- oder weisungsberechtigte Behörden" befugt, denen die erforderlichen Informationen übermittelt werden dürfen (§ 35 SGB I, § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X). Ob parlamentarischen Gremien oder kommunalen Vertretungsorganen behördenähnliche Funktionen zukommen, ist umstritten. Um so mehr ist es notwendig, daß letzte Zweifel an der Prüfkompetenz des Kreistages und damit seiner Rechnungsprüfungsfunktion beseitigt werden. Der Minister des Innern hat zwar die Kontrollkompetenz des Kreistages uneingeschränkt bejaht, jedoch gleichzeitig zugesagt, eine klarstellende Regelung im Kommunalselbstverwaltungsgesetz herbeizuführen, die der kommunalen Vertretungskörperschaft ausdrücklich ein eigenes Recht zur Prüfung der Jahresrechnung einräumt.

7.2 Veröffentlichung unterhaltspflichtiger Personen

Als Beilage zur Zeitschrift "Der Amtsvormund" veröffentlichte das Deutsche Institut für Vormundchaftswesen Personen, die sich ihrer

Unterhaltspflicht gegenüber ihren unter Amtsvormundschaft oder -pflegschaft stehenden Kindern entzogen haben. Diese Publikation ist auch in Bibliotheken zugänglich. Die Amtsvormundschaft und -pflegschaft, obwohl im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt, ist eine Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch, weil sie nach § 4 Ziff. 2 Jugendwohlfahrtsgesetz als Aufgabe den Jugendämtern übertragen wurde. Somit richtet sich die Veröffentlichung säumiger Unterhaltspflichteter nach den Regeln des Sozialdatenschutzes. Die Publikation in dem genannten Suchblatt genügt jedoch schon nicht dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie ist - wie eine Umfrage auch in anderen Bundesländern ergeben hat - kein geeignetes Mittel, einen Unterhaltspflichtigen aufzuspüren. Nach den Darlegungen des Landesjugendamtes hat die Ausschreibung im Suchblatt in der Vergangenheit kaum Erfolg gehabt.

Der Ausschuß des Deutschen Instituts für Vormundschaftswesen hat einer Empfehlung der Datenschutzbeauftragten folgend inzwischen beschlossen, das Suchblatt einzustellen.

7.3 Warnmeldungen vor Unterstützungsschwindlern

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen gab einen Warndienst heraus mit Angaben über "Unterstützungsschwindler", "Sozialhilfebetrüger", oder wegen Tuberkulose gesuchter Personen, die die Sozialhilfeträger der Bundesländer (ausgenommen Bayern, Baden-Württemberg, Bremen und Schleswig-Holstein) in einem nicht näher geregelten Verfahren an den als "Kopfstelle" fungierenden Verband meldeten. Die gesammelten Anzeigen wurden an alle meldenden Stellen verteilt. Auch die saarländischen Sozialhilfeträger beteiligen sich an diesem Verfahren.

Es ergaben sich schon Zweifel an der Erforderlichkeit eines solchen Warndienstes, weil sich die Sozialhilfeträger verschiedener Bundesländer nicht beteiligten. Die Warnmeldungen sind aber auch deshalb kein geeignetes Mittel, Mißbräuche zu verhindern, weil eventuelle frühere Betrugereien die Ablehnung der Sozialhilfe nicht rechtfertigen.

tigen, wenn eine Bedürftigkeit bei Antragstellung besteht. Die Sozialhilfeträger können ohnehin die Hilfe in der Weise gestalten, daß Mißbräuche von vornherein vermieden werden. Überwiegend handelt es sich um Personen ohne festen Wohnsitz, denen Sachleistungen anstelle von Geld oder gegebenenfalls tägliche, kleine Geldleistungen in Raten gewährt werden sollten.

Die Gefahr der Diskriminierung war groß, weil der Begriff "Unterstützungsschwindler" ohne förmliches Verfahren gewählt wurde und keine Gelegenheit zu eventueller Richtigstellung bestand. Die Informationsstreuung an öffentliche und private Stellen - neben Sozialhilfeträgern erhielten auch Nichtseßhaftenheime, Krankenhäuser und das Rote Kreuz die Warnmeldungen - war ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen.

Die Mitteilung über Tuberkulosekranke war überdies ein Verstoß gegen das Arzt- und Patientengeheimnis. Die Pflicht, den Kranken nach dem Bundesseuchengesetz abzusondern und gegebenenfalls eine zwangsweise Unterbringung zu veranlassen, schließt die Befugnis nicht ein, Daten über den Kranken an eine größere Zahl nicht unmittelbar beteiligter Stellen weiterzugeben. Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist eine Warnmeldung "ins Blaue" nicht vereinbar, da sie kein geeignetes und angemessenes Mittel zur Beseitigung der Gefahr darstellt. Lediglich die gezielte Information von Stellen, bei denen der Betroffene mit großer Wahrscheinlichkeit auftaucht, könnte im Einzelfall geboten sein.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen hat inzwischen den Warndienst eingestellt und alle überörtlichen Träger der Sozialhilfe gebeten, keine Meldungen mehr zu übersenden. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt Rheinland-Pfalz hat zu dem Fragenkomplex im übrigen mitgeteilt, daß der verursachte Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zu dem Erfolg gestanden sei.

7.4 Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft, Alterskasse und Krankenkasse

Bei der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft, Alterskasse und Krankenkasse handelt es sich um drei selbständige Leistungsträger,

die in Akten und automatisierten Verfahren über die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Versicherungsnehmer Informationen vorhalten. Die Problematik wurde bereits im 3. Tätigkeitsbericht erörtert (Tz. 8.2.1). Ungeachtet der gesetzlich festgeschriebenen Zusammenarbeitsverpflichtung sind die drei Körperschaften auch untereinander zur Wahrung der Vorschriften über das Sozialgeheimnis verpflichtet, denn selbst innerhalb eines Leistungsträgers dürfen Sozialdaten nicht unbefugt offenbart werden, wenn das Vertrauensverhältnis zum Versicherten gewahrt bleiben soll. Dies bedeutet jedoch nicht, daß damit die Zusammenarbeit völlig unterbunden wäre. Sie vollzieht sich allerdings nach den in § 67 ff SGB X festgeschriebenen Regeln, wobei insbesondere das Prinzip der Erforderlichkeit zu beachten ist (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X). Informationen, die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind, dürfen ausgetauscht werden. Jedoch darf dies nicht dazu führen, daß - wie dies im Falle eines Beschwerdeführers geschehen - die Unfallanzeige an die Berufsgenossenschaft zur Vermeidung von Doppelleistungen ohne weiteres der Alterskasse übersandt wurde. Dadurch wurden der Alterskasse Gesundheitsverhältnisse des Betroffenen offenbart, die für Ansprüche aus der Altersversorgung nicht relevant waren. Akten und Vorgänge dürfen nicht insgesamt ausgetauscht werden, weil auf diese Weise Informationen übermittelt werden, die zur Aufgabenwahrnehmung von der datenempfangenden Stelle nicht benötigt werden.

Im übrigen war zu beanstanden, daß weder ein Geschäftsverteilungsplan oder Organisationsplan vorlag, noch ausreichende Maßnahmen zur Datensicherung getroffen waren. Wer zur Kenntnisnahme von Sozialdaten befugt ist, kann jedoch nur aufgrund eines detaillierten Geschäftsverteilungsplans festgestellt und überwacht werden. Der Gebäudesicherung - vor allem einer auch mit geringem Aufwand durchführbaren Zugangskontrolle - war nicht genügend Beachtung geschenkt worden. Die in automatisierten Verfahren aus gutem Grund üblicherweise zu beachtende Funktionstrennung im technischen Ablauf ist aus personellen Gründen bisher nicht eingehalten worden. Der Direktzugriff der Fachabteilungen war nicht durch Codewort gesichert.

7.5 Kindergeld

Den Bedenken, die die Datenschutzbeauftragten im Verfahren der Kindergeldgewährung geltend gemacht haben (vgl. 5. TB Tz. 4.2), wird jedenfalls vorerst in einer wesentlichen Frage Rechnung getragen. Im Interesse besserer Überprüfbarkeit der kindergeldrechtlichen Einkommensgrenze und zur Vermeidung von Überzahlungen war in den Antragsformularen vorgesehen, daß die einzelnen Einkunftsarten anzugeben sind. Eine Notwendigkeit für die Offenlegung der Einkommensverhältnisse im Detail sieht man vor allem darin begründet, daß negative Einkünfte - insbesondere Verlustabschreibungen - bei der Berechnung der Einkommensgrenze nicht zu berücksichtigen sind. Sofern der einzelne Kindergeldbezieher damit einverstanden ist, findet nunmehr ein automatisiertes Verfahren auf der Grundlage eines Datenaustausches zwischen der Bundesanstalt für Arbeit (Bundeskindergeldkasse) und den Steuerbehörden statt, das den Antragsteller einer Offenlegung der einzelnen Einkunftsarten enthebt. Vorbehaltlich weiterer Änderungen aufgrund praktischer Erfahrungen wurde vorerst darauf verzichtet, daß in Fällen negativer Einkünfte die einzelnen Summen im Rahmen des automatisierten Verfahrens von den Steuerbehörden an die Bundeskindergeldkasse übermittelt werden.

Bei diesem Vorgang werden Daten mit einem hohen Schutzgrad, weil sie einerseits dem Steuergeheimnis und andererseits dem Sozialgeheimnis unterliegen, in großem Umfang ausgetauscht. Auf eine ausreichende Aufklärung der Betroffenen über dieses komplizierte Geschehen als Mindestvoraussetzung rechtsverbindlicher Einwilligung haben die Datenschutzbeauftragten besonderen Wert gelegt. Dessen ungeachtet sollten mit Rücksicht auf die mit der Automation verbundenen Risiken die Rahmenbedingungen eines Datenabgleiches gesetzlich festgelegt werden, damit der Antragsteller der Notwendigkeit enthooben ist, sich über schwierige, technische und rechtliche Fragen ein eigenes Urteil bilden zu müssen.

In den Genuß der datenschutzrechtlichen Vorteile gelangen aber die-

jenigen nicht, die an einem automatisierten Verfahren nicht teilnehmen wollen und für die ein solcher Abgleich aus Zweckmäßigkeitsgründen nicht in Betracht kommt. Angesichts der Vielzahl öffentlicher Stellen konnte für den öffentlichen Dienst bisher ein automatisiertes Verfahren nicht eingerichtet werden. Dieser Personenkreis ist nach wie vor zur Offenlegung seiner Einkommensverhältnisse verpflichtet, wenn er sich nicht nur mit dem Sockelbetrag zufrieden geben will (z.B. Einkünfte aus Kapitalvermögen, Vermietung, Verpachtung, selbständige Tätigkeit des Ehegatten). Insbesondere Bedienstete kleinerer Behörden haben sich mit der Befürchtung an mich gewandt, daß die Daten über ihre Einkünfte in Personalentscheidungen einfließen könnten.

Es besteht zwar kein Streit darüber, daß diese Angaben als Sozialdaten auch im Bereich des Dienstherrn einer strengen Zweckbindung unterliegen. Dennoch ist eigentlich nicht einzusehen, daß der öffentliche Dienst und derjenige, der am automatisierten Verfahren nicht teilnehmen will, zu einer weitergehenden Offenbarung seiner Vermögensverhältnisse gezwungen sein soll.

Das Verfahren zum Nachweis des für die Kindergeldberechnung maßgebenden Jahreseinkommens sollte deshalb für alle Kindergeldbezieher geändert werden. Das Ergebnis der angekündigten Beratungen über die Anregung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen "Zur Entbürokratisierung, Rechts- und Verwaltungsvereinfachung" im Zusammenhang mit der Berechnung des Kindergeldes für den öffentlichen Dienst liegt noch nicht vor. Eine unverhältnismäßige Offenlegung der Einkommensverhältnisse sollte jedenfalls vermieden werden.

8. Gesundheitswesen

8.1 Klinisches Tumorregister: Saarländische Krebszentrale (SKZ)

Im Kampf gegen den Krebs ist das klinische Tumorregister, das im Landeskrankenhaus Homburg von der SKZ betreut wird, von besonderer Bedeutung. Während das Krebsregister, das vom Statistischen Amt auf spezieller, gesetzlicher Grundlage (Saarländisches Gesetz über das Krebsregister vom 17.1.1979, ABl. S. 105) geführt wird, ausschließlich statistischen Zwecken dient, ist die automatisierte Krebsdokumentation im Landeskrankenhaus für die konkrete Behandlung der an Krebs erkrankten Patienten ein wichtiges Hilfsmittel. Auch für wissenschaftliche Zwecke kann die Datensammlung bedeutsam sein. Die SKZ hat jedoch zu erkennen gegeben, daß an eine wissenschaftliche Auswertung ohne jeden Bezug zur Behandlung und Beratung von Patienten vorerst nicht gedacht ist. In einer Anordnung vom 13.2.1979 hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung überdies verfügt, daß die Betroffenen über die Nutzung von Daten zu statistischen und Forschungszwecken im Landeskrankenhaus individuell zu benachrichtigen sind.

Im Landeskrankenhaus Homburg sind die Universitätskliniken des Saarlandes zusammengefaßt. Die SKZ ist eine selbständige Abteilung im Landeskrankenhaus unter der Leitung eines Direktors, einem Direktorium und einem Beirat, die die Versorgung von Krebskranken im Saarland durch "flächendeckende und interdisziplinäre Zusammenarbeit aller Beteiligten verbessern" soll. Insbesondere ist ein möglichst landesweites klinisches Krebsregister aufzubauen und fachliche Koordination anzubieten (Verfügung des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung vom 27.11.1981). In der SKZ sind Ärzte beratend tätig, die gleichzeitig in den Universitätskliniken des Landeskrankenhauses beschäftigt sind.

Neben fachübergreifenden Aktivitäten insbesondere durch Organisation interdisziplinärer Arbeitskreise und Tumorkonferenzen ist die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern im Saarland und in der an-

grenzenden Pfalz durch Einrichtung eines konsiliarischen Telefondienstes verstärkt worden, den auch niedergelassene Ärzte nutzen können. Es ist geplant und im Falle eines Krankenhauses durch Einführung einer gemeinsamen Basisdokumentation weitgehend konkretisiert, daß die Befundergebnisse Krebskranker von peripheren Krankenhäusern an das zentrale klinische Tumordokumentationssystem der SKZ gemeldet werden. Das engere Einzugsgebiet umfaßt 1,308 Millionen Einwohner. Derzeit werden jährlich 12.300 onkologische Patienten in das Landeskrankenhaus stationär eingewiesen und im Tumorregister erfaßt. Die Krebspatienten niedergelassener Ärzte werden in einem Nachsorgedienst der SKZ betreut, der die "Nachsorgeverfolgung" und die "lückenlose Überwachung der Patienten, die sich einer Nachsorge unterziehen müssen", gewährleisten soll (vgl. Jahresbericht der SKZ 1984 S. 24, 25). Für diesen Dienst ist auf der Grundlage des Tumorregisters ein programmiertes Einbestell- und Terminierungssystem entwickelt worden, das die Beratung und Behandlung von Krebspatienten durch die nachbehandelnden, niedergelassenen Ärzte unterstützen soll. Die Hausärzte melden ihrerseits der SKZ die Ergebnisse der Nachsorgeuntersuchung. Im Zuge von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind in der SKZ ein Sozialdienst mit 3 klinischen Sozialarbeitern zur Betreuung der Krebspatienten während des Aufenthalts im Landeskrankenhaus und ein ambulanter medizinisch-technischer Nachsorgedienst mit 2 Krankenschwestern zur Versorgung der Patienten im häuslichen Bereich eingerichtet worden.

Das Tumorregister der SKZ auf der Basis einer automatisierten Krebsdokumentation wird derzeit auf der Grundlage des Behandlungsvertrages geführt. Seine Organisation und die vielfältigen damit verbundenen Funktionen werfen unter Datenschutzgesichtspunkten schwierige Rechtsfragen auf, die noch nicht befriedigend beantwortet werden können.

Soviel kann derzeit jedoch aus datenschutzrechtlicher Sicht gesagt werden: In arbeitsteiligen, medizinischen Zentren, ist die Nutzung der Patientendaten auf die behandelnden Ärzte und ihre Hilfskräfte zu beschränken. Die Zweckbindung der Daten, die das Bundesverfas-

sungsgericht im Volkszählungsurteil unterstrichen hat und das aus dem konkreten Arzt/Patientenverhältnis abzuleitende Arztgeheimnis gestatten es nicht, die Universitätskliniken im Landeskrankenhaus insgesamt als speichernde Stelle mit der Folge anzusehen, daß die Patientendaten den Bediensteten auch dann zur Verfügung stehen, wenn sie an der Behandlung unmittelbar nicht beteiligt sind. Die Verantwortung für die Einhaltung insbesondere des Arztgeheimnisses tragen die behandelnden Personen, denn § 2 der ärztlichen Berufsordnung und § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB verpflichten den einzelnen Arzt und seine Hilfskräfte. Die Zulässigkeit der Informationserhebung und -verarbeitung in der Krebsdokumentation ist darum vom konkreten Behandlungszusammenhang bestimmt, der von dem individuellen Arzt/Patientenverhältnis abhängig ist. Von diesen Grundsätzen bin ich bereits bei meinem Ergänzungsvorschlag zum Krankenhausgesetz ausgegangen (vgl. 1. TB Tz. 7.3).

Die Datenschutzbeauftragten haben von vornherein deutlich zum Ausdruck gebracht, daß erst die weiteren Erfahrungen mit dem hochsensiblen Datenbestand, dessen Verarbeitung außerordentlich eingriffintensiv ist, die Geeignetheit des Behandlungszusammenhangs als Beurteilungsmaßstab erweisen muß (5. TB Tz. 5.3). Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung ist dann gegeben, wenn das Dokumentationssystem den Behandlungsbezug verläßt, da sonst bei fortschreitender Verselbständigung des Datenbestandes ein Unterschied zum gesetzlichen, statistischen Krebsregister nicht mehr besteht.

Meine Hinweise, die geeignet waren, den konkreten Behandlungszusammenhang der Krebsdokumentation eindeutig festzulegen, wurden nicht in jeder Hinsicht beachtet. Zwar wurde im Grundsatz anerkannt, daß die Erfassung und Aktualisierung der Daten Krebskranker "vor Ort" durch die jeweils behandelnde Klinik des Landeskrankenhauses erfolgen soll. Die Dezentralisierung der Erfassung durch Einrichtung von Terminals in den einzelnen Kliniken des Landeskrankenhauses wird jedoch erst nach Bewilligung der Mittel vollzogen. Zur Einrichtung der Dokumentation wurden die Erfassungsarbeiten in der SKZ durchgeführt. Nach dort wurden die Erhebungsunterlagen aus den einzelnen

Kliniken verbracht. Die Aufgaben der Tumornachsorge in Zusammenarbeit mit den niedergelassenen Ärzten können nach der Auffassung der SKZ nicht den vorbehandelnden Kliniken des Landeskrankenhauses übertragen werden, da die Dokumentation und die Handhabung des Einbestell- und Terminierungssystems schwierig und die Personalfluktuation in den Klinikabteilungen eine ordnungsgemäße Durchführung gefährde. Noch weniger dürfte eine Dezentralisierung und Beschränkung des Datenzugriffs auf die tatsächlich behandelnden Ärzte in Betracht kommen, wenn die peripheren Krankenhäuser einbezogen werden.

Es bestehen Zweifel, ob der unbeschränkte Zugriff der SKZ auf die personenbezogenen Daten des klinischen Tumorregisters zur Wahrnehmung "interdisziplinärer" Funktionen noch im konkreten Behandlungszusammenhang steht und damit der Behandlungsvertrag als allein ausreichende Rechtsgrundlage angesehen werden kann. Auch das zuständige Ministerium hat insofern seine Bedenken nicht verschwiegen (RSt Tz. 2.14). Einer unzulässigen Verselbständigung des Datenbestandes würde jedenfalls auch dadurch vorgebeugt werden, daß die SKZ lediglich reine Servicefunktionen - z.B. Programmierung für die automatisierte Dokumentation, Ausstattung der Zentrale, interdisziplinäre Beratung ohne Zugriff auf personenbezogene Daten wahrnimmt. Interdisziplinäre Beratung, die sich auf konkrete Behandlungsfälle bezieht, soll dadurch nicht unterbunden werden, sofern sie sich auf die unmittelbar an der Behandlung beteiligten Ärzte beschränkt. Insbesondere die Meldung peripherer Krankenhäuser zum Tumorregister ist von dem Behandlungsvertrag nicht gedeckt. Auch die Berufsordnung für die Ärzte des Saarlandes setzt das Einverständnis des Patienten voraus, wenn andere Ärzte - zumal wenn sie außerhalb des Krankenhauses tätig sind - zur Zusammenarbeit herangezogen werden (§ 3 Berufsordnung). Auch zwischen Ärzten muß das Arztgeheimnis beachtet werden, wenn das persönliche Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient gewährleistet bleiben soll. Vor juristischen Konstruktionen, die das Patientengeheimnis auszuhöhlen drohen, muß gewarnt werden.

Die Einrichtung eines Sozialdienstes und eines medizinisch-pflegerischen Nachsorgedienstes rechtfertigt nicht die zentrale Speicherung und Nutzung eines so umfangreichen Datenbestandes mit einem Jahresdurchsatz von mindestens 12.300 stationären Fällen.

Durch organisatorisch-technische Maßnahmen kann eine behandlungsbezogene Nutzung gesichert werden (vgl. 1. TB Tz. 7.3(6)). Unter diesem Aspekt gibt das Tumorregister im Landeskrankenhaus Anlaß zu Lob und Kritik.

Die Leistungsfähigkeit des Systems genügt an sich den Anforderungen der Eingabe- und Zugriffskontrolle, die man mit Rücksicht auf die Sensibilität der dokumentierten Daten erwarten muß. Die Eingaben werden protokolliert, so daß sich nachträglich prüfen läßt, wer welche Daten eines Krebskranken gespeichert hat und ob er dabei richtig vorgegangen ist. Wichtig ist überdies, daß die Eingabe erst nach Entlassung des Patienten aus der Klinik erfolgt, so daß unbestätigte Verdachtsfälle nicht erfaßt werden dürften.

Die Benutzerkennung könnte im übrigen gewährleisten, daß lediglich behandelnde Ärzte und deren Hilfskräfte Zugriff auf personenbezogene Daten erhalten. Dies ist jedenfalls, soweit es onkologische Daten eines Krebskranken angeht, auch für die Zukunft vorgesehen. Allen im Endausbau an das Tumorregister angeschlossenen Kliniken des Landeskrankenhauses ist jedoch nach der derzeitigen Konzeption der Zugriff auf Identitätsdaten der an Krebs erkrankten Patienten eröffnet. Diese Stellen würden also, wenn sie angeschlossen wären, Kenntnis von diesen Patientendaten erhalten und feststellen können, daß eine bestimmte Person als Krebskranker registriert ist, obwohl sie mit der konkreten Behandlung nicht befaßt sein müssen.

Erschwerend fällt ins Gewicht, daß die Grundsätze der Funktionentrennung, die eine ordnungsgemäße automatisierte Datenverarbeitung gewährleisten sollen, derzeit nicht beachtet sind. Die Vereinigung von Kenntnissen und Verarbeitungsbefugnissen müssen in einer Weise auf verschiedene Funktionsträger verteilt werden, daß wechselseitig

ge Kontrolle möglich ist. Aus diesem Grund habe ich beispielsweise vorgeschlagen, die Systemverwaltung dem Rechenzentrum und die Programmierung der SKZ zu übertragen. Programmierung, Systemverwaltung sowie Projektleitung werden derzeit von einer Person, die der SKZ untersteht, wahrgenommen. Es widerspricht allen Regeln der Datensicherung demjenigen, der über Detailkenntnisse der Programm- und Dateistruktur verfügt, die Verwaltung der Dateien und die Vergabe der Zugriffsbefugnisse für die behandelnden Ärzte (persönliche Paßwörter, Benutzerkennung der Terminals und Umfang der Zugriffsberechtigung) zu übertragen. Auch die Planung und Durchführung von automatisierten Auswertungen bei der Terminierung und Einbestellung im Rahmen der Nachsorge wird in der SKZ besorgt, so daß angesichts der bisherigen Personalausstattung dieser Stelle die notwendige Funktionentrennung nicht gewährleistet ist.

Der Behandlungszusammenhang wird jedoch insbesondere durch eine grundsätzliche Informationszurückhaltung gegenüber dem Patienten mit der Wirkung unterbrochen, daß sich das Krebsregister verselbstständigt und sich der Verfügungsmacht des Patienten entzieht.

Die Information bei der Krankenhausaufnahme, die allen Patienten unabhängig davon, ob sie später im System erfaßt werden, zuteil wird, läßt den Betroffenen über die tatsächlichen Vorgänge im unklaren. Deshalb haben die Datenschutzbeauftragten verlangt, daß der Patient bei der erstmaligen Einstellung in die Krebsdokumentation über diese Tatsache unterrichtet wird. Die SKZ lehnt jedoch - insoweit durch das Ministerium unterstützt (RSt Tz. 2.14) - eine solche Mitteilung an den Betroffenen ab. Es steht mir nicht zu, diese überwiegend aus medizinischer Sicht zu beurteilende Fachfrage zu kritisieren, wenn auch ein gewisser Widerspruch zu der Anordnung des Ministeriums vom 13.2.1979 (Unterrichtung des Betroffenen vor der Benutzung personenbezogener Daten zu wissenschaftlichen Zwecken) nicht zu übersehen ist. Eine beginnende Enttabuisierung des Krebses ist bereits anläßlich der Vorstellung des saarländischen, gesetzlichen, statistischen Krebsregisters durch das zuständige Ministerium in der saarländischen Landesvertretung in Bonn festge-

stellt worden (FAZ vom 7.3.1983). Die Stimmen häufen sich, daß man einen an Krebs erkrankten Menschen nicht behandeln kann, dem man nicht die Ursache seines Leidens mitteilt. Die psychosomatische Erkenntnis, daß der Kranke in vielen Fällen besondere Abwehrkräfte und neue Lebensenergien entwickelt, wenn er nur darin bestärkt wird, die Tatsache seiner Krankheit zu begreifen und zu ertragen, wird zwar von dem verantwortlichen Ministerium gesehen. Die Anordnungen bleiben jedoch in sich widersprüchlich, wenn die Verwendung personenbezogener Daten zu wissenschaftlichen Zwecken nur unter der Voraussetzung einer besonderen Mitteilung an den Betroffenen zugelassen wird, die Erfassung im klinischen Tumorregister jedoch ohne eine solche Inkenntnissetzung gestattet wird. Im Rahmen der Nachsorge sollen die nachbehandelnden Ärzte den Betroffenen allerdings aufklären und ihn mit seiner Einwilligung zum klinischen Tumorregister melden (Mitteilung der SKZ vom 13.4.1984).

Die generelle Informationszurückhaltung gegenüber dem Betroffenen, deren Berechtigung im Einzelfall man nicht bestreiten mag, läßt die Unterschiede zu dem auf gesetzlicher Grundlage geführten Krebsregister nicht mehr erkennen, ohne daß vergleichbare Kautelen beachtet werden. Das saarländische Krebsregistergesetz (ABl. 1979 S. 105) gestattet zwar in Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht die Meldung des Krebskranken zum Register ohne dessen Einwilligung und Kenntnis, statuiert jedoch eine strikte Zweckbindung der Daten für die Statistik und eine rigorose Datensicherung (Anonymisierung und Dateitrennung). Vergleichbares wird in der Konzeption des klinischen Tumorregisters bisher nicht sichtbar. Angesichts der großen Zahl der erfaßten Krebskranken, die demnächst sogar Patienten peripherer Krankenhäuser umfassen soll, und mit Rücksicht auf die Vielzahl nicht nur am individuellen Fall orientierter, interdisziplinärer Funktionen der SKZ ist ein konkreter Behandlungszusammenhang nicht mehr in jedem Fall gegeben, da die SKZ einen unbeschränkten, personenbezogenen Zugriff auf den Datenbestand hat. Eine das Arzt/Patientenverhältnis berücksichtigende Datenverarbeitung setzt eine konsequente Dezentralisierung der Erfassung und des Zugriffs voraus, die eine möglichst enge Anbindung an die mit der Behandlung konkret befaßten Ärzte gewährleistet. Hinzu kommt noch, daß die Lö-

schung der Daten nur unter der Voraussetzung in Betracht gezogen wird, daß der Betroffene nach Abschluß der Behandlung ein derartiges Verlangen äußert (Verfahrensdokumentation Version 3 S. 16). Dies ist ein weiterer Schritt zur Verselbständigung der Datensammlung, weil der Betroffene von seinem Recht, von dieser Möglichkeit Gebrauch machen zu können, wegen der grundsätzlichen Informationszurückhaltung regelmäßig nichts wissen kann. Mithin bleiben die Krebskranken im Tumorregister regelmäßig auf unbestimmte Zeit gespeichert. Es ist nicht einmal sicher, ob sie nach ihrem Ableben aus der Dokumentation entfernt werden.

Teilweise mögen die geschilderten Mängel - insbesondere im Bereich der Datensicherung - spezifischer, auf das Landeskrankenhaus beschränkter Natur sein. Selbst wenn die Mängel der Datensicherung behoben wären, ist jedenfalls bisher der Beweis nicht erbracht, daß der Behandlungszusammenhang eine geeignete Beurteilungsgrundlage für die Zulässigkeit der Datenverarbeitung im Tumorregister darstellt. Die Schwierigkeiten in der Auslegung des therapeutischen Privilegs und die damit verbundene Informationslücke für den Patienten, der Mangel einleuchtender Kriterien für eine Befristung der Datenspeicherung, der Umfang der Dokumentation und die tendenziell nicht mehr im konkreten Behandlungszusammenhang stehenden interdisziplinären Funktionen der SKZ sprechen für die Ungeeignetheit des Begriffs als Beurteilungsmaßstab. Ich bin deshalb der Auffassung, daß man ohne Rechtsvorschriften nicht auskommen wird, die die Rahmenbedingungen der klinischen Tumorregister im Interesse der schutzwürdigen Belange der Betroffenen festlegen. Die Automation verpflichtet insbesondere bei der Verarbeitung von sensiblen Gesundheitsdaten im Interesse eines vorbeugenden Rechtsschutzes den Gesetzgeber zur Mitwirkung (vgl. BVerfG - Volkszählungsurteil NJW 1984 S. 419 ff, Tz. II 1 b). Dabei könnten die Grundsätze als Maßstab dienen, die die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder im Hinblick auf das Krebsregister entwickelt haben (3. TB Anlage 4). Insbesondere ist daran festzuhalten, daß grundsätzlich die Einwilligung des Betroffenen notwendig ist.

Es liegt mir daran, einem Irrtum von vornherein vorzubeugen: meine Bedenken richten sich nicht gegen das klinische Tumorregister an sich. Die Rechtsgrundlagenproblematik bedarf jedoch einer grundsätzlichen Klärung durch den Gesetzgeber. Im konkreten Fall der SKZ müssen überdies die Datensicherungsmaßnahmen verbessert werden.

8.2 Rechnungsprüfung und Arztgeheimnis in Krankenhäusern

Zur Überprüfung der Nebentätigkeit ärztlicher Bediensteter eines öffentlichen Krankenhauses, das der Dienstaufsicht des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung untersteht, war das Prüfungsreferat dieser Aufsichtsbehörde tätig geworden. Der Arzt, der für seine Nebentätigkeit Entgelte abzuführen hat, wandte sich zu Recht gegen eine Überprüfung durch eine externe Stelle. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit des Einsichtsrechts in ärztliche Originalunterlagen ist das strafbewehrte Patientengeheimnis (§ 203 Abs. 1 Ziff. 1 StGB), das mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht korreliert, zu berücksichtigen. Die Einsichtnahme in Arztunterlagen durch externe Prüfstellen ist nur aufgrund einer - insoweit im vorliegenden Fall nicht gegebenen - gesetzlichen Ermächtigung zulässig. Ein Vertrauensschwund als Folge einer erweiterten, behördlichen Öffentlichkeit mit allen Konsequenzen für das Arzt- und Patientengeheimnis wäre unausweichlich, wollte man eine stillschweigende Einwilligung des Patienten als Rechtsgrundlage annehmen. Der Betroffene kann nicht voraussehen, daß außenstehende Personen, wie z.B. Mitarbeiter der aufsichtsführenden Behörde, Einsicht in die Krankenunterlagen erhalten. Damit ist jedoch - auch nach der derzeitigen Rechtslage - der Umgang mit öffentlichen Mitteln in Krankenhäusern keinesfalls der Überprüfung entzogen. Die Offenbarung von Arztdaten an die Innenrevision der Krankenhäuser, soweit dies zur Überprüfung der Abrechnung unerlässlich ist, ist für den Patienten voraussehbar und durch den Zweck des Behandlungsvertrages gedeckt. Die Einsichtnahme ist allerdings zu beschränken auf die zur Erfüllung des Prüfauftrages im Einzelfall unbedingt erforderlichen Unterlagen.

9. Schulen

9.1 Schulordnungsgesetz

Bereits im 5. Tätigkeitsbericht (Tz. 6.1) berichtete ich über die Beratungen zur Novellierung des Schulordnungsgesetzes, die im Berichtszeitraum fortgesetzt wurden. Meine Überlegungen zur weiteren Konkretisierung der Vorschriften hatte ich Gelegenheit anlässlich einer Anhörung im Ausschuß für Kultus, Bildung und Sport vorzutragen. Schwerpunkte waren der Schulpsychologische Dienst, die wissenschaftliche Forschung in Schulen, die Datenübermittlung und die Ermächtigung für eine Verordnung zur Regelung der Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung. Wegen der Einzelheiten verweise ich auf meine Stellungnahme für den Landtag, die als Anlage 6 beigelegt ist.

9.2 Verordnung über die Erhebung, Verarbeitung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten in den Schulen und beim Schulpsychologischen Dienst

Bereits vor Verabschiedung der gesetzlichen Ermächtigung brachte der Minister für Kultus, Bildung und Sport den Entwurf einer Verordnung in die Anhörung, die die Einzelheiten der Informationsverarbeitung in den Schulen regeln soll. Eine Stellungnahme konnte deshalb nur unter dem Vorbehalt einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung erfolgen. Das im Entwurf verfolgte Ziel, den Umfang der Datenerhebung und -erfassung transparent werden zu lassen und möglichst auf von vornherein bestimmte Datenarten zu beschränken ist zu begrüßen und verdient Unterstützung. Eine Vereinheitlichung der Erhebungsformulare - z.B. für die Einschulung - und der Dateien (Schülerbögen) ist neben der regulierenden Wirkung von Inhalt und Umfang der Informationsverarbeitung zur Sicherstellung der Meldungen zum Datenschutzregister bedeutsam. Auf diese Weise sollen Sammelmeldungen erleichtert werden. Zwar sind der Inhalt der Schülerbogen für die jeweiligen Schularten und auch ein Rahmen für den Inhalt der Klassenbücher festgelegt. Gleiches ist jedoch für die Er-

hebungsformulare, die nicht mit den Schülerbogen identisch sein müssen, nicht erfolgt. Es ist notwendig, daß in den Erhebungsvordrucken die gesetzlichen Voraussetzungen genau beachtet und auf die Rechtsgrundlagen verwiesen wird. Liegen keine gesetzlichen Ermächtigungen vor, ist auf die Freiwilligkeit der Angaben hinzuweisen. Dies kann vor allem bei sensiblen Gesundheitsdaten von Bedeutung sein, die die Eltern im Interesse ihrer Kinder der Schule mitteilen sollten, ohne daß sie hierzu gezwungen werden könnten. Ich habe deshalb verlangt, daß Erhebungsformulare nur mit Genehmigung des Ministeriums eingeführt werden dürfen und daß neue Dateien, deren Inhalt durch die Rechtsverordnung nicht festgelegt ist, einer Anordnung des Ministeriums bedürfen. Nur auf diese Weise kann auch für die Zukunft sichergestellt werden, daß Dateien und Erhebungsformulare den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechen.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Regelung der Einsichts- und Zugriffsbefugnis im schulinternen Bereich. Zur Aufrechterhaltung des Vertrauensverhältnisses zwischen Lehrer und Schüler, ohne das ein Lern- und Erziehungserfolg nicht denkbar ist, muß eine funktionsbezogene Datennutzung erreicht werden. Sonderpädagogische, psychologische und psychotherapeutische Daten des Schülers, die in Schülerakten aufzubewahren sind, müssen auch schulintern geschützt sein. Da Schülerakten und Schülerbogen besonders sensible Informationen enthalten, muß der Zugriff innerhalb der Schule besonders geregelt sein. Es ist nichts dagegen einzuwenden, daß in der Schule mit Einwilligung der Erziehungsberechtigten vermerkt wird, daß der Schüler zuckerkrank ist oder regelmäßig belastende Arzneien einnimmt oder epileptische Anfälle zu befürchten sind. Es muß jedoch sichergestellt sein, daß es nur der Lehrer erfährt, der tatsächlich den Unterrichts- und Erziehungsauftrag ausführt. Keinesfalls dürfen die Dateien oder Akten allen Schulbediensteten offenstehen.

Im übrigen ist in der Rechtsverordnung klargestellt, daß der Schulpsychologische Dienst grundsätzlich nur auf der Grundlage informierter Einwilligung tätig werden darf. Auch soweit er aufgrund gesetzlicher Vorschriften Untersuchungen durchführt (bei der vor-

zeitigen Einschulung, der Rückstellung vom Schulbesuch und bei der Überweisung in Sonderschulen) habe ich eine ausreichende Aufklärung über Art und Umfang der Erhebung, die Besonderheiten der Tests und den Umfang der Unterrichtung anderer Stellen gefordert. Dies um so mehr, als Psychologen die Brauchbarkeit von Untersuchungsergebnissen bezweifeln, die gegen den Willen der Betroffenen durchgeführt werden. Die Aufklärung über den Verwendungszusammenhang ist jedoch der erste Schritt, "innere Sperren" bei den Probanden abzubauen. Der Umfang der Weitergabe von schulpsychologischen Untersuchungsergebnissen an Schulen muß eindeutig am Grundsatz der Erforderlichkeit zur Wahrnehmung des Unterrichts- und Erziehungsauftrages orientiert sein, und zwar auch dann, wenn die Betroffenen freiwillig an Untersuchungen teilnehmen.

Die Regelung für die Datenübermittlung konnte nicht überzeugen. Der Entwurf wird den Anforderungen einer bereichsspezifischen Regelung nur gerecht, wenn er die Voraussetzungen konkreter faßt, als dies in den allgemeinen Datenschutzgesetzen und dem Schulordnungsgesetz geschehen ist. Ein wichtiges Kriterium ist auch hierbei das Vertrauensverhältnis zwischen Lehrer und Schüler und der Unterrichts- und Erziehungsauftrag der Schule. An private Stellen ist die Datenweitergabe ohne Einwilligung der Betroffenen nur zuzulassen, wenn ein "rechtliches Interesse" des Datenempfängers glaubhaft gemacht wird.

Die Regelung der Aufbewahrungsdauer der Schulunterlagen ist aus meiner Sicht ebenfalls unbefriedigend. Selbst unter Fürsorgegesichtspunkten ist es zweifelhaft, ob alle Zeugnislisten neben den Abschlußzeugnissen 50 Jahre aufbewahrt werden müssen.

9.3 Schülerförderungsgesetz

Die Probleme des informationellen Selbstbestimmungsrechts sind in ihrer Substanz bereits im Zusammenhang mit den Lernmittelbeiträgen mit dem Minister für Kultus, Bildung und Sport erörtert worden (vgl. 4. TB Tz. 4.4). Im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht soll der

Antragsteller, um gegebenenfalls seine Angaben über seine Einkommensverhältnisse überprüfen zu können, in die Auskunftserteilung durch den Arbeitgeber und durch "einschlägige Behörden" einwilligen. Es ist erstaunlich, daß nach den bisherigen Diskussionen immer noch nicht erkannt wird, daß eine Einwilligung nur dann verbindlich ist, wenn sie hinreichend konkretisiert ist. Die pauschale Einwilligung in die Datenübermittlung durch Behörden, die von vornherein nicht benannt, und durch den Arbeitgeber, den der Antragsteller nicht einmal anzugeben hat und mithin der Behörde auch nicht bekannt sein kann, ist mangels ausreichender Bestimmtheit ohne Rechtswirkung. Das Ministerium mußte auch einräumen, daß die Aufklärung über den Einkommensbegriff, der den Angaben des Antragstellers bei der Darlegung seiner Einkommensverhältnisse zugrunde zu legen ist, in dem Merkblatt für den Antragsteller nicht ausreicht und der zwingende Hinweis auf die Rechtsgrundlage der Datenerhebung im Antragsformular fehlt. Ein Fortschritt ist darin zu sehen, daß die Durchführung des Schülerförderungsgesetzes den unteren staatlichen Verwaltungsbehörden übertragen wurde und damit die für den Lehrer konfliktsträchtige Funktionenvermischung entfallen ist, in die er zwangsläufig geriet, so lange er - wie früher üblich - die Anträge auf Lernmittelbeiträge bearbeiten mußte.

10. Datenschutzrechtliche Regelungen in verschiedenen Bereichen

10.1 Kommunalwahlordnung

Nach der Novellierung des Kommunalwahlgesetzes mußte auch die Kommunalwahlordnung (KWO) fortgeschrieben werden. Meinen Vorschlägen wurde größtenteils mit dem Hinweis nicht gefolgt, daß die gleichzeitige Durchführung der Europawahl eine Berücksichtigung nicht zulasse. Immerhin wurde der Forderung, das Wahlgeheimnis bei der Briefwahl besser zu schützen, dadurch Rechnung getragen, daß Wahlschein und Briefunterlagen anderen als den Wahlberechtigten selbst nur ausgehändigt werden dürfen, wenn die Berechtigung zur Empfangnahme durch Vorlage einer schriftlichen Vollmacht nachgewiesen wird. Das Wahlverhalten ist auch unter dem Aspekt des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Bürgers schutzwürdig. Man wird deshalb die weitere Entwicklung bei der Durchführung der Briefwahl auch unter Datenschutzgesichtspunkten sorgfältig beobachten müssen. Im einzelnen habe ich insbesondere folgende Bedenken vorgetragen:

- Die Kennzeichnung des Nichtwahlberechtigten im zur jedermanns Einsicht ausgelegten Wählerverzeichnis (§ 7 Abs. 5 Satz 3 KWO) ist für den Betroffenen belastend, weil nicht nur Rückschlüsse auf eventuellen Wohnungswechsel, sondern auch auf fehlende Wahlberechtigung wegen Geisteskrankheit oder wegen Entmündigung aus anderen Gründen möglich sind. Deshalb sieht auch § 15 Abs. 9 der Europawahlordnung vor, daß nichtwahlberechtigte Personen, nicht in das Wählerverzeichnis aufgenommen werden dürfen. Die Offenlegung ist nicht erforderlich, da den Wahlorganen Wählerverzeichnisse, die lediglich für sie bestimmt sind, mit der entsprechenden Kennzeichnung zur Verfügung gestellt werden könnten.
- Die Regelung über die Anfertigung von Auszügen oder Abschriften des Wählerverzeichnisses durch Wahlberechtigte oder Träger von Wahlvorschlägen ist zwar enger gefaßt worden (§ 10 Abs. 4 KWO). Die Überwachung der Auflage, daß die Abschriften spätestens 6 Monate nach dem Wahltag zu vernichten sind, ist außerordentlich

schwierig. Deshalb begegnet es Bedenken, daß jeder Wahlberechtigter Auszüge und Abschriften fertigen darf, zumal dies auch im Widerspruch zu melderechtlichen Vorschriften steht. Die Gruppenauskunft darf nach § 34 Abs. 3 Landesmeldegesetz nur erteilt werden, soweit sie im öffentlichen Interesse liegt. Die Anfertigung von Auszügen aus dem Wählerverzeichnis sollte einzelnen Wahlberechtigten nur gestattet werden, soweit dies im Zusammenhang mit der Prüfung des Wahlrechts einzelner bestimmter Personen steht. Die Europawahlordnung (§ 20 Abs. 4) und die Landeswahlordnung (§ 16 Abs. 4) lassen übrigens Abschriften und Auszüge lediglich durch Parteien und Wählergruppen zu.

- Unterstützungslisten geben Aufschluß über politische und weltanschauliche Auffassungen und Neigungen der Unterschriftsleistenden. Im Interesse des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen verdienen solche Unterschriftenleistungen besonderen Schutz. Zwar hat der Gemeindegewahlleiter insbesondere durch Abdecken der Vorunterzeichner sicherzustellen, daß Unbefugte nicht Einsicht nehmen können (§ 18 Abs. 2, Abs. 7 KWG). Dieses Verfahren scheint jedoch - wie sich aus einer Beschwerde ergab - noch nicht den Anforderungen zu entsprechen. Einen besseren Schutz bieten Unterstützungsblätter, die im Volksabstimmungsgesetz, in der Landes- und Europawahlordnung zwingend vorgeschrieben sind, weil sie die Gefahr der Einsichtnahme durch Unbefugte bei der Unterschriftsleistung von vornherein ausschließen. Derjenige, der einen Wahlvorschlag unterstützen will, erhält zur Unterschriftsleistung nur ein für ihn bestimmtes Blatt, das die Kenntnisnahme von anderen Unterschriftsleistenden ausschließt.
- Unzureichend geregelt ist die Aufbewahrung und Vernichtung von Wahlunterlagen. Die Vorschrift über die Aufbewahrung läßt nicht erkennen, welche Unterlagen mit dem Begriff "Wahlakten" erfaßt sind (§ 56 KWG). Jedenfalls sollten neben den Wählerverzeichnissen auch Wahlscheinverzeichnisse, Unterstützungslisten und Unterstützungsblätter den gleichen Regelungen wie die sonstigen Wahlunterlagen unterworfen sein. Anders behandelt werden können

allenfalls Niederschriften über die Sitzung der Wahlorgane. Insofern fehlt es an einer Klarstellung. Im übrigen ist die Aufbewahrungsdauer für die Wahlunterlagen zu lang. Die Wahlakten (§ 56, § 92 KW0) und die Wahlbriefe, die nach Ablauf der Wahlzeit eingehen (§ 37 Abs. 5 KW0), sollten nicht länger als bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl aufbewahrt werden. Die Gefahren einer unbefugten Kenntnisnahme werden endgültig erst nach der Vernichtung beseitigt. Es besteht keine Notwendigkeit, die verspäteten Wahlbriefe bis zur nächsten Wahl und die "Wahlakten" bis zum Ablauf der Amtszeit der Gewählten aufzubewahren. Auch die Fortschreibung des Wählerverzeichnisses wird sich mit fortschreitender Automation erübrigen (§ 56 Abs. 2 KW0). Nach § 90 Abs. 3 Bundeswahlordnung ist das Wählerverzeichnis 6 Monate nach der Wahl zu vernichten.

10.2 Landesbauordnung

Die Regelungen des Referentenentwurfs zur Novellierung der Landesbauordnung, die der Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens dienen sollten, bedurften datenschutzrechtlicher Ergänzung. Die Informationen über den Baubewerber, die bei der Bauantragsstellung regelmäßig erhoben werden, geben Auskunft über die Einzelheiten des Bauvorhabens - Anzahl der Räume, Garage, Schwimmbad, sanitäre Einrichtungen und sonstige Ausstattung -, die einen Rückschluß auf die wirtschaftlichen und sonstigen Lebensverhältnisse des Betroffenen zulassen. Der Entwurf sah zunächst vor, jedermann ein Einsichtsrecht zu gestatten, um alle denkbaren Einwendungen gegen das Bauvorhaben ausschließen zu können, die nach Fristablauf geltend gemacht werden. Eine derartig weitgehende Offenbarungsverpflichtung des Baubewerbers und Beschränkung seines informationellen Selbstbestimmungsrechts lag jedoch nicht im überwiegenden Allgemeininteresse. Die Einsichtnahme ist lediglich denjenigen zu gestatten, deren rechtlich geschützte Interessen insbesondere als Nachbarn berührt sein können. In meiner Stellungnahme habe ich ferner darauf hingewirkt, daß die Information der zu beteiligenden öffentlichen Stellen sich am Prinzip der Erforderlichkeit orientiert und die

Zweckbindung der Information bei den datenempfangenden Stellen sichergestellt ist. Schließlich war es mir ein Anliegen, daß das Baugenehmigungsverfahren und damit die Informationsbeziehungen zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen für den Baubewerber hinreichend transparent gestaltet werden. Das zuständige Ministerium war bemüht, meinen Vorstellungen zu entsprechen.

11. Einzelfragen aus sonstigen Bereichen

11.1 Verletzung der Verschwiegenheitspflicht durch einen Notar

Ein Petent, Eigentümer eines Grundstücks, aus dem er Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erzielt, hat in seiner Steuererklärung die Kosten für die Errichtung eines Testaments, mit dem er über das Grundstück letztwillig verfügte, als Werbungskosten geltend gemacht. Auf diese Weise hat das Finanzamt Kenntnis von der letztwilligen Verfügung erhalten und deren Vorlage von dem Notar unter Hinweis auf sein Verweigerungsrecht (§ 102 AO) verlangt. Der Notar übersandte - als Folge eines Büroversehens - die Urkunde, die das Finanzamt daraufhin in einem mit dem Petenten anhängigen Steuerrechtsstreit dem Finanzgericht vorlegte.

Den Vorgang habe ich, da der Notar in Hessen seinen Dienstsitz hat, gemeinsam mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten bearbeitet. Übereinstimmend sind wir der Auffassung, daß die saarländische Finanzbehörde keinen Vorwurf trifft, der Notar jedoch zur Weitergabe der letztwilligen Verfügung an das Finanzamt nicht berechtigt gewesen sei. Nach § 18 Bundesnotarordnung ist der Notar verpflichtet über Angelegenheiten, die ihm bei seiner Berufsausübung bekannt geworden sind, Verschwiegenheit zu bewahren und diese auch den bei ihm beschäftigten Personen zur Pflicht zu machen. Der Notar hat den Steuerbehörden gegenüber ein Auskunftsverweigerungsrecht (§ 102 Abs. 1 Ziff. 3 b AO). Im Gebrauch dieses Rechts ist er keineswegs frei. Das Vertrauensverhältnis zwischen Notar und Mandant ist strafrechtlich geschützt (§ 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB). Der Notar darf die Auskunft an die Steuerbehörde nur dann nicht verweigern, wenn er von seinem Mandanten von der Verschwiegenheitspflicht entbunden wurde. Diese Grundsätze gelten auch für die Hilfspersonen des Notars.

Ob das Finanzgericht zur Verwertung der letztwilligen Verfügung berechtigt ist, ist in dem anhängigen Rechtsstreit beim Finanzgericht zu entscheiden. Der Respekt vor dem Vertrauensverhältnis zwischen Notar und Mandant gebietet es jedoch m.E., daß unter Verletzung des

Berufsgeheimnisses weitergegebene Daten nicht verwertet werden dürfen (vgl. Tipke-Kruse, Abgabenordnung, Vorbemerkung zu §§ 101 ff).

11.2 Befragung des Steuerbürgers durch die Finanzbehörden ohne ausreichende Anonymisierung

Der Minister der Finanzen führte eine Bürgerbefragung durch, die mit einer Verlosung von Preisen verbunden war. Der Befragte sollte Auskunft geben über das Verhalten des Sachbearbeiters und sonstiger Gesprächspartner, die Bearbeitungsdauer für Anträge, die Zweckmäßigkeit der Öffnungszeiten der Finanzämter, der Formulare und andere unter dem Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit interessierende Fragen, die das Verhältnis des Steuerbürgers mit den Finanzbehörden betreffen. Der Fragebogen war mit einem Losabschnitt verbunden, auf dem Namen und Adresse des Befragten einzutragen waren. Die Tatsache, daß eine Perforierung zwischen Interviewteil und Losabschnitt nicht vorgesehen war, erhöhte die Gefahr, daß der Fragebogen mit dem personenbezogenen Teil verbunden blieb und damit der Inhalt der Befragung, insbesondere die Einstellung des Steuerbürgers zu der für ihn zuständigen Steuerbehörde und sogar zum einzelnen Sachbearbeiter offenbart werden konnte. Das Finanzministerium hat zwar versichert, daß die Einwurfkästen verschlossen, erst im Ministerium unter Aufsicht geöffnet und die anhängenden Losabschnitte abgetrennt werden. Eine Sicherung des Verschlusses durch Verklebung dürfte indessen kaum ausreichen. Ich hätte es vorgezogen, wenn die Befragung durch Abtrennung jeden Losabschnittes von vornherein in anonymisierter Form durchgeführt worden wäre, um den Betroffenen in jeder Hinsicht davor zu schützen, daß seine Meinung der jeweiligen Finanzbehörde bekannt wird. Dies hätte überdies den Aussagewert der Erhebung gefördert, weil dem Bürger verstärkt bewußt geworden wäre, daß auch seine eventuell negative Einstellung zu der Behörde oder zum Sachbearbeiter nicht bekannt werden konnte.

Der Einwand kann auch nicht gelten, daß sich niemand konkret gegen das eingehaltene Verfahren gewendet habe, weil nicht auszuschließen sei, daß die Betroffenen die eventuellen Gefahren für ihr Selbstbe-

stimmungsrecht überhaupt nicht erkannt haben. Nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit sind die Angaben allenfalls so lange identifizierbar aufzubewahren, als es für den Erfolg der Untersuchung notwendig ist. Das Umfrageergebnis konnte jedoch ohne weiteres aufgrund anonymisierter Daten festgestellt werden.

11.3 Überprüfung von Reisebüros und der Reisen des Bürgers

Die Gemeinden und Städte sind befugt, in den Geschäftsbetrieb von Reisebüros Einsicht zu nehmen, "soweit dies zur Überprüfung der Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden erforderlich ist" (§ 2 Satz 1 der Verordnung über die Auskunfts- und Buchführungspflicht von Reisebüros und Betrieben zur Vermittlung von Unterkünften aufgrund § 38 Satz 1 Nr. 7 Gewerbeordnung)". Ein Reiseunternehmen hat sich mit der Beschwerde an mich gewandt, daß eine Überprüfung in seinem Geschäftsbetrieb durchgeführt werden soll, obwohl kein Anlaß für eine Überprüfung seiner Zuverlässigkeit ersichtlich sei. Auf Anfrage hat die zuständige kommunale Stelle mitgeteilt, daß die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und dabei stichprobenweise einzelne Unterlagen von Kunden ohne besonderen Anlaß - also routinemäßig - überprüft werden. Ich halte diese Vorgehensweise selbst dann für bedenklich, wenn bei der Einzelfallprüfung keine Aufzeichnungen etwa über Reiseziel und -weg, besuchte historische Stätten, benutztes Reisemittel (Luxusdampfer, Flugzeug), Komfort und Ausstattung des Hotels im Hinblick auf den einzelnen Reisekunden erfolgen. Besteht kein Anlaß, an der Zuverlässigkeit des Firmeninhabers zu zweifeln, sollten auch keine Überprüfungen mit der eventuellen Folge der Offenlegung von Reisegewohnheiten einzelner Bürger stattfinden. Der Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft teilt meine Auffassung. Ein Anlaß für eine behördliche Nachschau könnte allenfalls dann bestehen, wenn Anzeichen vorliegen, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmers nicht mehr gegeben ist. In solchen Fällen ist die mit der stichprobenweisen Einsichtnahme in die Einzelverträge der Urlaubsreisenden verbundene Offenbarung hinnehmbar, wenn keine Aufzeichnungen gemacht werden,

da die Überprüfung des Geschäftsbetriebs des Reisebüros im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit liegt.

11.4 Bankauskunftsverfahren und SCHUFA-Klausel

Schon seit Jahren hatten die Datenschutzkontrollinstanzen darauf aufmerksam gemacht, daß die Praxis der Bankauskunftsverfahren und des Datenaustausches mit der Schutzgemeinschaft für Allgemeine Kreditsicherung (SCHUFA) datenschutzrechtlich bedenklich ist. Der Versuch der Banken, die bisher geübte Praxis der Bankauskünfte durch eine Änderung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen zum 1. Januar 1984 festzuschreiben, veranlaßte die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, in ihrer Stellungnahme vom 18.1.1984 nochmals zu unterstreichen, daß Bankauskünfte über natürliche Personen im Hinblick auf das Bankgeheimnis regelmäßig nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Kontoinhabers zulässig sind. Die Datenschutzbeauftragten haben in ihrer Entschlieung empfohlen, vorsorglich den neuen Bestimmungen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu widersprechen, wonach Bankauskünfte nicht nur von Geschäftsleuten, sondern auch von Privatkunden ohne ausdrückliche Einwilligung gegeben werden sollten.

Die Kontroverse hat nicht nur zu erheblichen Reaktionen in der Öffentlichkeit, sondern auch zu einer parlamentarischen Anfrage und zu einer Erörterung im Unterausschuß für Datenschutz geführt, die ich zu einer eingehenden Stellungnahme und Unterrichtung des Parlaments nutzte (vgl. Niederschrift über die Sitzung vom 21.2.1984).

Die Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten, die überwiegende Ablehnung in der Presse sowie die Vielzahl der Widersprüche, die von Kunden eingelegt wurden, veranlaßte den Zentralen Kreditausschu im Februar 1984, die einschlägige Bestimmung in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen auszusetzen und in Verhandlungen mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie den Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im privaten Bereich einzutreten. Im Oktober 1984 konnte das Ergebnis der Besprechungen bekannt gegeben werden.

Bedeutsam ist vor allem die Selbstbindung der Kreditinstitute, daß Auskünfte über Personen, die nicht Kaufleute sind, nur noch mit ausdrücklicher Einwilligung erteilt werden. Darüberhinaus können Banken aufgrund gesetzlicher Bestimmungen verpflichtet sein, Auskünfte zu erteilen (z.B. im Strafverfahren, Steuerverfahren). Wichtige Regelungen wurden hinsichtlich des Umfangs und der Form der Auskünfte getroffen. Auf die Einzelheiten des gemeinsamen Kommuniqués in Anlage 7 wird verwiesen.

Gegenstand der Erörterungen war auch das SCHUFA-Verfahren, das für das Massengeschäft der Kleinkredite von großer Bedeutung ist. In den Kreis der SCHUFA-Kunden mit Auskunftsberechtigung werden zunehmend Unternehmer außerhalb der Kreditwirtschaft aufgenommen.

Die Banken hatten bisher eine pauschale Einwilligung der Kunden insbesondere bei der Kontoeröffnung, Kreditvergabe und Bürgschaften eingeholt. Das Oberlandesgericht Hamburg hat Ende 1983 bereits entschieden (Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1983 S. 1435), daß diese sogenannte "SCHUFA-Klausel" unwirksam sei, weil sie von den förmlichen Voraussetzungen für die Einwilligung in die Datenverarbeitung nach § 3 BDSG abweiche und den Kunden dadurch in unangemessener Weise benachteilige. Die vorformulierte und uneingeschränkte Einwilligung des Kunden in die Datenübermittlung an die SCHUFA sei viel zu umfassend und der Kunde nur unzureichend informiert. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens besteht jedenfalls Einigkeit, daß der Kunde auch über das SCHUFA-Verfahren ausführlicher und deutlicher unterrichtet werden muß.

11.5 Telefonnebandaten

Zur Abrechnung von privaten oder zur Kontrolle dienstlicher Gespräche werden in den Telefondatenerfassungsanlagen der Behörden regelmäßig Datum, Uhrzeit, Zuordnungsnummer für den Bediensteten oder Nebenstellenummer und Telefonnummer des angerufenen Gesprächspartners (Zielnummer) registriert. Im Berichtszeitraum wurden bei den saarländischen Behörden verstärkt Telefonanlagen mit automatisierter Datenerfassung eingeführt. Aufgrund von Beschwerden mußte ich mich mit der Problematik der Telefonnebandaten, die bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht erörtert wurde, erneut beschäftigen. Die Rechtslage war insbesondere im Hinblick auf das Volkszählungsurteil erneut zu überdenken. Insbesondere haben die Datenschutzbeauftragten darauf hingewiesen (siehe Anlage 1, Tz. 2.7), daß bereichsspezifische Rechtsvorschriften im Arbeitnehmerbereich erforderlich sind. In einem Fall mußte ich beanstanden, daß ich vor der Freigabe eines neuen automatisierten Telefondatenerfassungsgeräts im Geschäftsbereich des Ministers des Finanzen nicht beteiligt und mir keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde (§ 18 Abs. 4 SDSG). Auf meine Beanstandung wurde das Verfahren im übrigen dahin geändert, daß die Daten von Telefongesprächen den Bediensteten zugeordnet werden konnten, die sie geführt haben. Auf diese Weise konnten Beeinträchtigungen für den Betroffenen vermieden werden, die sich aus der Tatsache ergaben, daß die Bediensteten, die dieselbe Telefonnebenstelle benutzen, eine gemeinsame Telefongebühreneinrechnung erhielten. Ferner wurde das Gebühreneinzugsverfahren geändert, so daß die Geheimhaltung der unter das Telefongeheimnis fallenden Telefonnebandaten (Art. 10 GG) besser gewahrt wird.

Keine Einigung wurde bisher in der Beurteilung der Frage erzielt, ob die Zielnummer ungekürzt gespeichert werden darf. Ausgehend von dem Grundsatz, daß Telefonnebandaten nur in dem Umfang gespeichert werden sollten, als es für die Überwachung des Telefonverkehrs im Dienstbereich und zum Gebühreneinzug für Privatgespräche unerlässlich ist, hatte ich vorgeschlagen, die beiden letzten Ziffern der Zielnummer zu unterdrücken. Der Minister der Finanzen lehnt eine

Verstümmelung der Zielnummer mit der Begründung ab, daß eine wirksame Kontrolle für die Abgrenzung privater und dienstlicher Telefongespräche nicht mehr möglich sei. Erfahrungsgemäß ist die Anzahl der Telefonnummern, die regelmäßig dienstlich angewählt werden, bei den meisten Mitarbeitern relativ gering, so daß eine Rekonstruktion der Zielnummer durchaus möglich ist. Ein Kontrollbedürfnis wird außerdem nur bei überdurchschnittlich hohen Telfongebühren bestehen, die an einer Telefonnebenstelle entstehen.

Im Hinblick auf das Fernmeldegeheimnis begegnet im übrigen die Registrierung der vollständigen Zielnummer Bedenken, weil das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Inhabers der Zielnummer beeinträchtigt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn Vertraulichkeit zugesichert ist oder wenn aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (Berufs-, Arztgeheimnis) eine Geheimhaltung erwartet wird. Aus der Sicht des Bürgers ist es nicht verständlich, daß jedes mit ihm geführte Telfonat, das von einem Behördenmitarbeiter ausgeht, in einer Weise registriert wird, die eine automatisierte Auswertung (Telefonprofile des Bürgers) ermöglichen könnte. Ich habe die Ausnutzung aller wirtschaftlich-technischen Möglichkeiten insbesondere bei der Einrichtung neuer Telfondatenerfassungsanlagen gefordert, die einen weitgehenden Schutz gewährleisten.

Anlage 1

Auswirkungen des Volkszählungsur-
teils

- Entschließung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 27./28.3. 1984 -

1. Allgemeine und grundsätzliche Konsequenzen

1.1 Datenschutz hat Verfassungsrang

Das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15.12.1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 festgestellte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet dem einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen. Es schützt ihn gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten. Einschränkungen dieses Rechts bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage.

Da das Bundesverfassungsgericht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ableitet und als Konkretisierung des allgemeinen Persönlichkeits versteht, ist nunmehr klargelegt, daß der Datenschutz Verfassungsrang hat.

1.2 Datenschutz ist mehr als Schutz vor Mißbrauch

Durch die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, für jede Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, ist klargelegt, daß das Datenschutzrecht sich nicht allein auf den Schutz vor Mißbrauch der Daten beschränkt, sondern die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten ohne Rücksicht darauf zu regeln hat,

ob ein Mißbrauch zu befürchten ist. Damit bestätigt das Bundesverfassungsgericht das - bislang nicht unbestrittene - Datenschutzverständnis, daß Gegenstand des Datenschutzes der rechtmäßige Umgang mit personenbezogenen Daten ist und nicht nur die Verhinderung vorwerfbar Fehlverhaltens.

1.3 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist umfassend

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist bei jeder Erhebung und jeder weiteren Verwendung personenbezogener Daten zu beachten.

Es ist nicht auf bestimmte Datenarten begrenzt. Durch den Verwendungszusammenhang kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert erhalten, so daß die Sensitivität einer Angabe nicht Voraussetzung dafür ist, daß sie vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt wird. Entscheidend sind jeweils die Nutzbarkeit und die Verwendungsmöglichkeit der Daten. Das Bundesverfassungsgericht differenziert auch nicht nach den Verarbeitungsformen und bestimmten Verarbeitungsphasen.

Datenschutz besteht deshalb grundsätzlich unabhängig davon,

- welche personenbezogenen Daten berührt sind,
- ob die Verarbeitung manuell oder automatisiert erfolgt,
- ob die Daten in Dateiform oder auf andere Weise verarbeitet werden,
- ob eine der im geltenden BDSG definierten Phasen der Datenverarbeitung gegeben ist.

Gleichwohl sind die genannten Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung des Datenschutzes zu berücksichtigen. So stellt das Gericht fest, daß es von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der personenbezogenen Daten sowie von der Gefahr ihres Mißbrauchs abhängt, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu gesetzlichen

Regelungen der Datenverarbeitung zwingen. Insbesondere die Regelungstiefe der gesetzgeberischen Maßnahmen muß sich also an den jeweiligen Umständen orientieren.

1.4 Daten dürfen nur für den festgelegten Zweck verwendet werden

Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Schon angesichts der Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung ist ein - amtshilfefester - Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich. Die Zweckbindung ist nicht nur in den Fällen zu beachten, in denen eine Auskunftspflicht besteht. Sie gilt genauso für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die der Betroffene freiwillig (für bestimmte, bei der Erhebung angegebene Zwecke) angibt. Mit dem Gebot einer konkreten Zweckumschreibung korrespondiert das strikte Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat, d.h. zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken zu sammeln. Eine Ausnahme gilt für die Statistik.

1.5 Die Grundsätze der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit müssen beachtet werden.

Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die den Grundsätzen der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit genügen muß.

Die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen müssen für den Bürger erkennbar geregelt sein. Aufklärungs- und Auskunftspflichten müssen ergänzend für eine ausreichende Transparenz sorgen.

Die Angaben, deren Erhebung und Verwendung geregelt wird, müssen für den festgelegten Verwendungszweck geeignet und erforderlich sein. Zumindest im Falle der Datenerhebung unter Zwang und in vergleichbaren Fällen ist folgendes sicherzustellen:

- Beschränkung auf das zur Erreichung des festgelegten Zwecks notwendige Minimum,
- ein möglichst wenig belastendes Erhebungsverfahren,
- eine präzise Bestimmung des Verwendungszwecks,
- ein amtshilfefester Schutz gegen eine Zweckentfremdung der Daten,
- keine Erhebung von unzumutbaren Intimangaben und von Selbstbeachtigungen.

1.6 Es müssen bereichsspezifische Regelungen erlassen werden

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf grundsätzlich nur aufgrund bereichsspezifischer Regelungen eingeschränkt werden. Nur ausnahmsweise reichen Generalklauseln in den allgemeinen Datenschutzgesetzen als Auffangnormen aus.

Bereichsspezifische Regelungen sind nicht nur in allen Fällen des gesetzlichen Auskunftszwangs erforderlich, sondern auch dann, wenn es zu den Obliegenheiten des Betroffenen gehört, Auskünfte im Zusammenhang mit Leistungen zu erteilen, von denen er abhängig ist. Gleichzusetzen sind Fälle, bei denen die Datenerhebung bewußt ohne Wissen und Wollen des Betroffenen erfolgt, weil der Wille des Betroffenen in diesen Fällen ebenso wie in den Fällen des Auskunftszwangs von vornherein bewußt nicht berücksichtigt wird. Beispiele hierfür sind Datenerhebungen durch (geheime) Beobachtungen des Betroffenen und durch Befragung Dritter, wenn die Zustimmung des Betroffenen nicht vorliegt.

Bereichsspezifischer Regelungen bedarf es auch dann,

- wenn sensitive personenbezogene Daten, z.B. Angaben über Gesundheit, politische oder religiöse Anschauungen, oder
- wenn unter Zwang erhobene personenbezogene Daten für andere als die bei der Erhebung angegebenen Zwecke verwendet und
- wenn personenbezogene Daten im Wege der Datenfernverarbeitung (on-line-Anschlüsse) übermittelt werden sollen.

Beim Erlaß bereichsspezifischer Regelungen ist folgendes zu beachten:

- Die Auskunftspflicht, die von ihr erfaßten Daten und deren Verwendung sind präzise zu bestimmen. Aufgabenzuweisungen für die datenverarbeitenden Stellen und die allgemeinen Vorschriften der Datenschutzgesetze, die auf die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung abstellen, begründen keinen Auskunftszwang.

- Die Bürger müssen aus den maßgeblichen Rechtsvorschriften - ggf. nach Aufklärung durch die Exekutive - erkennen können, "wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß".

- Der Gesetzgeber ist verpflichtet, zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mehr als bisher organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen.

1.7 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt auch im privaten Bereich

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung knüpft an Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG an. Es gilt nicht nur für die Datenverarbeitung der öffentlichen Verwaltung, sondern auch für die Datenverarbeitung von Privaten (Wirtschaft, Medien, Verbände). Deshalb ist der Gesetzgeber verpflichtet, durch geeignete Bereichsspezifische Regelungen und Kontrollvorkehrungen den einzelnen auch vor den Gefahren der Datenverarbeitung durch private Instanzen zu schützen.

Dies gilt beispielsweise für folgende Bereiche, in denen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bislang durch pauschale Einwilligungserklärungen faktisch unterlaufen wird.

- Bei Banken ist die Verwendung aller bei Dienstleistungen anfallenden personenbezogenen Daten so zu regeln, daß die Entscheidungsfreiheit des Betroffenen gewahrt bleibt. Dies gilt insbesondere für Übermittlungen; bei der Weitergabe von personenbezogenen Daten an Auskunftsteile muß sichergestellt werden, daß die Daten ausschließlich für die Beurteilung kreditorischer Risiken verwendet werden.

- Für die Datenverarbeitung in der Versicherungswirtschaft hat der Grundsatz der Zweckbindung besondere Bedeutung. Die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Versicherer auch innerhalb einer Versicherungsgruppe darf nur unter engen Voraussetzungen und unter Wahrung strenger organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für die Datensicherung zugelassen werden.
- Die Erhebung und Verwendung von Patientendaten muß auf den Behandlungszusammenhang beschränkt sein; die Verwendung für andere Zwecke (z.B. Forschung) bedarf der Einwilligung des Betroffenen.

1.8 Wirksame Datenschutzkontrolle ist erforderlich

Nicht nur wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Datenverarbeitung, sondern auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen mißt das Bundesverfassungsgericht der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter erhebliche Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu. Hieraus ergeben sich folgende praktische Konsequenzen:

- Die unabhängige Datenschutzkontrolle ist ein Kraft der Verfassung notwendiges Element eines effektiven Grundrechtsschutzes. Dies hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten zu berücksichtigen.
- Die Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten haben sich am Inhalt und Anwendungsbereich des Persönlichkeitsrechts auszurichten. Kontrollfreie Bereiche sind damit nicht zu vereinbaren.
- Bei der automatischen Datenverarbeitung kommt es in besonderem Maße darauf an, daß grundrechtssichernde Vorkehrungen rechtzeitig eingeplant werden. Eine Beteiligung von Datenschutzbeauftragten erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Verarbeitung personenbezogener Angaben ist unzureichend. Die Informationspflichten der Ver-

waltung und die Befugnisse der Datenschutzbeauftragten müssen schon bei der Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und bei der Planung von technischen Vorhaben auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung einsetzen.

- Niemand darf gemäßregelt oder benachteiligt werden, wenn er sich an den Datenschutzbeauftragten wendet.

Die Wirksamkeit der Datenschutzkontrolle im privaten Bereich darf dahinter nicht zurückbleiben.

2. Vordringliche Regelungen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat weitreichende Auswirkungen auf die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten durch alle öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen. Die Datenschutzbeauftragten greifen im folgenden einige vordringlich zu regelnde Bereiche heraus.

2.1 Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

Das Urteil unterstreicht die Notwendigkeit, das BDSG zu novellieren. Die Datenschutzbeauftragten sehen sich in ihren Forderungen bestätigt, die sie zuletzt in ihrer Entschliebung vom 4.11.1983 zur Novelle des BDSG erhoben haben. Die Datenschutzbeauftragten erwarten, daß die Bundesregierung alsbald einen neuen Entwurf zur Novellierung des BDSG vorlegt, der den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Nr. 1) gerecht wird.

2.2 Informationsverarbeitung der Sicherheitsbehörden

Durch die Informationsverarbeitung der Behörden der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Verfassungsschutzes, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes wird der Bürger in der Regel empfindlich betroffen. Hinzu kommt, daß die Bürger die

Speicherung und Verwendung von Daten in diesem Bereich meist nicht durchschauen können. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts läßt sich ableiten, daß die gesamte Informationsverarbeitung im Bereich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung sowie die Tätigkeit der Nachrichtendienste präzise geregelt werden müssen. Deshalb sind die Strafprozeßordnung sowie die Polizeigesetze und die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder zu novellieren. Für den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst sind gesetzliche Grundlagen zu schaffen.

Sämtliche Verknüpfungs- und Verwertungsmöglichkeiten und auch die Dauer der Aufbewahrung müssen konkret geregelt werden. Im einzelnen festzulegen sind beispielsweise die Voraussetzungen und Grenzen der polizeilichen Beobachtung, des Abgleichs mit anderen Datenbeständen und der Identitätsfeststellungen sowie die Kriterien und das Verfahren der erkennungsdienstlichen Behandlung. Über Personen, die nicht Verdächtige und nicht Störer sind, dürfen Daten nur unter sehr engen Voraussetzungen verarbeitet werden. Auch die Nutzung moderner Aufzeichnungstechniken ist gesetzlich festzulegen und einzugrenzen. Zu regeln ist auch die Amtshilfe: Die Tätigkeitsbereiche von Polizei und Nachrichtendiensten, die sich in der Praxis vielfach überlappen, müssen klar voneinander getrennt werden; es muß sichergestellt werden, daß Übermittlungen auf das für die Aufgabenerfüllung unerläßliche Maß beschränkt werden. Auf keinen Fall darf im Erlaßwege die Verpflichtung des Bundesgrenzschutzes zur Amtshilfe gegenüber Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst erweitert werden, wie es z.Z. beabsichtigt ist.

Die Pflicht zur Erteilung von Auskünften an die Bürger ist auf die Sicherheitsbehörden auszudehnen. Soweit die Aufgabenerfüllung Ausnahmen von der Auskunftspflicht gebietet, sind diese gesetzlich festzulegen. Da die Verweigerung der Auskunft durch Gerichte und Datenschutzkontrollinstanzen nachprüfbar sein muß, dürfen Sicherheitsbehörden nicht von der Begründungspflicht freigestellt werden.

2.3 Personalausweisgesetz

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßen die Absicht, den Termin für das Inkrafttreten des Bundespersonalausweisgesetzes aufzuheben und die Einführung der neuen Personalausweise einstweilen zurückzustellen.

Verpflichtungen des Bürgers, für die Ausstellung eines Personalausweises und bei dessen Kontrolle personenbezogene Daten preiszugeben und anschließende Verwendungen zu dulden, sind als Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen, die dem Gebot der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen.

Ob es im überwiegenden Allgemeininteresse geboten ist, den Personalausweis maschinenlesbar zu gestalten, wird inzwischen von vielen Experten bezweifelt. Insbesondere ist es fraglich, ob ein mit der Maschinenlesbarkeit möglicherweise erreichbarer Sicherheitsgewinn neue Risiken für das Persönlichkeitsrecht rechtfertigt. Die Datenschutzbeauftragten empfehlen daher nochmals zu prüfen, ob auf einen solchen Personalausweis nicht doch verzichtet werden kann.

Sollte der Gesetzgeber nach erneuter Prüfung die Einführung des neuen Personalausweises gleichwohl für unerlässlich halten, so ist nach dem Urteil nachdrücklich an die gebotenen flankierenden Maßnahmen zu erinnern: Wie der Deutsche Bundestag schon in seiner Entscheidung vom 17.1.1980 und die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nochmals in ihrem Konferenzbeschluß vom 13.9.1983 klargestellt haben, sind gesetzliche Regelungen für die Informationsverarbeitung der Polizei im Polizeirecht des Bundes und der Länder sowie im Strafverfahrensrecht von Verfassungs wegen unerlässlich. Insbesondere die Voraussetzungen für polizeiliche Beobachtungen und für Identitätsfeststellungen sowie die Verwendungszwecke erhobener Daten müssen präzise bestimmt werden.

Das Gesetz über Personalausweise selbst genügt in einer Reihe von Vorschriften nicht den Geboten der Normenklarheit und Verhältnis-

mäßigkeit. So sind die mit der Maschinenlesbarkeit verbundenen Fragen (Lesezone, Nutzungsmöglichkeiten) nicht klar genug geregelt. Auch fehlt es an Vorkehrungen, die die Erstellung von Bewegungsbildern verhindern, an einer Definition des Fahndungsbegriffs und an einer Vorschrift, die den Inhalt und die Verwendung der örtlichen Personalausweisregister regelt.

Die Datenschutzbeauftragten unterstreichen, daß eine Einführung neuer maschinenlesbarer Personalausweise jedenfalls so lange unterbleiben muß, bis die geforderten gesetzlichen Regelungen für den Sicherheitsbereich in Bund und Ländern in Kraft getreten sind.

2.4 Meldewesen

Das Meldewesen darf nicht die Funktion einer potentiell unbegrenzten Informationssammlung oder -bereitstellung für Aufgaben anderer Behörden übernehmen. In der Formulierung des § 1 Abs. 1 MRRG muß dies dadurch zum Ausdruck gebracht werden, daß die Registrierung der für Zwecke der Identitätsfeststellung und des Wohnungsnachweises nicht erforderlichen Daten nur zugelassen wird, soweit es sich um bestimmte traditionelle Mitwirkungstätigkeiten der Meldebehörden (Wahlen, Lohnsteuerkartenausstellung, Personalausweise, Wehrdienst, Familienbuch) handelt oder soweit eine eigene Datenerhebung und -speicherung durch die Behörde, die die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben benötigt, nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist. Nach § 2 Abs. 3 MRRG kann durch Landesgesetz bestimmt werden, daß für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere Daten gespeichert werden dürfen. Mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Schranken einer Erweiterung der Zwecke des Meldewesens sollte auch diese Ermächtigung enger gefaßt werden.

Die Übermittlungsvorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 1 MRRG übernimmt derzeit fast wörtlich die Fassung der Generalklausel des § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG und entbehrt deshalb der bereichsspezifischen Präzisierung, die das BVerfG für die Verwendung zwangsweise erhobener Daten fordert. Da der im Einzelfall möglicherweise entstehende

Übermittlungsbedarf nicht von vornherein ermittelt werden kann, erscheint eine Konkretisierung in der Weise, daß alle denkbaren Übermittlungsempfänger und deren Aufgaben enumerativ aufgeführt werden, nicht möglich. Um gleichwohl hinreichenden Schutz gegen eine unbegrenzte Verwendung personenbezogener Daten herzustellen, muß die Zulässigkeit der Datenübermittlung davon abhängig gemacht werden, daß wenigstens die Verwendung der Daten durch den Datenempfänger bereichsspezifisch präzisiert ist. Im MRRG ist dies dadurch zum Ausdruck zu bringen, daß Übermittlungen nach § 18 Abs. 1 Satz 1 nur zur Erfüllung gesetzlich festgelegter Aufgaben zulässig sind.

Der formale Gesetzes- bzw. Verordnungsvorbehalt in § 20 Abs. 1 in Verbindung mit § 18 Abs. 4 MRRG eröffnet die Einrichtung regelmäßiger Datenübermittlungen ohne inhaltliche Einschränkungen und grenzt weder den Kreis der Datenempfänger noch die zur Übermittlung vorgesehenen Datenarten, die Übermittlungszwecke und den Verwendungszusammenhang ein. § 20 Abs. 1 MRRG als Ermächtigungsgrundlage für Verordnungen genügt damit nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit.

Der Grundsatz der Normenklarheit für gesetzliche Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gebietet es, widersprüchliche Regelungen in verschiedenen Gesetzen zu beseitigen. Nach § 3 Abs. 4 des Personalausweisgesetzes darf die Seriennummer des Personalausweises nicht zur Errichtung und Erschließung von Dateien verwendet werden. Daher ist es nicht angängig, daß Landesmeldegesetze aufgrund landesrechtlicher Bedürfnisse (§ 2 Abs. 3 MRRG) die Speicherung dieses Merkmals im Melderegister vorschreiben. Denn die Speicherung der Seriennummer würde es unter geeigneten technisch-organisatorischen Bedingungen ermöglichen, das Melderegister mit ihrer Hilfe zu erschließen. Die Speicherung der Seriennummer im Melderegister muß auch deshalb unterbleiben, weil der Bundesgesetzgeber sie für die von ihm bestimmten Aufgaben des Meldewesens nicht für erforderlich erachtet hat und weil die Gefahr besteht, daß aufgrund der Übermittlungsregelungen des Landesmelderechts die Seriennummer an Stellen weitergegeben werden könnte, bei denen eine dem

§ 3 Abs. 4 Personalausweisgesetz zuwiderlaufende Verwendung nicht auszuschließen ist.

Auch die landesgesetzlichen Vorschriften bedürfen einer Überprüfung. Insbesondere muß sichergestellt werden, daß die Meldedaten auch innerhalb der Gemeindeverwaltung grundsätzlich nur zweckgebunden verwertet werden. Die Voraussetzungen für die Nutzung der besonderen Meldescheine für Beherbergungsstätten (vgl. z.B. § 24 MG BW) sowie der Beherbergungsverzeichnisse von Krankenhäusern und Heimen (vgl. z.B. §§ 25, 26 Abs. 2 MG BW) müssen eingeschränkt werden.

Gegen die ausschließliche Verantwortung des Datenempfängers für die Datenübermittlung (nur in § 29 Abs. 1 Satz 3 MG BW) bestehen Bedenken. Hinsichtlich der Gruppenauskunft an Parteien und Wählergruppen (vgl. z.B. § 34 Abs. 1 MG BW) sollte eine Widerspruchsmöglichkeit für Bürger festgelegt werden.

2.5 Statistik

Eine Volkszählung darf künftig nur noch als reine Statistik durchgeführt werden. Übermittlungen von Einzelangaben aus der Volkszählung zu anderen als statistischen Zwecken sind in Zukunft ausgeschlossen. Auch zu statistischen Zwecken dürfen sie nur dann übermittelt werden, wenn durch Rechtsvorschrift, Organisation und geeignete Verfahren sichergestellt ist, daß die statistische Zweckbindung der Daten strikt eingehalten wird und keine Vermischung administrativer und statistischer Aufgaben eintritt.

Besondere Bedeutung hat das Gericht dem Grundrechtsschutz durch Verfahren beigemessen, der von nun an bei der Ausgestaltung jeder amtlichen Statistik beachtet werden muß. Hierzu zählen u.a. Form und Verfahren der statistischen Erhebung, Auswahl der Zähler und Maßnahmen der Datensicherung, Belehrung und damit korrespondierende Auskunftspflichtung, verbunden mit einer deutlichen Empfehlung an den Gesetzgeber, diese "grundrechtssichernden Maßnahmen" durch Rechtsvorschrift zu garantieren.

Der Gesetzgeber muß darüber hinaus vor jeder Totalerhebung prüfen, ob diese nach dem jeweils aktuellen Stand der sozialwissenschaftlichen und statistischen Methoden noch verhältnismäßig ist. Seine "Methodenwahl" ist also jeweils wissenschaftlich zu legitimieren mit der Pflicht, bei geänderten Umständen ggf. von einer Befragung aller Bürger abzusehen.

Das Statistikgeheimnis selbst (§ 11 Bundesstatistikgesetz) muß neu formuliert werden; hierbei müssen Geheimhaltungs- und Übermittlungsnormen getrennt und eindeutige Kriterien für Anonymität, faktische Anonymisierung und Aggregation von Einzelangaben geschaffen werden.

Eng damit zusammen hängt auch das Verbot der Vermischung statistischer und administrativer Funktionen. Damit wird für alle Statistiken, die diese Funktionsvermischung kennen, eine Revision erforderlich, weil sonst eine verfassungskonforme Durchführung dieser Statistiken nicht mehr gewährleistet wäre. Hierzu gehören beispielsweise die Statistik der Bevölkerungsbewegung, die Hochschulstatistik, die Berufsbildungsstatistik und die Viehzählungsstatistik. Grundrechtssichernde Verfahren sind bei der EG-Arbeitskräftestichprobe erforderlich. Die EG-Verordnung entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Kriterien des Volkszählungsurteils, insbesondere das Erhebungsprogramm und das Verfahren der Statistik widersprechen dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. Auch das Verfahren des Mikrozensus ist zu überprüfen. Die Datenschutzbeauftragten verweisen insoweit auf ihren Beschluß vom 27./28.3.1984.

Die Landesgesetzgeber werden nicht mehr umhin können, Landesstatistiken gesetzlich zu regeln. Die Kommunalstatistik bedarf gleichfalls einer gesetzlichen Grundlage und ebenso einer durch Rechtsvorschrift garantierten Abschottung zu der übrigen Gemeindeorganisation in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder. Eine spezialgesetzliche Norm für Planungs- und Statistikdaten könnte die gleiche Funktion haben. Die rechtliche Notwendigkeit ergibt sich aus dem Gebot der "informationellen Gewaltenteilung" innerhalb der

Gemeindeorganisation, die das Bundesverfassungsgericht formuliert hat.

2.6 Sozial- und Gesundheitsverwaltung

Das Zehnte Buch des Sozialgesetzbuches enthält zwar bereichsspezifische Datenschutzregelungen; doch sind auch hier weitere Verbesserungen geboten. Ergänzungsbedürftig sind insbesondere die Regelungen über den Umfang der Datenerhebungen durch die Sozialleistungsträger sowie über den Austausch personenbezogener Daten der Sozialleistungsträger untereinander.

Im Rahmen der Mitwirkungspflicht (§ 60 SGB I) dürfen vom Antragsteller pauschale Einwilligungserklärungen nicht verlangt werden, ohne daß die Erforderlichkeit der Erhebung und Weitergabe von Daten streng überprüft worden ist. Dem Gebot, sich auf das für die Erreichung des angestrebten Zwecks erforderliche Minimum zu beschränken, wird künftig mehr Beachtung geschenkt werden müssen.

§ 69 SGB X läßt unter der Voraussetzung der Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung einen großzügigen Datenaustausch der Sozialleistungsträger untereinander, aber auch mit dritten Stellen zu, die in die Gewährung von Sozialleistungen eingebunden sind. In zunehmendem Maße erhalten die Sozialversicherungsnummer, aber auch andere Kennzeichnungen (wie z.B. Betriebs-Nr. und Institutions-Nr.) die Funktion von Surrogaten eines Personenkennzeichens. Deshalb müssen dem Datenaustausch auch innerhalb der Sozialverwaltung künftig klarere Grenzen gezogen werden.

Ein hoher Regelungsbedarf besteht auch für die Gesundheitsverwaltung. Zwar gewährleistet die ärztliche Schweigepflicht Schutz vor der Offenbarung medizinischer Daten an Dritte. In welchem Umfang aber etwa im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge oder der kassenärztlichen Abrechnung Daten offenbart werden dürfen, ist weitgehend unklar. Die Erhebung und Verarbeitung medizinischer Daten insbesondere in der öffentlichen Gesundheitsverwaltung sind eindeutig gesetzlich zu regeln. Die Aufgaben und Befugnisse des Amtsarztes gegenüber den Bürgern und seine Zusammenarbeit mit anderen Stellen (Sozialämter, Jugendämter, öffentliches Personalwe-

sen, niedergelassene Ärzte und Krankenhäuser) müssen festgelegt werden. Der Betroffene muß stets wissen, ob das Gesundheitsamt ihn lediglich berät, auf freiwilliger Basis ein Gutachten erstellt oder im überwiegenden Allgemeininteresse Maßnahmen auch zwangsweise gegen ihn durchsetzen kann.

Auch innerhalb der Gesundheitsverwaltung muß die Verschiedenartigkeit der Funktionen (z.B. Bekämpfung ansteckender Krankheiten oder Beratung von Sucht- und Abhängigkeitskranken) bei der Festlegung von Zugriffsberechtigungen und bei der Datensicherung berücksichtigt werden.

2.7 Arbeitnehmerdatenschutz

Angesichts der Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die umfassenden Kontrollmöglichkeiten moderner Personalinformationssysteme bedarf auch die Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten einer speziellen gesetzlichen Schutzregelung; eine korrigierende Auslegung bestehender Vorschriften im Sinne der "Drittwirkung" reicht zur Gewährleistung des Grundrechts nicht aus.

Die Anforderungen des BVerfG gelten in jedem Fall dort, wo ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten besteht, wo etwa der Arbeitgeber entweder in die Datenerhebung zugunsten von Steuerbehörden und Sozialleistungsträgern eingeschaltet ist oder aber selbst anstelle der Sozialverwaltung Leistungen gewährt. Datenbestände, die der Arbeitgeber zu Zwecken der Kindergeldgewährung, der Unterstützung im Krankheitsfall (Beihilfe) usw. erhebt und vorhält, müssen dementsprechend aufgrund spezieller Rechtsvorschrift strikt zweckgebunden genutzt und von den für die Personalverwaltung bestimmten Informationen abgeschottet werden.

Wegen der Abhängigkeit des Arbeitnehmers von Arbeitsplatz und Einkommen zur Sicherung seiner Existenz stellt sich für ihn darüber hinaus generell die Pflicht zur Angabe seiner Daten als zwangsweise Erhebung im Sinne der Urteilsgründe dar. Hieraus ergibt sich für

das Beschäftigungsverhältnis die Notwendigkeit einer bereichsspezifischen und präzisen Bestimmung der Verwendungszwecke der erhobenen Daten, des Schutzes vor Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbot sowie der Beschränkung auf das zur Zweckerreichung erforderliche Datenminimum. Die Bestimmungen der §§ 23 ff. BDSG genügen - auch im Zusammenwirken mit Regelungen des sonstigen arbeitsrechtlichen Informationsschutzes - den Anforderungen an Zweckbindung und Normenklarheit nicht.

Vielmehr muß gesetzlich festgelegt werden,

- daß Speicherung, Auswertung, Veränderung und Übermittlung von Arbeitnehmerdaten auf die Fälle gesetzlicher Verarbeitungspflichten und der Durchführung der Arbeits- bzw. Dienstverhältnisse beschränkt wird, mithin die Verarbeitungsbefugnis aufgrund "berechtigter Interessen" des Arbeitgebers entfällt;
- daß Auswertungen und Verknüpfungen, die zur Herstellung eines "Persönlichkeitsbildes" der Arbeitnehmer führen, sowie die Speicherung solcher "Profile" grundsätzlich unzulässig sind.

Als verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen fordert das Gericht die Statuierung von Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten, um Datentransparenz herzustellen bzw. die Zweckbindung zu verstärken.

- Der Auskunftsanspruch des Arbeitnehmers ist daher über § 26 Abs. 2 BDSG hinaus auszudehnen auf alle, nicht nur die regelmäßigen Datenempfänger, sowie die Auswertungsprogramme bzw. Einzelauswertungen, in die seine Daten einbezogen sind.
- Die Auskunftseinschränkungen nach Nr. 4 und 5 von § 26 Abs. 4 BDSG (bei Daten aus allgemein zugänglichen Quellen und bei gesperrten Daten) müssen entfallen.
- Daten müssen - vergleichbar der Regelung in § 84 SGB X - dann gelöscht und nicht nur gesperrt werden, wenn sie zur Durchführung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr erforderlich sind und durch

die Löschung schutzwürdige Belange des Beschäftigten nicht beeinträchtigt werden.

Anlage 2

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten zur Einführung des Telefon-Fernwirksystems "Temex"

Bei der Deutschen Bundespost wird zur Zeit ein sog. "Telefon-Fernwirksystem" mit der Bezeichnung "Temex" vorbereitet.

Weil Fernwirksysteme erlauben, von außen in einer Wohnung Wirkungen auszulösen, Messungen vorzunehmen und Beobachtungen anzustellen, berühren sie maßgeblich die durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Privatsphäre und das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG). In diese Grundrechte darf nur in engen gesetzlichen Grenzen unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, bzw. mit ausdrücklicher Einwilligung des Betroffenen eingegriffen werden.

Um eine Verletzung dieser Grundrechte auszuschließen und ausreichenden Datenschutz zu gewährleisten, müssen vor Einführung von Fernwirkdiensten daher eindeutige gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die auch die von der Verfassung vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Bund berücksichtigt. Solange derartige bereichsspezifische Regelungen fehlen, dürfen Telefon-Fernwirkdienste nicht eingeführt werden.

Anlage 3

Erklärung zur Kabelkommunikation

der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland/Pfalz vom 27./28.3.1984

In mehreren Bundesländern werden in nächster Zeit Projekte zur Einführung von Kabelrundfunk und Kabelkommunikation auf Breitbandkabel geplant oder teilweise beginnen. Angesichts der Gefahren, die für den Persönlichkeitsschutz der Teilnehmer aus dem Betrieb dieser Systeme entstehen können, haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder Vorstellungen über eine gesetzliche Regelung des Datenschutzes bei der Kabelkommunikation entwickelt. Sie sind dabei von den Grundsätzen für den Datenschutz bei den Neuen Medien (insbesondere bei Bildschirmtext und Kabelfernsehen) ausgegangen, die auf der 7. Konferenz am 11. Dezember 1980 in Berlin beschlossen wurden.

Zur Sicherung des Datenschutzes halten sie eine gesetzliche Regelung für erforderlich, die vorbehaltlich der bei den einzelnen Projekten in den Ländern entstehenden Gestaltungsunterschiede nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand zumindest folgende Regelungen enthalten muß:

A

Datenschutz

Abs. 1:

Für die Erhebung, Verarbeitung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die jeweils geltenden Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten anzuwenden, unabhängig davon, ob die Daten in einer Datei verarbeitet werden.

Abs. 2:

Personenbezogene Daten über die Inanspruchnahme einzelner Angebote dürfen nur erhoben und gespeichert werden, 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).

Abs. 3:

Die Speicherung der Abrechnungsdaten (Abs. 2 Nr. 2) darf Zeitpunkt, Dauer, Art, Inhalt und Häufigkeit bestimmter vom einzelnen Teilnehmer in Anspruch genommener Angebote nicht erkennen lassen, es sei denn, der Teilnehmer beantragt eine andere Art und Weise der Speicherung. Die Übermittlung (Bekanntgabe) von Abrechnungs- und Verbindungsdaten an Anbieter und Dritte ist unzulässig. Abrechnungsdaten sind zu löschen, sobald sie für Zwecke der Abrechnung nicht mehr erforderlich sind. Verbindungsdaten nach Abs. 2 Nr. 1 im übrigen sind nach Ende der jeweiligen Verbindung zu löschen.

Abs. 4:

Die Abs. 2 und 3 gelten entsprechend für Einzelmitteilungen.

Abs. 5:

Für das Bereithalten personenbezogener Daten als Inhalt von Angeboten sind auf den Anbieter die für die Übermittlung geltender Vorschriften über den Datenschutz anzuwenden und vom Anbieter zu beachten.

Abs. 6:

Der Anbieter darf vom Teilnehmer personenbezogene Daten nur erheben, wenn die Inanspruchnahme von Angeboten 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 des Angebots verarbeitet werden. Der Teilnehmer ist in geeigneter Weise über die Bedeutung der Einwilligung aufzuklären. Die Leistung darf nicht davon abhängig gemacht werden, daß der Betroffene in die Verarbeitung seiner Daten außerhalb der Zweckbestimmung des Angebots einwilligt. Wird die Einwilligung über den Rückkanal gegeben, so wird sie nach Bestätigung durch den Betroffenen wirksam.

Abs. 7:

Zu Zwecken der wissenschaftlichen Begleitforschung sowie zur Feststellung der Akzeptanz der Kabelkommunikation und von anderen Diensten dürfen personenbezogene Daten nur erhoben und gespeichert werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat; über die Bedeutung der Einwilligung ist er vorher in geeigneter Weise aufzuklären. Eine weitere Datenverarbeitung ist nur zulässig, wenn die Einzelangaben so anonymisiert werden, daß sie dem Betroffenen nicht mehr zuzuordnen sind.

Abs. 8:

Personenbezogene Daten, die über Abs. 2 bis 7 hinaus im Zusammenhang mit der Kabelkommunikation erhoben und gespeichert werden, dürfen an Dritte nur übermittelt werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Abs. 7 Satz 1, 2. Halbsatz findet Anwendung.

Abs. 9:

Die Auskunfts-, Berichtigungs-, Löschungs- und Sperrungsansprüche der Teilnehmer nach Datenschutzrecht bleiben unberührt. Die Auskunftsansprüche gelten entsprechend für die gem. Abs. 5 gespeicherten Daten. Die Ansprüche nach Sätzen 1 und 2 richten sich gegen den Anbieter, soweit personenbezogene Daten den Inhalt von Angeboten betreffen oder vom Anbieter gespeichert werden, im übrigen gegen den Betreiber. Der Teilnehmer hat ferner einen Anspruch auf Löschung der Abrechnungs- oder Verbindungsdaten, soweit der Betreiber zur Löschung gem. Abs. 3 Satz 3 und 4 verpflichtet ist.

Abs. 10:

Die bei dem Betreiber tätigen Personen sind zur Geheimhaltung der bei ihrer Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, soweit sie nicht offenkundig sind oder ihrer Natur nach der Geheimhaltung nicht bedürfen.

B

Fernwirkdienste

Abs. 1:

Angebote, die ferngesteuert in der Wohnung von Teilnehmern Messungen vornehmen oder andere Wirkungen auslösen (Fernwirkdienste), dürfen nur mit schriftlicher Einwilligung des Betroffenen eingesetzt werden. Dieser ist zuvor über den Verwendungszweck sowie über Art, Umfang und den Zeitpunkt des Einsatzes der Dienste zu unterrichten. Verweigert ein Betroffener seine Einwilligung, dürfen ihm keine Nachteile entstehen, die über die unmittelbaren Kosten der Verweigerung hinausgehen. Der Betroffene kann seine Einwilligung jederzeit widerrufen.

Abs. 2:

Soweit im Rahmen von Fernwirkdiensten personenbezogene Daten erhoben werden, dürfen diese nur zu den vereinbarten Zwecken verarbeitet werden. Sie sind zu löschen, wenn sie zur Erfüllung dieser Zwecke nicht mehr erforderlich sind. Im übrigen gelten die Vorschriften über den Datenschutz und über technisch-organisatorische Maßnahmen entsprechend.

Abs. 3:

Die Einrichtung von Fernwirkdiensten ist nur zulässig, wenn beim Betroffenen ein Anzeigengerät installiert ist, das jederzeit erkennen läßt, wann ein Dienst in Anspruch genommen wird und welcher Art der Dienst ist und wenn der Betroffene jederzeit den Dienst abschalten kann. Im Zweifel gilt das Abschalten eines Dienstes durch den Betroffenen als Widerruf der Einwilligung.

C

Technische und organisatorische Maßnahmen

Abs. 1:

Betreiber und Anbieter haben die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die über die Vorschriften der Datenschutzgesetze hinaus erforderlich sind, um die Ausführung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten. Das Kabelnetz und seine Zusatzeinrichtungen sind nach dem Stand der Technik und Organisation so auszugestalten und zu betreiben, daß personenbezogene Daten nicht verfälscht, gestört und nicht über den in A und B genannten Umfang hinaus oder durch eine andere als die dort genannte Stelle erhoben, gespeichert oder auf sonstige Weise verarbeitet werden können.

Abs. 2:

Betreiber haben sicherzustellen, daß

1. die Verbindungsdaten unmittelbar nach Ende der Verbindung gelöscht werden,
2. der Teilnehmer personenbezogene Daten nur durch eine eindeutige und bewußte Handlung übermitteln kann,
3. die zu Zwecken der Datensicherung vergebenen Codes einem Stand der Technik entsprechenden Schutz vor unbefugter Verwendung bieten,
4. der Teilnehmer seine Verbindung mit dem Veranstalter jederzeit abbrechen kann. In diesem Fall sind alle bereits übermittelten Daten beim Veranstalter sofort zu löschen.

D

Meinungsumfragen

Abs. 1:

Meinungsumfragen mittels Kabelkommunikation über Angelegenheiten, die in den gesetzgebenden Organen des Bundes, der Länder, in den entsprechenden Organen der Gemeinden, der sonstigen kommunalen Gebietskörperschaften, in den Bezirksverordnetenversammlungen oder Bezirksversammlungen behandelt werden, sind unzulässig. Die Ergebnisse von Meinungsumfragen mittels Rückkanal bei den einzelnen Teilnehmern über deren Wahl- oder Stimmverhalten, die sechs Wochen vor der Wahl- oder Abstimmung nicht veröffentlicht sind, dürfen vor der Wahl oder Abstimmung nicht bekannt gemacht werden.

Abs. 2:

Bei Meinungsumfragen mittels Rückkanal dürfen personenbezogene Daten nur in anonymisierter Form verarbeitet werden.

E
Kontrolle

Abs. 1:

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz kontrolliert die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz.

Abs. 2:

Betreiber und Anbieter sind verpflichtet, dem Datenschutzbeauftragten zur Erfüllung seiner Aufgaben

1. die erforderlichen Auskünfte unverzüglich zu erteilen. Der Auskunftspflichtige kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 der ZPO bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde;
2. jederzeit den kostenlosen Abruf von Angeboten zuzulassen, Zutritt zu Grundstücken und Geschäftsräumen zu gewähren, dort Prüfungen und Besichtigungen zu gestatten und Einsicht in die geschäftlichen Unterlagen, in die gespeicherten personenbezogenen Daten und die Datenverarbeitungsprogramme nehmen zu lassen. Der Auskunftspflichtige hat die Maßnahmen zu dulden. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG, Art. 19 Abs. 2 der Verfassung von Berlin) wird insoweit eingeschränkt.

Anlage 4

Beschluß der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 18. Oktober 1983 zum Thema

Neue Medien

1. Die Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten geht übereinstimmend davon aus, daß der Einsatz Neuer Medien, die über Kabelnetze verbreitet werden, eine erhebliche Gefährdung für die Persönlichkeitsrechte mit sich bringen kann.

Soweit bei den Neuen Medien die Kommunikation zwischen Informationsanbietern und Teilnehmern durch elektronische Datenverarbeitungsanlagen gesteuert wird, ist - im Gegensatz zu herkömmlichen Medien - die Speicherung personenbezogener Daten in einem gewissen Umfang erforderlich.

So werden beim Medium "Bildschirmtext" (Videotex) Verbindungs- und Abrechnungsdaten gespeichert. Bei manchen Diensten werden die vom Teilnehmer abgerufenen Sendungen registriert. Das Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung wird berührt, wenn mit neuen Diensten von außen in den Wohnungen Wirkungen ausgelöst und Messungen vorgenommen werden.

Über die auf diese Weise an zentralen Stellen automatisiert entstehenden Sammlungen personenbezogener Daten könnten Persönlichkeitsprofile aller Benutzer erstellt werden. Deren soziale Beziehungen und Verhaltensweisen können damit zum Gegenstand von Maßnahmen gemacht werden.

Darüber hinaus können mit Hilfe der Neuen Medien personenbezogene Daten jeglicher Art mit geringem Aufwand und in großem Umfang verbreitet werden. Erfahrungen mit Bildschirmtext haben gezeigt, daß Anbieter und Benutzer mißbräuchlich sensible Daten über die Neuen Medien veröffentlichen.

2. Um die Rechte der Bürger beim Einsatz Neuer Medien zu wahren, erachtet die Konferenz folgendes für erforderlich:

Durch geeignete Maßnahmen, insbesondere der Gesetzgebung, sollten in jedem Land die Betriebsbedingungen so gestaltet werden, daß durch den Einsatz der Neuen Medien Persönlichkeitsrechte nicht beeinträchtigt werden.

Hierzu müssen Erhebung, Speicherung und Übermittlung personenbezogener Daten bei der Nutzung auf das unumgängliche Maß eingeschränkt werden. Die Erstellung von Nutzungsprofilen muß untersagt werden.

Der Inhalt der Informationsangebote darf Persönlichkeitsrechte nicht verletzen.

Technische und organisatorische Maßnahmen, die dem jeweiligen Stand der Technik entsprechen, müssen die Durchsetzung dieser rechtlichen Forderungen unterstützen.

Die Staaten sollten dabei die Auswirkungen bei der grenzüberschreitenden Nutzung beachten; insbesondere sollte verhindert werden, daß durch die Verarbeitung personenbezogener Daten in einem Land bestehende gesetzliche Bestimmungen in einem zweiten Land umgangen werden können. Der Mindeststandard der Richtlinien über den Datenschutz und den grenzüberschreitenden Verkehr mit personenbezogenen Daten der OECD vom 23. September 1980 sowie der Datenschutzkonvention des Europarates vom 28. Januar 1981 sollte auch bei der Nutzung Neuer Medien gewährleistet sein, und zwar auch dann, wenn das nationale Recht Ausnahmestimmungen vom Datenschutz für Presse und Rundfunk vorsieht.

3. Die Konferenz hält eine internationale Zusammenarbeit der Kontrollinstitutionen für den Datenschutz bei der Überwachung Neuer Medien für geboten.

Anlage 5

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten
des Bundes und der Länder
vom 6./7.6.1984
über
Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder halten eine alsbaldige grundlegende Überprüfung der bundeseinheitlichen Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) durch die Justizverwaltungen in Bund und Ländern für erforderlich:

1. Die MiZi sieht in einer Vielzahl von Verfahren die Übermittlung personenbezogener Daten von den Gerichten der streitigen Zivilgerichtsbarkeit und der freiwilligen Gerichtsbarkeit an Finanzbehörden, Sozialbehörden, Staatsanwaltschaften, Standesämter und andere öffentliche Stellen vor. Mitteilungen dieser Art stellen in der Regel einen Eingriff in das nach Artikel 2 Abs. 1 i.V. mit Artikel 1 Abs. 1 GG geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und bedürfen deshalb einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die den rechtsstaatlichen Geboten der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen muß. Ein Teil der Mitteilungspflichten läßt sich auf Rechtsvorschriften zurückführen. Für andere Mitteilungspflichten ist eine Rechtsgrundlage nicht ersichtlich.

Eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen der Mitteilungspflichten muß mit einer Überprüfung der Erforderlichkeit der Mitteilungen Hand in Hand gehen. Es wird zu prüfen sein, ob nicht manche Mitteilungen angesichts eines veränderten gesellschaftlichen Umfeldes und eines Wandels der Verwaltungsaufgaben ihren Sinn verloren haben. Soweit Mitteilungen für erforderlich gehalten werden, müssen ihre Voraussetzungen und ihr Umfang durch Rechtsvorschrift festgelegt werden.

2. Die bestehende Generalklausel, daß Mitteilungen im Einzelfall auch dann zu machen sind, wenn sie zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, aber durch ein besonderes öffentliches Interesse geboten sind, bedarf der Überprüfung. Eine solche Klausel darf nicht dazu führen, daß die auf den Einzelfall bezogenen Regelungen und die dort vorgesehenen Beschränkungen umgangen werden. Soweit auf eine Generalklausel nicht verzichtet werden kann, muß auch sie den o.g. verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung tragen.
3. Grundsätzlich sollte sich die Übermittlung auf den Tenor der Entscheidung beschränken. Die Übermittlung von Entscheidungsgründen ist nur zuzulassen, wenn deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung der zu benachrichtigenden Behörde erforderlich ist. Insoweit ist zu prüfen, ob nicht die Übermittlung von Entscheidungsgründen - in Umkehrung des bisher praktizierten Regel-Ausnahme-Verhältnisses - auf ausdrücklich geregelte Ausnahmefälle begrenzt werden kann. Wo eine Abwägung im Einzelfall vorgesehen werden muß, sollte sie durch den Richter oder im Rahmen der ihm nach dem RPflegG übertragenen Aufgaben durch den Rechtspfleger erfolgen.
4. Außerdem sollte besonders darauf geachtet werden, daß
 - Datenübermittlungen den betroffenen Bürgern im Hinblick auf Inhalt, Adressat und zugrundeliegende Rechtsgrundlage transparent zu machen sind,
 - übermittelte Daten nur im Rahmen des Zwecks, zu dem sie übermittelt wurden, genutzt werden dürfen (Zweckbindung),
 - die notwendigen technisch-organisatorischen Maßnahmen der Datensicherung vorzusehen sind und
 - die Aufbewahrungsdauer, unter Berücksichtigung auch der Belange der Betroffenen, auf das erforderliche Maß zu beschränken ist.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder gehen davon aus, daß sie an den weiteren Überlegungen der Justizverwaltungen rechtzeitig beteiligt werden.

Anlage 6

S t e l l u n g n a h m e

zum

Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes

Lt.-Drucksache 8/1927

zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet
des SchulrechtsI. Allgemeines

1. Im Schulverhältnis werden personenbezogene Daten von Schülern und Eltern durch die Schule und die Schulverwaltung erhoben, verarbeitet und verwertet. Schon bei der Schulaufnahme sind Angaben auf den Anmeldeformularen zu machen, werden ärztliche Einschulungsuntersuchungen durchgeführt und bei Früheinschulung oder Zurückstellung sowie bei der Überweisung in Sonderschulen weitere psychologische und ärztliche Gutachten eingeholt, die eine Fülle von personenbezogenen Daten liefern.

Während der Dauer des Schulverhältnisses fallen personenbezogene Daten bei Leistungsbewertungen (Noten, Prüfungsergebnisse), Verhaltensbeschreibungen und schulischen Ordnungsmaßnahmen an. Desweiteren sei an Datenerhebungen für die Schülerversicherung, die Schulstatistik, die Schülerbeförderung, Schul- und Elternvertretungen, Schülerzeitungen, wissenschaftliche und sonstige Befragungen erinnert.

2. Bei der datenschutzrechtlichen Beurteilung ist das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15.12.1983 (NJW 1984/419 ff) zu berücksichtigen. Danach sind folgende Grundsätze zu beachten:

2.1 Bei jeder Erhebung und jeder weiteren Verwendung personenbezogener Daten ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu beachten.

2.2 Für die zwangsweise Datenerhebung sind grundsätzlich bereichsspezifische gesetzliche Regelungen erforderlich, die die erfaßten Daten und deren Verwendungszusammenhang präzise bestimmen. Das Gebot der Normenklarheit erfordert, daß

- der Katalog der zu erhebenden Daten auf das zur Erreichung des festgelegten Zwecks notwendige Minimum beschränkt ist;
- das Erhebungsverfahren möglichst wenig belastend wirkt;
- der Verwendungszweck präzise bestimmt ist;
- ein amtshilfefester Schutz gegen Zweckentfremdung gesichert ist;
- ausreichende Aufklärung der Betroffenen über Erhebungszweck und Verwendungszusammenhang sichergestellt ist.

2.3 Einer zwangsweisen Datenerhebung stehen nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (Entscheidung vom 27./28.4.1984) die Fälle gleich, in denen

- es zu den Obliegenheiten des Betroffenen gehört, Auskünfte im Zusammenhang mit Leistungen zu erteilen, von denen er abhängig ist. (Der nichtschulpflichtige Schüler darf nicht schlechter behandelt werden, als der schulpflichtige, weil er eine Schule nur besuchen kann, wenn er Angaben über sich selbst macht und die Schule über ihn personenbezogene Daten verarbeitet);
- die Datenerhebung ohne Wissen und Willen des Betroffenen erfolgt (heimliche Beobachtung, Befragung Dritter), weil der Wille des Betroffenen von vornherein ebenso wie in den Fällen des Auszgangs bewußt nicht berücksichtigt wird;
- sensitive, personenbezogene Daten (z.B. Angaben über Gesundheit, geistig-seelische Veranlagung) erhoben werden;

- unter Zwang erhobene personenbezogene Daten für andere als die bei der Erhebung angegebenen Zwecke verwendet werden.

II. Datenschutzrechtliche Anforderungen an das Gesetz zur Änderung der Vorschriften auf dem Gebiet des Schulrechts

1. Konkretisierungsnotwendigkeit und Ermächtigung für eine Rechtsverordnung

Für die Datenerhebung und -verarbeitung aus Anlaß der Einschulung und während der Dauer des Schulverhältnisses enthält § 20 b Schulordnungsgesetz (Ziffer 17 des Entwurfs) eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß einer Rechtsverordnung. Es bestehen Bedenken, ob die Vorschrift des Entwurfs den besonderen datenschutzrechtlichen Konkretisierungsbedarf unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit ausreichend erfüllt oder zumindest doch dem allgemeinen rechtsstaatlichen Gebot für eine Delegation von Rechtsvorschriften an die Exekutive entspricht, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz selbst zu bestimmen sind (Art. 80 GG). An die den Parlamentsvorbehalt konkretisierende "Wesentlichkeitslehre" des Bundesverfassungsgerichts, wonach die grundlegenden Entscheidungen dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben, muß erinnert werden. Inwieweit die abschließende Aufzählung der zulässigen Datenarten für alle amtlichen Unterlagen durch den Verordnungsgeber gelingt, ist nach den bisher bekannt gewordenen Bemühungen eine durchaus offene Frage. Um so mehr muß es dem Gesetzgeber selbst überlassen bleiben, die Bedingungen der Informationsverarbeitung im Schulbereich näher festzulegen, zumal der Eingriffscharakter nach Umfang und Inhalt der Daten besonders deutlich zutage tritt.

Die gesetzliche Ermächtigung für den Erlaß einer Rechtsvorschrift, die die Einzelheiten der Informationsverarbeitung regelt, bedarf insbesondere für den Schulpsychologischen Dienst (unter Einschluß

des § 20a SchoG, Ziffer 16 des Entwurfs) und für die Datenübermittlung einer weiteren Konkretisierung.

Die Zweckbindung der Daten ist durch eine eingrenzende Übermittlungsregelung sicherzustellen, die sich am Erziehungs- und Unterrichtsauftrag der Schule und dem zwischen Lehrer und Schüler bestehenden Vertrauensverhältnis orientiert.

Ferner bedarf es einer Normierung der Individualrechte - nämlich des Anspruchs der Betroffenen auf Auskunft und Einsichtnahme in die Schulunterlagen. Transparenz für den Bürger ist eine der wesentlichsten datenschutzrechtlichen Forderungen.

Schließlich ist das Verhältnis zu den sonstigen Datenschutzvorschriften klarzustellen.

Für § 20b (Artikel I Ziffer 17) wird eine Änderung wie folgt vorgeschlagen:

"(1) Personenbezogene Daten dürfen erhoben, verarbeitet und sonst genutzt werden, soweit es zur rechtmäßigen Erfüllung des Unterrichts und Erziehungsauftrages der Schule erforderlich ist. Nur insoweit sind Schüler und Erziehungsberechtigte zu Angaben verpflichtet. Unbeschadet sonstiger Vorschriften über die Geheimhaltung sind personenbezogene Daten, die in Erfüllung des Unterrichts- und Erziehungsauftrages der Schule erhoben oder bekannt geworden sind, im Hinblick auf das Vertrauensverhältnis zwischen Lehrer und Schüler besonders geschützt.

(2) Die Übermittlung personenbezogener Daten an andere öffentliche Stellen ist nur zulässig, soweit diese im Einzelfall zur rechtmäßigen Erfüllung der der ersuchenden Stelle gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erforderlich sind. Von der Übermittlung ist abzusehen, wenn sie im Hinblick auf die Aufgaben der ersuchenden Stelle mit dem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen Schüler und Lehrer und dem Unterrichts- und Erziehungsauftrag der Schule nicht vereinbar ist. Datenübermittlungen an private Stellen sind ohne Einwilligung

des Erziehungsberechtigten oder des volljährigen Schülers nicht zulässig, es sei denn, es wird ein rechtliches Interesse zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen glaubhaft gemacht.

(3) Der Minister für Kultus, Bildung und Sport wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im einzelnen und abschließend zu regeln:

1. den zulässigen Umfang der Erhebung, Verarbeitung und sonstigen Nutzung personenbezogener Daten;
2. die Datenübermittlung und Weitergabe von Unterlagen an andere Stellen;
3. die Datensicherung und die automatisierte Verarbeitung;
4. die Aufbewahrungsfristen.

(4) Der Schüler und die Erziehungsberechtigten haben ein Recht auf Einsicht in die sie betreffenden Unterlagen und auf unentgeltliche Auskunft über sie betreffende Informationen sowie die Stellen, denen Auskunft erteilt wurde; für minderjährige Schüler wird das Recht durch die Erziehungsberechtigten ausgeübt. Bei der Einsichtnahme sind die Rechte Dritter zu beachten.

(5) Für die Erhebung, Verarbeitung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten ist, soweit im Schulordnungsgesetz und Schulpflichtgesetz nichts anderes bestimmt ist, das Saarländische Datenschutzgesetz unabhängig davon anzuwenden, ob die Daten in einer Datei verarbeitet werden."

2. Schulgesundheitspflege

Zu begrüßen ist, daß § 20 Abs. 3 SchoG (Art. I Ziffer 15a des Entwurfs) die ausschließliche Kompetenz der Gesundheitsämter für die Erhebung der Gesundheitsdaten klarstellt und ihre Weitergabe an die

Schule von der Einwilligung der Erziehungsberechtigten abhängig macht.

Unbedenklich ist auch die amtsärztliche Untersuchung und die Informationsverarbeitung in der Gestalt bestimmter Testverfahren unter Hinzuziehung eines Schul- oder Arztes oder eines Schulpsychologen zur Vorbereitung von Schullaufbahnentscheidungen aus Anlaß der Einschulung (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SchulpflG, Artikel 2, Nr. 2b des Entwurfs), bei der Früheinschulung (§ 3 Abs. 1 SchulpflG, Artikel 2, Nr. 2b des Entwurfs) und bei der Zurückstellung vom Schulbesuch (§ 3 Abs. 1 SchulpflG, Artikel 2, Nr. 3 des Entwurfs). Bei der Überprüfung Sonderschulpflichtiger ist allerdings die Beteiligung des Arztes und des Schulpsychologischen Dienstes nicht näher geregelt (§ 6 SchulpflG). Es ist nicht einzusehen, daß die Befugnisse des Schulpsychologischen Dienstes bei der vorzeitigen Einschulung und bei der Zurückstellung im einzelnen festgelegt sind, dies aber bei der möglicherweise noch eingriffsintensiveren Untersuchung sonderschulpflichtiger Kinder etwa auf der Grundlage der allgemeinen Aufgabenbeschreibung des § 20a Abs. 3 SchoG erfolgen soll.

Ferner genügt es nicht rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen, daß die Schulaufsichtsbehörde generell Schüler und Lehrer anweisen kann, sich einer amtsärztlichen Untersuchung zu unterziehen (§ 20 Abs. 2 SchoG). Die Tätigkeit des Arztes hat die Erhebung und Verarbeitung sensibler Daten zur Folge, die, da sie zwangsweise erfolgt, nur aufgrund spezieller gesetzlicher Regelungen zulässig ist. Soweit dies auf der Grundlage des Bundesseuchengesetzes zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten geschieht, liegt eine ausreichende gesetzliche Ermächtigung vor. Im übrigen aber sind die Voraussetzungen für Routineüberprüfungen und Dauerüberwachungen von Schülern und Lehrern im Rahmen der Schulgesundheitspflege noch festzulegen.

An meine schon im 1. Tätigkeitsbericht erhobene Forderung, das Gesetz zur Vereinheitlichung des Gesundheitswesens aus dem Jahre 1934

nach modernen rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu überarbeiten, darf in diesem Zusammenhang erinnert werden.

3. Schulpsychologischer Dienst

Die gesetzliche Ermächtigung für die Tätigkeit des Schulpsychologischen Dienstes ist nicht hinreichend konkret (§ 20a SchoG). Die Ergänzung durch den Entwurf (Ziffer 16 b) enthält keine ausreichende Verbesserung.

Der Schulpsychologe gewinnt Untersuchungsergebnisse durch Exploration, psychodiagnostische Verfahren, Verhaltensbeobachtungen, Einsichtnahmen in Unterlagen der Schule sowie Einholung von Auskünften bei außerschulischen Einrichtungen. Diese umfassende Informationserhebung dient, wie in § 20a Abs. 3 SchoG definiert, der Aufgabe dieser Einrichtung,

"durch Diagnose und auf die Schule bezogene Therapie, insbesondere durch Beratung, Förderung und in Einzelfällen auch durch weiterführende Betreuung der Schüler, Erziehungsberechtigte und Lehrer bei der Vermeidung und Überwindung von besonderen Schul-schwierigkeiten zu unterstützen."

Diese Vorschrift enthält eine Aufgabenbeschreibung, ohne jedoch die Voraussetzungen der Datenerhebung und den Verwendungszusammenhang konkret festzulegen. Die Datenerhebung ist von hoher Eingriffsin-tensität. Die Beschränkung des informationellen Selbstbestimmungs-rechts liegt darin begründet, daß die geistig-seelische Struktur des Kindes, aber auch der Erziehungsberechtigten und der Lehrer zumindest teilweise offenbart wird. Nach der Aufgabendefinition sind Auskünfte zu erteilen, werden Erkundigungen eingezogen und finden Beobachtungen statt, denen sich die Beteiligten nicht ent-ziehen können. Dies gilt jedenfalls für Schulpflichtige. Die Mit-wirkung und Duldung kann aber auch dann notwendig sein, wenn Nicht-schulpflichtige in den Genuß staatlicher Leistung, nämlich Erzie-hung und Schulung, kommen wollen. Insofern steht die Datenerhebung der zwangsweisen gleich.

Die Beschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts erfordert angesichts der Eingriffsintensität einer konkreten gesetzlichen Regelung der Erhebungsvoraussetzungen und hinreichende Festlegung des Verwendungszusammenhangs. Soweit eine ausreichende Konkretisierung nicht gelingt, ist die "informierte Einwilligung" in Betracht zu ziehen.

Soweit zur Vorbereitung schulischer Maßnahmen, insbesondere von Schullaufbahnentscheidungen, der Schulpsychologe gesetzlich ermächtigt ist, Tests und Intelligenztests durchzuführen, ist der Ansatz des Entwurfs zu billigen (Früheinschulung § 2 Abs. 2 SchulpflG; Zurückstellung § 3 Abs. 1 SchulpflG). Insoweit entspricht der Entwurf meiner Forderung nach spezieller gesetzlicher Ermächtigung.

Der Einsatz von Untersuchungen und Testverfahren bei beliebigen und schulischen Entscheidungen wäre indessen unzulässig. Da Fähigkeits-/Persönlichkeitstests im Gegensatz zum Leistungstest (z.B. bei Prüfungen und Klassenarbeiten) sehr weitgehend in die geistig-seelische Integrität des Kindes eingreifen, sind ergänzende Kautelelen im Gesetz zu regeln:

- Beschränkung auf wissenschaftlich anerkannte Verfahren. Die Zuverlässigkeit von Testverfahren ist zu gewährleisten. Es ist nicht zweckmäßig, bestimmte Verfahren zu benennen, um der weiteren Entwicklung Raum zu lassen. Die verwendeten Verfahren müssen daher vom Kultusministerium zugelassen sein. Die dadurch bedingte Kontrolle durch die Fachaufsicht ist ein wichtiges Sicherungselement.
- Eltern und Schüler sind nicht nur vor der Entscheidung über die schulische Maßnahme zu hören (§ 3 Abs. 2 SchulpflG), sondern sie sind über die Untersuchungen und Tests zu informieren, ihnen ist Gelegenheit zur Besprechung der Ergebnisse und Einsicht in die Unterlagen zu gewähren.

- Die Schule oder die Schulaufsichtsbehörde darf nur das für die Aufgabenwahrnehmung relevante Untersuchungsergebnis, nicht aber weitere Einzelheiten erfahren.

Diese Forderungen entsprechen weitgehend dem § 46 des Entwurfs des Landesschulgesetzes der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages (München, 1981, S. 87, S. 249 f), der im übrigen jedoch die besonderen Probleme des Datenschutzes im Schulbereich ausgespart hat.

Es entspricht im übrigen nicht dem Gebot der Normenklarheit, wenn in § 20a Abs. 4 SchoG (Art. I Ziffer 16 b des Entwurfs) lediglich für die besonders gravierenden Vorgänge - wie Intelligenztests, sonstige Tests und besondere psychologische Untersuchungen - die Einwilligung der Erziehungsberechtigten einzuholen ist, im übrigen aber alle sonstigen Formen der Befragung und Exploration, insbesondere auch die Befragung Dritter, ohne eindeutige gesetzliche Grundlage bleiben. Die Abgrenzung zwischen der einfachen Befragung und der "besonderen" psychologischen Untersuchung ist nicht klar zu bestimmen. Es ist zu befürchten, daß in einer Grauzone zwischen diesen Explorationsformen Unsicherheit über die Rechtsgrundlage entsteht. Die nähere Bestimmung der Untersuchungen, Verfahren und Befragungen durch den Gesetzgeber kann nur insoweit unterbleiben, als wenigstens Anlaß und Zweck konkretisiert und eine weitere inhaltliche Festlegung durch Rechtsverordnung möglich erscheint. Die mir bisher bekannt gewordenen Bemühungen um eine inhaltliche Beschreibung von Art und Umfang der Erhebung und der anzuwendenden Methode lassen jedoch nicht erkennen, daß insoweit eine Konkretisierung durch den Verordnungsgeber gelingen kann. Um so mehr muß der Gesetzgeber Anlaß und Zweck näher bestimmen, um überhaupt eine inhaltliche Vorgabe für die Delegation an die Exekutive zu gewährleisten. Soweit es sich nicht um die bereits genannten Beteiligungen an Schullaufbahnentscheidungen handelt, entzieht sich Anlaß und Zweck der Tätigkeit des Schulpsychologischen Dienstes der Normierung. Jedenfalls sind dahingehende, erfolgversprechende Versuche nicht erkennbar geworden. Einer unzulässigen Beschränkung des in-

formationellen Selbstbestimmungsrechts wird somit am ehesten vorgebeugt, wenn die Informationserhebung und -verarbeitung auf der Grundlage der Einwilligung der Betroffenen erfolgt.

Es wird daher vorgeschlagen, in Abänderung des Art. I Ziffer 16 b des Entwurfs dem § 20a - unter Streichung des letzten Satzes des Absatz 3 - folgende Absätze anzufügen:

"(4) Wird der Schulpsychologische Dienst nicht aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften zur Vorbereitung schulischer Entscheidungen tätig, bedarf die Erhebung, Speicherung, Übermittlung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten sowie die Anwendung von Intelligenztests, sonstiger Tests und besonderer psychologischer Untersuchungen der schriftlichen Einwilligung des Erziehungsberechtigten oder des volljährigen Schülers. Der Wille Minderjähriger ist nach Maßgabe ihrer Einsichtsfähigkeit zu berücksichtigen.

(5) Die Betroffenen sind über die Erhebung, Einsichtnahme in schulische und außerschulische Unterlagen, einzuholende Auskünfte, die Untersuchungsmethoden, Testverfahren, die Verwendung und eventuelle Weitergabe der personenbezogenen Daten und Untersuchungsergebnisse sowie die datenempfangenden Stellen zu informieren. Ihnen ist Gelegenheit zur Besprechung der Ergebnisse und zur Einsicht in die Unterlagen zu geben. Die psychodiagnostischen Verfahren, insbesondere die Tests, müssen wissenschaftlich anerkannt und vom Minister für Kultus, Bildung und Sport zugelassen sein. Der Schulpsychologe teilt dem Leiter der zuständigen Stelle lediglich das Ergebnis der Untersuchung mit, soweit es für die Durchführung des Unterrichts- und Erziehungsauftrages unerlässlich ist.

(6) Wird der Schulpsychologische Dienst aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften tätig, ist das Ergebnis der Untersuchung dem Leiter der zuständigen Stelle mitzuteilen, soweit es für die Schullaufbahnentscheidung erforderlich ist.

(7) Der Minister für Kultus, Bildung und Sport wird ermächtigt, die Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln."

4. Statistik und Archivierung

Statistische Erhebungen sollten der ohnehin fälligen datenschutzrechtlichen Überprüfung der speziellen Rechtsvorschriften dieses Bereiches überlassen bleiben. Der Entwurf enthält insoweit ohnehin nur eine nichtssagende Leerformel, die verzichtbar ist. § 20b Abs. 3 (Art. I Ziffer 17) sollte deshalb gestrichen werden. Das gleiche gilt für die Archivierung von personenbezogenen Daten, die ebenfalls einem Landesarchivgesetz vorbehalten bleiben sollte (§ 20b Abs. 2 Ziffer 4 am Ende; Ziffer 17 des Entwurfs).

5. Wissenschaftliche Forschungsvorhaben

Es wird vorgeschlagen, in Anlehnung an § 47 des Entwurfs für ein Landesschulgesetz, Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages, München 1981, die Rahmenbedingungen für wissenschaftliche Untersuchungen gesetzlich festzulegen. Dies ist im Interesse der Betroffenen geboten, die am Fortschritt pädagogischer Dienstleistungen der Schule interessiert sind, die Auswirkungen jedoch nicht voll übersehen. Im übrigen ist - entsprechend der sich abzeichnenden Praxis - die Einwilligung des Betroffenen als die alleinige Rechtsgrundlage anzusehen.

Als § 20c SchoG sollte folgendes geregelt werden:

"(1) Forschungsvorhaben in den Schulen bedürfen der Genehmigung des Ministers für Kultus, Bildung und Sport. Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn ein erhebliches pädagogisch-wissenschaftliches Interesse anzuerkennen ist und die Erfüllung des Unterrichts- und Erziehungsauftrags der Schule hierdurch nicht unangemessen beeinträchtigt wird.

(2) Für ein bestimmtes Projekt dürfen mit schriftlicher Einwilligung der volljährigen Betroffenen oder der Erziehungsberechtigten personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden. Auf die Freiwilligkeit ist vor der Erhebung hinzuweisen; über Ziel, Methode des Forschungsvorhabens sowie Verwendung der erhobenen Daten sind die Betroffenen aufzuklären. Der Wille der minderjährigen Schüler soll nach Maßgabe ihrer Einsichtsfähigkeit berücksichtigt werden. Sobald es der Erfolg der Untersuchung erlaubt, sind die personenbezogenen Daten zu anonymisieren; sie dürfen nur für das Projekt verwendet werden, für das sie erhoben wurden. Sie dürfen nicht an Dritte übermittelt werden.

(3) Der Minister für Kultus, Bildung und Sport wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Einzelheiten der Genehmigung, der Erhebung, der Aufklärung der Betroffenen, der Auflagen für die Durchführung der Forschungsvorhaben durch den Projektleiter sowie der Datensicherung, insbesondere der Auftragsdatenverarbeitung, zu regeln."

Anlage 7

Gemeinsames Kommuniqué des Zentralen Kreditausschusses, des Düsseldorfer Kreises und der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland/Pfalz (Übergabe an die Presse am 17.10.1984).

Einigkeit über die Erteilung von Bankauskünften haben die Kreditwirtschaft, die für den Datenschutz im privaten Bereich zuständigen Behörden (Düsseldorfer Kreis) und die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder erzielt. Ziel der Verhandlungen war es, die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen des Bankauskunftsverfahrens zu präzisieren, die Kunden über Inhalt und Zweck dieses Verfahrens umfassend zu unterrichten und sie auf ihre Rechte hinzuweisen. In die Gespräche ist auch das Schufa-Verfahren einbezogen worden.

I. In der Diskussion haben sich die Beteiligten von dem Grundsatz leiten lassen, daß dem Vertrauensverhältnis zwischen Kunden und Kreditinstitut (Bankgeheimnis) - unverändert - wesentliche Bedeutung zukommt. Deshalb dürfen Bankauskünfte nur erteilt werden, sofern dies dem Willen des Kunden entspricht. Darüber hinaus können Kreditinstitute aufgrund gesetzlicher Bestimmungen verpflichtet sein, Auskünfte zu erteilen (z.B. im Strafverfahren, Steuerverfahren). Für das Bankauskunftsverfahren gelten nunmehr folgende Anforderungen:

1. Das Kreditinstitut ist berechtigt, über Geschäftskunden (juristische Personen und Kaufleute) Bankauskünfte zu erteilen, sofern ihm keine anderslautende Weisung des Kunden vorliegt.
2. Bankauskünfte über Privatkunden erteilt das Kreditinstitute nur dann, wenn diese allgemein oder im Einzelfall ausdrücklich zugestimmt haben.

3. Bankauskünfte sind allgemein gehaltene Feststellungen und Bemerkungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden, seine Kreditwürdigkeit und Zahlungsfähigkeit; betragsmäßige Angaben über Kontostände, Sparguthaben, Depot- oder sonstige dem Kreditinstitut anvertraute Vermögenswerte sowie Kreditanspruchnahmen werden nicht gemacht.
 4. Bankauskünfte erhalten nur eigene Kunden sowie andere Kreditinstitute für deren eigene Zwecke und die ihrer Kunden; sie werden nur dann erteilt, wenn der Anfragende ein berechtigtes Interesse an der gewünschten Auskunft glaubhaft darlegt.
- II. Für die Durchführung des Bankauskunftsverfahrens wird ergänzend auf folgendes hingewiesen:
1. Die Auskunftsverweigerung wegen fehlender Einwilligung ist so zu formulieren, daß sie nicht als negative Auskunft verstanden werden kann. Liegt bei Privatkunden eine Einwilligung nicht vor oder hat bei Geschäftskunden der Kunde die Erteilung einer Auskunft untersagt oder hat die angefragte Stelle keinen Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden, ist dies in der Antwort deutlich zum Ausdruck zu bringen.
 2. Die Auskunft darf sich nur auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden und sein Verhalten im Geschäftsleben beziehen.
 3. Bankauskünfte werden nur aufgrund von Erkenntnissen erteilt, die der auskunftgebenden Stelle vorliegen. Es werden keine Recherchen (etwa mit Hilfe von Wirtschaftsauskunfteien) angestellt.
 4. Hat das Kreditinstitut eine von Anfang an unrichtige Auskunft erteilt, so ist es zur Richtigstellung gegenüber dem

Auskunftsempfänger verpflichtet.

5. Der Kunde, der eine Auskunft erhält, ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß er empfangene Informationen nur für den angegebenen Zweck verwenden und nicht an Dritte weitergeben darf.
6. Mündlich erteilte Bankauskünfte werden dokumentiert und sollen in der Regel schriftlich bestätigt werden.
7. Auf Verlangen des Betroffenen hat das Kreditinstitut den Inhalt einer erteilten Auskunft mitzuteilen.
8. Wirtschaftsauskunfteien erhalten keine Bankauskünfte.

III. Schufa-Verfahren

1. Es besteht Einvernehmen, daß der Kunde auch über das Schufa-Verfahren ausführlicher und deutlicher unterrichtet werden soll. Die Schufa-Klausel wurde noch nicht abschließend erörtert, weil zunächst der Ausgang eines beim BGH schwebenden Rechtsstreits abgewartet werden soll, der über die Wirksamkeit der Schufa-Klausel geführt wird.
2. Die Datenschutzbehörden weisen darauf hin, daß eine Datenübermittlung an die Schufa ein Geschäft mit Kreditrisiko voraussetzt. Sie folgern hieraus, daß für die Eröffnung eines Girokontos, das nur auf Guthabenbasis geführt werden soll, die Unterzeichnung der Schufa-Klausel nicht verlangt werden darf. Sie fordern deshalb die Kreditwirtschaft auf, die Errichtung von Girokonten, die nur auf Guthabenbasis geführt werden sollen, auch ohne Schufa-Klausel zu ermöglichen.

Die Vertreter der Kreditwirtschaft weisen demgegenüber darauf hin, daß ein ausschließlich auf Guthabenbasis zu haltendes Konto von seiten des Kreditinstituts eine spezielle Beobachtung erfordert, was die organisatorischen Möglichkeiten eines automatisierten Massengeschäfts überschreiten kann. Außerdem machen sie darauf aufmerksam, daß der Kunde auf verschiedene moderne Formen des Zahlungsverkehrs (ec-Scheck, GAA-Karte) verzichten müßte.

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

| | Seite |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Vorbemerkung | 1 |
| 1 Auswirkungen des Volkszählungsurteils | |
| 1.1 Die Position der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder | 4 |
| 1.2 Das informationelle Selbstbestimmungsrecht als Grundrecht | 4 |
| 1.3 Die umfassende Grundrechtsgarantie des Datenschutzes | 4 |
| 1.4 Transparenz und Kalkulierbarkeit der In- formationsverarbeitung | 5 |
| 1.5 Grundrechtsschutz und Gemeinschaftsbe- zogenheit | 6 |
| 1.6 Gesetzliche Ermächtigung und Beschränkung des Grundrechts | 6 |
| 1.7 Inhaltsbestimmung des Grundrechts und ge- setzgeberische Mitwirkungspflicht | 8 |
| 1.8 Transparenzgebot und Zweckbindung | 10 |
| 1.9 Informatorische Gewaltenteilung | 11 |
| 1.10 Die Beteiligung unabhängiger Datenschutz- beauftragter | 11 |
| 1.11 Verwaltungsvollzug | 12 |
| 2. Grundrechtsgarantie für den Datenschutz | |
| 2.1 Notwendigkeit einer Verfassungsänderung | 14 |
| 2.2 Programmsatz der konstitutiven Norm | 14 |
| 2.3 Gesetzgeberische Mitwirkungspflicht und notwendige Offenheit der Verfassungsnorm | 15 |

| | | |
|-------|-----------------------------------------------------------|----|
| 2.4 | Auskunfts-, Akteneinsichts- und Korrekturrecht | 16 |
| 2.5 | Ausblick | 16 |
| 3. | Neue Medien | |
| 3.1 | Bildschirmtext | |
| 3.1.1 | Schutz- und Regelungsbedarf | 17 |
| 3.1.2 | Kontrollkompetenz und Informationsdefizite | 18 |
| 3.1.3 | Probleme des technischen Systems | 20 |
| 3.1.4 | Notwendigkeit bereichsspezifischer Bundesrechtsregelungen | 22 |
| 3.2 | Fernwirkanwendungen | |
| 3.2.1 | Anwendungsformen | 24 |
| 3.2.2 | Schutz- und Regelungsbedarf | 25 |
| 3.3 | Breitband-Kabelkommunikation | |
| 3.3.1 | Verkabelungskonzeption und Landesrundfunkgesetz | 26 |
| 3.3.2 | Schutzbedarf und neue Risiken | 27 |
| 3.3.3 | Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen | 28 |
| 3.3.4 | Datenschutzkontrolle | 29 |
| 3.4 | Grenzüberschreitender Datenverkehr bei Neuen Medien | 31 |
| 4. | Rechtspflege | |
| 4.1 | Rechtsgrundlagenproblematik | 32 |
| 4.2 | Mitteilungen in Zivilsachen | 33 |
| 4.3 | Schuldnerverzeichnis | 34 |
| 4.4 | Prozeßkostenhilfe | 35 |

| | | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.5 | Überprüfung von Urlaubsanschriften Straf- gefangener | 36 |
| 5. | Verkehrswesen | |
| 5.1 | Zentrales Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) | 38 |
| 5.2 | Verwertung von Verurteilungen in Führerschein- verfahren | 43 |
| 5.3 | Anhörungsbogen in Verkehrsordnungswidrigkeiten- verfahren | 45 |
| 5.4 | Aufzeichnungen im Mietwagenverkehr | 46 |
| 5.5 | Medizinisch-psychologische Fahreignungsunter- suchungen | 47 |
| 6. | Polizei | |
| 6.1 | Notwendigkeit bereichsspezifischer, gesetz- licher Regelungen der Informationsverarbeitung im Sicherheitsbereich | 49 |
| 6.2 | Beeinträchtigung Unbeteiligter bei der Ver- kehrsüberwachung durch Blitzlichtkameras | 52 |
| 6.3 | Inpol-Saarland | |
| 6.3.1 | Organisatorische Änderung der Datenerfassung und des kriminalpolizeilichen Meldedienstes | 53 |
| 6.3.2 | Personengebundene Hinweise und Personenbe- schreibungen | 54 |
| 6.3.3 | Selbstmordversuche | 56 |
| 6.3.4 | Personenbezogene, polizeiliche Kriminal- statistik | 58 |
| 6.4 | Lichtbildervorzeigekartei | 58 |
| 6.5 | Rückmeldung von der Justiz an die Polizei | 60 |

| | | |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7. | Sozialwesen | |
| 7.1 | Prüfung der Jahresrechnung durch kommunale Vertretungsorgane im Sozialbereich | 62 |
| 7.2 | Veröffentlichung unterhaltspflichtiger Personen | 62 |
| 7.3 | Warnmeldungen vor Unterstützungsschwindlern | 63 |
| 7.4 | Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft, Alterskasse und Krankenkasse | 64 |
| 7.5 | Kindergeld | 66 |
| 8. | Gesundheitswesen | |
| 8.1 | Klinisches Tumorregister: Saarländische Krebszentrale (SKZ) | 68 |
| 8.2 | Rechnungsprüfung und Arztgeheimnis in Krankenhäusern | 76 |
| 9. | Schulen | |
| 9.1 | Schulordnungsgesetz | 77 |
| 9.2 | Verordnung über die Erhebung, Verarbeitung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten in den Schulen und beim Schulpsychologischen Dienst | 77 |
| 9.3 | Schulförderungsgesetz | 79 |
| 10. | Datenschutzrechtliche Regelungen in verschiedenen Bereichen | |
| 10.1 | Kommunalwahlordnung | 81 |
| 10.2 | Landesbauordnung | 83 |

| | | |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 11. | Einzelfragen aus sonstigen Bereichen | |
| 11.1 | Verletzung der Verschwiegenheitspflicht durch einen Notar | 85 |
| 11.2 | Befragung des Steuerbürgers durch die Finanzbehörden ohne ausreichende Anonymisierung | 86 |
| 11.3 | Überprüfung von Reisebüros und der Reisen der Bürger | 87 |
| 11.4 | Bankauskunftsverfahren und SCHUFA-Klausel | 88 |
| 11.5 | Telefonnebenaten | 90 |

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: EntschlieÙung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 27./28.3.1984 über die Auswirkungen des Volkszählungsurteils
- Anlage 2: EntschlieÙung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 6./7.6.1984 zur Einführung des Telefon-Fernwirksystems TEMEX
- Anlage 3: Erklärung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 27./28.3.1984 zur Kabelkommunikation
- Anlage 4: Beschluß der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 18.10.1983 zum Thema Neue Medien
- Anlage 5: Beschluß der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 6./7.6.1984 über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)
- Anlage 6: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes Lt-Drucksache 8/1927 zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Schulrechts
- Anlage 7: Gemeinsames Kommuniqué des Zentralen Kreditausschusses, des Düsseldorfer Kreises und der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz (Übergabe an die Presse am 17. Oktober 1984)

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| a.a.O. | am angegebenen Ort |
| AO | Abgabenordnung |
| BDSG | Bundesdatenschutzgesetz |
| BVerfGE | Bundesverfassungsgerichtsentscheid |
| DuD | Fachzeitschrift "Datenschutz und Datensicherung, Informationsrecht, Kommunikationssysteme" |
| GG | Grundgesetz |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| PVG | Polizeiverwaltungsgesetz |
| RSt | Ressortstellungnahme |
| RVO | Reichsversicherungsordnung |
| SDSG | Saarländisches Datenschutzgesetz |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StPO | Strafprozeßordnung |
| StVG | Straßenverkehrsgesetz |
| StVZO | Straßenverkehrszulassungsordnung |
| TB | Tätigkeitsbericht |
| ZPO | Zivilprozeßordnung |