

Siebter Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag), dem Präsidenten des Senats den Siebten Bericht über das Ergebnis meiner Tätigkeit im Jahre 1984 zum 31. März 1985 (§ 26 Abs. 1 Bremisches Datenschutzgesetz).

Dr. Alfred Büllesbach, Landesbeauftragter für den Datenschutz

Inhaltsübersicht

- 1. Vorbemerkungen**
 - 1.1 Das Modell darf nicht den Bürger ersetzen
 - 1.2 Organisation
- 2. Rechts- und Informationstechnologie-Entwicklung**
 - 2.1 Zur Rechtsentwicklung
 - 2.2 Zur Entwicklung der Informationstechnologie
 - 2.2.1 Zunehmender Einsatz von Personalcomputern und Mikrocomputern (Arbeitsplatzrechnern)
 - 2.2.2 Bildschirmtext
 - 2.2.3 Telefon-Fernwirkdienst TEMEX
- 3. Kooperationen**
 - 3.1 Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)
 - 3.2 Mitarbeit im ADV-Ausschuß (AADV)
 - 3.3 Kooperation mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz
 - 3.4 Kooperation mit den Obersten Aufsichtsbehörden der Bundesländer
 - 3.5 Kooperation mit Kammern, Verbänden und Institutionen
- 4. Eingaben und Beschwerden, Registerführung**
 - 4.1 Eingaben und Beschwerden
 - 4.2 Register der meldepflichtigen Stellen
 - 4.3 Dateienregister
- 5. öffentlicher Bereich**

Vorbemerkungen

 - 5.1 Personalwesen**
 - 5.1.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
 - 5.1.1.1 Datenabgleich von **BaföG-Empfängern** mit den Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Lande Bremen

- 5.1.1.2 PAADIS
- 5.1.1.3 Behandlung von Personalvorgängen bei **Rechtspraktikanten** und **Gerichtsreferendaren**
- 5.1.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.2 Inneres
 - 5.2.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
 - 5.2.1.1 Amtliche Statistik
 - Volkszählung
 - Mikrozensus 1984
 - EG-Arbeitskräftestichprobe
 - Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes
 - Hochschulstatistik
 - 5.2.1.2 Meldewesen
 - Verordnung zur Durchführung des bremischen Meldegesetzes, insbesondere zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden und der Meldebehörde an andere Behörden
 - Novellierung des bremischen **Meldegesetzes**
 - Neues Meldestellenkonzept in Bremen
 - 5.2.1.3 Personenstands-, Paß- und Ausweiswesen
 - Maschinenlesbarer Personalausweis
 - Verwaltungsvorschriften zum Personenstandsgesetz
 - 5.2.1.4 **Kfz.-Zulassung/Führerschein**
 - Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (Fahrzeugregister)
 - Führerschein auf Probe
 - Regelmäßige Übermittlung von **Kfz.-Zulassungsdaten** an das Landeskriminalamt Bremen/an die Vollzugspolizei in Bremen
 - 5.2.1.5 Innere Sicherheit
 - Entnahme von Blutproben nach §§ 81a, 81c StPO
 - Datenübermittlung der Polizei (Staatsschutz) an in- und ausländische Nachrichtendienste
 - Friedenswoche in Bremerhaven, Oktober 1983
 - Bereinigung der Staatsschutzkartei in Bremerhaven
 - Speicherung von Tatvorwürfen anlässlich von Demonstrationen
 - Einsatz von Videokameras an Kontrollstellen zu Verkehrslenkungs- bzw. zu Lehrzwecken bei Großdemonstrationen etc.
 - Arbeitskreis „Bereichsspezifische Datenschutzregelungen im Polizeirecht und im Strafverfahrensrecht“
 - Informationssystem der Polizei „ISA“
 - 5.2.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.3 Rechtspflege und Strafvollzug
 - 5.3.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
 - 5.3.1.1 Regelungen im Strafvollzug
 - 5.3.1.2 Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

- 5.3.1.3 Mitteilungen in **Strafsachen** (MiStra)
- 5.3.1.4 Richtlinien für das Straf- und **Bußgeldverfahren** (RiStBV)
- 5.3.1.5 Kein Einsichtsrecht des Gegners im **Prozeßkostenhilfverfahren** (PKH-Verfahren)
- 5.3.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.4 **Bildungswesen**
- 5.4.1 Ergänzung des bremischen Schulrechts um bereichsspezifische Datenschutzregelungen
- 5.4.2 Datenschutz im Schulunterricht
- 5.4.3 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.5 **Wissenschaft und Forschung**
- 5.5.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.5.1.1 Entwurf eines Bremischen Archivgesetzes
- 5.5.1.2 Beratung verschiedener Forschungsprojekte
- 5.5.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.6 **Arbeit**
- 5.6.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.6.1.1 Versorgungsamt
 - Vereinbarung über die Durchführung des Beitrags- und Meldeverfahrens für die Bezieher von Versorgungskrankengeld
 - Automatisiertes Verfahren zum Kostenersatz nach § 19 BVG im Rahmen der Kriegsopferversorgung
- 5.6.1.2 Gewerbeaufsicht
- 5.6.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.7 **Jugend und Soziales**
- 5.7.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.7.1.1 Automatisierung im Bereich Amtsvormundschaften
- 5.7.1.2 Datenschutz in Kindertagesheimen (kurze Darstellung)
- 5.7.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.8 **Gesundheitswesen**
- 5.8.1 **Schwerpunkte**, Handlungsbedarfsfälle
- 5.8.1.1 Datenschutz in Kindertagesheimen (ausführliche Darstellung)
- 5.8.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.8.2.1 Gesundheitsämter
- 5.8.2.2 Krankenhäuser
- 5.9 **Bauwesen**
- 5.9.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.9.1.1 ADV-Projekt **Aufwendungszuschüsse**
- 5.9.1.2 Automatisiertes Liegenschaftsbuch in Bremen
- 5.9.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.10 **Häfen, Schifffahrt und Verkehr**
- 5.10.1 Genehmigungen nach dem **Personenbeförderungsgesetz**
- 5.10.2 Funk-, Schiffs- und Krankentagebücher
- 5.11 **Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften u. a.**

- 5.11.1 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
 - 5.11.1.1 Krankenkassen
 - 5.11.1.2 Kammern
- 6. Nicht-öffentlicher Bereich**
 - 6.1 Darstellung von Schwerpunkten
 - 6.1.1 Adreßhandel
 - 6.1.2 Angebot von bonitätsgeprüften Adressen durch eine Handels- und Wirtschaftsauskunftei
 - 6.1.3 Erfassung und Verarbeitung von Telefongesprächsdaten
 - 6.1.4 Versicherungswesen
 - 6.1.5 Bankauskunftsverfahren
- 6.2 Kurze Darstellung von Einzelbeschwerden
- 6.3 Ordnungswidrigkeiten
- 7. Richtiger Umgang mit Informationen muß zur Alltagskultur werden**
- 8. Anlagen**
 - 1. Auswirkungen des Volkszählungsurteils
(Konferenzentschließung v. 27./28. 03. 1984)
 - 2. Zur Einführung des Telefon-Fernwirksystems „TEMEX“
(Konferenzentschließung v. 06./07. 06. 1984)
 - 3. Anforderungen an Datenschutzregelungen im Polizeirecht
(Konferenzbeschluß v. 24. 01. 1985)
 - 4. Zur Einführung von Bildschirmtext
(Konferenzklärung v. 27./28. 03. 1984)
 - 5. Datenschutzrecht bei Bildschirmtext
(Konferenzentschließung v. 06./07. 06. 1984)

1. Vorbemerkungen

1.1 Das Modell darf nicht den Bürger ersetzen

In der Öffentlichkeit wurden im Jahre 1984, also einerseits im **Orwell-Jahr** und andererseits im Jahr nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begründet wurde, zur Einschätzung der Lage des Datenschutzes zwei Thesen vertreten:

- Der Datenschutz befinde sich gerade wegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und der damit verbundenen öffentlichen Legitimation, die zur Untätigkeit und Reduzierung des Datenschutzbewußtseins führen könnte, in seiner größten **Krise**, und
- der Datenschutz habe auch wiederum durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die historisch beste Stunde, um die Erforderlichkeit darzulegen, warum mit der Einführung der **Informations-** und **Kommunikationstechnologien** Datenschutz unverzichtbar **ist**, um die Gefährdungen der Persönlichkeitsrechte zu vermeiden.

Welche der beiden Einschätzungen sich als richtig **erweist**, mag der Historiker viel deutlicher beurteilen als wir, die wir in der gegenwärtigen Diskussion stehen. Eines kann allerdings auch jetzt festgestellt werden, die Zunahme und Sensibilität für Gefährdungen von Persönlichkeitsrechten ist in der Öffentlichkeit und bei den Betroffenen erheblich weiter ausgeprägt, als dies vielfach von den Verantwortlichen wahrgenommen wird.

Prinzipien und Kriterien ordnungsgemäßen Gesetzesvollzuges und ordnungsgemäßer Organisation bei der Planung und Durchführung von neuen Automatisierungsvorhaben sind nicht nur Elemente einer guten Organisation, sondern erweisen sich als Strukturprinzipien des Rechtsstaates. Deshalb muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Nichtbeachtung dieser Prinzipien nicht nur Formalien verletzt, sondern die Fundamente des Rechtsstaates berührt.

Die öffentliche Diskussion bezüglich der Auswirkungen moderner Technologien hat inzwischen einen breiten Raum eingenommen. Sie erstreckt sich auf die Erhaltung der natürlichen Umwelt für den **Menschen**, bezieht die Ergebnisse der Erforschung der Gentechnologie mit ein und greift schließlich die Gefährdungen der menschlichen **Persönlichkeit**, die mit der Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien verbunden sind, auf. Eine solche breite Diskussion an der Nahtstelle historischer Veränderungen, verbunden mit der Unsicherheit, diese Entwicklung richtig zu bewerten, führt notgedrungen in der Öffentlichkeit zu Unsicherheit und Unbehagen. In einer solchen Situation ist es wichtig, daß deshalb der Datenschutz nicht mit negativen Schlagzeilen diskreditiert wird oder gar dadurch den Datenschutz ablehnende Kräfte Auftrieb erlangen, denn es geht um die Erhaltung der Autonomie des Menschen in einer künftigen Informationsgesellschaft. Den Datenschutz zu vertreten, ist deshalb eine politische und gesellschaftspolitische Aufgabe, die nicht allein durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen werden kann, sondern es ist zuallererst auch für die Öffentlichkeit sichtbar zu machen, daß der Datenschutz von allen verantwortlichen Politikern getragen wird. Es kann nicht die Aufgabe des Landesbeauftragten **sein**, den Datenschutz durch alle politischen Winde zu führen. Es bedarf dazu der politischen Unterstützung und der Begleitung.

Betrachten wir die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie und vergleichen wir diese mit der Entwicklung unseres gesamten Straßen-, Schienen- und Flugverkehrsnetzes, so fallen einige Besonderheiten auf. Die Entwicklung vom Fernmeldenetz über ISDN, Glasfaser und Satellitenübertragungsnetze hin zu Universalnetzen stellt die Eröffnung breiter „Informationsautobahnen“ dar, auf denen sich nicht Automobile bewegen, sondern umfangreiche Informationen zu multifunktionalen Endgeräten fließen. Vergleicht man die für die Straßenverkehrssicherung und -Überwachung eingesetzten Mittel, durch die im Straßenverkehr eintretende Gefährdungen vermieden werden sollen, mit den Kontroll- und Überwachungstechniken bei den „Informationsautobahnen“, so wird deutlich sichtbar, wie grundverschieden die Bewertungen sind. Es gilt als anerkannt, daß Kontrollen und Überwachungen im Straßenverkehr erforderlich sind, während die gleichen Kontrollen zur Erhaltung der Autonomie des Menschen und der persönlichen Freiheitsräume und zum Schutze der Persönlichkeitsrechte selbst bei Politikern gelegentlich als übertriebener Datenschutz apostrophiert werden.

Es ist an der Zeit, öffentlich gründlicher und intensiver über die Voraussetzungen des Datenschutzes zu diskutieren, um den Stellenwert der Aufgabe für die Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Daß diese Diskussion sehr viel mit Lebensgefühl und Werthaltungen sowie Verhältnis vom Staat zum Bürger zu tun hat, sei nur an einem Beispiel kurz dargestellt. Um zu prüfen, ob jeder Hauseigentümer oder Wohnungseigentümer die für seine Familiengröße erforderliche Mülltonne besitzt, gleicht die zuständige **Abfallbeseitigungsbehörde** mit dem Einwohnermelde-datenbestand ab und schickt allen so aufgefallenen Hauseigentümern eine Aufforderung, sich entsprechend ihrer Familiengröße eine größere Mülltonne anzuschaffen.

Dies ist ein harmloses Beispiel, es zeigt aber die wichtigsten Probleme auf, die mit Direktzugriffen und Datenabgleichen künftig verbunden sein werden. Zum einen ist das wichtige Prinzip der Selbstverantwortung und der Selbsthandlung des Bürgers durch Datenabgleich verletzt. Es kommt nicht mehr darauf an, ob sich der Bürger seinen Bedürfnissen entsprechend angemeldet hat, sondern es wird abgeglichen und dem durchschnittlichen Verbrauch angepaßt. Damit einher läuft eine Nivellierung und Aufrechterhaltung von sog. Normalvorstellungen. Die Individualität und auch das Ausnutzen von „Nischen“, die jeder Bürger für sich in unterschiedlichen Formen in Anspruch nimmt und die er bisher deshalb erleben konnte, weil es keine vollständige Überprüfung gab, fällt mit solchen Abgleichen weg. Es braucht nicht extra betont zu werden, daß Datenschutz nicht dazu dienen darf, Rechtsverstöße zuzudecken. Was an diesem Beispiel allerdings gezeigt werden kann, ist die absolute Normativität, die sich als Maßstab quer durch alle Beurteilungen zieht und Individualität zurücktreten läßt. Das Risiko einer solchen Entwicklung besteht darin, daß das Modell den Bürger ersetzt.

Eine zunehmende Tendenz der **On-line-Anschlüsse** und der Datenabgleiche würde unweigerlich eine Gesellschaft erzeugen, bei der Bürger permanent das Gefühl haben müssen, überwacht zu werden, denn sie wissen nie, wann auf ihre Daten direkt zugegriffen wird oder wann ein Datenabgleich vorgenommen wird. Worauf es also ankommt, ist auch bei der künftigen Gestaltung der Informations- und Kommunikationswege und der hierzu zu erlassenden Gesetze darauf zu achten,

daß es ein **Rechtsprinzip** geben muß, daß der Bürger zunächst eigenverantwortlich seine Daten angibt, ohne daß Abgleichungen — meist ohne sein Wissen — vorgenommen werden. Hierauf kommt es dem Datenschutz an und **nicht**, wie polemisch häufig in der Öffentlichkeit hierzu vertreten wird, Rechtsverletzungen zu schützen.

Mit einer Praxis der Verbreitung von **On-line-Anschlüssen** und Datenabgleichen werden aber auch Prinzipien unseres Rechtsstaates in Frage gestellt, nämlich das Verhältnis der Regel zur Ausnahme und das damit verbundene Prinzip von individueller Gerechtigkeit und der rechtlichen Billigkeit bei Normentscheidungen. Das Verhältnis der Gewährleistung von Einzelfallgerechtigkeit und Gerechtigkeit als Gesamtprinzip bedarf bei diesen Formen von Nivellierungen einer fundierten rechtspolitischen Diskussion. Hierzu ist auch die Rechtswissenschaft aufgerufen, ihren Beitrag zu leisten.

1.2 Organisation

— Personelle Situation

Der Senat hat die starke Arbeitsbelastung, die in der Dienststelle **vorherrsch**t, aufgegriffen und die Übertragung von zwei Stellen (ein Jurist, ein Informatiker) beschlossen. Die Umsetzung der Stellen innerhalb des öffentlichen Dienstes zur Dienststelle des Landesbeauftragten ist noch nicht vollzogen und erweist sich als ein Lauf mit mehreren Hindernissen. Im Interesse des Datenschutzes muß der Landesbeauftragte erwarten, daß die Stellen so schnell wie möglich im Laufe des Jahres 1985 realisiert werden.

— Sachmittel

Für den Haushalt 1985 sind die erforderlichen Mittel für die Wahrnehmung der **Aufsichtstätigkeit** nach dem Bildschirmtext-Staatsvertrag bewilligt, die Umsetzung erfolgt.

— Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit im Jahre 1984 war durch die Themen Auswirkungen des Volkszählungsurteils auf den Gesetzgeber, auf den privaten und öffentlichen Bereich, durch den maschinenlesbaren Personalausweis, durch verschiedene Datenschutzfragen im Bereich der Polizei und nicht zuletzt durch die Übernahme des Bildschirmtext-Staatsvertrages gekennzeichnet. Der Bedarf an datenschutzrechtlichen Diskussionen, abendlichen Vorträgen bei verschiedenen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen ist weiterhin gewachsen. Die öffentliche Vermittlung **datenschutzrechtlicher** Anliegen ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Arbeit des Landesbeauftragten, den er trotz der personellen Knappheit soweit wie möglich aufrechterhalten werde. Die Kontakte zu Presse und Medien erweisen sich für die Arbeit des Landesbeauftragten und für die Vermittlung des Datenschutzproblems in der Öffentlichkeit als eine ständige und notwendige Begleitung.

2. Rechts- und Informationstechnologie-Entwicklung

2.1 Zur Rechtsentwicklung

— Gesetz zu dem Staatsvertrag über Bildschirmtext

Das Gesetz wurde am 17. Juli 1984 vom Senat verkündet und sieht bezüglich der Datenschutzregelung vor, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz zuständig ist für den Vollzug von Art. 9 des Bildschirmtext-Staatsvertrages im öffentlichen Bereich und als Verwaltungsbehörde im nicht-öffentlichen Bereich.

— Auswirkungen des Volkszählungsurteils auf das Landesrecht

Der Datenschutzausschuß hat den Senat gebeten, über die Auswirkungen des Volkszählungsurteils auf das bremische Landesrecht Bericht zu erstatten. Der Senat hat diesen Bericht dem Ausschuß vorgelegt, dort wurde er ausführlich diskutiert. Ein Zeitplan über die Durchführung der dort genannten Vorhaben ist von seiten des Senats nicht genannt worden. Es wird deshalb zu gegebener Zeit auf diesen Bericht und die dort angekündigten Vorhaben zurückzukommen sein.

— Datenschutz bei Dienst- und Arbeitsverhältnissen

Die öffentliche Erörterung der Notwendigkeit bereichsspezifischer Datenschutzregelungen bei der Personaldatenverarbeitung hat im Jahre 1984 an Umfang zugenommen. Die Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der

Arbeitnehmer im öffentlichen wie im nicht-öffentlichen Bereich setzt eine präzise und klare Regelung bezüglich der Rechte der Betroffenen, der Mitbestimmung von Betriebs- und Personalräten wie schließlich die Sicherung der Kontrollrechte durch Datenschutzkontrollinstanzen voraus. Die Fortentwicklung der **Informations- und Kommunikationstechnologien** ermöglicht die Verknüpfung von unterschiedlichen Datenbeständen, die sich immer mehr dazu eignen, das Verhalten und die Leistung von Arbeitnehmern zu überwachen. Diesen Aspekt hat insbesondere das Bundesarbeitsgericht in seiner Entscheidung vom 14. September 1984 herausgearbeitet und dem Betriebsrat ein **Mitbestimmungsrecht** nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 Betriebsverfassungsgesetz zuerkannt. Für die datenschutzrechtliche Relevanz dieses Urteils ist insbesondere die Begründung von besonderem Interesse. So führt das BAG zum einen aus, daß Eingriffe in den Persönlichkeitsbereich der Arbeitnehmer durch Verwendung **anonymer** technischer Kontrolleinrichtungen **mitbestimmungspflichtig** sind und sieht auf der anderen Seite die deutliche persönlichkeitsrechtliche Tangente, die dadurch entsteht, daß Verhaltens- und Leistungsdaten technisch praktisch dauernd und ununterbrochen und in ungleich größerem Umfang erhoben werden können. Schließlich kommt hinzu, daß die Ermittlung von solchen Daten für den Arbeitnehmer überwiegend nicht wahrnehmbar ist, so daß Abwehrreaktionen und Mechanismen gegen eine Überwachung und Kontrolle ausgeschaltet sind. Der Persönlichkeitsschutz des Arbeitnehmers durch Vorschriften des Individualarbeitsrechtes und Datenschutzrechtes ist auch nach Auffassung des BAG noch nicht im ausreichenden oder wünschenswerten Umfang gewährleistet.

— **Novelle Bundesdatenschutzgesetz**

Die Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes ist im Jahre 1984 nicht vorangetrieben worden. Ein neuer Entwurf der Regierungskoalitionen liegt bisher nicht vor. Die Notwendigkeit der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz anerkannt. Vorstöße zur Novellierung der Datenschutzgesetze haben die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen mit Entwürfen zur Novellierung ihrer jeweiligen Landesdatenschutzgesetze unternommen.

— **Grundrecht auf Datenschutz in der saarländischen Landesverfassung**

Nachdem das Land **Nordrhein-Westfalen** bereits vor Jahren ein Grundrecht auf Datenschutz in die Landesverfassung aufgenommen hat, bekannte sich auch das Saarland nunmehr als zweites Land zum Grundrecht auf Datenschutz in der Landesverfassung. Die Landesverfassung hat folgenden Wortlaut: „Jeder hat Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Eingriffe sind nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit aufgrund eines Gesetzes zulässig.“

— **Zeugnisverweigerungsrecht für Datenschutzbeauftragte**

Ein Amtsgericht hatte die Beschlagnahme von Unterlagen beim Landesbeauftragten angeordnet, die den Vorgang eines Bürgers betrafen, der sich vor Jahren mit einer Beschwerde an den Landesbeauftragten gewandt hatte. Der Anlaß der damaligen Beschwerde stand mit dem laufenden gerichtlichen Verfahren in keinerlei Zusammenhang.

Auf die gegen die Anordnung des Gerichts sofort eingelegte Beschwerde und Verweigerung der Herausgabe der Unterlagen hin wurde die **Beschlagnahmeanordnung** aufgehoben.

Nach Auffassung des Landesbeauftragten ist es erforderlich, daß die Datenschutzbeauftragten gegenüber allen öffentlichen und privaten Institutionen strikte Verschwiegenheit wahren, um so eine unabhängige Datenschutzkontrolle zu gewährleisten und das besondere Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und ihrem Datenschutzbeauftragten zu schützen. Die erzwungene Herausgabe von Schriftstücken an Dritte und die Pflicht, als Zeuge auszusagen, würden dem Datenschutzbeauftragten die Erfüllung seiner Aufgaben erheblich erschweren und darüber hinaus das Vertrauensverhältnis zum Bürger zerstören. Anders als bei hoheitlichen Tätigkeiten wendet sich der Bürger freiwillig und vertraulich an den Datenschutzbeauftragten, wobei er erwartet, daß dieser seine ihm anvertrauten Geheimnisse schützt. Der Landesbeauftragte ist deshalb der Meinung, daß für ihn ein Zeugnisverweigerungsrecht und ein Beschlagnahmeverbot gelten muß. Um auch dem vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen Prinzip der unabhängigen Kontrolle gerecht zu werden, sollte der Gesetzgeber eine Klarstellung in Form einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung dieser Prinzipien vornehmen.

Von Bedeutung ist bei dieser Frage auch, wer oberste Dienstbehörde i. S. von

§ 96 StPO ist. In der konkreten Auseinandersetzung in Bremen hat der Landesbeauftragte darauf hingewiesen, daß es mit seiner Weisungsfreiheit unvereinbar ist, wenn eine dritte Stelle über die Herausgabe von Akten entscheiden würde. Rechtlich muß deshalb klar sein, daß oberste Dienstbehörde i. S. von § 96 StPO der Landesbeauftragte selbst ist. Der Entwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (vgl. LT-Drs. 9/4075 vom 14. 02. 1985) hat in § 23 Abs. 1 inzwischen folgende Regelung aufgenommen: „Er ist insoweit oberste Dienstbehörde i. S. des § 96 StPO und trifft Entscheidungen nach §§ 64 und 65 LBG für sich und seine Bediensteten in eigener Verantwortung.“ Damit hat die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen diesen Konflikt zugunsten des Datenschutzes geregelt, so daß der Landesbeauftragte dort sowohl über die Vorlage oder Auslieferung von Akten seiner Behörde aufgrund des § 96 StPO als oberste Dienstbehörde entscheidet, als auch über die Aussagegenehmigung für sich und seine Bediensteten die eigene Verantwortung trägt. Diese Regelung ist rechtlich unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit des Landesbeauftragten konsequent.

2.2 Zur Entwicklung der Informationstechnologie

2.2.1 Zunehmender Einsatz von Personalcomputern und Mikrocomputern (Arbeitsplatzrechnern)

Auf die Entwicklung der Informationstechnologie im Bereich der Hardware, der Software und der Telekommunikation einschließlich der Wirkungen des Integration und der Dezentralisierung und den damit verbundenen Folgen für den Datenschutz hat der Landesbeauftragte bereits in früheren Jahresberichten (vgl. 3. Jahresbericht, Pkt. 3.5, 5. Jahresbericht, Pkt. 3.3), zuletzt im 6. Jahresbericht (Pkt. 2.2.3) hingewiesen. Die Entwicklung ist inzwischen so weit, daß der Einsatz von Arbeitsplatzrechnern die Erprobungsphase verläßt und die breite betriebliche Verwendung unmittelbar bevorsteht. Es ist bei dem Einsatz dieser multifunktionalen Terminals unverzichtbar, neuartige Datenschutzkonzeptionen zu erarbeiten. Es genügt nicht, auf die bisherige Entwicklung hinzuweisen. Notwendig ist zur Sicherung des Datenschutzes, zunächst analytisch die Risiken herauszuarbeiten, die Gefährdungen festzustellen, sich die notwendigen Maßnahmen zu überlegen und schließlich insgesamt in einem abschließenden Kontrollverfahren die datenschutzrechtlichen Gewährleistungen zu überprüfen. Dies setzt umfangreiche Begleitarbeiten bei ADV-Projektierungen voraus, die von den Projektplanern mit zu leisten sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der PC-Einsatz und die Vernetzung für den Datenschutz neue Probleme schaffen, die im nachfolgenden kurz dargestellt werden.

- Der Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze weitet sich erheblich aus. Nicht nur die Zahl der speichernden Stellen nimmt zu, sondern auch bisher nicht unter die Datenschutzgesetze fallende Bereiche und Systemlösungen werden datenschutzrelevant.
- Die Aufgaben, denen sich der Datenschutz gegenüber sieht, steigen sowohl quantitativ wie qualitativ (z. B. Gerätevielfalt, Anwendungsvielfalt, neue Technologien und neue Rechtsprobleme etc.).
- Die Umsetzung und Durchsetzung angemessener technisch-organisatorischer Datenschutzmaßnahmen dürfte schwieriger werden. Die Sicherung der Daten und Datenträger muß als neue Anforderung der Sachbearbeiter begriffen werden, die ernsthafter als die konventionelle Aktenverwahrung genommen werden muß. Die unbefugte Nutzung der Daten und Datenträger ist schwieriger zu unterbinden als in einem zentralen Rechenzentrum. Die bisherige Funktionstrennung zwischen Bedienung des Rechner- bzw. Textsystems und eigentlicher Sachbearbeitung wird z. B. in Mischarbeitsplätzen wieder aufgehoben. Die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips kann nicht oder nur schwer realisiert werden. Die Anwendung der einzelnen Programme wird hier nicht protokolliert. Die verwendeten Datenträger, z. B. Magnetbandkassetten, Disketten sind klein und handlich und können unbemerkt mitgenommen werden. Allerdings ist die Speicherkapazität dieser Datenträger kleiner als bei den entsprechenden Datenträgern der Großrechner.

Ein scheinbarer Vorteil der zunehmenden Verwendung autonomer dezentraler Kleinrechner- und Textverarbeitungssysteme liegt darin, daß Datentransporte, d. h. die physische Weitergabe von Datenträgern, Verarbeitungsergebnissen und Erhebungsmaterialien entfallen.

Die Benutzung standardisierter, nicht selbst oder nicht speziell entwickelter Software nimmt zu. Die Beschaffung erfolgt teilweise zusammen mit den Geräten ohne spezielle Auswahlverfahren. Die bisher angewendeten Regeln für die ordnungsgemäße Entwicklung und Pflege von **DV-Programmen** (z. B. schriftlicher **Entwicklungs-** und **Pflegeauftrag**, stufenweise Entwicklung, förmliche Freigabe) passen plötzlich nicht mehr. Sie müssen ergänzt werden um Regeln für eine ordnungsgemäße Übernahme bzw. Abnahme von Fremdprogrammen. Hier sind die dezentralen Beschaffer meist überfordert, da datenschutzrechtliche Überlegungen bei der Auswahl und Beschaffung solcher Programme meist keine Rolle spielen. Auch die vom Datenschutzrecht verlangte ordnungsgemäße Anwendung der **DV-Programme**, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, ist nicht mehr ohne weiteres gegeben.

- Die bestehenden übermittlungs- und Lösungsregelungen sind noch schwieriger zu handhaben als bisher. Zwar ist es heute wegen der ungenügenden Normierung noch nicht ohne technische Probleme möglich, Datenträger des einen Herstellers auf dem System eines anderen Herstellers zu verarbeiten, doch ist dies nur eine Frage des Aufwandes bzw. der Zeit.
- Die zunehmende Ausstattung mit Terminalinstallationen hat Folgen. So bewirkt sie eine Ausweitung des **Aufsichts-** und Kontrollbereiches der Datenschutzinstanzen. Zusätzliche Bedeutung erlangen die technisch-organisatorischen Maßnahmen zur Benutzerkontrolle, Zugriffskontrolle sowie zur Übermittlungskontrolle.

2.2.2 Bildsdünntext

Mitte 1984 hat die Deutsche Bundespost — mit Verspätung wegen technischer Probleme — das neuentwickelte Bildschirmtext-System bundesweit in Betrieb genommen. Die bis dahin praktizierte alte Bildschirmtext-Technik wurde noch für eine Übergangszeit weiterbetrieben, um insbesondere den **Bildschirmtext-Anbietern** den Übergang auf das neue System zu erleichtern. Auch der Auf- und Ausbau der **Bildschirmtext-Vermittlungsstellen** ging weiter. Im September 1984 nahm die **Bildschirmtext-Vermittlungsstelle** Bremen ihren Betrieb auf. Die Datenschutzbeauftragten haben im Berichtsjahr versucht, von der Deutschen Bundespost genauere systemtechnische Informationen und Unterlagen über Bildschirmtext zu erhalten. Leider kam die Deutsche Bundespost den Wünschen der Datenschutzbeauftragten nur sehr zögernd entgegen. Die Bildschirmtext-Systemkenntnisse, die der Landesbeauftragte derzeit besitzt, resultieren im wesentlichen aus **Vorträgen** und **Vortragsunterlagen** von Informationsveranstaltungen der Deutschen Bundespost für die Datenschutzbeauftragten. Die Deutsche Bundespost hat sich bis heute nicht bereit gefunden, den Datenschutzbeauftragten der Länder aussagefähige schriftliche Systemunterlagen zur Verfügung zu stellen. Dies ist um so bedauerlicher, als der Landesbeauftragte im Anwendungsbereich des Bildschirmtext-Staatsvertrages die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen zu kontrollieren sowie Bürgereingaben und Beratungsersuchen öffentlicher und privater Stellen zum Thema Bildschirmtext zu bearbeiten hat. Der Landesbeauftragte erwartet, daß die Deutsche Bundespost ihre Zurückhaltung in diesem Punkt aufgibt, d. h. auch die Datenschutzbeauftragten der Länder für ihre Aufgabenerfüllung mit detaillierten technischen Systemunterlagen versorgt.

Die Zurückhaltung der Deutschen Bundespost erklärt sich u. a. aus der nicht geklärten Frage der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern bezüglich Bildschirmtext und der damit verbundenen Frage der Kontrollkompetenz der Datenschutzbeauftragten. Diese Frage war damals bewußt ausgeklammert und verfassungsrechtlich nicht ausgetragen worden mit der Folge, daß es heute ein Nebeneinander von landesrechtlichen (Bildschirmtext-Staatsvertrag und entsprechende Ratifizierungsgesetze der Länder) und bundesrechtlichen Regelungen gibt. Die Deutsche Bundespost hat zwar erklärt, die Datenschutzregelungen des **Bildschirmtext-Staatsvertrages** zu **akzeptieren**, doch hat sie es abgelehnt, deckungsgleiche Bestimmungen in die Fernmeldeordnung zu übernehmen und das Bildschirmtext-System entsprechend zu gestalten. Das Ausklammern der ungelösten Kompetenzfrage läßt sich in unserem föderalen Staat auf Dauer nur durchhalten, wenn alle Beteiligten die gegenteiligen Rechtsauffassungen respektieren und im eigenen Handeln berücksichtigen. Die rückhaltlose Information der Datenschutzbeauftragten der Länder über die systemtechnischen Details von Bildschirmtext gehört ebenso dazu wie die materiell-rechtliche Ausgestaltung dieses Dienstes (vgl. auch die Anlagen 4 und 5).

Die bisherigen Gespräche und Erörterungen mit der Deutschen Bundespost über

das neue **Bildschirmtext-System** lassen trotz der oben beschriebenen Informationsdefizite die Aussage zu, daß das Btx-System nicht in allen Punkten den Datenschutzerfordernissen des Bildschirmtext-Staatsvertrages entspricht. Das gilt vor allem für die Sicherung des Zugangs zum Bildschirmtext-System und für die Abrechnungsmodalitäten.

Da Bildschirmtext ein offenes, für jedermann jederzeit zugängliches und zum Transport von Texten, Daten und graphischen Darstellungen aller Art verwendbares Informations- und Kommunikationssystem ist, kommt den Maßnahmen zur **Sicherung vor unbefugtem Zugang und Zugriff zum System** eine besondere Bedeutung zu. Hierauf hat der Landesbeauftragte bereits früher hingewiesen. Die Sicherung vor unbefugtem Zugang und Zugriff zum Bildschirmtext-System entspricht zur Zeit noch nicht der besonderen Gefährdungslage eines offenen Informations- und Kommunikationssystems. So ist es z. B. möglich, die Anschlußkennung, die von der allgemein verwendeten **Bildschirmtext-Anschlußbox DBT 03** automatisch bei Beginn eines Dialogs zur Identifizierung des Benutzers an das Bildschirmtext-System gesendet wird, mit Hilfe eines ebenfalls zugelassenen Modems oder durch unbefugte Eingriffe zu simulieren. Sowohl die Anschlußkennung wie auch das geheime persönliche Kennwort können ausgeforscht werden: Beide werden nicht verschlüsselt und können somit im Telefonnetz abgehört bzw. mitgeschnitten werden. Die Anschlußkennung kann nicht geändert werden, womit die Gefahr der Durchbrechung der Geheimhaltung mit der Zeit zunimmt. Es gibt zur Zeit keine besonderen Anforderungen an die Gestaltung des geheimen persönlichen Kennworts, so daß triviale und leicht erratbare Kennwörter benutzt werden können. Durch einen einfachen Trick kann die programmierte Sperrung des Bildschirmtext-Anschlusses bei neun vergeblichen Versuchen, das Kennwort zu erproben, umgangen werden. Der Anschlußinhaber erfährt von Versuchen, sein Kennwort zu erproben, nichts und kann folglich nicht reagieren. Die Editierfunktion für Bildschirmtext-Anbieter ist — anders als bei den Feldversuchen — nicht mehr durch ein besonderes Kennwort geschützt mit der Folge, daß bei erfolgreicher Ausforschung von Anschlußkennung und Kennwort auch die Seiten eines Bildschirmtext-Anbieters zugänglich sind.

Einige spektakuläre Vorkommnisse mit Hackern zeigen, daß derartige Systemschwächen keine Erfindung **bildschirmtextfeindlicher** Datenschutzbeauftragter sind, sondern tatsächliche Realität. Offene, für jedermann jederzeit zugängliche Informations- und Kommunikationssysteme verlangen gegenüber den bisherigen geschlossenen Systemen zusätzliche Sicherungsmaßnahmen. Außerdem sind die Benutzer eines solchen offenen Systems vom Betreiber eindringlich auf ihren eigenen Part hinzuweisen, die Sicherheitsregeln zu beachten und durch eigenes Zutun die Sicherheit zu erhöhen.

Auch die **Abrechnungsmodalitäten** entsprechen nicht den Regelungen des **Bildschirmtext-Staatsvertrages**. Aus den Datensatzbeschreibungen ergibt sich, daß die Deutsche Bundespost zur Abrechnung der von den verschiedenen Bildschirmtext-Anbietern angebotenen Vergütungspflichtigen Seiten — d. h. Errechnung der Belastungen für den Bildschirmtext-Benutzer und Ermittlung der Gutschriften für den Anbieter — derzeit mehr und detailliertere Daten **speichert**, als vom Zweck her erforderlich und datenschutzrechtlich vertretbar ist. Der sog. Gutschriften- und Entgeltsatz enthält u. a. die Teilnehmernummer des Anfragenden, die Leitseite, über die ein Teilnehmer in das Programm des Anbieters gelangt ist sowie einen Zeitstempel. Da ein Anbieter sein gebührenpflichtiges Angebot inhaltlich aufteilen und über viele Leitseiten ansprechbar machen kann, besteht die Gefahr, daß entgegen den Intentionen des Bildschirmtext-Staatsvertrages doch Rückschlüsse auf das Teilnehmerverhalten, und zwar bezüglich der Wahl verschiedener Angebote, gezogen werden können. Die Deutsche Bundespost sollte deshalb das Abrechnungsverfahren so ändern, daß derartige Rückschlüsse nicht mehr möglich sind. Im übrigen ist hier darauf hinzuweisen, daß bei der Kommunikation mit einem externen Rechner Nutzungsdaten des über diesen Rechner eingespielten Bildschirmtext-Angebots ebenfalls gespeichert werden können, ohne daß die Deutsche Bundespost hierauf einen Einfluß hat und ohne daß sich der Bildschirmtext-Teilnehmer dessen bewußt ist. Auch kann er den Datenumfang, den Verwendungszweck und die Dauer der Speicherung nicht kontrollieren.

Ein weiteres Problem liegt in der Anwendbarkeit des **Abhörgesetzes** (Gesetz zu Art. 10 Grundgesetz, G10-Gesetz) und des **§ 100a Strafprozeßordnung** (StPO) auf **Bildschirmtext**. Der Senator für Inneres hat den Landesbeauftragten im April 1984 zu dieser Problematik um Stellungnahme gebeten. Ausgelöst wurde diese Anfrage durch die Fragestunde des Deutschen Bundestages vom 14. März 1984, in der

der parlamentarische Staatssekretär Spranger für den Bundesminister des Innern die Auffassung vertrat, der Btx-Dienst der Deutschen Bundespost sei rechtlich als Fernmeldeverkehr zu qualifizieren und genieße daher auch den Schutz des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 GG. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen sei daher eine Überwachung dieses Fernmeldeverkehrs nach dem **G10-Gesetz** oder nach § 100a StPO möglich. In der vorerwähnten Fragestunde verwies Abgeordnete auf eine abweichende Rechtsauffassung der **Länder**, wonach Btx als ein neues Medium, nicht als Fernmeldeeinrichtung zu qualifizieren sei mit der vermuteten Folge der Nichtanwendbarkeit des **G10-Gesetzes** auf Btx.

Der Landesbeauftragte hat in seinem Antwortschreiben an den Senator für Inneres zunächst auf die rechtliche Grundlage des Staatsvertrages verwiesen. Dieser Vertrag konnte nur Zustandekommen, weil die Länder nicht davon ausgingen, daß Bildschirmtext ausschließlich Fernmeldeverkehr darstellt. Die Länder haben vielmehr für den gesamten Nutzungsbereich des neuen Mediums Bildschirmtext die Regelungskompetenz für sich in Anspruch genommen.

Darüber hinaus sieht Art. 9 Abs. 3 S. 2 Btx-Staatsvertrag vor, daß Abrechnungsdaten an Dritte nur aufgrund einer besonderen Rechtsvorschrift übermittelt werden dürfen. Die Verbindungsdaten sind zu diesem Zeitpunkt bereits gelöscht. Im übrigen wäre ihre Übermittlung an Dritte und an Anbieter unzulässig (vgl. Art. 9 Abs. 3 1. Halbsatz des Staatsvertrages). Hinzu kommt, daß Art. 10 Staatsvertrag eine eigenständige Geheimhaltungsbestimmung für **Bildschirmtext-Einrichtungen** geschaffen hat. Aufgrund dieser Rechtslage ergibt sich, daß besondere Rechtsvorschriften i. S. dieser Bestimmungen nur solche sein können, die ausdrücklich diese Geheimhaltung durchbrechen und besondere Rechtsvorschriften i. S. des Art. 9 Abs. 3 S. 2 Btx-Staatsvertrag darstellen. Die Vorschriften des G10-Gesetzes und auch des § 100a StPO passen hierauf nicht, da sie sich auf die Überwachung des abhörbaren und auf Tonträger aufnehmbaren Fernsprechverkehrs beziehen und somit auf eine andere technische Ausgestaltung als dies das Bildschirmtext-System darstellt. Das heißt, das Bundesrecht läßt keine Durchbrechung der Geheimhaltung nach Art. 10 Btx-Staatsvertrag zu. Die Verfassung — und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz hat dies bestätigt — verlangt für solche Eingriffe eine Befugnisnorm durch den Bundesgesetzgeber.

Auch ein Amtshilfeersuchen der Polizei bzw. des Verfassungsschutzes an die Post darf von der Post nicht vollzogen werden. Nach herrschender Auffassung, die ebenfalls durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt wurde, durchbricht die **Amtshilfe** nicht den Datenschutz. Auch hier gilt, daß zuerst eine Befugnisnorm geschaffen werden muß, wie es z. B. Art. 9 Abs. 3 S. 2 Btx-Staatsvertrag verlangt.

Wie der Landesbeauftragte zwischenzeitlich erfahren hat, wird das Problem der Durchführung des G10-Gesetzes bei Btx auf **Bund/Länder-Ebene** noch erörtert. Grundlage für die Position des Senators für Inneres bei diesen Gesprächen bildet der Antrag der Fraktion der SPD vom 13. Juni 1984 (Drs. 11/189 der Bremischen Bürgerschaft — **Landtag**), Ziffer 5., in der es heißt:

„Das geltende Datenschutzgesetz des Bundes ist um Zusatzregelungen für Bildschirmtext zu ergänzen. Die Nutzung personenbezogener Daten durch Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste ist einzugrenzen. Zu gewährleisten ist, daß Zugriffe im Bereich von Bildschirmtext nicht weitergehen können als die derzeit zulässigen Kontrollen des **Fernmeldeverkehrs**“.

Diese **Ziffer** wurde auf der 17. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft — Landtag — vom 11. Juli 1984 beschlossen.

Der Landesbeauftragte sieht sich durch den obigen Beschluß in seiner Rechtsauffassung bestätigt.

2.2.3 Telefon-Fernwirkdienst TEMEX

Im 6. Jahresbericht wurde unter Pkt. 2.2.2 über diesen neuen Dienst der Deutschen Bundespost und die damit verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme berichtet. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat Anfang Juni 1984 zur Einführung des Telefon-Fernwirksystems TEMEX einen Beschluß gefaßt, der in der Anlage 2 abgedruckt ist. Mit Rücksicht auf die noch offenen Fragen des Datenschutzes hat der Postverwaltungsrat die für Mitte 1984 vorgesehene Beschlußfassung über die Einführung des TEMEX-Dienstes zurückgestellt. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben dies begrüßt, weil damit die Möglichkeit eröffnet

wird, vor Einführung eines solchen neuen Dienstes die Datenschutzprobleme ausgiebig zu erörtern und datenschutzrechtlich befriedigende Lösungen zu finden. Die Deutsche Bundespost hat inzwischen in München und Ludwigshafen mit Systemversuchen „in vereinfachter Technik“ begonnen, bei denen vorerst nur datenschutzrechtlich weniger sensible Anwendungen wie z. B. die Übertragung von Alarmen und Notfallmeldungen erprobt werden. Die datenschutzrechtlich bedeutsamen TEMEX-Anwendungen sollen im Rahmen sogenannter Betriebsversuche mit verschiedenen Interessenten erprobt werden, deren Beginn für Anfang 1986 vorgesehen ist. Inwieweit es gelingt, die offenen Datenschutzprobleme befriedigend zu klären, bleibt abzuwarten.

3. Kooperationen

3.1 Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)

Im Berichtszeitraum fanden fünf Sitzungen des Ausschusses mit Beteiligung des Landesbeauftragten statt. Wichtige Themen waren **hierbei**:

- Informationssystem Anzeigen (ISA)
- Datenschutz im Sicherheitsbereich
- Tendenzen und Entwicklungen der Informationstechniken
- Bericht des Senats über die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz
- **Sachstandsbericht** zum neuen Volkszählungsgesetz
- Änderung des Straßenverkehrsregisters (Fahrzeugregister, ZEVIS)

Folgende datenschutzrelevante Fragen waren im letzten Jahr Gegenstand von Anfragen und Plenardiskussionen in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag):

| Plenarsitzung | Antrag- und Fragesteller, Mitteiler | Gegenstand |
|-------------------|--|--|
| 25. 01. 84 | GRÜNE | Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung |
| 25. 01. 84 | GRÜNE | Maschinenlesbare Personalkarte |
| 23. 02. 84 | CDU | Neue Informations- und Kommunikationstechnologien im Bildungswesen |
| 15. 05. 84 | CDU | Gesetz zur Änderung des Meldegesetzes (bei Anmeldung Vorlage der Bescheinigung des Wohnungsgebers) |
| 19. 06. 84 | GRÜNE | Weitergabe von Daten aus eingestellten Ermittlungsverfahren |
| 19. 06. 84 | GRÜNE | Statistische Erhebungen im Hochschulbereich |
| 19. 06. 84 | Senat | Bericht über bereits eingeleitete und weiterhin beabsichtigte Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit im Lande Bremen |
| 11. 07. 84 | 1. Senat 2. SPD 3. CDU 4. GRÜNE | Chancen und Gefahren der neuen Informations- und Kommunikationstechniken sowie des Bildschirmtextes, insbesondere für das Land Bremen |
| 11. 07. 84 | 1. Senat 2. SPD 3. CDU 4. GRÜNE | Gesetz zu dem Staatsvertrag über Bildschirmtext |
| 12. 10. 84 | CDU | Verwendung der Daten der Schüler-Individual-Datei (SID) |
| 24. 10. 84 | SPD | Maschinenlesbarer Personalausweis |

| Plenarsitzung | Antrag- und Fragesteller, Mitteleiler | Gegenstand |
|---------------|---------------------------------------|--|
| 25. 10. 84 | LfD | 6. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz |
| 25. 10. 84 | Senat | Stellungnahme des Senats zum 6. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz |
| 25. 10. 84 | Datenschutz-ausschuß | Bericht des Datenschutzausschusses zum 6. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz |

3.2 Mitarbeit im ADV-Ausschuß (AADV)

Auch im Jahre 1984 hat der Landesbeauftragte an den sechs regulären Sitzungen des AADV mit beratender Stimme teilgenommen. Der Ausschuß hat u. a. folgende datenschutzrelevante Themen behandelt:

- Automatisierung der Kfz.-Zulassungsstelle Bremen-Stadt (FAZID)
- Einrichtung eines rechnerunterstützten Einsatz -und Lagezentrums (ELZ) beim Stadt- und Polizeiamt Bremen
- Entwicklung des HKR-Verfahrens „Wiederkehrende Ausgaben“ beim Senator für Finanzen
- Dezentrale Datenerfassung beim Finanzamt Bremen-Nord
- Rahmenvereinbarung über einen Datenaustausch für die Berechnung des einkommensabhängigen Kindergeldes zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und der Steuerverwaltung
- Bericht über die Ergebnisse des Forschungsprojekts „REST“ beim Senator für Jugend und Soziales
- ADV-Verfahren Ordnungswidrigkeiten (On-line-Erfassung der Verwarnungstatbestände bei Geschwindigkeitsverstößen)
- Personaldaten-Änderungs- und Abrechnungs-Dialog-System (PAADIS).

Für den Bereich der Stadtgemeinde Bremerhaven und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Stellen mit eigenständiger Datenverarbeitung, z. B. Universität Bremen, Hochschulen in Bremen und Bremerhaven, Sozialversicherungsträger und öffentlich-rechtliche Verbände, bestehen derartige Informationsmöglichkeiten für den Landesbeauftragten nicht.

3.3 Kooperation mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz

Im Berichtszeitraum wurden wiederum vier Konferenzen durchgeführt. Daneben fanden mehrere Sitzungen von Arbeitskreisen, die der Bearbeitung besonderer Problemschwerpunkte dienten, statt.

In den Sitzungen der Konferenz wurden insbesondere folgende Problemkreise behandelt:

- Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Volkszählungsgesetz
- Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) und Personenstandswesen
- Bankauskunftsverfahren
- Rahmenvereinbarung über einen Datenaustausch für die Berechnung des einkommensabhängigen Kindergeldes
- Bildschirmtext (Btx)
- Telefonfernwerkssystem (Temex)
- Statistikbereich (Volkszählung, Mikrozensus, Hochschulstatistik)
- Gesetzliche Grundlage für das Fahrzeugregister
- Zeugnisverweigerungsrecht für Datenschutzbeauftragte
- Personalausweisgesetz

- Gesetzliche Regelungen für die Informationsverarbeitung der Polizei
- Internationale Beziehungen

3.4 Kooperation mit den Obersten Aufsichtsbehörden der Bundesländer

Eine Auswahl der Themen, die auf zwei Sitzungen des „Düsseldorfer Kreises“ (Oberste Aufsichtsbehörden der Länder) Gegenstand der Erörterungen waren, sind der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

- Bildschirmtext-Staatsvertrag
- Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)
- Bankauskunftsverfahren
- Schufa-Auskünfte an Strafverfolgungsbehörden
- Datenschutz beim Versandhandel
- Datenschutz in der Versicherungswirtschaft
 - Auskunftsstelle über den Versicherungsaußendienst (AVAD)
 - Datenübermittlung im Rahmen von fakultativen Gruppenversicherungsverträgen
 - Zentrale Dateien der Versicherungsverbände
 - Schweigepflichtentbindungsklausel
- Datenschutz im Krankenhaus
- Datenverarbeitung im Auftrag von Betriebskrankenkassen
- Informationssystem für Messen und Kongresse
- Datenschutz bei Handelsauskunfteien
 - Nutzung von Inkassodaten für Auskunfteizwecke
 - Weitergabe sog. bonitätsgeprüfter Marketing-Adressen
 - Umfang des Einsichtsrechts der Aufsichtsbehörden im Rahmen der Prüfung von Handelsauskunfteien nach §§ 30/40 BDSG
 - Benachrichtigung von im Ausland lebenden Betroffenen
 - Auskunftserteilung an Personen und Stellen außerhalb des Geltungsbereichs des BDSG
- Anwendung des BDSG auf Detekteien
- Berechtigung zur Strafantragstellung bei Verstößen gegen § 41 BDSG
- Meldung an das Gewerbezentralregister bei Ordnungswidrigkeiten gemäß § 42 BDSG
- Verpflichtung zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten gemäß § 38 BDSG i. V. m. §§ 28, 29 BDSG
- Datenschutz bei Adreßverlagen und Direktwerbeunternehmen

3.5 Kooperation mit Kammern, Verbänden und Institutionen

Die Zusammenarbeit mit den bremischen Kammern war im Jahre 1984 erfreulich. Der Kontakt mit dem Bremer Erfa-Kreis (Erfahrungsaustausch-Kreis der betrieblichen Datenschutzbeauftragten) hat sich in der bewährten Weise fortgesetzt. Der Landesbeauftragte hat Vorträge vor den betrieblichen Datenschutzbeauftragten gehalten und Fragen aus diesem Kreis jederzeit beantwortet. Darüber hinaus hat der Landesbeauftragte in einem Arbeitskreis mitgearbeitet, der sich aus Datenschutzbeauftragten aus Wirtschaft und Verwaltung sowie Vertretern der Wissenschaft zusammensetzt und sich mit der Erarbeitung eines Datenschutz-Konzeptes beim Einsatz von Arbeitsplatzrechnern (z. B. Mikrocomputer, Personalcomputer) befaßt hat.

An der alle Bereiche umfassenden Datenschutz-Fachtagung DAFTA nahm der Landesbeauftragte in diesem Jahr ebenfalls teil. Darüber hinaus beteiligten sich

der Landesbeauftragte und seine Mitarbeiter an verschiedenen Fachtagungen, Fortbildungsveranstaltungen und öffentlichen Diskussionsforen als Referenten zu verschiedenen Datenschutzthemen. Veranstaltungen dieser Art dienen zum einen dem Erfahrungsaustausch, der Informationsübermittlung an interessierte Bürger und schließlich der Darstellung des Datenschutzes in der Öffentlichkeit.

4. Eingaben und Beschwerden, Registerführung

4.1 Eingaben und Beschwerden

Im Berichtsjahr hatte der Landesbeauftragte insgesamt 139 schriftliche Eingaben und Beschwerden von Bürgern zu bearbeiten. Davon bezogen sich 59 auf öffentliche, 80 auf nicht-öffentliche Stellen. Außerdem erhielt der Landesbeauftragte im Durchschnitt pro Arbeitstag ca. vier (d. h. ca. 850 im Jahr) mündliche, überwiegend telefonische Anfragen, Hinweise und Beratungersuchen, die zum Teil sofort, zum Teil erst nach weitergehender Sachbearbeitung (sachliche Aufklärung, rechtliche Beurteilung) auf schriftlichem Wege erledigt werden konnten. Die Gesamtzahl der Bürgereingaben und Beschwerden hat sich im Vergleich zum Vorjahr weiterhin erhöht, was seinen Grund nicht zuletzt in der gewachsenen Sensibilisierung der Bürger für Fragen des Datenschutzes hat.

Die Eingaben und Beschwerden zum öffentlichen Bereich bezogen sich im Schwerpunkt auf Fragen zur Durchführung des allgemeinen **Datenschutzrechts**, zum **Sozialbereich**, zum Melderecht sowie zur Informationsverarbeitung bei Sicherheitsbehörden. Die Eingaben und Beschwerden zum nicht-öffentlichen Bereich konzentrierten sich wie im Vorjahr im wesentlichen auf die Auskunftsteien, Banken, Versicherungen und den Adreßhandel.

4.2 Register der meldepflichtigen Stellen

Die Anzahl der Registermeldungen nach § 39 Abs. 1 BDSG hat sich gegenüber 1983 geringfügig erhöht. Die für die Registermeldung maßgeblichen Tätigkeiten der nunmehr 99 gemeldeten Firmen setzen sich wie folgt zusammen (in Klammern: **Vorjahr**):

| | | |
|--|----|------|
| — Kredit- und Handelsauskunftsteien | 7 | (8) |
| — Service-Rechenzentren | 33 | (29) |
| — Datenerfassungsbetriebe | 12 | (13) |
| — DV für verbundene Betriebe | 18 | (17) |
| — DV für sonstige Dritte | 20 | (20) |
| — Markt- und Meinungsforschungsinstitute | 3 | (3) |
| — Adreßbuchverlage | 4 | (3) |
| — Datenvernichtungsunternehmen | 2 | (2) |
| | 99 | (95) |

Im Berichtsjahr waren vier Löschungen und acht Neuanmeldungen im Register vorzunehmen. Nach wie vor legt der zunehmende Einsatz von ADV und Textverarbeitung in Wirtschaft und Verwaltung die Vermutung nahe, daß auch die Zahl der meldepflichtigen Tätigkeiten und Stellen steigen müßte. Jedoch weist das nur geringe Anwachsen der Registermeldungen darauf hin, daß möglicherweise die Dunkelziffer, d. h. die Zahl der nicht gemeldeten Tätigkeiten und Stellen größer geworden ist. Es kann aber auch damit zusammenhängen, daß im Rahmen der Miniaturisierung und des Fortschreitens der Dezentralisierung immer mehr Betriebe eigene EDV-Anlagen betreiben und Datenverarbeitungsaufträge nicht mehr außer Haus geben, d. h. an Service-Rechenzentren oder andere Betriebe, die dann zum Register meldepflichtig wären.

4.3 Dateienregister

Die Zahl der im Dateienregister erfaßten logischen Dateien hat sich im Berichtsjahr leicht verringert. Von den insgesamt 1491 gemeldeten Dateien werden

| | |
|--------------------------------------|------|
| — von Land und Kommunen | 1198 |
| — von sonstigen öffentlichen Stellen | 293 |

geführt. Von diesen Dateien sind 127 im besonderen Register enthalten. Die gemeldeten logischen Dateien gliedern sich in

| | |
|---|------|
| — manuelle Dateien mit regelmäßiger Übermittlung | 276 |
| — manuelle Dateien ohne regelmäßige Übermittlung | 973 |
| — maschinelle Dateien mit regelmäßiger Übermittlung | 99 |
| — maschinelle Dateien ohne regelmäßige Übermittlung | 143 |
| | 1491 |

Die Anzahl der physischen Dateien ist jedoch erheblich **größer**, da gleichartige bei mehreren speichernden Stellen geführte Dateien als „logische“ Dateien betrachtet werden und in der oberen Übersicht nur einmal enthalten sind.

5. Öffentlicher Bereich

Vorbemerkungen

Beteiligung des Landesbeauftragten bei datenschutzrechtlichen Vorhaben im Bereich des Bundes

Im 6. Jahresbericht hat der Landesbeauftragte darauf hingewiesen, daß seine Beteiligung an landesinternen Abstimmungsverfahren bei datenschutzrechtlich bedeutsamen Vorhaben des Bundes nicht ausreichend sichergestellt ist. Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum Bericht einen Verfahrensvorschlag angekündigt. Zwischen dem **Senator** für Inneres und dem Landesbeauftragten ist folgendes Verfahren festgelegt worden: Soweit Vorhaben des Bundes, die datenschutzrechtliche Auswirkungen haben, den Ländern zur Stellungnahme **zugehen**, wird der Landesbeauftragte für den Datenschutz durch das federführende Ressort beteiligt. Die Beteiligung des Datenschutzbeauftragten soll dabei möglichst frühzeitig erfolgen, damit ihm genügend Zeit zur Vorbereitung einer Stellungnahme zur Verfügung steht; insbesondere sollte er bei der Prüfung datenschutzrechtlich bedeutsamer Entwürfe für Rechts- und Verwaltungsvorschriften beteiligt werden, sobald deren Inhalt und Begründung für das **Abstimmungsverfahren** zwischen den federführenden Stellen des Bundes und der Länder verbindlich ist. Soweit in einzelnen Fällen wegen knapper Fristen eine ausreichende Beteiligung nicht mehr möglich ist, sollte der Landesbeauftragte zumindest telefonisch unterrichtet werden.

Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz bei datenschutzrechtlichen Vorhaben im Bereich des Landes

Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum 6. Jahresbericht ebenfalls darauf hingewiesen, daß dem Landesbeauftragten künftig vor der Beratung des Senats die betreffende Senatsvorlage übersandt wird. Dies bezieht sich auf solche Angelegenheiten, in denen der Landesbeauftragte nach Nr. 3 des zu § 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Senats ergangenen Senatsbeschlusses vom 09. August 1982 zu beteiligen ist. Der Beschluß zu Nr. 3 hat folgenden **Wortlaut**:

„Entwürfe von **Gesetzen**, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die ... die Verarbeitung personenbezogener Daten regeln, sind ungeachtet der beabsichtigten Verfahren (manuell, maschinell) daneben auch dem Senator für Inneres, dem Senatskommissar für den Datenschutz und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zur Prüfung **zuzuleiten**. über das Ergebnis der Prüfungen soll in der Senatsvorlage zu entsprechenden Entwürfen jeweils berichtet werden.“

Von **seiten** des Senats wurde erneut darauf hingewiesen, daß die Versendung der Senatsvorlagen an den Landesbeauftragten durch das zuständige Ressort — sofern nicht die Beteiligung des Landesbeauftragten bereits im **Entwurf**s Stadium geboten ist — spätestens im Zeitpunkt der Anmeldung der Angelegenheit für die Tagesordnung des Senats bzw. der Versendung an die anderen Ressorts zu erfolgen hat. Um eine Verkürzung der Laufzeiten zu erreichen, empfiehlt sich eine Übermittlung auf dem Postwege.

5.1 Personalwesen

5.1.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.1.1.1 Datenabgleich von **BaföG-Empfängern** mit den Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Lande Bremen

Im RbV erfolgt ein automatisierter Datenabgleich zwischen Datensätzen der SKP und des Landesamtes für Ausbildungsförderung (**Kontenabgleich**). Als Verarbei-

tungsergebnis wird eine Liste über diejenigen BaföG-Empfänger erstellt, die gleichzeitig mit dem Lande Bremen in einem Beschäftigungsverhältnis standen oder stehen. Auf der Liste sind der Name des BaföG-Empfängers, die Bankleitzahl, die Kontonummer, der Bewilligungszeitraum des BaföG-Bescheides, der Beschäftigungszeitraum, Bezüge und die Kapitel-Nummer aufgeführt. In diese Liste werden alle BaföG-Empfänger übernommen, unabhängig von der Tatsache, ob die betreffenden Personen die Bezüge dem BaföG-Amt gegenüber bereits angemeldet haben. Auch die durch Gesetz bei dem Empfänger vorgesehenen Freibeträge finden bei dem Abgleichsverfahren keine Berücksichtigung. Die Liste der Schüler-BaföG-Empfänger wird dem Landesamt für Ausbildungsförderung, die Liste der Studenten, die BaföG empfangen, dem Sozialwerk zur Verfügung gestellt.

Nach Angaben des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst beruht das bisher geübte Datenabgleichsverfahren auf einer Anregung des Rechnungshofes aus dem Jahre 1976. Nach anfänglichen datenschutzrechtlichen Bedenken der beteiligten Stellen sind die Auswertungen im Frühjahr 1982 und 1983 vorgenommen worden. Die datenschutzrechtlichen Bedenken sind nach Meinung des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst durch das 6. BaföG-Änderungsgesetz vom 16. Juli 1979 ausgeräumt worden.

Der Landesbeauftragte hat das Datenabgleichsverfahren beanstandet.

Zum einen ist der Umfang der Datenübermittlung — die SKP macht den entsprechenden Stellen beim Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst Angaben über Bankleitzahl, Kontonummer, Kapitel-Nummer und Zahlgruppe — zu weit und von keiner Rechtsvorschrift gedeckt. Diese Einzelheiten können aber dahinstehen, da das gesamte Verfahren datenschutzrechtlichen Grundsätzen nicht entspricht. Bereits in früheren Stellungnahmen im Zusammenhang mit anderen geplanten Datenabgleichsverfahren hat der Landesbeauftragte seine grundsätzlichen Bedenken an dem Instrument des Datenabgleichs, das im Polizeibereich auch als Rasterfahndung bekannt ist, sowohl gegenüber der SKP wie auch dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst dargelegt.

Schon damals hatte der Landesbeauftragte darauf hingewiesen, daß bei dem Datenabgleich eine besondere Problemstellung sichtbar wird, die sich künftig bei zunehmendem Einsatz informationstechnologischer Mittel verstärken wird. Es werden nämlich partielle Abbilder von Personen in verschiedenen Lebensbereichen hergestellt. Prinzipiell gibt es dabei kein technisches Hindernis, diese Abgleiche in verschiedenen Sachzusammenhängen vorzunehmen. Mit dieser Entwicklung ist für den Betroffenen aber eine unsichtbare Kontrolle und Überwachung verbunden. Dieser Ausgangspunkt war ein erheblicher Gesichtspunkt der Datenschutzgesetzgebung. Ein allgemeines Gefühl der Kontrolle und der undifferenzierten Datenabgleiche kann zu erheblichen politischen Fragestellungen Anlaß geben. Die öffentlichen Dienststellen, die sich deshalb solcher Mittel bedienen wollen, müssen dies mit berücksichtigen.

Bezüglich der rechtlichen Grenzen hat der Landesbeauftragte darüber hinaus aufmerksam gemacht, daß solche Datenabgleiche innerhalb des öffentlichen Bereichs bis auf die Regelung in § 29 Bremisches Polizeigesetz in dieser Form rechtlich unregelt sind. Die Zulässigkeit eines solchen Datenabgleichs im Bremischen Polizeigesetz wird an hohe Anforderungen geknüpft. So wird die Zulässigkeit vom Vorliegen einer erheblichen Gefahr abhängig gemacht sowie von der vorherigen Zustimmung des Senators für Inneres. Schon wegen des Fehlens einer expliziten Regelung im Bundesausbildungsförderungsgesetz (BaföG) scheint der hier angesprochene Datenabgleich datenschutzrechtlich bedenklich.

Unabhängig von der Frage, wie die Übermittlungen zum Zwecke des Datenabgleiches datenschutzrechtlich zu beurteilen sind, verbleibt im vorliegenden Fall als Verarbeitungsergebnis die eingangs beschriebene Liste; dies stellt eine Datenübermittlung von seiten der SKP an die BaföG-bearbeitenden Stellen dar. Gemäß § 1 Abs. 4 BrDSG sind die §§ 23, 24 Abs. 1, §§ 25 bis 27 BDSG auf die Datenverarbeitung über frühere, bestehende und zukünftige Dienst- und Arbeitsverhältnisse anzuwenden. Nach § 24 BDSG muß die Datenübermittlung erforderlich sein.

Der Datenabgleich wäre erforderlich, wenn eine Rechtsvorschrift etwa die Überprüfung der Einkommensangaben aller BaföG-Empfänger vorschreiben würde. Eine solche Regelung enthält auch die nach Änderung des § 47 Abs. 5 BaföG ergangene Neuvorschrift nicht. Nach § 47 Abs. 5 BaföG hat der jeweilige Arbeitgeber auf Verlangen dem Auszubildenden, seinen Eltern und seinem Ehegatten sowie

dem Amt für Ausbildungsförderung eine Bescheinigung über den Arbeitslohn und den auf der Lohnsteuerkarte eingetragenen Jahresbetrag auszustellen, soweit dies zur Durchführung des Gesetzes erforderlich ist.

Zum einen wendet sich diese Vorschrift verpflichtend an den Arbeitgeber, sieht jedoch für das Amt für Ausbildungsförderung keine Verpflichtung vor, diese Erklärung beim Arbeitgeber für jeden BaföG-Empfänger einzuholen. Die Vorschrift gibt dem Amt für Ausbildungsförderung nur in begründeten Einzelfällen das Recht, sich an den Arbeitgeber zu wenden. Soweit also ein Auszubildender eine entsprechende Bescheinigung des Arbeitgebers dem Ausbildungsförderungsamt aushändigen würde, wäre ohnehin für eine getrennte Anfrage des Amtes für Ausbildungsförderung kein Raum. Die freiwillige Angabe einer Bescheinigung würde die Erforderlichkeit einer eigenen Anfrage des Amtes entfallen lassen.

Darüber hinaus ist festzuhalten, daß die Vorschrift eindeutig von einer Einzelfallprüfung ausgeht; sie verlangt insoweit auch vom Amt für Ausbildungsförderung eine gesonderte Prüfung jedes Falles. Dabei sind allgemeine verfassungsrechtliche Gesichtspunkte zu beachten. Dazu zählt auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser Grundsatz kann nicht ermessensfehlerfrei berücksichtigt werden, wenn eine Totalüberwachung durch einen Datenabgleich durchgeführt wird.

Schon diese Überlegungen zeigen, daß das Datenabgleichsverfahren keineswegs § 47 BaföG gerecht wird. Darüber hinaus verstößt das praktizierte Verfahren des Totalabgleichs gegen allgemeine Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, wie sie im SGB X ihren Niederschlag gefunden haben. Keine Regelung fordert etwa ein grundsätzliches Mißtrauen gegenüber den Angaben aller BaföG-Empfänger. Im Gegenteil, in den Materialien (BT-Drs. 8/2034) zu § 20 SGB X wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der Untersuchungsgrundsatz nicht bedeute, jede Behauptung müsse bezweifelt und könne erst dann zugrunde gelegt werden, wenn sie bewiesen sei. Die Aufklärungspflicht beschränke sich insoweit vielmehr auf die Behebung eigener Zweifel. Die Behörde brauche daher, sofern sich nicht aus der Gesamtlage des Falles Bedenken aufdrängten, einem Tatumstand nicht durch eigene Ermittlungen nachzugehen.

Diesem Willen des Gesetzgebers wird aber durch die mit dem Datenabgleichsverfahren vorgenommene Totalüberwachung nicht Rechnung getragen. Das jetzt praktizierte Verfahren könnte — rechtzeitig eingesetzt — auf die Einkommensangabe durch den Betroffenen verzichten. Dadurch, daß sie ihm aber noch abverlangt wird, gaukelt man aber dem Betroffenen vor, man habe Vertrauen in seine Angaben, um sie dann im späteren Datenabgleich ohne Wissen oder Ahnung des Betroffenen zu überprüfen. Auch die Zahl der „Trefferquote“, die der Landesbeauftragte nach den ihm vorliegenden Angaben mit ca. 2 Prozent einschätzen muß, kann die Erforderlichkeit eines Datenabgleichsverfahrens nicht begründen.

Bei diesem Fall wird in besonderem Maße deutlich, daß erst die automatisierte Datenverarbeitung mit dem schnellen und leichten Zugriff die Verknüpfung der beiden Datenkreise auf schnellstem Wege ermöglicht. Gerade vor diesen Gefahren warnt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil. Eine partielle Totalüberwachung widerspricht schließlich dem Menschenbild der Verfassung, die grundsätzlich vom rechtstreuen Bundesbürger ausgeht.

Die SKP erklärt, daß sie bis zur Klärung des Falles auf weitere Datenabgleiche verzichten werde. Sie hat daher das Rechenzentrum der bremischen Verwaltung entsprechend angewiesen, die Datenbestände des BaföG-Amtes nicht mehr mit denen der SKP abzugleichen.

5.1.1.2 PAADIS

Die SKP, die seit längerer Zeit beabsichtigt, das gegenwärtig verwendete Abrechnungsverfahren für Besoldung, Vergütung, Lohn und Versorgung stufenweise neu zu konzipieren, war bereits durch einen Beschluß des ADV-Ausschusses vom 11. November 1981 beauftragt worden, zusammen mit dem Senator für Finanzen und dem Rechenzentrum der bremischen Verwaltung (RbV) ein Grobkonzept für ein künftiges AD V-Verfahren zu entwickeln. Dieses Projekt erhielt den Namen PAADIS, die Abkürzung für Personaldaten-Änderungs- und Abrechnungs-Dialog-Service. Durch Senatsbeschluß vom 03. April 1984 ist die SKP zusammen mit dem Senator für Finanzen beauftragt worden, die Realisierung und Einführung von „PAADIS“ zu prüfen.

Die Anfang September 1984 zugegangenen Unterlagen der Hauptuntersuchung lassen erkennen, daß neben dem eingangs erwähnten Abrechnungsverfahren für Besoldung, Vergütung, Lohn und Versorgung noch weitere Aufgaben von dem **ADV-Verfahren** übernommen werden sollen. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um die Aufgabeneinbeziehung der bisher im sog. **PIS-Verfahren** abgewickelten Aufgaben sowie die Übernahme des im Aufbau befindlichen **ASTEV**. Ordnungshalber muß darauf hingewiesen werden, daß bisher im **PIS** keine Daten der im öffentlichen Dienst Beschäftigten verarbeitet worden sind, die zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung des Personals geeignet sind. Der Datensatz der im **PIS** zur Verfügung stehenden Daten ist durch Dateimeldung bekannt. Eine Liste der in 1984 mit **PIS** gelaufenen Auswertungen ist dem Landesbeauftragten jetzt zugegangen. Ohne auf die Auswertungen im einzelnen schon jetzt eingehen zu wollen, wird sichtbar, daß es einer übergreifenden Regelung bedarf, die festlegt, unter welchen Bedingungen den offensichtlich vielfältigen Auswertungswünschen der Verwaltung entsprochen werden kann. **ASTEV**, ein automatisiertes Stellenverzeichnis, soll als Teil von **PAADIS** automatisch mitbedient und kann als Instrument zur Personalplanung, -Steuerung oder -förderung eingesetzt werden. Inwieweit hier das bereits fertige **ADV-Verfahren** zur Lehrereinsatzplanung (**LEP**) des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst integriert werden kann, ist noch nicht entschieden.

Wegen der Vielzahl der möglichen Daten, die über den einzelnen Beschäftigten im öffentlichen Dienst gespeichert sind (die Dateimeldung der **SKP** umfaßt derzeit 28 Seiten, etwa 530 Daten), und wegen der zahlreichen Auswertungsmöglichkeiten dieser oft sensiblen Informationen und der damit verbundenen Gefährdung des Persönlichkeitsrechts der Beschäftigten bedürfen solche Systeme aus datenschutzrechtlicher Sicht besonderer Aufmerksamkeit schon bei ihrer Planung und Entwicklung. Dabei ist hier nicht auf die Frage einzugehen, ob es sich bei **PAADIS** um ein Personalinformationssystem (**PIS**) im klassischen Sinne handelt oder ob es lediglich der Personaldatenverwaltung und Personalabrechnung dient, denn insoweit sind die Grenzen häufig fließend. Eine Entscheidung läßt sich daher immer nur bezüglich des einzelnen Verarbeitungsvorganges treffen.

Die im September 1984 zur Verfügung gestellten Unterlagen waren nicht ausreichend, um eine datenschutzrechtliche Bewertung vorzunehmen. Dies bedarf einer sorgfältigen Analyse der Unterlagen und der rechtlichen Grundlagen. Die Gespräche und Arbeiten hierzu sind im Januar 1985 angelaufen. Der Landesbeauftragte hat sich zunächst Anfang November in einer vorläufigen Stellungnahme gegenüber dem **ADV-Ausschuß** auf die Ansprache wichtiger Komplexe und der damit verbundenen Probleme beschränkt. Im einzelnen sind u. a. die folgenden Schwerpunkte hervorzuheben:

1. Dialogverarbeitung

Gegenüber dem bisherigen **Batch-Verfahren** ist die Dialogverarbeitung in der **SKP** neu. Durch sie können u. a. organisatorische Änderungen bei der **SKP** eintreten, die interne Informationsbeziehungen tangieren können und dadurch verschiedene datenschutzrechtliche Probleme aufwerfen.

2. Umstellung auf das Datenbanksystem ADABAS

Eine **ADABAS-Realisierung**, verbunden mit der Programmiersprache **NATURAL**, bedeutet die Einführung und Anwendung eines modernen Datenbanksystems. Es liegt daher in der Natur der Sache, insbesondere wegen der vielen Verknüpfungsmöglichkeiten, daß ein solches Datenbanksystem erhebliche datenschutzrechtliche Probleme entstehen läßt.

3. Zusammenführung bisher getrennter Verfahren

Ein weiterer datenschutzrechtlicher Problembereich entsteht durch das Zusammenwachsen bisher völlig getrennt laufender Verfahren. Mit der Einführung von **PAADIS** verbunden ist das Projekt **ASTEV**, wodurch Verknüpfungen und Auswertungen theoretisch möglich sind, die bisher nicht realisiert werden konnten. Hinzu kommt, daß die Bereitstellung von Hilfen für die Personalverwaltung geplant ist. Derartig allgemeine Formulierungen lassen eine Reihe von Verfahren und Auswertungen zu, ohne daß sie bisher präzise beschrieben sind.

Am Rande ist zu bemerken, daß bis zum Ende des Berichtszeitraums der Personalrat der Einführung von **PAADIS** noch nicht zugestimmt hat. Seine Bedenken, die er der **SKP** gegenüber bereits schriftlich geäußert hat, hat er dem Landesbeauftragten bisher nicht zur Kenntnis gegeben. In diesem Zusammenhang sei darauf

hingewiesen, daß das Bundesarbeitsgericht in seiner Entscheidung vom 14. September 1984 — I ABR 23/82 — die Voraussetzungen eines Mitbestimmungsrechts des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 Betriebsverfassungsgesetz festgelegt hat. Diese Vorschrift gibt dem Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Einführung und Anwendung von technischen **Einrichtungen**, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen. Entsprechendes gilt für die Arbeit der Personalräte.

Dem Landesbeauftragten war es nicht möglich, bereits im Januar 1985 alle Fragen zu klären und die datenschutzrechtlichen Anforderungen an das Grobkonzept zu formulieren. Der Landesbeauftragte ist der Meinung, daß die datenschutzrechtlichen Anforderungen bereits in dieser Phase eingearbeitet werden müssen. Selbstverständlich ist daneben davon auszugehen, daß bei der Feinkonzeption die **datenschutzrechtlichen** Erfordernisse ebenfalls einbezogen und weiter detailliert werden.

Der AD V-Ausschuß hat auf seiner Sitzung am 14. 11. 1984 zu PAADIS u. a. beschlossen:

- Der AADV nimmt Kenntnis von der Entwicklung eines Grobkonzepts zum Personaldaten-Änderungs- und Abrechnungs-Dialog-System — PAADIS —,
- Zunächst ist ein Konzept für die 1. Stufe des PAADIS-Verfahrens, das alle offenen Fragen beantwortet, zu entwickeln und dem AADV nach Durchführung der notwendigen Abstimmungen als Antrag zur Beschlußfassung vorzulegen.

5.1.1.3 Behandlung von Personalvorgängen bei Rechtspraktikanten und Gerichtsreferendaren

Aufgrund des vom OLG Bremen als Zuweisung von Gerichtsreferendaren zu Verwaltungsstationen verwandten Formblattes werden die Stationszeugnisse von den Verwaltungen über die SKP in dreifacher Ausfertigung an das OLG geleitet. Ein Zeugnisexemplar verbleibt im Herrschaftsbereich der SKP. Die Stationszeugnisse der Referendare werden dort in der Registratur in Aktenordnern in der Reihenfolge ihres Einganges abgeheftet. Zur Zeit wird gerade der 13. Band mit Zeugnissen gefüllt, wobei jeder Band zwischen 50 und 150 Zeugnisse enthält. Die Zeugnisse werden spätestens seit 1966 fortlaufend gesammelt, innerhalb dieses Zeitraumes wurde lediglich in vier Fällen von Beschäftigten der SKP in einem Zeugnisband Einsicht genommen.

Der Landesbeauftragte hat gegenüber dem OLG-Präsidenten hinsichtlich dieses Verfahrens rechtliche Bedenken geäußert und sich dabei im wesentlichen auf die Gesichtspunkte der **Fürsorgepflicht**, der einheitlichen Personalaktenführung und den Grundsatz der vertraulichen Behandlung von Personalunterlagen bezogen. Auch aus tatsächlichen Gesichtspunkten ist kein Bedarf, daß die SKP vom Zeugnisinhalt Kenntnis erlangt. Sollte später eine Auswahl für die Einstellung von Gerichtsreferendaren in der Verwaltung erforderlich sein, so kann diesem Bedürfnis auch in Zukunft Rechnung getragen werden, indem bei einer beabsichtigten Einstellung mit Einwilligung des Betroffenen die Personalakte und damit das Zeugnis aus der Verwaltungsstation übersandt wird.

Sowohl von der SKP wie von **seiten** des OLG ist auf eine weitere Sammlung bzw. Übersendung der Referendarzeugnisse über die SKP lediglich „aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung“ verzichtet worden.

5.1.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

Anläßlich der **Personalratswahlen** 1984 kritisierten Bedienstete aus verschiedenen Behörden, daß in den Wählerverzeichnissen u. a. das Geburtsdatum und die Dienstbezeichnung aufgeführt waren.

Der Landesbeauftragte hat die Senatskommission für das Personalwesen und den Gesamtpersonalrat darauf hingewiesen, daß diese Angaben nach § 2 Abs. 2 der Wahlordnung nicht vorgeschrieben sind. Der Inhalt der Wählerverzeichnisse ist inzwischen um diese beiden Angaben verringert worden.

Erneut ging es in mehreren Eingaben um die Frage, ob die in einem verschlossenen Umschlag übersandten ärztlichen Unterlagen als Anlage zum **Beihilfeantrag** auch nach Bearbeitung des Antrages in einem verschlossenen Umschlag an den Antragsteller zurückgeschickt werden. Dies ist verschiedentlich nicht geschehen.

Die Senatskommission für das Personalwesen hat auf Anfrage des Landesbeauf-

tragten noch einmal darauf hingewiesen, daß die in einem verschlossenen Umschlag vorliegenden ärztlichen Belege und Unterlagen nach Bearbeitung auch verschlossen zurückgesandt werden müssen. Die Beihilfesachbearbeiter sind entsprechend angewiesen worden.

In einem anderen Fall sind die Antragsformulare für die Gewährung eines **Zuschusses zur freiwilligen Krankenversicherung** der Beschäftigten beim Innenminister dem Landesbeauftragten zugesandt worden. Diese Anträge enthielten eine Vielzahl von EDV-gefertigten personenbezogenen Angaben. Hinzu kam, daß — wohl aus Ersparnisgründen — der Umschlag mit Anschriften verschiedener Dienststellen der bremischen Verwaltung versehen war, so daß der Empfänger nur schwer ersichtlich war.

Die Senatskommission für das Personalwesen hat die falsche Versendung bedauert und erklärt, daß insgesamt 9000 Formulare versandt werden mußten. Diese Arbeit sei früher vom Rechenzentrum der bremischen Verwaltung durchgeführt worden, aus Ersparnisgründen sei jetzt die Beihilfestelle der SKP mit dieser Arbeit betraut worden. Hinsichtlich der monierten Umschläge wurde eine übersichtlichere Gestaltung der Aufdrucke auf dem Umschlag zugesichert.

Im Berichtszeitraum kam es mehrfach vor, daß **Beihilfeakten** offen und ohne Aufschrift „Personalsache“ den betreffenden Dienststellen zugesandt wurden.

Auf Vorschlag des Landesbeauftragten hat die Senatskommission für das Personalwesen die Aufkleber aller bremischen Dienststellen mit dem Zusatz „Personalsache“ versehen.

Das Ausbildungs- und Prüfungsamt für die einstufige Juristenausbildung hat bisher für die Ausbildungsstellen eine **Übersicht** über die vorgesehene Beteiligung der **Rechtspraktikanten** erstellt, aus der für jede Ausbildungsstelle ersichtlich war, welcher Rechtspraktikant in welcher Ausbildungsstelle ein Praktikum absolviert.

Das Ausbildungs- und Prüfungsamt hat veranlaßt, daß die einzelnen Ausbildungsstellen nur noch eine namentliche Aufstellung der diesen zugewiesenen Rechtspraktikanten und zur Prüfung der gleichmäßigen Belastung allenfalls eine Zahlenangabe erhalten.

Die Universität Bremen hat den Senator für Rechtspflege und Strafvollzug für die **rechtshistorische Erforschung** des Bremer Sondergerichts unter der **NS-Herrschaft** um Einsicht in Personalakten von Richtern und Staatsanwälten des Bremer Sondergerichts (1940—1945) gebeten.

Die Einsichtnahme in die Personalakten kann ohne Einverständnis des Betroffenen bzw. der Angehörigen nicht gestattet werden, weil nach Nr. 23 der Bestimmungen über die Führung von Personalakten eine Einsichtnahme nur nach Ablauf von 30 Jahren nach dem Tode der Bediensteten, wenn der Zeitpunkt des Todes der Bediensteten nicht bekannt ist, frühestens 100 Jahre nach der Geburt des Bediensteten zulässig ist. Insoweit konnte dem Begehren der Universität Bremen ohne Einwilligung nicht entsprochen werden.

Im Falle einer Adoption werden die **Sachbearbeitungsvorgänge**, die mit dem Adoptionsverfahren im Zusammenhang stehen und sich in der **Kindergeldakte** befinden, mit einem dicken roten Stempel versehen, der die Aufschrift „**Adoptions-sache**, Namen und Aufenthalt von Kind und Adoptierenden geheimhalten“ trägt. Die Unterlagen verbleiben auch nach Abschluß des Adoptionsverfahrens mit diesem Stempel versehen in der Kindergeldakte. Es stellte sich die Frage, ob diese Art der Personalaktenverwaltung den Regelungen des § 1758 BGB Rechnung trägt und ob der Adoptionsvorgang zeitlebens aus der Kindergeldakte der Adoptiv-eltern ersichtlich bleiben muß.

Die Senatskommission für das Personalwesen hat auf Anfrage darauf hingewiesen, daß Einblick in die Kindergeldakte ohnehin nur die jeweilige Personalstelle erhält. Der deutliche Stempelaufdruck soll den Personalsachbearbeitern als ausdrückliche Warnung dienen, daß die Kindergeldakte aufgrund des Adoptionsgeheimnisses besonders zu schützen ist, zumal die Kindergeldakte in der Zeit zwischen dem Abschluß des Adoptionsverfahrens und dem 16. Lebensjahr des Adoptivkindes im Normalfall nicht in Umlauf kommt. Dieses Verfahren ist gerade deshalb gewählt worden, um dem Adoptionsgeheimnis zu entsprechen.

Die SKP hat vorgeschlagen, daß auf den Stempelaufdruck auf dem Aktendeckel der Kindergeldakte nach Abschluß des Adoptionsverfahrens verzichtet wird, sofern von Adoptionsbeteiligten gegenüber den zuständigen Personalaktenführen-

den Dienststellen im Einzelfall der Wunsch geäußert wird. Keine Bedenken bestehen seitens der SKP, für die weitere Zeit einen neutralen Aktendeckel für die Kindergeldakte zu benutzen, wobei das sonstige mit dem Geheimhaltungsvermerk versehene Aktengut weiterhin Bestandteil der Kindergeldakte bleiben müsse.

Auf Anfrage des Magistrats der Stadt Bremerhaven wurde der Landesbeauftragte um Stellungnahme gebeten zu einem Beschluß des Arbeitsgerichts Bremerhaven, in dem das Gericht bezweifelt, daß sich die Stadt Bremerhaven auf das Datenschutzgesetz berufen kann, wenn es um die Weitergabe von Personaldaten in der Lohnsteuerkarte geht. Die Stadt Bremerhaven ist vielmehr als Gemeinde und Arbeitgeberin in diesem Falle die ausgebende Stelle der Lohnsteuerkarte gewesen. Die Gemeinden sind gemäß § 39 Einkommensteuergesetz (EStG) verpflichtet, den Arbeitnehmern für jedes Kalenderjahr eine Lohnsteuerkarte auszustellen und zu übermitteln. Die Arbeitnehmer müssen die Lohnsteuerkarte dem Arbeitgeber aushändigen (vgl. § 39b EStG) und etwa erforderliche Änderungen der Eintragungen beim Finanzamt bzw. bei der Gemeinde beantragen (vgl. § 39 Abs. 4 EStG). Die Lohnsteuerkarte dient dem Arbeitgeber dazu, der sich aus den Steuergesetzen ergebenden Pflicht der Steuerabführung nachzukommen. Sie ist daher kein unmittelbares Mittel der Personalverwaltung und dient nicht zur Entscheidung von Fragen der Höhe der Besoldung; diese bestimmt sich aus dem Tarif- bzw. Arbeitsvertrag.

Daraus ergibt sich, daß die Mitteilung über eine Änderung eines Steuermerkmals gegenüber der Gemeinde als **lohnsteuerkartenausstellender** Stelle nicht gleichzeitig eine Mitteilung gegenüber dem öffentlichen Arbeitgeber darstellen kann. Eine solche zusätzliche Mitteilungspflicht ergibt sich für den Beschäftigten in der Regel aus dem Arbeitsvertrag, während die Mitteilungspflicht zur Änderung der Angaben in der Lohnsteuerkarte sich direkt aus § 34 Abs. 4 EStG ableitet. Nach § 39 Abs. 6 EStG werden die Gemeinden, soweit sie Lohnsteuerkarten ausstellen oder Eintragungen vornehmen oder ändern, als örtliche Landesfinanzbehörden tätig, nicht jedoch als öffentlicher Arbeitgeber.

Die Gemeinde als **lohnsteuerkartenausgebende** bzw. -ändernde Stelle ist daher im Sinne der Datenschutzgesetze eine andere speichernde Stelle als der öffentliche Arbeitgeber. Die Bekanntgabe von personenbezogenen Daten zwischen diesen beiden würde eine Übermittlung nach § 11 Abs. 1 S. 2 Bremisches Datenschutzgesetz bedeuten. Diese Vorschrift spricht auch von einer Datenübermittlung innerhalb von Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen, sofern die übermittelnde Stelle und der Empfänger unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen oder andere Zuständigkeitsbereiche haben. Die Übermittlung zwischen zwei speichernden Stellen setzt eine gesetzliche Grundlage voraus, eine entsprechende Mitteilungspflicht der lohnsteuerkartenausstellenden Stelle ist nicht bekannt. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht gebietet, daß der betreffende Arbeitnehmer seine Pflichten selbst wahrnehmen soll, zumal nur ihm in der Regel bekannt ist, wer sein derzeitiger Arbeitgeber ist. Die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst ist kein Steuermerkmal und kann deshalb auch nicht von vornherein der Lohnsteuerkarte entnommen werden.

In einem Fall sind zwei Mitarbeiter einer Dienststelle von einer Krankenversicherung angeschrieben worden, die gleichzeitig Beihilfeanträge bei der SKP gestellt hatten. Die Beschwerdeführer vermuteten, daß von Seiten der SKP möglicherweise Daten an die Versicherung weitergegeben wurden.

Auf Anfrage teilte die private Krankenversicherung mit, daß sie die Anschriften der Zielpersonen aus dem **Behördenfernsprechbuch** abgeschrieben habe und es sich um einen reinen Zufall handeln muß, daß beide Betroffenen Beihilfeanträge gestellt haben. Allerdings sei hier nochmals darauf **hingewiesen**, daß eine etwaige Datenweitergabe von Dienststellen an private Versicherungsgesellschaften gegen das Bremische Datenschutzgesetz verstößt und sowohl **disziplinar-rechtlich** als auch strafrechtlich geahndet werden kann.

5.2 Inneres

5.2.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.2.1.1 Amtliche Statistik

Im Berichtsjahr wurde ausgiebig über die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 auf die amtliche Statistik diskutiert, ohne daß diese Diskussion bisher zu einem abschließenden Ergebnis geführt hätte. Um gemeinsam interessierende Themen zwischen Datenschutz und

amtlicher Statistik zu erörtern, ist ein Arbeitskreis gebildet worden, in dem sich Datenschutzbeauftragte und Vertreter der amtlichen Statistik treffen.

Der Landesbeauftragte hatte in seinem 6. Jahresbericht (Pkt. 5.3.1.1) erste vorläufige Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil für die amtliche Statistik formuliert. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz haben sich in ihrer Stellungnahme zu diesem Urteil auch zu den Auswirkungen auf die amtliche Statistik geäußert. Vgl. Anlage 1, Nr. 2.5.

Um die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts in dem gesamten Bereich der amtlichen Statistik umzusetzen, empfiehlt es sich, zunächst die Vielfalt der gegenwärtigen Statistiken durchzuforschen und für den dann verbleibenden Rest die gesetzlichen Grundlagen der verfassungsrechtlichen Lage anzupassen. Inwieweit in einzelnen Fällen ein sog. „Übergangsbonus“ angenommen werden darf, ist von Fall zu Fall zu entscheiden.

Für den Mikrozensus 1984 und für die personenbezogenen Erhebungen nach dem Hochschulstatistikgesetz hat der Landesbeauftragte die Aussetzung empfohlen.

Im Berichtsjahr hat sich der Landesbeauftragte mit der Durchführung bzw. Novellierung folgender Bundesstatistiken **beschäftigt**:

- Volkszählung
- Mikrozensus
- EG-Arbeitskräftestichprobe
- Statistik der Bevölkerungsbewegung und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes
- Hochschulstatistik.

— **Volkszählung**

Bereits Anfang 1984 — kurz nach Urteilsverkündung des Bundesverfassungsgerichts — erhielt der Landesbeauftragte den Vorentwurf eines neuen Volkszählungsgesetzes vom Senator für Inneres zur kurzfristigen Stellungnahme. Dies wiederholte sich im Laufe des Jahres mehrfach, wobei entweder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz oder der Senator für Inneres Absender waren. Für den Landesbeauftragten war dabei nicht klar, welchen Status die Entwürfe und welches Gewicht damit seine Stellungnahmen jeweils hatten. Der November-Entwurf wurde schließlich — überraschend — vom Bundeskabinett beschlossen und als Regierungsentwurf dem Bundesrat zugeleitet, der sich im Dezember 1984 damit beschäftigte.

Der Landesbeauftragte hat in einer ausführlichen Stellungnahme zum November-Entwurf eines neuen Volkszählungsgesetzes ausgeführt, daß der Entwurf erhebliche Fortschritte bei der Erfüllung der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aufweist. Die Vielzahl der Entwürfe und die Unklarheit über ihren Status haben die Bearbeitung erschwert.

Unabhängig von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung der Volkszählung 1986 bleibt zu fragen, ob die Durchführung einer stichtagsbezogenen Totalerhebung mehrerer Sachverhalte mit fast den gleichen Erhebungsmerkmalen wie bei der gescheiterten Volkszählung 1983 zum derzeitigen Zeitpunkt opportun ist. Mangelnde Akzeptanz dieser Zählung sowie massenhafte Auskunftsverweigerung seitens der Auskunftspflichtigen könnten die Brauchbarkeit der Zählergebnisse stark beeinträchtigen und damit die Volkszählung insgesamt in Frage stellen. Es sollte deshalb nach Auffassung des Landesbeauftragten überlegt werden, ob nicht durch Reduzierung der Erhebungsmerkmale bei einzelnen Sachverhalten oder durch eine Mischung aus Auskunftsverpflichtung und freiwilliger Auskunftserteilung die Akzeptanz bei der Bevölkerung und ihre Auskunftsbereitschaft gefördert werden können.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt die Verpflichtung des Gesetzgebers zu prüfen, ob nicht alternative Methoden zur Totalerhebung und zum Auskunftszwang in Betracht kommen. Es sollte auch aus diesem Grunde geprüft werden, ob nicht für einzelne Erhebungsmerkmale, z. B. bei der Volks- und Berufszählung für die Angaben über den Lebensunterhalt, die Schul- und Berufsausbildung, den Weg zur Arbeit oder Arbeitsstätte und die berufliche Tätigkeit (Stellung

im Beruf, tatsächlich ausgeübte Tätigkeit) oder für einen Teil der Angaben bei der Gebäude- und **Wohnungszählung** eine Stichprobenerhebung evtl. auf freiwilliger Grundlage in Frage kommt. Sollte nach dem derzeitigen, nochmals überprüften Erkenntnisstand ein Verzicht auf eine Totalerhebung aller Sachverhalte mit bußgeldbewehrter Auskunftspflicht nicht möglich sein, dann sollte der Gesetzgeber die statistischen Ämter verpflichten, alternative, die Bürger weniger belastende Erhebungsmethoden zukünftig zu erproben.

über diese grundsätzlichen Überlegungen hinaus hat der Landesbeauftragte zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs eines Volkszählungsgesetzes 1986 weitere Anregungen gegeben und Bemühungen unterstützt, den Kreis derjenigen Stellen, denen Einzeldaten aus der Volkszählung übermittelt werden können, möglichst klein zu halten. Es bleibt abzuwarten, in welcher Form das Gesetz schließlich Rechtskraft erlangt.

— **Mikrozensus 1984**

Aufgrund der Bedenken, die insbesondere von **seiten** der Datenschutzbeauftragten an der Durchführung des unveränderten Mikrozensusgesetzes geäußert worden waren (vgl. 6. Jahresbericht des Landesbeauftragten, Pkt.5.3.1.1), wurde die für 1984 geplante **Mikrozensus**erhebung erneut ausgesetzt. Zugleich wurden die Arbeiten an einer Novellierung des Mikrozensusgesetzes verstärkt aufgenommen, um dieses Gesetz den Anforderungen anzupassen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil an statistische Datenerhebungen gestellt hat. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hatten frühzeitig Gelegenheit, sich zu den Entwürfen eines neuen Mikrozensusgesetzes zu äußern. Viele Anregungen der Datenschutzbeauftragten wurden — wie der Entwurf von Anfang Dezember 1984 zeigt — aufgegriffen. Das grundsätzliche Problem, ob der Mikrozensus mit Auskunftszwang oder auf freiwilliger Basis durchgeführt wird, mußte durch den Bundesgesetzgeber abschließend geprüft und entschieden werden.

— **EG-Arbeitskräftestichprobe**

Auf der Grundlage der Verordnung Nr. 276/84 vom 31. Januar 1984 fand im Berichtsjahr wieder eine Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte statt. Wie bereits in früheren Jahren, haben die Datenschutzbeauftragten auch dieses Mal wieder Bedenken gegen diese Datenerhebung geltend gemacht. Vor allem die Frage, ob die EG-Arbeitskräftestichprobe auf freiwilliger Grundlage oder per bußgeldbewehrter Auskunftspflicht vorzunehmen ist, wurde problematisiert. Die EG-Verordnung hat diese Frage offengelassen. Im Gebiet der Bundesrepublik erfolgt diese Datenerhebung seit jeher zwangsweise, während andere Mitgliedsländer der EG sie auf freiwilliger Grundlage durchführen. Im Entwurf eines neuen Mikrozensusgesetzes soll diese Streitfrage dadurch aufgelöst werden, daß die Bestimmungen des Mikrozensusgesetzes auch auf die EG-Arbeitskräftestichprobe anzuwenden sind. Dies bedeutet, daß nunmehr auch für die EG-Arbeitskräftestichprobe die bußgeldbewehrte Auskunftspflicht explizit festgeschrieben wird. Der Landesbeauftragte hat angeregt, die Erforderlichkeit einer solchen bußgeldbewehrten Auskunftspflicht zu begründen.

— **Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes**

Im Rahmen dieser Bundesstatistik werden mehrere Einzelstatistiken erstellt:

- Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung einschließlich Todesursachenstatistik
- Statistik der rechtskräftigen Urteile in Ehesachen
- Wanderungsstatistik
- Fortschreibung des Bevölkerungsstandes.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Statistiken sowohl hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlage wie auch ihrer Durchführung den Anforderungen des Volkszählungsurteils genügen. Der Landesbeauftragte hat in der Vergangenheit mehrfach zu Einzelproblemen (z. B. Todesursachenstatistik, Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung) Stellung genommen, ohne jedoch die Durchführung dieser Einzelstatistiken grundlegend in Frage zu stellen. Da der Bundesgesetzgeber trotz des Drängens der Datenschutzbeauftragten eine Novellierung dieses Gesetzes offenbar nicht mehr beabsichtigt, stellt sich die **Frage**, ob die Durchführung dieser

Statistiken auf unveränderter Rechtsgrundlage noch zulässig ist. Der Landesbeauftragte bittet den Senat, diese Frage zu prüfen.

— Hochschulstatistik

Der Landesbeauftragte hatte empfohlen, **wegen** der bestehenden datenschutzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken die Durchführung des Hochschulstatistikgesetzes — zumindest in den personenbezogenen Teilen — auszusetzen und auf eine Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes hinzuwirken, die den Anforderungen des Volkszählungsurteils Rechnung trägt. Vgl. hierzu auch den 6. Jahresbericht, Pkt. 5.3.1.1. Diesem Vorschlag — Aussetzung des Hochschulstatistikgesetzes — wurde nicht gefolgt. Zwar teilte man die dort genannten Bedenken, wollte aber auf die Durchführung des Hochschulstatistikgesetzes nicht verzichten, weil die einzelnen Erhebungen wichtige Daten erbrächten, die für alle hochschulpolitischen Entscheidungen von großer Bedeutung seien.

Für die Durchführung der anstehenden hochschulstatistischen Erhebungen (Erhebung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals, Studentenstatistik und Prüfungsstatistik) wurden einige Verfahrensregelungen **getroffen**, um ein halbwegs datenschutzkonformes Vorgehen bei unveränderter Rechtslage zu erreichen. Die grundsätzlichen Einwände konnten dadurch jedoch nicht ausgeräumt werden. Inzwischen liegt der Entwurf eines neuen Hochschulstatistikgesetzes vor, der den verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Bedenken Rechnung tragen soll. Der Entwurf stellt gegenüber der bisherigen Rechtslage eine erhebliche Verbesserung dar. Dies gilt vor allem für den Verzicht auf eine personenbezogene Datenerhebung (Umstellung des Erhebungsverfahrens von der bisherigen Primärerhebung auf ein sekundärstatistisches, weitgehend anonymes Erhebungsverfahren), den Wegfall der bisher gegebenen verwaltungsinternen Verwendungsmöglichkeiten der Daten, den Wegfall der Abiturientenbefragung und der zweifelhaften Übermittlungsregelungen. Die Umstellung der hochschulstatistischen Datenerhebungen von der bisherigen Primärerhebung auf ein sekundärstatistisches Erhebungsverfahren zwingt die Landesgesetzgeber dazu, die Erhebung, Speicherung, Übermittlung und sonstige Verwendung bzw. Nutzung personenbezogener Hochschuldaten landesrechtlich zu regeln. Der Landesbeauftragte empfiehlt dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst, diese landesrechtliche Folgegesetzgebung — soweit erforderlich — in Angriff zu nehmen.

5.2.1.2 Meldewesen

— **Verordnung zur Durchführung des bremischen Meldegesetzes, insbesondere zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden und der Meldebehörde an andere Behörden**

Im Berichtsjahr hat der Senator für Inneres den Entwurf einer Verordnung zur Durchführung des bremischen **Meldegesetzes**, insbesondere zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden und der Meldebehörde an andere Behörden vorgelegt. Der Landesbeauftragte hat dazu umfangreich Stellung genommen. Als besonders problematisch stellen sich folgende Punkte dar:

- Die Bezugnahme der Verordnung auf den Datensatz für das Meldewesen. Hierzu sind im 6. Jahresbericht, Pkt. 5.3.1.2, bereits kritische Ausführungen gemacht worden.
- Die Abgrenzung der regelmäßigen von der einzelfallbezogenen Datenübermittlung. Der Begriff „regelmäßige Datenübermittlung“ sollte in der Verordnung oder in der Begründung dazu in Anlehnung an das allgemeine Datenschutzrecht oder andere einschlägige Vorschriften oder Urteile definiert werden.
- Die strittige Interpretation des § 30 Abs. 6 bremisches Meldegesetz. Diese Bestimmung weist lediglich den übermittelbaren Datenkatalog aus, gibt jedoch nicht die Befugnis für eine beliebige Datenübermittlung innerhalb des Stadt- und Polizeiamtes Bremen bzw. der Stadtgemeinde Bremerhaven. Die regelmäßige Übermittlung von Meldedaten innerhalb des Stadt- und Polizeiamtes Bremen bzw. der Stadtgemeinde Bremerhaven läßt sich nicht auf diese Gesetzesbestimmung stützen. Sie bedarf gemäß § 30 Abs. 4 bremisches Meldegesetz einer besonderen Zulässigkeitsregelung.
- Die Erforderlichkeit einzelner regelmäßiger Datenübermittlungen, insbesondere der automatisierten **Direktabrufe/On-line-Zugriffe**. Unter Hinweis auf die

Möglichkeit der Einzelauskunft aus dem Melderegister wird die Erforderlichkeit verschiedener regelmäßiger Datenübermittlungen und automatisierter Direktabrufe/On-line-Zugriffe in Zweifel gezogen und um kritische Überprüfung gebeten.

Das Abstimmungsverfahren war zum Ende des Berichtsjahres noch nicht abgeschlossen.

— Novellierung des **bremischen** Meldegesetzes

Aufgrund eines Antrages in der Bremischen Bürgerschaft, der Anregungen des Landesbeauftragten in seinem 6. Jahresbericht sowie spezieller Bedürfnisse der Verwaltung wurde im Berichtsjahr über die Änderung des bremischen Meldegesetzes diskutiert. Die Deputation für Inneres hatte hierzu einen Unterausschuß eingesetzt, zu dessen Beratungen auch der Landesbeauftragte hinzugezogen wurde. Folgende wesentliche Punkte wurden erörtert:

- Änderung des § 18 Abs. 1 Meldegesetz hinsichtlich der bei einer Abmeldung ins Ausland zu erhebenden Daten. Der bei der Abmeldung zu erhebende Datenkatalog soll auf Wunsch der Fachbehörde um einige Merkmale (Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft, erwerbstätig/nicht erwerbstätig) erweitert werden. Verwaltungsseitig wird diese Erweiterung mit Erfordernissen der amtlichen Statistik sowie mit Arbeitsvereinfachung in der Meldebehörde begründet. Im Hinblick darauf, daß diese Daten von jedem Meldepflichtigen bei der Anmeldung erhoben und im Melderegister gespeichert werden dürfen, der Meldebehörde also ohnehin bekannt sind, ist die Anregung, diese erweiterte Datenerhebung auf die Abmeldungsfälle ins Ausland zu beschränken, nicht weiter verfolgt worden.
- Einführung eines Widerspruchsrechts bei der Übermittlung von Meldedaten an die politischen Parteien. Die Einführung eines solchen Widerspruchsrechts hatte der Landesbeauftragte in seinem 6. Jahresbericht vorgeschlagen. Dies wurde aufgegriffen und soll nunmehr in das bremische Meldegesetz aufgenommen werden.
- Streichung der Überleitungsbestimmung für mehrere Wohnungen (§ 37 Meldegesetz). Der Landesbeauftragte hatte in seinem 6. Jahresbericht die Aufhebung dieser Gesetzesbestimmung angeregt, weil er nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit hatte. Auch diese Anregung wurde **aufgegriffen**; § 37 Meldegesetz soll aufgehoben werden.
- Einfügung einer Öffnungsklausel in § 11 Abs. 3 Meldegesetz. Nach dieser Gesetzesbestimmung dürfen die gesondert aufzubewahrenden und zu sichernden Daten eines verzogenen oder verstorbenen Einwohners nicht mehr verarbeitet oder sonst genutzt werden, es sei denn, daß dies zu wissenschaftlichen Zwecken, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot, zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Polizei- und Sicherheitsbehörden oder für Wahlzwecke unerlässlich ist oder der Betroffene schriftlich eingewilligt hat. In der Verwaltungspraxis werden jedoch häufig Auskünfte über Anschriften und Sterbetag verzogener bzw. verstorbener Einwohner z. B. in Rentenangelegenheiten gewünscht, die bisher mit einer weiten Auslegung des Begriffs „zur Behebung einer Beweisnot“ legitimiert wurden. Dem Beispiel anderer Bundesländer folgend, soll die gängige Praxis durch Einfügung einer Öffnungsklausel bezüglich der Nutzung der früheren Anschrift und des Sterbetages ausdrücklich geregelt werden. Der Landesbeauftragte konnte sich diesem Erfordernis der Verwaltung letztlich nicht entziehen und hat dieser Meldegesetz-Änderung zugestimmt.
- Verstärkte Nebenmeldepflicht des Wohnungsgebers. Durch eine Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft war beantragt worden, die in § 14 Meldegesetz geregelte Nebenmeldepflicht des Wohnungsgebers zu verstärken: Bei der Anmeldung solle eine Bescheinigung des Wohnungsgebers vorgelegt werden. Begründet wurde dieses Anliegen mit dem — angeblichen oder tatsächlichen — Phänomen der sogenannten Scheinanmeldungen. Die von der Meldebehörde Bremen vorgeführten Fälle von Scheinanmeldungen konnten allerdings nicht überzeugen, da es sich fast ausschließlich um Fälle **handelte**, bei denen gegen die allgemeine Meldepflicht verstoßen wurde. Der Landesbeauftragte hat sich gegen die Einführung einer verstärkten Nebenmeldepflicht des Wohnungsgebers ausgesprochen, weil weder die Erforderlichkeit überzeugend nachge-

wiesen noch die Folgeprobleme (wie z. B. zusätzliche Prüf- und Kontrollarbeiten der Meldebehörde; Speicherung des Wohnungsgebers im Melderegister sowie Änderungsdienst dazu; Übermittlung dieser Angabe; Auskunftsanspruch des Wohnungsgebers) datenschutzrechtlich befriedigend zu lösen seien. Für die Einführung einer verstärkten Nebenmeldepflicht fand sich keine Mehrheit im Unterausschuß der Innendeputation.

Hinausschieben der Übergangsfrist in § 39 Abs. 3 Meldegesetz. Nach der Übergangsregelung des § 39 Abs. 3 Meldegesetz waren Meldedaten, die nicht in § 3 Meldegesetz aufgeführt sind, einschließlich der zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise bis Ende 1984 zu löschen. Außerdem war bis zu diesem Zeitpunkt die Trennung von Melderegister und Gewerberegister vorzunehmen. Auf Wunsch des Stadt- und Polizeiamtes Bremen sollte diese Übergangsfrist hinausgeschoben werden. Der Landesbeauftragte hat sich gegen ein Hinausschieben dieser Frist ausgesprochen, weil die Übergangsfrist ohnehin schon großzügig bemessen worden war, die Begründungen des Stadt- und Polizeiamtes Bremen nicht überzeugen konnten und zudem nicht ersichtlich war, warum in Bremen etwas nicht möglich sein soll, was in Bremerhaven durchaus möglich ist. Die Übergangsfrist des § 39 Abs. 3 Meldegesetz soll nicht geändert werden.

Die Meldebehörde Bremen hat zur Umsetzung dieser Gesetzesbestimmung inzwischen einen Bereinigungslauf des automatisierten Melderegisters durchgeführt, technisch-organisatorische Maßnahmen zur Trennung des Melderegisters vom Gewerberegister getroffen sowie verschiedene Dienstanweisungen, insbesondere für die Meldestellen Bremens mit ihren manuell geführten Meldekarteien, erlassen. Der Landesbeauftragte hat diesen Maßnahmen — wenn auch mit Bedenken — zugestimmt.

Die Umsetzung der in § 39 Abs. 3 Meldegesetz enthaltenen Verpflichtungen hatte in Bremerhaven zu keinen nennenswerten Problemen geführt. Die Nutzung der historischen Meldekarteien mit den nicht mehr zulässigen Daten wird hier durch eine Dienstanweisung geregelt, die mit dem Landesbeauftragten abgestimmt wurde.

Hinausschieben der Übergangsfrist in § 39 Abs. 4 Meldegesetz. Nach dieser Bestimmung sind die automatisiert geführten Melderegister bis spätestens Ende 1985 den Anforderungen des neuen Meldegesetzes anzupassen. Dies bedeutete für die Meldebehörden in Bremen und Bremerhaven eine grundlegende Überprüfung und ggf. Änderung ihrer automatisierten Verfahren. Während in Bremerhaven offensichtlich keine größeren Probleme bei der Umsetzung dieser Gesetzesbestimmung auftraten, ergaben sich in Bremen erhebliche Probleme und Verzögerungen, die dazu führten, dem Landesgesetzgeber eine Verschiebung der Frist auf Ende 1987 vorzuschlagen.

Der Landesbeauftragte hat sich gegen ein Hinausschieben dieser Übergangsfrist auf Wunsch nur einer Behörde ausgesprochen. Die Frist war nach Auffassung aller am damaligen Gesetzgebungsverfahren Beteiligten — wenn sie beachtet worden wäre — zur Anpassung des automatisierten Meldeverfahrens an das neue Melderecht ausreichend bemessen. Wenn neben dieser Anpassung noch weitere **Verwaltungserfordernisse**, wie z. B. eine völlige Neukonzeptionierung des automatisierten Melderegisters, Anschluß der Meldestellen an das automatisierte Melderegister, Realisierung von Personaleinsparungen, dazukommen, kann dies allein kein ausschlaggebendes Kriterium zur Änderung des Meldegesetzes sein. Durch frühzeitige Planung und verstärkten Personaleinsatz hätten die zusätzlichen Anforderungen aufgefangen werden können, ohne den Gesetzgeber unter faktischen Druck zu setzen.

Der Unterausschuß der Innendeputation hat über das Hinausschieben der Übergangsfrist des § 39 Abs. 4 Meldegesetz lange und kritisch debattiert. Letztendlich mußte er sich jedoch wegen des nicht rechtzeitig eingesetzten Verwaltungshandelns dem dadurch erzeugten faktischen Zwang beugen.

Wenn der Landesgesetzgeber dem Fristverlängerungswunsch der Meldebehörde Bremens — wie es den Anschein hat — nachkommt, dann sollte in der Beschlußfassung aber ausdrücklich auf die Einmaligkeit einer solchen Terminverschiebung und auf die rechtsstaatliche Verbindlichkeit gesetzlicher Regelungen hingewiesen werden.

- Weitere Vorschläge zur Novellierung des bremischen Meldegesetzes. Der Landesbeauftragte hat in die Beratungen des Unterausschusses weitere Vor-

schlage zur Novellierung des **bremischen** Meldegesetzes eingebracht, die teilweise bereits im 6. Jahresbericht angesprochen worden waren, zum Teil aber erst nach Änderung des Melderechtsrahmengesetzes durch den Bundesgesetzgeber realisierbar sind. Zum **Beispiel**:

- Präzisierung der Aufgaben der Meldebehörde und des Melderegisters
- Übermittlungsverbot des Ordnungsmerkmals
- Trennung von Meldewesen und Polizei
- Verzicht auf die generelle Erhebung und Speicherung der Seriennummer des Personalausweises und Passes
- Aufhebung der Bestimmungen über die Hotelmeldepflicht
- Aufhebung der Bestimmungen über die Meldepflicht in Krankenhäusern
- Streichung des Einsichtsrechts des Polizeivollzugsdienstes in die Krankenhausverzeichnisse, Ersetzung durch ein Auskunftsrecht (Änderung des § 28 Abs. 2 und 5 Meldegesetz)
- Streichung des § 30 Abs. 6 Meldegesetz und damit der Privilegierung der Datenübermittlungen innerhalb der Ortspolizeibehörden.

Von diesen Vorschlägen zur Novellierung des bremischen Meldegesetzes hat der Ad-hoc-Ausschuß lediglich die Streichung des § 30 Abs. 6 und die ausdrückliche melderechtliche Regelung des funktionalen Behördenbegriffs übernommen.

— **Neues Meldestellenkonzept in Bremen**

Die Aufgaben nach dem Meldegesetz werden in der Stadtgemeinde Bremen vom Sachgebiet „Einwohnermeldewesen“ im Stadt- und Polizeiamt und von insgesamt 27 dezentralen Meldestellen wahrgenommen. Im Zusammenhang mit den Sparbeschlüssen des Senats und der Neukonzeptionierung des automatisierten Melderegisters wurde der Vorschlag gemacht, die Zahl der dezentralen Meldestellen zu reduzieren, die verbleibenden Meldestellen an das zentrale ADV-System anzuschließen und ihnen zugleich die Aufgaben des Paßamtes zu übertragen.

Der Landesbeauftragte hat in seiner Stellungnahme darauf **hingewiesen**, daß er es begrüßt, wenn durch die Verringerung der Zahl der Meldestellen in Verbindung mit dem Übergang auf ein dezentrales automatisiertes Meldeverfahren die bisher in den Meldestellen bestehenden **Datenschutzprobleme**, wie z. B. offene Kartekastentröge, Gefahr des unkontrollierten Zugriffs auf die Meldekartei, mangelhafte Gewährleistung des Meldegeheimnisses während des Publikumsverkehrs, weitgehend beseitigt werden könnten. Auch die Trennung des Melderegisters vom Gewerberegister könne dabei eindeutig vollzogen werden. Hinsichtlich der Einbeziehung der Aufgaben des Paßamtes in die neuen Meldestellen sei jedoch darauf zu achten, daß die verschiedenen Aufgabenbereiche nicht vermischt und die bestehenden Zweckbindungs- und Übermittlungsregelungen beachtet werden.

5.2.1.3 Personenstands-, Paß- und Ausweiswesen

— **Maschinenlesbarer Personalausweis**

Bereits im letzten Jahresbericht hat der Landesbeauftragte unter Pkt. 5.3.1.3 die datenschutzrechtliche Problematik, die mit der Einführung eines maschinenlesbaren Personalausweises verbunden ist, herausgestellt. Inzwischen hat der Bundestag auf Antrag der Koalitionsfraktionen das für den 1. November 1984 vorgesehene Inkrafttreten des neuen Personalausweises ausgesetzt. Die Aussetzung war erforderlich geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 entschieden hat, in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dürfe nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden, dabei habe das Gesetz dem Grundsatz der Normenklarheit zu entsprechen. Daher sind die wesentlichen Merkmale einer Regelung im Gesetz selbst zu verankern. Der frühere Entwurf des Personalausweisgesetzes regelte nicht, daß der Personalausweis maschinenlesbar sein sollte. Ein Hinweis auf die Maschinenlesbarkeit ergab sich nur aus einem Muster des neuen Personalausweises, der als Anlage einer Rechtsverordnung zur Durchführung des Personalausweisgesetzes beigefügt war. Inzwischen sind jedoch Kritiker und Befürworter des maschinenlesbaren Personalausweises übereinstimmend der Ansicht, daß die Eigenschaft der Maschinenlesbarkeit ein wesentliches Merkmal und eine neue Qualität darstellt.

Am 23. Oktober 1984 haben die Koalitionsfraktionen des Bundestages einen neuen Gesetzentwurf vorgelegt, der die Maschinenlesbarkeit des neuen Personalausweises gesetzlich verankert und Inhalt, Zweck und Benutzung des bei den zuständigen örtlichen Behörden geführten Personalausweisregisters ausdrücklich gesetzlich regelt und eine Übermittlung aus diesen Registern nur in eng umschriebenen Fällen zuläßt. Allerdings ist nicht in allen Punkten den vorgetragenen Datenschutzanforderungen Rechnung getragen worden (vgl. insbesondere 7. Jahresbericht des Bundesbeauftragten, Pkt. 2.1).

Zwar wird den Grundsätzen der Normenklarheit und dem Prinzip der Wesentlichkeit stärker Rechnung getragen, bei Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit fehlt jedoch nach wie vor die überzeugende Begründung, weshalb der neue Personalausweis maschinenlesbar sein soll. Der von den Befürwortern der Maschinenlesbarkeit immer wieder genannte Hinweis auf die effektivere Verbrechensbekämpfung vermag nicht zu überzeugen angesichts der Tatsache, daß der Grenzverkehr in der letzten Zeit immer mehr geöffnet wurde und demnach erheblich weniger Kontrollen stattfinden und alle anderen Länder der EG bisher von der Einführung eines maschinenlesbaren Personalausweises absehen. Hinsichtlich der internationalen Verbrechensbekämpfung ergibt sich mit der Maschinenlesbarkeit keine Verbesserung. Auch die Absicht bzw. Möglichkeit, die bundesdeutschen Polizeifahrzeuge mit entsprechenden Lesegeräten auszustatten und in Verbindung mit dem maschinenlesbaren Personalausweis die inländische Verbrechensbekämpfung zu verbessern, ist nicht überzeugend. Zweifel an der Erforderlichkeit des maschinenlesbaren Ausweises wurden in der Öffentlichkeit bereits von vielen geäußert, u. a. auch vom Chef des BKA.

Der mit der Maschinenlesbarkeit verbundene Zeitgewinn wiegt die mit der umfassenden Kontrolle verbundenen Nachteile des neuen Ausweises nicht auf. Sollten jedoch erheblich mehr Kontrollen durchgeführt werden, stellt sich die Frage, ob diese verstärkte Kontrolle in einem demokratischen Rechtsstaat erforderlich ist. Solange die Erforderlichkeit der Maschinenlesbarkeit nicht hinreichend begründet ist, mangelt es an der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Außerdem hat der Deutsche Bundestag bei der Verabschiedung des Personalausweisgesetzes am 17. Januar 1980 in einer Entschließung die Bundesregierung u. a. ersucht, die Arbeiten zur Entwicklung bereichsspezifischer Datenschutzregelungen für die Sicherheitsbehörden nachdrücklich fortzusetzen. Insoweit bleibt die Aussage der Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern aktuell, wonach ein maschinenlesbarer Personalausweis unter Datenschutzgesichtspunkten nur hinnehmbar ist, wenn bereichsspezifische Regelungen im Sicherheitsbereich die bestehenden Unklarheiten und Mißverständnisse ausräumen und somit eine datenschutzgerechte Anwendung des Gesetzes sicherstellen. Dieser Forderung ist bisher in keiner Weise entsprechend Rechnung getragen worden.

— **Verwaltungsvorschriften zum Personenstandsgesetz**

Auf Bundesebene ist eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die sich mit den Mitteilungen im Personenstandswesen befaßt. Nach dem derzeitigen Stand werden Mitteilungen der Standesämter an andere öffentliche Stellen nach einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz (Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden) vorgenommen. Nach dem Grundsatz der Normenklarheit ist es jedoch angebracht, eine bereichsspezifische rechtsatzmäßige Regelung der Mitteilungen im Personenstandswesen zu erarbeiten, bei der u. a. auch die Zweckbindung der zu übermittelnden Daten festgelegt wird. Außerdem sollen die Mitteilungen auf ein notwendiges Maß verringert werden. Hierzu ist die Erforderlichkeit der beanspruchten Daten bei den Empfängern zu prüfen. Schließlich sei auf die Mitteilung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz hingewiesen, wonach nunmehr in einer Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz (6. DA-ÄndVwV) vorgesehen ist, daß

- die Pflicht des Standesbeamten, bei Eintragungen über umherziehende Personen ohne festen Wohnsitz die Kriminalpolizei zu unterrichten, künftig entfällt,
- Angaben über empfangene Versorgungsleistungen und deren Mitteilung an die Versorgungsämter künftig entfallen,
- bei einer Adoption eine Mitteilung des Standesbeamten an die Meldebehörde der leiblichen Eltern des adoptierten Kindes nicht mehr stattfindet.

Damit würde alten Forderungen der Datenschutzbeauftragten Rechnung getragen.

5.2.1.4 Kfz.-Zulassung/Führerschein

— Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (Fahrzeugregister)

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist dieses Gesetzesvorhaben von erheblicher Bedeutung, denn in einem zentralen Verwaltungsbereich, von dem fast jeder zweite Bürger betroffen ist, werden die Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung neu geregelt. Zunächst ist zu begrüßen, daß versucht wird, bestehende datenschutzrechtliche Regelungsdefizite für die Verarbeitung von Fahrzeug-, Halter- und Führerscheindaten durch eine bereichsspezifische Regelung zu beheben. Dies ist eine alte Forderung der Datenschutzbeauftragten und ist durch das Volkszählungsurteil nochmals eindringlich bestätigt worden. Dieses Gesetzesvorhaben ist zugleich ein erstes Beispiel dafür, wie die Anforderungen des Volkszählungsurteils vom Bundesgesetzgeber aufgenommen und konkret in rechtliche Regelungen umgesetzt werden. Es könnte hiermit Modellcharakter für eine Vielzahl weiterer Gesetze haben, die hinsichtlich ihrer personenbezogenen Datenverarbeitung als Konsequenz aus dem Volkszählungsurteil novelliert werden müssen.

Bedenkt man dies und prüft den vom Bundesverkehrsministerium vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (Fahrzeugregister), dann ist man enttäuscht. Mit dieser Novelle wird die derzeitige Praxis der personenbezogenen Datenverarbeitung im Bereich des Kfz.-Zulassungswesens und des Verkehrszentralregisters ohne jeden Abstrich, sogar mit erheblichen Ausweitungen, wie die automatisierten Direktabrufe/On-line-Zugriffe zeigen, festgeschrieben. Zweifelhaft sind Praktiken wie z. B. regelmäßige Datenübermittlungen an die Polizeibehörden, den Bundesnachrichtendienst, Verfassungsschutz und MAD werden legalisiert. Die Verwaltungsbedürfnisse und die Bedürfnisse der Sicherheitsbehörden dominieren auf der ganzen Linie. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht des betroffenen Kfz.-Halters und Führerscheinbesitzers bleibt fast vollständig auf der Strecke. Die Transparenz der Datenverarbeitung, insbesondere der Datenübermittlungen, wird für den Betroffenen allenfalls vordergründig erreicht, da spätestens nach erfolgter Datenübermittlung aus den Fahrzeugregistern bzw. dem Verkehrszentralregister diese Transparenz verlorengeht.

Im übrigen bringt diese Gesetzesnovelle nur eine Teilregelung: Die Regelungen für die Übermittlung von Daten aus dem Verkehrszentralregister des Kraftfahrtbundesamtes (KBA) sowie für die Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung von Führerscheindaten bei den örtlichen Führerscheinstellen bleiben aus datenschutzrechtlicher Sicht weiterhin unvollständig. Daneben werden durch neue Vorhaben wie z. B. den Führerschein auf Probe neue Datenspeicherungen und Datenflüsse erzeugt.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich im Berichtsjahr mehrfach mit diesem Gesetzesvorhaben beschäftigt. Zum vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (Fahrzeugregister) sind aus der Sicht des Landesbeauftragten folgende wesentliche Punkte kritisch anzumerken:

- Automatisierter Abruf von Daten aus dem Verkehrszentralregister durch Polizeidienststellen der Länder und Grenzkontrollbehörden des Bundes zwecks Prüfung der Berechtigung zum Führen eines Kraftfahrzeugs (§ 30a)

Das Verkehrszentralregister wird beim KBA geführt. Zweck, Inhalt und Nutzung dieses automatisierten Registers werden im Straßenverkehrsgesetz (§ 30) und in der Straßenverkehrszulassungsordnung (§ 13c) geregelt. Im Zusammenhang mit dem ZEVIS-Projekt ergab sich das Problem, daß die regelmäßige Übermittlung von Daten aus dem Verkehrszentralregister an die Polizeidienststellen der Länder und die Grenzkontrollbehörden des Bundes nicht zulässig ist. Dies soll durch die Einfügung des § 30a behoben werden. Datenschutzrechtlich wäre damit dieses Problem gelöst. Datenschutzpolitisch muß man jedoch sehen, daß hierdurch ein weiteres Mosaiksteinchen einer technischen Infrastruktur zur intensivierten Kontrolle des Bürgers zugelassen wird.

- Speicherung von Beruf oder Gewerbe für Zwecke der Verteidigung (§ 33 Abs. 2) und Nutzung, d. h. Übermittlung dieser Daten an die amtliche Statistik (§ 40 Abs. 1)

Der in diesen Bestimmungen verwendete Begriff „Zwecke der Verteidigung“

ist unbestimmt. Gemeint sind Maßnahmen nach dem **Bundesleistungsgesetz** oder darauf basierender Rechtsvorschriften. Betroffen sein sollen nur **Fahrzeughalter**, denen ein amtliches Kennzeichen zugeteilt ist, ausgenommen evtl. Krafträder und Personenkraftwagen.

Auch die Angabe des „Berufs“ bzw. des „Gewerbes“ ist unbestimmt oder willkürlich, da diese Angaben selten eindeutig bzw. klar und zudem häufig wechselnd sind. Ein Änderungsdienst für dieses Merkmal ist nicht vorgesehen. Das bedeutet, daß die zufällige Angabe eines solchen Merkmals bei der Anmeldung eines Fahrzeugs auf Dauer in den Registern bleibt. Möglicherweise führt dies sogar zu Rückfragen und Verwaltungsmaßnahmen bei widersprüchlichen Angaben eines Betroffenen (z. B. bei mehreren Fahrzeugen, bei Fahrzeugwechsel). Die Erforderlichkeit dieser Datenspeicherung, der ja eine entsprechende Datenerhebung beim Betroffenen vorausgehen muß, in den Fahrzeugregistern sollte nochmals geprüft werden.

Speicherung von Suchvermerken und Steckbriefnachrichten im zentralen Fahrzeugregister beim KBA über Beschuldigte, verurteilte oder vermißte Personen (§ 33 Abs. 4)

Diese Speicherung für Zwecke der Strafverfolgung oder der Strafvollstreckung erfolgt auf Veranlassung der hierfür zuständigen Behörden (Staatsanwaltschaften und Gerichte sowie die Polizeidienststellen des Bundes und der Länder). Hierdurch wird das zentrale Fahrzeugregister zur Hilfsdatei für die **Strafverfolgungs-** und **Strafvollstreckungsbehörden** bzw. die Polizeidienststellen; das KBA wird sozusagen zum Hilfsorgan dieser Behörden. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist vor allem zu kritisieren die Verquickung der verschiedenen Aufgabebereiche bzw. — um mit dem Bundesverfassungsgericht zu sprechen — die Durchbrechung der informationellen Gewaltenteilung.

Aus datenschutzrechtlicher und datenschutzpolitischer Sicht ist die Speicherung von Suchvermerken und Steckbriefnachrichten im zentralen (aber auch den örtlichen) Fahrzeugregistern abzulehnen. Damit könnten dann auch die Folgebestimmungen in § 40 Abs. 3 (Übermittlung dieser Merkmale) und § 43 Abs. 3 (Löschung dieser Daten) entfallen. Die genannten Behörden könnten gleiches, d. h. die unbekannte Anschrift der gesuchten Personen durch Einzelanfragen beim KBA ermitteln. Daneben soll dem Bundeskriminalamt nach den Plänen des **Bundesverkehrsministers** die Möglichkeit eines Datenabgleichs (**§ 35 Abs. 2**) mit den Daten des zentralen Verkehrsregisters eingeräumt werden.

- Übermittlung von Fahrzeug- und Halterdaten aus den Fahrzeugregistern (§ 35)

Diese Übermittlungsregelung umfaßt alle Datenübermittlungen außer den automatisierten Abrufen und den Einsichtnahmen in die örtlichen Fahrzeugregister, die in § 36 geregelt werden. Neben den Behörden, die bei der Kfz.-Zulassung unmittelbar tangiert sind, sollen — das Zweckbindungserfordernis durchbrechend — weitere Behörden die gespeicherten Fahrzeug- und Halterdaten erhalten. Aus datenschutzrechtlicher und aus datenschutzpolitischer Sicht wird zumindest die Erforderlichkeit der Datenübermittlung (§ 35 Abs. 1)

- für die Verfolgung von sonstigen Straftaten,
- für die Verfolgung von sonstigen Ordnungswidrigkeiten,
- für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und
- für die Erfüllung der dem Bundesnachrichtendienst bzw. Militärischen Abschirmdienst obliegenden Aufgaben

bezweifelt. Diese Übermittlungsvorgänge greifen unverhältnismäßig in das individuelle Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein und verletzen zudem den Grundsatz der Normenklarheit, da keine Differenzierung nach örtlichem oder zentralem Fahrzeugregister vorgenommen wird und die berechtigten Behörden in den meisten Fällen unbestimmt sind. Die Freistellung der Strafverfolgungs- und **Strafvollstreckungsbehörden**, der Finanzbehörden, der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes und der Behörden, die mit der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung betraut sind, von jeglicher Bindung an den Übermittlungszweck (§ 35 Abs. 1 1. Satz) bei Fällen von „erheblicher Bedeutung“ ist ebenfalls abzulehnen. Der Begriff „erhebliche Bedeutung“ ist zu unbestimmt und läßt sich von den Zu-

lassungsstellen bzw. dem KBA nicht eingrenzen. Soweit telefonische oder mündliche Anfragen dieser Art vorliegen, ist zudem die Kontrollierbarkeit derartiger Übermittlungsvorgänge durch die Datenschutzbeauftragten nicht möglich (keine oder nur unzulängliche Aufzeichnungen/Unterlagen).

Übermittelt werden dürfen nach dieser Bestimmung alle Fahrzeug- und Halterdaten, außer der Berufs- bzw. Gewerbeangabe, der Fahrtenbuchauflage, den Suchvermerken und Steckbriefnachrichten sowie etwaiger **Übermittlungs-** und Auskunftsperren. Eine Differenzierung des Datenumfanges nach den Aufgaben bzw. Funktionen der einzelnen Behörden und nach den konkreten Anlässen für derartige Auskunftsersuchen findet nicht statt.

Die Erforderlichkeit des Datenabgleichs (§ 35 Abs. 2) zwischen dem **Fahndungs-**datenbestand des **Bundeskriminalamtes** und dem zentralen Fahrzeugregister beim KBA sollte nochmals begründet werden. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob dies ein taugliches Mittel ist, da mit Haftbefehl oder durch Steckbrief gesuchte Personen wohl kaum den „Fehler“ begehen, ein Fahrzeug auf den eigenen Namen mit gültiger Anschrift zuzulassen. Zumindest sollten die Fälle, die in einen solchen Abgleich einbezogen werden, weiter eingegrenzt werden (nur mit Haftbefehl gesuchte Personen).

- Automatisierte Abrufe aus dem örtlichen bzw. dem zentralen Fahrzeugregister und Einsichtnahme in das örtliche Fahrzeugregister (§ 36)

Die gespeicherten Fahrzeug- und Halterdaten dürfen durch Abruf im automatisierten Verfahren (on line)

- an die Zulassungsstellen zur Beschleunigung der Fahrzeugzulassung,
- an die Polizeidienststellen des Bundes und der Länder zu vier bestimmten Zwecken und
- an die Zollfahndungsdienststellen

übermittelt werden. Offen ist noch, ob der Abruf nur unter Verwendung von Fahrzeugdaten oder auch unter Verwendung von Halterdaten erfolgen darf (Problematik der sog. **P-Anfrage** an das **ZEVIS**).

Aus datenschutzrechtlicher und datenschutzpolitischer Sicht stellt sich bei diesen regelmäßigen Datenübermittlungen in der Form des automatisierten Abrufs ganz besonders die Frage der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit dieses besonders gravierenden Informationseingriffs und der Normenklarheit. Vgl. insoweit die Bedenken zu § 35. Auch hier erfolgt keine Differenzierung nach örtlichem bzw. zentralem Fahrzeugregister und auch keine funktionsbezogene Differenzierung des für die **Übermittlung** zugelassenen Datenumfanges.

Die in § 36 Abs. 5 geregelte Einsichtnahme in das örtliche Fahrzeugregister — soweit dieses noch nicht automatisiert geführt wird — ist aus datenschutzrechtlicher Sicht abzulehnen, da dies nicht kontrollierbar ist.

Die **Protokollierungspflichten** zu Kontrollzwecken in § 36 Abs. 3 und Abs. 4 müßten ggf. noch präzisiert werden.

- Übermittlung von Halterdaten zur **Geltendmachung**, Sicherung oder Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche (§ 39 Abs. 3)

Als Beispiel sei hier die Datenübermittlung an das **Bundesverwaltungsamt** in Köln bei säumiger **BaföG-Darlehnsrückzahlung** genannt. Ein solcher Übermittlungstatbestand ist ebenfalls als unverhältnismäßiger **Informationseingriff** und wegen Nichtbeachtung des Prinzips der Normenklarheit abzulehnen. Derartige Übermittlungsvorgänge sollten nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig sein. Es stellt sich zudem die Frage, ob die Privilegierung der öffentlich-rechtlichen Ansprüche gegenüber möglicherweise noch bedeutenderen privatrechtlichen Ansprüchen wie z. B. Unterhaltsansprüchen akzeptabel ist.

Der Landesbeauftragte hat den Senator für Inneres gebeten, diese Bedenken bei den weiteren Beratungen des Gesetzentwurfes und im Bundesrat zur Geltung zu bringen. Außerdem hat er dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft diese Bedenken vorgetragen.

— **Führerschein auf Probe**

Der Bundesminister für Verkehr hat im Berichtsjahr einen weiteren Gesetzentwurf zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes sowie des Fahrlehrergesetzes in

die verwaltungsinterne Abstimmung **eingebra**cht, der aus der **Sicht** des Datenschutzes ebenfalls von erheblichem Gewicht ist. Mit dieser Änderung des Straßenverkehrsgesetzes soll u. a. die Rechtsgrundlage für die Einführung eines Führerscheins auf Probe für Fahranfänger geschaffen werden. Im einzelnen ist an folgendes gedacht:

- Jeder Fahranfänger soll sich in den ersten zwei Jahren nach Erwerb der Fahrerlaubnis besonders bewähren. Diese Zeit soll deshalb als Probezeit gelten.
- Die Fahrerlaubnis wird nicht auf die Dauer der Probezeit **befristet**; es wird vielmehr ein Vermerk über den Ablauf der Probezeit auf dem Führerschein angebracht.
- Von mangelnder Bewährung eines Fahranfängers wird ausgegangen, wenn dieser während der Probezeit Verkehrszu widerhandlungen begeht. Die Verkehrszu widerhandlungen werden zu diesem Zweck nach ihrer Gewichtigkeit gruppiert.
- Nichtbewährung innerhalb der Probezeit soll je nach Häufigkeit der begangenen Verkehrszu widerhandlungen durch die Teilnahme an einem Nachschulungskurs, die Wiederholung der theoretischen Fahrerlaubnisprüfung oder die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Eignungsgutachtens geahndet werden. Zur Teilnahme an einem Nachschulungskurs soll z. B. bereits derjenige verpflichtet sein, der innerhalb der Probezeit eine gewichtige oder zwei einfachere Verkehrszu widerhandlungen begangen hat.
- Die Maßnahmen der örtlichen Straßenverkehrsbehörden sollen über das Verkehrszentralregister des Kraftfahrtbundesamtes gesteuert werden, das zu diesem Zweck um die **zusätzlichen** Daten der Fahranfänger erweitert wird. Das Verkehrszentralregister beim Kraftfahrtbundesamt soll also **zusätzlich die** Daten aller Fahranfänger speichern und den verschiedenen Stellen und Behörden zur Verfügung stellen.

Aus der Sicht des Datenschutzes sind gegen **dieses** Vorhaben, d. h. die Einrichtung und Führung einer neuen zentralen Datei (der ca. 3 Millionen Fahranfänger) sowie die damit verbundenen Datenflüsse und **Datenübermittlungen** erhebliche Vorbehalte anzumelden. Selbst wenn man die Notwendigkeit eines Führerscheins auf Probe bejaht, bleibt die Frage nach der Notwendigkeit bzw. Erforderlichkeit einer zentralen Datei der Fahranfänger beim Kraftfahrtbundesamt. Denkbar und dem föderalen Staatsaufbau und Verwaltungsvollzug angepaßter wären dezentrale Dateien, Register, Karteien bei den örtlichen Führerscheinstellen oder ein zeitlich befristeter, vorläufiger Führerschein, ein wirklicher Führerschein auf Probe. Es besteht die große Gefahr, daß die zentrale Datei der Inhaber eines Probeführerscheins den Einstieg in eine umfassende zentrale Speicherung aller Führerscheininhaber darstellt, selbst wenn dies im Augenblick nicht beabsichtigt sein sollte. Der Sog der Technik in Verbindung mit dringenden Verwaltungserfordernissen wird dies wohl zwangsläufig zur Folge haben. Sofern man die Einrichtung und Führung einer zentralen Datei der Fahranfänger beim Kraftfahrtbundesamt in Flensburg für erforderlich hält, bleibt außerdem noch die Frage nach der Notwendigkeit bzw. Erforderlichkeit bestimmter zu erhebender und zu speichernder Daten sowie bestimmter Datenübermittlungen und Mitteilungsdienste.

Der Landesbeauftragte bittet den Senat, die mit dem Führerschein auf Probe verbundenen datenschutzrechtlichen Bedenken dem Bund gegenüber zu vertreten.

— **Regelmäßige Übermittlung von Kfz.-Zulassungsdaten an das Landeskriminalamt Bremen/an die Vollzugspolizei in Bremen**

Im Zusammenhang mit der Automatisierung der Kfz.-Zulassung in der Stadt Bremen hält es die Vollzugspolizei für notwendig, über ein Datensichtgerät selbst unmittelbar auf die Kfz.-Zulassungsdaten zugreifen zu können (regelmäßige Datenübermittlung im Wege des automatisierten Direktabrufs). Begründet wird dieser Wunsch einerseits mit polizeilichen Aufgaben und andererseits mit den Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes.

Der Landesbeauftragte hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach unter Hinweis auf die bestehende Rechtslage (§ 26 Abs. 5 StVZO) gegen eine regelmäßige Übermittlung von Kfz.-Zulassungsdaten im Wege des automatisierten Direktabrufs an die Vollzugspolizei ausgesprochen. Dies geschah zuletzt bei den Beratungen über das diesbezügliche **ADV-Verfahren (FAZID)** im Ausschuß für ADV. Der Landesbeauftragte hält bei der derzeitigen Rechtslage weiterhin an seiner

Auffassung fest, daß regelmäßige Datenübermittlungen aus der **Kfz.-Zulassungsdatei** an andere Behörden und Stellen nicht zulässig sind. Die Vollzugspolizei kann nur im Einzelfall auf Antrag von der **Kfz.-Zulassungsstelle** Auskunft über Fahrzeuge, Halter und Versicherungen erhalten. Der Landesbeauftragte bittet den Senator für Inneres, die **Kfz.-Zulassungsstellen** im Lande Bremen auf diese Rechtslage hinzuweisen. Inwieweit der Bundesgesetzgeber die Rechtslage ändern will, bleibt abzuwarten.

5.2.1.5 Innere Sicherheit

— Entnahme von Blutproben nach §§ 81a, 81c StPO

Aufgrund einer Eingabe hatte sich der Landesbeauftragte mit der Frage zu befassen, wie Unterlagen über eine Blutentnahme (§ 81a, § 81c Abs. 2 StPO) bei den zuständigen Behörden in Bremen behandelt werden, wenn das Ergebnis der Untersuchung keine alkoholbedingte Beeinträchtigung ergibt.

Im Fall der Blutentnahme werden zwei Vordrucksätze verwendet, der erste Vordruck (Protokoll und Antrag zur Feststellung des Alkohols im Blut) enthält die Angaben des einschreitenden Beamten der Vollzugspolizei (Teil A), die des blutentnehmenden Arztes (Teil B) und die Angaben des Blutalkohollabors (Teil C). Vom Labor wird dieser Vordruck an die Vollzugspolizei zurückgesandt, die einen zweiten Vordrucksatz (Kosten einer Blutentnahme und Blutuntersuchung) ausfüllt und beide Vordrucke der Kostenabrechnungsstelle zur rechnerischen Überprüfung zuleitet. Bei der Kostenabrechnungsstelle verbleibt ein Beleg des Kostenvordrucks, ein weiterer geht an die Landeshauptkasse zur Kostenabrechnung, während der letzte Beleg zusammen mit dem Protokoll- und Antragsvordruck der Vollzugspolizei zugeleitet wird, die beide Vordrucke zu ihrer Ermittlungsakte nimmt und diese nach Abschluß der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft übersendet.

Das Ergebnis der Blutuntersuchung hat auf das eben geschilderte Verfahren keinen Einfluß. Weitere Entscheidungen — evtl. eine Einstellung des Verfahrens — trifft die zuständige Staatsanwaltschaft. Die Aufbewahrung bzw. Speicherung richtet sich nach den bundeseinheitlichen Bestimmungen über die Aufbewahrungsfristen für das Schriftgut der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaften und der Justizvollzugsbehörden (Aufbewahrungsbestimmungen). Im automatisierten Verfahren der Staatsanwaltschaft bleiben eingestellte Vorgänge fünf Jahre, nachdem das Verfahren abschließend bearbeitet wurde, im Direktzugriff gespeichert; danach erfolgt eine Auslagerung und Archivierung auf Magnetband. Die Datenbestände sind insgesamt 10 Jahre aufzubewahren. Der Landesbeauftragte hat Zweifel, ob die Speicherdauer bei Untersuchungen, die keine alkoholbedingte Beeinträchtigung ergeben haben, aufrechterhalten bleiben kann.

— Datentübermittlung der Polizei (Staatschutz) an in- und ausländische Nachrichtendienste

Aus Presseberichten und Eingaben an den Hamburgischen Datenschutzbeauftragten war dem Landesbeauftragten bekannt geworden, daß Staatsschutzabteilungen der Polizeien in der Bundesrepublik regelmäßig an in- und ausländische Nachrichtendienste sowie an andere **Landeskriminalämter** sog. „Informationsberichte“ mit diversen personenbezogenen Informationen verteilen sollen. Hamburgs Innenminister hatte dazu in einer Aktuellen Stunde der Hamburgischen Bürgerschaft erklärt, daß es sich hier nicht um eine hamburgische Spezialität handle, sondern bundesweit so verfahren würde.

Der Senator für Inneres teilte dem Landesbeauftragten auf Anfrage hierzu mit, daß die Staatsschutzabteilungen im Lande Bremen zwar Jahresberichte als Tätigkeitsnachweise fertigen, jedoch in diesen Berichten keine personenbezogenen Daten enthalten seien. Auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der GRÜNEN vom 2. November 1984 zu vertraulichen Informationsberichten der Staatsschutzbehörden teilte der Senat am 20. November 1984 (Bremische Bürgerschaft, Drs. 11/286) u. a. folgendes mit:

„Zwischen Bund und Ländern findet ein regelmäßiger Informationsaustausch in Fragen der Sicherheit statt. Dieser Informationsaustausch besteht seit Jahren und enthält sowohl zusammenfassende Lageberichte als auch Einzelberichte. Die Berichte aus den Staatsschutzabteilungen der Polizei im Lande Bremen sind abstrakt und enthalten keine personenbezogenen Daten. Die Berichte des **Landesamtes** für Verfassungsschutz können auch personenbezogene Daten enthalten.

Die Informationen der Staatsschutzabteilungen der Bremer Polizeien richten sich

nur an Bundes- und Landesbehörden, die Berichte des Landesamtes für Verfassungsschutz können sich auch an ausländische Stellen richten, deren Anlagen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland betroffen sein können. Die Berichte gehen nur an solche Behörden, in deren Zuständigkeit die Informationen gehören.

Der Informationsaustausch ist gegenseitig. Diese Berichte zu bewerten, ist Sache der berichtenden Stelle. Ob ausländische Stellen im Lande Bremen Berichte aus anderen Bundesländern oder von Bundesbehörden erhalten, ist dem Senat nicht bekannt“.

Der Vorgang war zum Ende des Jahresberichtes noch nicht abgeschlossen. Der Landesbeauftragte wird den Sachverhalt weiter prüfen.

— **Friedenswoche in Bremerhaven, Oktober 1983**

Im Rahmen der Hafensperre und der Friedensdemonstration vom 13. bis 15. Oktober 1983 in Bremerhaven wurden von der Ortschaftsbehörde mehrere Ermittlungsverfahren eingeleitet. Dies nahm der Landesbeauftragte zum Anlaß zu prüfen, wie die dabei erhobenen personenbezogenen Informationen von Störern und Tatverdächtigen verarbeitet worden sind. An den Sperrstellen wurden im Laufe des 13. Oktober 1983 u. a. folgende polizeiliche Einsätze durchgeführt: Am Vormittag fand eine Räumung der Sperrade am Zolltor Rotersand statt. Im Zuge dieser Maßnahme nahm die Polizei 61 Personen in Gewahrsam, während weitere ca. 150 Personen mit Polizeifahrzeugen außerhalb der Stadtgrenze transportiert und dort entlassen wurden. Während die Polizei Personalien der letztgenannten ca. 150 Personen nicht festhielt, stellte sie dagegen von den 61 in Gewahrsam genommenen Personen vor der Entlassung aus dem Gewahrsam die Personalien fest. Die Unterlagen über diese Personalienfeststellung sind inzwischen vernichtet worden, da gegen die Teilnehmer an der Sperrade Rotersand keine Verfahren eingeleitet wurden.

Bei der am selben Tag durchgeführten Räumung der Sperrade in Weddewarden (Wurster Straße Nord) nahm die Polizei 67 Personen in Gewahrsam, die sie nach erfolgter Personalienfeststellung entließ. Gegen diese Personen wurde jeweils ein Strafverfahren wegen Verstoßes nach § 240 StGB (Nötigung) eingeleitet. Diese Verfahren sind jedoch in allen Fällen entweder nach § 153 Abs. 1 StPO (in 64 Fällen) oder nach § 153b Abs. 2 StPO (in drei Fällen) eingestellt worden. Diese Einstellungsverfügungen sind mittlerweile in das polizeiliche Informationssystem Anzeigen (ISA) mit den entsprechenden Lösungsfristen eingegeben worden.

Gegen 16 weitere Demonstrationsteilnehmer sind Ermittlungsverfahren wegen Landfriedensbruchs, gefährlichen Eingriffs in den Straßenverkehr, Gefangenenerbefreiung und gefährlicher Körperverletzung eingeleitet worden. Die Verfahren sind zum Teil noch nicht abgeschlossen,

Die Bearbeitung der staatsanwaltschaftlichen Einstellungsmitteilungen durch die Polizei ist so zeitnah zu gestalten, daß dies im ISA auch frühzeitig gelöscht bzw. die Speicherdauer vermerkt werden kann.

— **Bereinigung der Staatsschutzkartei in Bremerhaven**

Bei einer Prüfung der Ortschaftsbehörde Bremerhaven stellte der Landesbeauftragte fest, daß in der Staatsschutzkartei Personen aufgenommen waren, deren Speicherung nicht von den Aufgaben- und Befugnisnormen der Polizei gedeckt war.

Inzwischen ist die Staatsschutzkartei im 5. Kommissariat bereinigt und die Speicherung auf solche Personen beschränkt worden, deren Aufnahme in die Kartei zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist.

— **Speicherung von Tatvorwürfen anläßlich von Demonstrationen**

Zwei Bremer Mitglieder der Deutschen Friedensunion erfuhren von gegen sie geführte Ermittlungen im Zusammenhang mit Friedensdemonstrationen erst, als sie gemäß § 34 Bremisches Polizeigesetz beim Stadt- und Polizeiamt um Auskunft über möglicherweise über sie gespeicherte Daten baten. Gegen beide war im Dezember 1983 wegen Nötigung und Verstoßes gegen § 25 des Versammlungsgesetzes ermittelt und die Akte an die Staatsanwaltschaft abgegeben worden, ohne daß die Betroffenen davon wußten. Selbst von der Einstellung des Verfahrens gemäß § 153 StPO wegen Geringfügigkeit in einem Fall erhielt der Betroffene keine Kenntnis, hinterläßt allerdings im polizeilichen Informationssystem eine

„Datenspur“, da der Vorgang erst für das Jahr 1989 zur Prüfung und Aussonderung vorgemerkt ist.

Zu diesem Sachverhalt ist zunächst anzumerken, daß seit der Reform der Strafprozeßordnung in den 70er Jahren die Möglichkeit besteht, Verfahren gegen Beschuldigte vor Erhebung der Klage einzustellen, ohne daß der Beschuldigte von Ermittlungen gegen ihn oder von einer Einstellung des Verfahrens unterrichtet werden muß (vgl. § 170 Abs. 2 StPO).

In kriminalpolizeilichen personenbezogenen Sammlungen bleibt allerdings beispielsweise ein Ermittlungsvorgang, von dessen Verfolgung gemäß § 153 StPO wegen Geringfügigkeit abgesehen wurde, grundsätzlich fünf Jahre gespeichert.

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß bei Verfahren dieser Art zum einen der Verzicht auf das rechtliche Gehör des Betroffenen, zum anderen die längerfristige Speicherung im Informationssystem der Polizei problematisch ist.

Das Recht des Bürgers auf „informationelle Selbstbestimmung“ erfordert Transparenz der Datenerfassung und -Verarbeitung in diesen Bereichen. Daher ist es notwendig, die Regelungen der Aufbewahrungsdauer in den Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (**KpS-Richtlinien**) sowie den dazu ergangenen Ausfüllungserlaß zu überdenken und derartige Fallkonstellationen auch bei der Erarbeitung bereichsspezifischer Datenschutzregelungen im Strafverfahrensrecht mit zu berücksichtigen. Aufgrund derartiger Fallgestaltungen, in denen der Bürger nicht in der Lage ist darzustellen, ob er diese Tat begangen hat und selbst wenn er sie begangen hätte, sie nach § 153 StPO wegen Geringfügigkeit eingestellt worden wäre, regt der Landesbeauftragte an, die Speicherdauer in den KpS-Richtlinien auf zwei Jahre zu verkürzen.

— Einsatz von Video-Kameras an Kontrollstellen **zu Verkehrslenkungs-** bzw. zu Lehrzwecken bei Großdemonstrationen etc.

Der gerade bei Großdemonstrationen vermehrt zu beobachtende Einsatz von Video-Kameras veranlaßte den Landesbeauftragten, an den Senator für Inneres eine Anfrage über deren Einsatz und die Dauer der Aufbewahrung, Verwendung und Weitergabe von Aufzeichnungen zu richten.

Die Anwendungen von Video-Kameras sind vielfältiger Art und umfassen neben der Verkehrsüberwachung, Dokumentation bedeutsamer (**Groß-)Ereignisse** auch die Beweissicherung im Rahmen der Strafverfolgung, Identifizierung von Verdächtigen und Beschuldigten sowie die Heranziehung von Aufzeichnungen zur Beweissicherung für die Zwecke des Erkennungsdienstes.

Aus der Antwort des Senators für Inneres geht nicht deutlich hervor, ob Aufzeichnungen, die für einen bestimmten Zweck angefertigt wurden, auch allein für diesen Zweck verwendet werden oder ob unter Umständen später eine andere Verwertung in Betracht kommen kann, wenn sich ein Bedarf herausstellen sollte (**Beispiel: Aufnahmen zu Dokumentationszwecken werden zur Identifizierung von Verdächtigen herangezogen**).

Der Landesbeauftragte vertritt die Auffassung, daß Informationen, die nicht zum Zweck personenbezogener Verarbeitung erhoben worden sind, nur bei Vorliegen enger Voraussetzungen personenbezogen verwertet werden dürfen, etwa zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr oder zur Bekämpfung der in § 138 StGB genannten Straftaten.

— Arbeitskreis „Bereichsspezifische Datenschutzregelungen im Polizeirecht und Strafverfahrensrecht“

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben in einem Arbeitskreis unter Vorsitz des Bremer Landesbeauftragten einen internen Entwurf bereichsspezifischer Datenschutzregelungen im Polizeirecht erarbeitet und auf der Grundlage dieses Regelungsentwurfes allgemeine Anforderungen an Datenschutzregelungen im Polizeirecht aufgestellt.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat am 24. Januar 1985 den als Anlage 3 abgedruckten Beschluß gefaßt.

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß eine Novelle des Bremischen Polizeigesetzes dann sinnvoll ist, wenn sich in anderen Ländern eine Regelung abzeichnet, die in Bremen zu Verbesserungsüberlegungen Anlaß geben kann.

Der Arbeitskreis wird sich auf den nächsten Sitzungen mit bereichsspezifischen

Datenschutzregelungen der Verfassungsschutzgesetze, des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGS), des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (BKAG) und im Strafverfahrensrecht befassten.

— Informationssystem der Polizei „ISA“

Im 6. Jahresbericht wurde das Informationssystem der Polizei „ISA“ unter Pkt. 5.3.1.4 vorgestellt und auf die zum Zeitpunkt des Einsatzes — im Januar 1984 — fehlende Errichtungsanordnung, Dokumentation und Freigabebescheinigung hingewiesen.

Die Errichtungsanordnung ist dem Landesbeauftragten im März 1984 mit der Bitte um Stellungnahme übersandt worden, und er hat im Mai 1984 im Rahmen einer mündlichen Besprechung zu den nachfolgenden Regelungen Bedenken geäußert:

— Betroffener Personenkreis

In die Datei ISA werden u. a. neben Beschuldigten im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens und Tatverdächtigen auch gefährdete Personen, Anzeigerstatter, Hinweisgeber, Zeugen, Geschädigte/Opfer sowie Personen aufgenommen, die in die Aufnahme in ISA eingewilligt haben. Außerdem werden sog. „andere Personen“ gespeichert, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß dies zur Aufklärung oder vorbeugenden Bekämpfung schwerwiegender Straftaten, zur Ergreifung von zur Festnahme gesuchten Personen oder zur Abwehr einer im einzelnen Fall bestehenden erheblichen Gefahr erforderlich ist.

Eine Speicherung von Daten z. B. von Hinweisgebern, Zeugen, Anzeigerstattern, anderen Personen, also nicht Tatverdächtigen, in einem Polizei-Informationssystem, das den Direktzugriff ermöglicht, wirft datenschutzrechtlich die Frage auf, inwieweit dies für unbescholtene Bürger zumutbar ist. Zwar können nach den bundeseinheitlichen und vom Senator für Inneres am 20. Februar 1981 in Kraft gesetzten Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS-Richtlinien) Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse dieser Personen aufgenommen werden, jedoch soll der Umfang des zu speichernden Personenkreises im Rahmen einer grundlegenden Erörterung über die KpS-Richtlinien zwischen dem Senator für Inneres und dem Landesbeauftragten aufgegriffen werden. Der Landesbeauftragte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß beispielsweise nach den Dateienrichtlinien des Bundes gemäß Nr. 4.2.10 die Aufnahme von Anzeigerstattern, Hinweisgebern und Zeugen nur im Rahmen zeitlich befristet geführter Spurendokumentationssysteme vorgesehen ist.

— Übermittlung der Daten

Die zunächst nach der Errichtungsanordnung der Schutz- und Kriminalpolizei eingeräumte Möglichkeit, orientiert am Grundsatz der Erforderlichkeit den gesamten Datenbestand abzufragen, ist aufgrund der vom Landesbeauftragten geäußerten Bedenken eingegrenzt worden. Im Rahmen der Sachbearbeitung haben das Stadt- und Polizeiamt Bremen, die Ortpolizeibehörde Bremerhaven, das Landeskriminalamt Bremen und die Wasserschutzpolizei Bremen Zugriff auf den Gesamtdatenbestand, während beim ersten Angriff nur die Personen-, Fall- und Ordnungsdaten von **Beschuldigten/Tatverdächtigen** abgerufen werden können.

— Protokollierung der Zugriffe auf die Datei

Eine Protokollierung war ursprünglich in der Errichtungsanordnung nicht vorgesehen. Der Landesbeauftragte hielt jedoch eine Protokollierung der Zugriffe auf die Datei zu Überprüfungs Zwecken für erforderlich. Hierbei galt es zu berücksichtigen, die in der Anfertigung von Protokollen liegende Gefahr der Erstellung von Bewegungsprofilen durch die Polizei auszuschließen. Die nunmehr gefundene Regelung sieht eine Protokollierung mit Hilfe des **IMS-Logbandes** im Rechenzentrum der bremischen Verwaltung vor, für das die Polizei keine Zugriffsberechtigung besitzt.

— Speicherung sog. Anhaltemeldungen

Gegen eine Speicherung sog. Anhaltemeldungen im Informationssystem ISA, deren Speicherungsfrist nach Nr. 11.2.6 der Errichtungsanordnung ein halbes Jahr betragen sollte, erhob der Landesbeauftragte besonders deswegen Bedenken, weil unbeteiligte Bürger erfaßt werden können. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist Datenspeicherung auf Vorrat unzulässig. Die Rechtfertigung, daß die Speicherung aus kriminalistischen Gründen notwendig sei, ist daher nicht haltbar.

5.2.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

- Mehrere Bürger fragten an, ob es zulässig sei, daß bei einer **Verlängerung des Reisepasses** dieser zunächst der Kriminalpolizei und der Staatsanwaltschaft vorgelegt wird, zumal sie strafrechtlich noch nie in Erscheinung getreten seien.

Nach § 7 Abs. 1b des Gesetzes über das Paßwesen ist der Paß zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme **rechtfertigen**, daß der Paßbewerber sich einer Strafverfolgung oder Strafvollstreckung, die im Inland gegen ihn schwebt, entziehen will. Um von solchen Tatsachen Kenntnis zu erlangen, fragt die Verwaltungspolizei vor der Ausstellung oder Verlängerung von Reisepässen bei der Kriminalpolizei an, ob derartige Strafverfahren vorliegen. In den Fällen, in denen von der Kriminalpolizei Bedenken geäußert werden, eine Mitteilung erfolgt ohne Angabe der Verfahren oder Straftatbestände, weist die Verwaltungspolizei den Betroffenen darauf hin und verlangt von ihm eine Bescheinigung der Staatsanwaltschaft, daß Fluchtgefahr oder andere Versagungsmerkmale nicht bestehen. Eine andere Möglichkeit der Paßbehörde, von Versagungsgründen zu erfahren, wird derzeit nicht gesehen. Insoweit ist die Anfrage an die Kriminalpolizei zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe der Verwaltungspolizei nicht zu beanstanden.

- **Das Ortsamt Horn-Lehe** betrachtete bisher Antragsteller für einen Berechtigungsschein als Wohnungssuchende und gab ihre personenbezogenen Daten (Namen, Anschrift, Telefonnummer u. a.) an **Wohnungsbaugesellschaften** weiter. Das Ortsamt wollte mit dieser Datenweitergabe den Berechtigungsscheininhabern bei der Wohnungssuche behilflich sein.

Nachdem der Landesbeauftragte dieses Verfahren als datenschutzrechtlich nicht zulässig bezeichnet hat, hat der Senator für Inneres die Ortsämter insgesamt aufgefordert, hiervon Abstand zu nehmen, es sei denn, der Antragsteller hat in eine solche Datenübermittlung eingewilligt.

- **Das Ortsamt Osterholz** hat den Landesbeauftragten gebeten zu prüfen, ob es datenschutzrechtlich zulässig sei, vom Amt für Wohnung und Städtebauförderung Namen und Anschriften von **Mitbürgern** in diesem Stadtteil, die aus der DDR umgesiedelt sind, zu erhalten. Zweck dieser Datenübermittlung sollte eine stärkere Integration dieses Personenkreises sein. Die Daten des betroffenen Personenkreises befinden sich beim Amt für Wohnung und Städtebauförderung, weil es sich um Wohngeldempfänger handelt.

Die Auszahlung von Wohngeld stellt eine Sozialleistung nach § 26 SGB I dar und unterliegt im Zusammenhang mit den personenbezogenen Daten der Antragsteller dem Sozialgeheimnis nach § 35 SGB I. Eine Offenbarung ist nur zulässig, soweit der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat oder soweit eine gesetzliche **Offenbarungsbefugnis** vorliegt. Die angestrebten Integrationsbemühungen erfüllen nicht die Voraussetzungen der gesetzlichen Offenbarungsbefugnis, so daß die Einwilligung des Betroffenen im Einzelfall vorliegen muß.

- Einem Bundeswehrangehörigen ist die Fahrerlaubnis für verschiedene Klassen von der Bundeswehr aus gesundheitlichen Gründen nach fachärztlichem Gutachten entzogen worden. Den **Entzug der Fahrerlaubnis** hat die Zentrale Militärkraftfahrstelle Düsseldorf sowohl dem Kraftfahrtbundesamt in Flensburg als auch der Führerscheinstelle Bremen unter Angabe der Gründe mitgeteilt. Die Führerscheinstelle Bremen hat daraufhin den Bundeswehrangehörigen aufgefordert, beim Kreiswehersatzamt eine Bescheinigung zu beantragen, die die näheren Gründe für den Fahrerlaubnisentzug beschreibt, damit entschieden werden **kann**, ob auch die zivile Fahrerlaubnis entzogen werden muß. Bringt der Betroffene eine entsprechende Mitteilung nicht bei, wird er aufgefordert, sich einer amtsärztlichen Untersuchung zu unterziehen. Nachdem der Amtsarzt des zuständigen Kreiswehersatzamtes im vorliegenden Fall der Führerscheinstelle Bremen den Sachverhalt geschildert hatte, wurde der Entzug des zivilen Führerscheins nicht notwendig.

Der Landesbeauftragte hält dieses Meldeverfahren für unverhältnismäßig, wenn z. B. jemand wegen mangelnder Sehfähigkeit mit Infrarotgeräten bei Nacht den Entzug einer Panzerführerscheinklasse hinnehmen muß, was seine Eignung zur Führung privater Pkw in keiner Weise beeinträchtigt. Da an diesem Meldeverfahren Stellen des Bundes beteiligt sind, hat der Landesbeauftragte dem Bundesbeauftragten den Sachverhalt vorgetragen. Dieser hat mitgeteilt, daß die Zentrale Militärkraftfahrstelle nicht hinreichend beurteilen kann, ob bei Vorliegen gesundheitlicher Gründe, die den Entzug von militäri-

sehen Fahrerlaubnissen rechtfertigen, auch der Entzug ziviler Fahrerlaubnisse erforderlich ist. Vertreter des zuständigen Bundesministers der Verteidigung hätten jedoch ihre Unterstützung durch den gemeinsamen Beirat für Verkehrsmedizin bei der Erarbeitung entsprechender Dienstanweisungen angeboten. Außerdem habe der Bundesminister für Verkehr zugesagt, aus Gründen der Rechtsklarheit eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die als Ergänzung der Straßenverkehrszulassungsordnung die Übermittlung der Entscheidung über die Entziehung einer Sonderfahrerlaubnis an die zivilen Fahrerlaubnisbehörden regelt.

- Im Berichtszeitraum erhielt der Landesbeauftragte mehrere Eingaben, die die Speicherung personenbezogener Daten bei den Polizeibehörden betrafen. In jedem Fall hat der Landesbeauftragte die Betroffenen auf ihr Recht hingewiesen, gemäß § 34 **Bremisches Polizeigesetz** einen Antrag auf **Auskunft bzw. Akteneinsicht** gegenüber den zuständigen Polizeibehörden zu stellen.

Unabhängig von diesem Auskunftsanspruch eines betroffenen Bürgers bleibt jedoch die Kompetenz des Landesbeauftragten zu prüfen, ob datenschutzrechtliche Bestimmungen bei der Informationsverarbeitung der Polizei verletzt sind, und darauf hinzuwirken, daß personenbezogene Daten unter Umständen aus den Datensammlungen der Polizei gelöscht bzw. vernichtet werden.

5.3 Rechtspflege und Strafvollzug

5.3.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarf

Im Bereich der Justiz gibt es einen erheblichen Bedarf an Datenschutzregelungen, der seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsurteil grundsätzlich auch von den Justizverwaltungen anerkannt wird. Daß hier vor der Schaffung von endgültigen Regelungen noch eine Menge Arbeit zu leisten ist, steht außer Frage. Die Arbeiten sind in einigen Bereichen schon fortgeschritten, zum größten Teil stehen sie aber noch am Anfang. Um nur die wesentlichsten Bereiche zu nennen, ist auf die **Vorschriften** der Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi), Mitteilungen in Strafsachen (MiStra), Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) bei Gerichten und bei Staatsanwaltschaften und die Berichtspflichten in Strafsachen (vgl. 4. Jahresbericht, Pkt. 5.2.8.3) hinzuweisen. Auch im Bereich des Strafvollzuges und der Bewährungshilfe wird beabsichtigt, die dort geltenden Regelungen auf ihre datenschutzrechtliche Zulässigkeit hin zu überprüfen.

5.3.1.1 Regelungen im Strafvollzug

So hat der Strafvollzugausschuß der Länder im Oktober 1984 den Bundesminister der Justiz gebeten, Vorschläge für die Änderung des Strafvollzugsgesetzes zu erarbeiten, die den Erfordernissen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Volkszählungsgesetz Rechnung tragen. Die Landesjustizverwaltungen wollen den BMJ bei diesen Bemühungen unterstützen. Darüber hinaus soll ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch über aktuelle Fragen des Datenschutzes im Strafvollzug regelmäßig stattfinden. Schließlich sei noch zu vermerken, daß auch einige Vordrucke der Vollzugsgeschäftsordnung unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten überarbeitet werden.

5.3.1.2 Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

Die Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) ist eine Verwaltungsvorschrift, die in Verfahren der streitigen Zivilgerichtsbarkeit und der freiwilligen Gerichtsbarkeit die Gerichte anweist, welche Mitteilungen sie im einzelnen von Amts wegen vorzunehmen haben. 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. Sie haben in ihrem Beschluß vom 6./7. Juni 1984 folgende Punkte **hervorgehoben**:

- 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 Verhältnismäßig-

keit 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.

- 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.
- 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.
- Außerdem sollte besonders darauf geachtet werden, daß
 - Datenübermittlungen den betroffenen Bürgern im Hinblick auf Inhalt, Adressat und zugrunde liegende 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 sind seit längerem dabei, die einzelnen Mitteilungspflichten auf der Grundlage der vorgenannten Kriterien zu durchforsten. Der Landesbeauftragte wird nach Abschluß dieser Arbeit dem Senator für Rechtspflege und Strafvollzug Änderungsvorschläge unterbreiten.

5.3.1.3 Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder stimmen mit den Landesjustizverwaltungen überein, daß entsprechend den Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz für die vorgesehenen Übermittlungen eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll. Dazu hat sich der zuständige Unterausschuß der Justizministerkonferenz mit der Frage befaßt, inwieweit die Mitteilungspflichten bis zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Mitteilungen in Strafsachen eingeschränkt werden müssen. Es ist eine Übergangsregelung erarbeitet worden, die zum 1. April 1985 in Kraft treten soll. Die im Entwurf vorgelegten Übergangsregelungen entsprechen in wesentlichen Grundsätzen nicht dem Beschluß der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 28. November 1983. So wurde z. B. dem Grundsatz der Zweckbindung nicht ausreichend Rechnung getragen, da in der Übergangsregelung der Anordnung nach Nr. 3 eine ausdrückliche Bestimmung für die Empfängerbehörden fehlt. Der Landesbeauftragte hält im Hinblick auf die Sensibilität der aufgrund der MiStra mitzuteilenden Daten eine ausdrückliche Bestimmung gerade auch für die Übergangszeit bis zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für unverzichtbar.

Die Übergangsregelung enthält neben den nach wie vor umfangreichen einzelnen Mitteilungsvorgängen in verschiedenen Vorschriften (z. B. Nr. 1 Abs. 3, Nr. 2

Abs. 3 und Nr. 3 Abs. 1) **Erweiterungsmöglichkeiten**. Solche Regelungen stehen im Widerspruch zu dem vom Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang mehrfach ausgeführten Grundsatz, daß bei nicht verfassungskonformer Rechtslage bis zur Schaffung einer verfassungsgemäßen Regelung nur das zur Aufrechterhaltung staatlicher Funktionen Notwendige noch vollzogen werden darf.

Der Landesbeauftragte hat bedauert, daß in Nr. 6 der Anordnung, die den Inhalt der Mitteilungen regelt, die datenschutzrechtlichen Anregungen nur zum Teil berücksichtigt wurden. Von wenigen Fällen abgesehen, werden neben der Urteilsformel nach wie vor die vollständigen Urteilsgründe mitgeteilt. Nicht verständlich ist auch, warum entgegen dem Beschluß der Datenschutzbeauftragten vom 28. November 1983 weiterhin nur im Ausnahmefall vorgesehen ist, daß die Anordnung einer Mitteilung durch den Staatsanwalt oder Richter erfolgen soll.

Im Ergebnis hat der Landesbeauftragte daher festgestellt, daß, soweit den Forderungen der Datenschutzbeauftragten nicht Rechnung getragen wurde, am o. g. Beschluß der Datenschutzbeauftragten zur MiStra festzuhalten ist. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß die vorgesehenen vorläufigen MiStra nur für eine kurze Übergangszeit gelten sollen.

5.3.1.4 Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV)

Auch einige Regelungen der RiStBV sind unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten neu zu überarbeiten. Um eine Vorschrift herauszugreifen, die aufgrund eines Falles aus 1984 Gegenstand der Erörterung mit dem Senator für Rechtspflege und Strafvollzug war, soll auf die Regelung der Nr. 185a RiStBV eingegangen werden. Gegenstand des Verfahrens war, daß ein Referendar aus Baden-Württemberg zu Promotionszwecken die Übersendung verschiedener Strafakten begehrt hatte. Nachdem das LKA dem Referendar die verschiedenen Aktenzeichen mitgeteilt hatte, übersandte die Staatsanwaltschaft die zugehörigen Akten unter folgenden Auflagen:

über die bei der Akteneinsicht bekanntgewordenen Tatsachen ist Stillschweigen zu wahren. Aufzeichnungen, aus denen sich Rückschlüsse auf einzelne Verfahrensbeteiligte ergeben, dürfen Dritten nicht zugänglich gemacht werden. Akten und evtl. zu fertigende Ablichtungen sind zu Hause in einem Behältnis **einzuschließen**; die Akten dürfen Dritten nicht zugänglich sein. Die Akten dürfen nicht mit in Urlaub genommen werden.

Bei einer immerhin 91 Seiten umfassenden Akte, bei der das Ermittlungsverfahren noch nicht abgeschlossen war, wurde gebeten, diese Akte bevorzugt durchzuarbeiten.

Angemerkt sei nur, daß die Überlassung dieser staatsanwaltschaftlichen Akte, bei der das Ermittlungsverfahren noch nicht abgeschlossen war, gegen die geltende Regelung der Nr. 185a Abs. 2 RiStBV verstößt, wonach in vorbereitenden Verfahren Akteneinsicht grundsätzlich nicht gewährt wird. Allein aus dem zum Teil recht umfangreichen Aktenmaterial läßt sich erkennen, in welchem hohem Grad sensible personenbezogene Daten darin enthalten sein können.

Der Landesbeauftragte hat gegen die **Übersendung** von Strafakten für wissenschaftliche Zwecke nach geltender Rechtslage grundsätzliche Bedenken. Die Regelung der Akteneinsicht für wissenschaftliche Zwecke nach Nr. 185a RiStBV entspricht auch nicht den vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil aufgestellten Kriterien für den Umgang mit personenbezogenen Daten. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann grundsätzlich jeder Bürger selbst über die Preisgabe seiner Daten entscheiden. Die Gewährung von Einsicht in staatsanwaltschaftliche Akten durch Dritte stellt einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG dar und tangiert das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen. Will man daher eine Akteneinsicht für wissenschaftliche Zwecke zulassen, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, die dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** entsprechen muß. Die Nr. 185a RiStBV basiert nicht auf einer solchen gesetzlichen Grundlage, sie stellt daher auch nicht eine ausreichende Rechtsgrundlage für das derzeitige praktizierte Verfahren dar.

Jeder von einem Straf- oder Bußgeldverfahren Betroffene hat einen Anspruch darauf, daß Informationen über das Verfahren nur in ganz beschränkten Fällen weitergeleitet werden. Nicht umsonst zieht das Bundeszentralregistergesetz enge Schranken bei der Weitergabe von Informationen über Strafverfahren. Auch wer-

den die Betroffenen wenig Verständnis dafür aufbringen, nach eventuellen Sanktionen eines Strafverfahrens auch noch ungefragte Objekte der Wissenschaft zu werden.

Bereits im Beratungsverfahren zu Nr. 185a RiStBV wurde wesentlichen datenschutzrechtlichen Forderungen der Datenschutzbeauftragten nicht Rechnung getragen. So wurde von diesen bemängelt, daß es bei der Neuregelung des **Akten-einsichtsrechts** für wissenschaftliche Vorhaben an einer Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen der vom Strafverfahren Betroffenen fehle. Weiter wurde moniert, daß zwar die Akteneinsicht mit Auflagen verbunden werden könne, es fehle jedoch an einer Zweckbindungsregelung. Auch hindere das Verbot der Aktenweitergabe nicht ausdrücklich, daß Daten aus dem Inhalt der Akte an Dritte übermittelt würden. Darüber hinaus wurden weitere datenschützende Vorschläge wie z. B. **Anonymisierungsregelungen** bei der Neugestaltung der Vorschrift nicht berücksichtigt.

Bis zu einer gesetzlichen Regelung hat daher der Landesbeauftragte vorgeschlagen, vorläufig nur nach dem folgenden Verfahren die Überlassung von Aktenmaterial zuzulassen:

- Eine Überlassung des gesamten Aktenmaterials kann nur mit Zustimmung der Betroffenen gewährt werden.
- Wenn der Betroffene nicht zustimmt, ist nur die Bekanntgabe vorher anonymisierten Akten oder Informationen zulässig.

Eine solche Regelung verstößt auch nicht gegen die **grundgesetzlich** geschützte Freiheit für Wissenschaft und Forschung. Durch die vorgeschlagenen Regelungen wird eine anonymisierte Forschung nicht beeinträchtigt, die personenbezogene Forschung muß sich aufgrund der Grundrechtskollision mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) auf die Einwilligung beschränken; Art. 5 Abs. 3 GG wird in seinem Kernbereich gewährleistet.

5.3.1.5 Kein Einsichtsrecht des Gegners im Prozeßkostenhilfverfahren (PKH-Verfahren)

Beim Landesbeauftragten gingen wieder Beschwerden wegen möglicher Verstöße gegen Datenschutzvorschriften im Rahmen von Prozeßkostenhilfbeanträgen ein. Ob und inwieweit die Gerichte bei der Bearbeitung von Prozeßkostenhilfbeanträgen gegen datenschützende Vorschriften verstoßen, kann der Landesbeauftragte zwar nicht überprüfen, da die Gerichte wegen des Prinzips der Gewaltenteilung im Bereich der Rechtspflege nicht der Kontrolle des Landesbeauftragten unterliegen, § 1 Abs. 2, § 20 Abs. 1 BrDSG, dennoch soll die Gelegenheit genutzt werden, an dieser Stelle auf eine erfreuliche **Entwicklung** in diesem Bereich hinzuweisen.

In früheren Entscheidungen des OLG Bremen aus 1981 (Az. 5 WF 119/81 (a) = 66 F 98/81), des BayVerfGH, NJW 82, 672 = JZ 1982, 673 ff. und des OLG Karlsruhe, NJW 82, 2507 war dem Antragsgegner ein **Akteneinsichtsrecht** bereits im PKH-Verfahren zugesprochen worden. U. a. wurde die Auffassung vertreten, daß sich die arme Partei und ihr Gegner bereits im armenrechtlichen Prüfungsverfahren in einem Spannungsverhältnis befänden, das demjenigen ähnlich sei, in dem sich im Urteilsverfahren Kläger und Beklagter gegenüberständen; dem Gegner dürfe daher das rechtliche Gehör nicht versagt werden, weil es bei der Prüfung der Aussichten der beabsichtigten Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung der armen Partei wesentlich sein könne, was er vorzubringen habe.

Die prozeßkostenhilfebeantragende Partei muß in der Erklärung nach § 117 Abs. 2 ZPO n. F. detailliert ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse offenlegen, die folglich auch dem Gegner zugänglich werden. Kritische Stimmen hierzu (vgl. **Holch**, NJW 81, 151) hatten bereits auf das Problem hingewiesen. Damit stelle sich das vom Gesetzgeber nicht gesehene Problem des Persönlichkeitsschutzes der **PKH-beantragenden** Partei.

In seiner Entscheidung vom 15. November 1983 (vgl. NJW 84, 740) hat der BGH zu §§ 117 Abs. 2, 118, 299 Abs. 1 ZPO; Art. 103 Abs. 1 GG entschieden: Im Prozeßkostenhilfverfahren hat der Gegner des Antragstellers kein Anhörungsrecht zu den Angaben über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und insoweit auch kein Recht auf Einsicht in diese Angaben enthaltenden Aktenteile.

Der BGH hat seine Entscheidung im wesentlichen damit begründet, daß das PKH-Verfahren außerhalb und innerhalb des Zivilprozesses nach den gesetzlichen Re-

gelingen der ZPO ein nichtstreitiges, seinem Charakter nach der staatlichen Daseinsfürsorge zuzurechnendes Antragsverfahren sei, in dem sich als Beteiligte nur der **PKH-Antragsteller** und das Gericht als Bewilligungsstelle gegenüberstehen. Auch werde in § 117 Abs. 2 ZPO nur der antragstellenden Partei aufgegeben, eine Erklärung über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse abzugeben sowie entsprechende Belege vorzulegen. Eine Anhörung des Gegners hierzu sei nicht angeordnet. Im Rahmen von § 118 Abs. 1 S. 1 ZPO sei vor Vorbewilligung der PKH dem Gegner nur eine Stellungnahme zu den sachlichen Voraussetzungen, nämlich zur Frage der Erfolgsaussicht und zur Frage einer etwaigen Mutwilligkeit der beabsichtigten Rechtsverordnung oder Rechtsverteidigung, zugestanden. Dagegen stehe dem Gegner des Antragstellers im **PKH-Verfahren** kein Anhörungsrecht bei der vom Gericht weiter vorzunehmenden Prüfung zu, ob die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Partei die Bewilligung von PKH rechtfertigten. Nur insoweit aber, als dem Gegner eines Antragstellers im **PKH-Verfahren** ein Anhörungsrecht zustehe, sei ihm ein **Akteneinsichtsrecht** zuzubilligen. Wegen der weiteren Ausführungen vgl. Begründung der oben genannten BGH-Entscheidung.

5.3.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

Aufgrund der datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die generelle und regelmäßige Anfrage beim Sozialamt sowie bei der Kriminalpolizei bei Anträgen Strafgefangener auf **Hafturlaub** waren in einem anderen Bundesland datenschutzrechtliche Bedenken geäußert worden. Nach Auskunft des Senators für Rechtspflege und Strafvollzug ist es in Bremen nicht Praxis, im Falle der Gewährung von Lockerungen oder Urlaub an Strafgefangene Urlaubsanschriften bzw. Bezugspersonen von anderen Behörden überprüfen zu lassen.

Auf Anfrage des Landesbeauftragten hat der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug mitgeteilt, daß die **Strafvollzugsanstalten den Schriftwechsel zwischen Strafgefangenen und dem Datenschutzbeauftragten nicht generell kontrollieren**, sondern nur auf besondere Anordnung. In den wenigen Fällen beschränke sich die Maßnahme auf eine sog. „**Sichtkontrolle**“, d. h. der Brief werde daraufhin untersucht, ob unerlaubte Gegenstände darin enthalten seien. Der Schriftwechsel zwischen Strafgefangenen und dem Datenschutzbeauftragten sowie anderen Behörden werde nicht kontrolliert.

Aufgrund zweier Beschwerden von Häftlingen hatte sich der Landesbeauftragte mit dem Verfahren der **Verwendung von Paketmarken in der JVA Oslebshausen** auseinanderzusetzen. In einem Falle wurde die Zeitschriftensendung des Verlages **Time-Life** wegen fehlender Paketmarken nicht angenommen, in dem anderen Fall wurde die Herausgabe einer Paketmarke zum Empfang eines Geburtstagspaketes nur deshalb verweigert, weil der Betroffene nicht bereit war, die volle Adresse seiner Verlobten auf den dazugehörigen Antrag zu schreiben. Als Grund seiner Weigerung gab der Betroffene an, daß er vermeiden möchte, daß Mitinsassen die Adresse seiner Verlobten bekannt würde. Aus eigener Erfahrung wisse er, daß die Anträge auf der Kammer nicht von Beamten, sondern ausschließlich von Insassen bearbeitet würden. Insbesondere auch zum Schutz seiner Verlobten habe er daher auf ein Geburtstagspaket verzichtet.

Um ein Paket von Dritten zu erhalten, seien es Bekannte, Verwandte oder Firmen, muß der Gefangene an den Absender eine sog. Paketmarke schicken. Die Paketmarke wird von der Justizvollzugsanstalt ausgegeben. Um eine Paketmarke zu erhalten, müssen Angaben zum Übersender wie zum Inhalt des Paketes gemacht werden. Die Paketmarke selbst enthält nur den Aufdruck „Paketmarke“ und eine fortlaufende Nummer.

Bei den Justizvollzugsanstalten eingehende Pakete und Päckchen werden nur angenommen, wenn sie mit einer Paketmarke versehen werden, andere Pakete werden ungeöffnet an den Absender zurückgeschickt. Die Paketmarken werden in einem eigens dafür angelegten Buch ausgetragen. Bei Eingang einer Paketsendung in der JVA wird das Paket geöffnet und der Inhalt dahingehend überprüft, ob dieser mit den von dem Gefangenen gemachten Angaben übereinstimmt.

Die zu § 33 StVollzG ergangenen Verwaltungsvorschriften sehen in einer Kannvorschrift die Einführung von Paketmarken vor. Entscheidungen des OLG Bremen und des Bundesverfassungsgerichts haben die generelle Zulässigkeit der Verwendung von Paketmarken festgestellt. Die Verwendung von Paketmarken im Strafvollzug verstößt zwar nicht unmittelbar gegen die Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes, dennoch hält der Landesbeauftragte die ausnahmslose Ver-

pflichtung zur Verwendung von Paketmarken für datenschutzrechtlich bedenklich. Da es Paketmarken in anderen gesellschaftlichen Bereichen nicht gibt, ist der Strafgefangene in der Regel gezwungen, bei der Bestellung u. ä. gegenüber Dritten seine Identität als Insasse einer Vollzugsanstalt preiszugeben. Dieses Ergebnis ist insofern fragwürdig, als einerseits die Vollzugsanstalt keinerlei Auskünfte über den Gefangenenstatus eines Betroffenen geben darf, andererseits aber der Gefangene selbst gezwungen wird, Dritten seinen Status preiszugeben. Es ist auch nicht ausgeschlossen, daß manche Firmen bei Bekanntwerden des Status als Strafgefangener diesen speichern könnten. Zumindest die Befürchtung einer derartigen Verfahrensweise kann den einen oder anderen Strafgefangenen dadurch in seiner Verhaltensweise einschränken.

Die Länder Berlin und Hamburg wickeln den Paketverkehr ohne Paketmarken ab. Der Landesbeauftragte hat den Senator für Rechtspflege und Strafvollzug gebeten, die Verwendung von Paketmarken neu zu überdenken, wenigstens aber Ausnahmen zuzulassen.

5.4 Bildungswesen

5.4.1 Ergänzung des bremischen Schulrechts um bereichsspezifische Datenschutzregelungen

Der Landesbeauftragte hatte in seinem 6. Jahresbericht (Pkt. 5.5.2.1) angeregt, das bremische Schulrecht um bereichsspezifische Datenschutzregelungen zu ergänzen, um bestehende Regelungslücken und Vollzugsunsicherheiten datenschutzrechtlicher Art zu beseitigen. Der Senat hat in seiner Stellungnahme zu diesem Bericht der Anregung des Landesbeauftragten zugestimmt. Die Bremische Bürgerschaft hat sich dieser Anregung ebenfalls angeschlossen. Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst hat im Berichtsjahr erste Gesetzesformulierungen vorgelegt und mit den Abstimmungsgesprächen begonnen, an denen auch der Landesbeauftragte beteiligt ist. Die Beratungen waren am Ende des Berichtsjahrs noch nicht abgeschlossen.

Bei den Überlegungen zur Ergänzung und Präzisierung der datenschutzrechtlichen Regelungen für den Schulbereich muß man von den Anforderungen ausgehen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil entwickelt hat. Danach gelten für den Schulbereich folgende Grundsätze:

- Bei jeder Erhebung und jeder Verwendung personenbezogener Daten ist das Recht auf **informationelle Selbstbestimmung** zu beachten.
- Für die zwangsweise Datenerhebung und Datenverarbeitung sind grundsätzlich bereichsspezifische, d. h. schulrechtliche Regelungen erforderlich, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen. Das bedeutet, daß
 - der Katalog der zu erhebenden Daten auf das zur Erreichung des festgelegten Zwecks notwendige Minimum beschränkt ist,
 - das **Erhebungsverfahren** möglichst wenig belastend ist,
 - die erhobenen Daten nur für den angegebenen Zweck verwendet werden dürfen und die zugelassenen Datenübermittlungen explizit genannt sein müssen,
 - ein amtshilfefester Schutz gegen Zweckentfremdung der gespeicherten Daten gewährleistet ist und
 - eine ausreichende Aufklärung der Betroffenen über Erhebungszweck und Verwendungszusammenhang sichergestellt ist und weitere grundrechtssichernde technisch-organisatorische Maßnahmen vorgesehen sind.
- Einer zwangsweisen Datenerhebung stehen die Fälle gleich, in denen
 - es zu den Obliegenheiten des Betroffenen gehört, Auskünfte im Zusammenhang mit Leistungen zu erteilen, von denen er abhängig ist,
 - die Datenerhebung ohne Wissen und Wollen des Betroffenen erfolgt (z. B. heimliche Beobachtung, Befragung Dritter), weil der Wille des Betroffenen von vornherein ebenso wie bei der zwangsweisen Datenerhebung bewußt nicht berücksichtigt wird,
 - zum Teil sensitive personenbezogene Daten erhoben werden wie z. B. Angaben über die Gesundheit, geistig-seelische Verfassung etc.,

- zwangsweise erhobene personenbezogene Daten für andere als bei der Erhebung angegebene Zwecke verwendet werden.

Aus der Sicht des Datenschutzes wären danach im bremischen Schulrecht folgende **Sachverhalte** regelungsbedürftig:

- **Erhebung**, Speicherung und sonstige Nutzung bzw. Verwendung personenbezogener Daten durch Schule und Lehrer

Die Datenerhebung, Datenspeicherung und sonstige Datennutzung bzw. Datenverwendung durch die einzelnen Schulen und Lehrer bedürfen einer umfassenden Regelung. Im Vordergrund stehen hierbei die Daten der Schüler und ihrer Erziehungs- bzw. Sorgeberechtigten. Betroffene sind allerdings auch die Lehrer und evtl. Schulpersonal, die einer Schule zur Ausbildung oder zum Einsatz zugeteilt sind.

Die Datenerhebung, Datenspeicherung und sonstige Datennutzung bzw. Datenverwendung sollte einer Zweckbindung (z. B. zur Erfüllung des Unterrichts- und Erziehungsauftrages der Schule, zur Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte nach dem Bremischen Schulverwaltungsgesetz, zur Schul- und Bildungsplanung, zu schulstatistischen Zwecken) unterworfen werden. Der Datenumfang sollte — differenziert nach den betroffenen Personengruppen — auf das zur Aufgabenerfüllung erforderliche Maß begrenzt und nach Möglichkeit im Gesetz selbst, zumindest aber durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Besonderer Überlegung bedarf es hierbei für solche Daten, die sich auf die **Leistung**, auf das Verhalten und auf gesundheitliche oder auf psychologische Phänomene beziehen. Andere als im Gesetz oder in der Rechtsverordnung genannte Daten dürfen von der Schule oder den Lehrern nur mit ausdrücklicher Einwilligung erhoben und gespeichert werden, wobei aus der Verweigerung der Einwilligung keine Nachteile für den Betroffenen erwachsen dürfen. Die Datenerhebung sollte grundsätzlich bei den Betroffenen oder — soweit rechtlich zulässig — durch Datenübermittlung von anderen Stellen erfolgen. Datenerhebung am Betroffenen vorbei oder durch heimliche Beobachtung sollte ausdrücklich ausgeschlossen werden.

Mit dem Eindringen von Mikrocomputern, Personalcomputern, Textsystemen etc. in die Schulen und in die privaten häuslichen Bereiche der Lehrer und Schüler wird auch die Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten auf diesen Geräten möglich. Die Speicherung und Verwendung dienstlicher Daten auf eigenen Rechner- bzw. Textsystemen oder privater personenbezogener Daten auf dienstlichen Rechnern bzw. Textsystemen sollten grundsätzlich verboten werden. Wenn für Lehrer ausnahmsweise die Speicherung und Verwendung dienstlicher Daten (z. B. Schülernoten) auf eigenen Rechnern oder Textsystemen gesetzlich zugelassen werden soll, dann nur mit vorheriger Genehmigung durch den Schulleiter und unter Aufrechterhaltung der datenschutzrechtlichen Kontrolle.

- Übermittlung von Daten durch Schule und Lehrer

Die **Übermittlung** von Daten umschließt auch die Erteilung von Auskünften bzw. Beantwortung von Auskunftersuchen. Die Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten durch die Schulen und Lehrer sollte differenziert geregelt werden nach den verschiedenen **Datenempfängern**, und zwar nach der Datenübermittlung

- an andere Schulen und Schulbehörden
- an andere öffentliche Stellen und an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften
- an nicht-öffentliche Stellen und Privatpersonen.

Der **Datenumfang**, der übermittelt werden darf, sollte je nach **Datenempfänger** unterschiedlich sein. Sämtliche Daten — zwangsweise und auf freiwilliger Grundlage erhobene und gespeicherte Daten — könnten innerhalb des Schulbereichs, d. h. von Schule zu Schule oder von Schule zu Schulbehörde übermittelt werden, soweit dies zur Aufgabenerfüllung jeweils erforderlich ist. Diese Datenübermittlung ist zweckgebunden an die Aufgabenerfüllung der Schulen und Schulbehörden und auf das hierzu erforderliche Maß begrenzt. Eine Weitergabe von Daten innerhalb einer Schule z. B. an Personalräte, Elternvertretungen, Schülervertretungen darf nur zweckgebunden im erforderlichen Umfang erfolgen.

Die Datenübermittlung an andere öffentliche Stellen und an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften sollte ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn die Daten

zur Erfüllung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erforderlich sind (z. B. Datenübermittlung an das Landesamt für Ausbildungsförderung, Datenübermittlung an Strafverfolgungsbehörden und Gerichte). Der **Datenumfang** ist in jedem Fall geringer als in der ersten Fallgruppe. Eine absolute Übermittlungsschranke sollte eingreifen, wenn durch die Datenübermittlung der schulische Auftrag beeinträchtigt werden würde. Eine besondere Archivklausel könnte die Übermittlung von Daten und Unterlagen an das Staatsarchiv in Bremen bzw. das Stadtarchiv in Bremerhaven regeln. Die Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen und **Privatpersonen** sollte grundsätzlich nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig sein und sich auf Einzelfälle beziehen; regelmäßige Datenübermittlungen wären danach also unzulässig.

Dem Transparenzgedanken entsprechend sollten die Datenübermittlungen dokumentiert bzw. protokolliert werden. Das bedeutet im Grundsatz Schriftlichkeit der Erledigung und zwingt bei mündlichen bzw. telefonischen Auskünften zu schriftlichen Aufzeichnungen.

— Zentrale Schülerdateien und Lehrerdateien der Stadtgemeinden

Der Senator für **Bildung, Wissenschaft und Kunst** führt für den Bereich der Stadtgemeinde Bremen eine zentrale Schülerdatei und eine zentrale Personal- und Stellendatenbank der Lehrer. Der Landesbeauftragte hat in seinem 6. Jahresbericht die Zulässigkeit der Einrichtung und Nutzung der individualisierten Schülerdatei zentral beim Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst in Frage gestellt. Der Gesetzgeber sollte diese Frage entscheiden und dabei berücksichtigen, daß in der Behörde des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst sowohl Landes- wie auch Kommunalaufgaben zusammenfallen. Die Einrichtung und Nutzung zentraler Schülerdateien sollte — wenn überhaupt — nur der kommunalen Schulbehörde für ganz bestimmte Zwecke mit ganz bestimmtem Datenumfang (z. B. keine Verhaltens-, Leistungs- und Gesundheitsdaten) erlaubt sein — sofern die kommunalen Aufgaben von den Landesaufgaben funktional und organisatorisch klar und eindeutig abgegrenzt werden. Derzeit ist dies in Bremen nicht der Fall. Für Bremerhaven stellt sich dieses Problem in dieser Form nicht, da es innerhalb der Magistratsverwaltung ein eigenständiges Schulamt gibt und zentrale Schülerdateien nicht vorhanden sind.

Sollte der Landesgesetzgeber die Einrichtung und Nutzung zentraler Schüler-Individual-Dateien für kommunale **Schulverwaltungszwecke** zulassen, dann müßte er den Datenumfang bestimmen und entscheiden, wer unter welchen Voraussetzungen Zugang zu diesen **Individual-Daten** haben soll. Damit steht die Frage der Datenübermittlungen und der automatisierten **Datenabrufe/On-line-Abrufe** zur Diskussion. Aus der Sicht des Datenschutzes sollten regelmäßige Datenübermittlungen (im Wege des automatisierten Direktabrufs oder in der Form des regelmäßigen **Datenträgeraustauschs**) nicht zugelassen werden. Allenfalls könnten Datenübermittlungen im Einzelfall akzeptiert werden. Im Zusammenhang mit diesen Fragen müßte sich der Gesetzgeber ferner mit dem Problem des Datenabgleichs beschäftigen (Abgleich zwischen den zentralen Schüler-Individual-Dateien mit anderen Dateien wie z. B. dem Melderegister zur Kontrolle der Schulpflicht).

Ähnliche Fragestellungen und Probleme muß der Gesetzgeber auch hinsichtlich der Erhebung, Speicherung, Übermittlung und sonstigen Nutzung bzw. Verwendung von **Lehrer-Individual-Daten** erörtern. Nach der derzeitigen Rechtslage im Lande Bremen sind die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven Anstellungskörperschaften für die Lehrer. Beide Kommunen benötigen dabei natürlich die Daten und **Unterlagen**, die im Rahmen einer normalen und ordnungsgemäßen Personalsachbearbeitung notwendig sind. Insoweit ergibt sich für Lehrer nichts Besonderes gegenüber anderen **Beschäftigtengruppen**, d. h. die Frage der Zulässigkeit der Datenerhebung, **Datenspeicherung**, Datenübermittlung und sonstigen Datennutzung bzw. Datenverwendung unterscheidet sich nicht und könnte — sofern gesetzliche Regelungslücken bestehen — für alle Beschäftigtengruppen gemeinsam gelöst werden (z. B. im Bremischen **Beamten-gesetz**, Bremischen Datenschutzgesetz oder Bremischen **Verwaltungsverfahrensgesetz**). Die lehrerspezifische Datenerhebung, Datenspeicherung, Datenübermittlung und sonstige Datennutzung bzw. Datenverwendung (z. B. **Lehrereinsatzplanung**) sollten jedoch im Schulrecht geregelt werden, sofern so etwas überhaupt zugelassen werden soll. Bis zu einer gesetzlichen Regelung oder in Ergänzung dazu könnten Dienstvereinbarungen bestehende Regelungslücken schließen und die Besorgnisse der betroffenen Lehrer und ihrer Personalvertretungen abbauen.

— Datenerhebung und Datenverarbeitung durch den Schulärztlichen und Schulpsychologischen Dienst

Nach dem Bremischen Schulgesetz (z. B. §§ 23, 34, 36J und dem Bremischen Schulverwaltungsgesetz (§ 14) werden schulärztliche, schulzahnärztliche oder schulpsychologische Untersuchungen durchgeführt. Welche Daten dabei erhoben und gespeichert werden dürfen, wie lange sie aufbewahrt und benutzt werden dürfen und an wen sie evtl. übermittelt werden dürfen, ist nicht geregelt.

Bei diesen Daten handelt es sich um besonders sensitive Daten, die einer besonderen, strafrechtlich bewehrten Schweigepflicht unterliegen (§ 203 StGB). Nur in wenigen, gesetzlich geregelten Fällen ist es zulässig, ohne Einwilligung des Betroffenen diese Schweigepflicht zu durchbrechen, d. h. derartige Daten zu offenbaren. Eine Pflicht, ärztliche oder schulärztliche Bescheinigungen vorzulegen oder schulärztliche, schulzahnärztliche bzw. schulpsychologische Untersuchungen über sich ergehen zu lassen, muß als besonders gravierender Grundrechtseingriff vom Gesetzgeber nach Art, Umfang, Anlaß und Zweck genau geregelt werden. Das gleiche gilt für die damit verbundene Erhebung, Speicherung, Übermittlung und sonstige Nutzung bzw. Verwendung personenbezogener Daten. Dem Zweckbindungsprinzip, d. h. dem Verbot, die erhobenen und gespeicherten Daten für andere als die Erhebungszwecke zu verwenden, kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Das Einsichtsrecht in Unterlagen und Akten und die Aufbewahrungsfrist der Daten und Unterlagen sind weitere regelungsbedürftige Punkte.

— Datenerhebung und Datenverarbeitung für wissenschaftliche Forschungsvorhaben (wissenschaftliche Zwecke)

Die Datenerhebung und Datenverarbeitung für wissenschaftliche Forschungsvorhaben bzw. Zwecke wird derzeit noch — unzulänglich — im Erlaßwege geregelt. Dies reicht als Regelungsgrundlage nicht mehr aus. Der Landesgesetzgeber sollte zumindest die Rahmenbedingungen für die Datenerhebung und Datenverarbeitung zu wissenschaftlichen Zwecken bzw. für wissenschaftliche Forschungsvorhaben in den Schulen festlegen. Im Schulrecht sollten dabei mindestens folgende Punkte geregelt werden:

- Jede Datenerhebung und Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke bzw. für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben in Schulen bedarf der vorherigen Genehmigung durch den Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst. Das muß auch für Schulen der Stadtgemeinde Bremerhaven gelten. Die Genehmigung sollte nur erteilt werden, wenn ein erhebliches pädagogisch-wissenschaftliches Interesse anzuerkennen ist und der Erziehungs- und Unterrichtsauftrag der Schule dadurch nicht unangemessen beeinträchtigt wird.
- Die personenbezogene Datenerhebung und Datenverarbeitung bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung der Betroffenen, Das Auswerten z. B. der Schullaufbahnakten, schulärztlichen oder schulpsychologischen Unterlagen, Akten oder dgl. ohne Einwilligung der Betroffenen wäre danach unzulässig.
- Die erhobenen und gespeicherten Daten unterliegen einer strikten Zweckbindung. Für andere Zwecke, auch andere Forschungsvorhaben, dürfen diese Daten nicht verwendet werden. Jegliche Datenübermittlung ist zu untersagen. Veröffentlichungen, Forschungsberichte u. ä. dürfen lediglich nicht-personenbezogene (anonyme) Verarbeitungsergebnisse enthalten.
- Spätestens nach Abschluß des Forschungsvorhabens sind die personenbezogenen Daten zu löschen, die entsprechenden Unterlagen und Materialien zu vernichten. Weitere Details zum Genehmigungsverfahren, zur Verpflichtung auf das Datengeheimnis und zu den zu treffenden technisch-organisatorischen Datensicherungsmaßnahmen könnten durch eine Rechtsverordnung geregelt werden.
- Datenerhebung und Datenverarbeitung für Zwecke der Schul- und Bildungsplanung sowie Schulstatistik

Die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten über Schüler, Erziehungsberechtigte, Lehrer und sonstiges Schulpersonal für die genannten Zwecke entbehrt bisher einer ausreichenden rechtlichen Grundlage. Nach den bestehenden datenschutzrechtlichen Vorschriften sind derartige Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsvorgänge entweder nur mit ausdrücklicher Einwilligung der Betroffenen oder in anonymisierter Form zulässig, wobei festgestellt werden muß, daß die tatsächliche Praxis hierbei anders ist.

Der Gesetzgeber sollte für derartige Erhebungs- und Verarbeitungsvorgänge vom Grundsatz der Anonymität ausgehen. Da Planung und Statistik nicht einzelne Verwaltungsvorgänge zu lösen haben, sondern lediglich an Gruppenphänomenen und statistischen Ergebnissen ohne Personenbezug interessiert sind, dürfte dieser Grundsatz in aller Regel ausreichen. Das bedeutet, daß der Schul- und Bildungsplaner und der Schulstatistiker den jeweiligen Datenbedarf artikulieren muß. Bei der Datenbeschaffung sind zwei Wege möglich:

- Spezielle zweckgebundene Datenerhebung bei den Betroffenen (Primärerhebung)
- Nutzung bzw. Auswertung vorhandener Verwaltungsdatenbestände (Sekundärerhebung).

Primärerhebungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage oder der ausdrücklichen Einwilligung der Betroffenen. Sekundärerhebungen kollidieren mit dem Zweckbindungsprinzip. Dieses Prinzip besagt — bezogen auf den schulischen Bereich —, daß die für einen bestimmten Verwaltungszweck erhobenen und gespeicherten Daten über Schüler, Erziehungsberechtigte, Lehrer und sonstiges Schulpersonal nur für diesen Verwaltungszweck verwendet werden dürfen. Ihre Nutzung und Verwertung für andere z. B. statistisch-planerische Zwecke stellt eine Durchbrechung des Zweckbindungsprinzips dar, die ohne gesetzliche Grundlage überhaupt nicht und mit gesetzlicher Regelung nur ohne Personenbezug zulässig ist. Anderenfalls wäre die vom Bundesverfassungsgericht verlangte Trennung von Verwaltungsvollzug und Statistik/Planung (informationelle Gewaltenteilung) nicht gewährleistet. Wer zur Schul- und Bildungsplanung bzw. zur Schulstatistik im Lande Bremen befugt sein soll, sollte durch den Landesgesetzgeber explizit festgelegt werden. Dabei wären auch das Verhältnis zur amtlichen Statistik und die Geltung des Landesstatistikgesetzes zu klären.

- **Betroffenenrechte**, Einsichtnahme in Unterlagen und Akten, Geltung des allgemeinen Datenschutzrechts (BDSG, BrDSG) sowie sonstiger Datenschutzbestimmungen

Eine unter Datenschutzgesichtspunkten vorgenommene Novellierung des Bremischen Schulrechts sollte auch Regelungen über die Einsichtnahme in Unterlagen und Akten (z. B. ärztliche Unterlagen, **Schullaufbahnakten**) sowie etwaige, über das allgemeine Datenschutzrecht hinausgehende Auskunfts-, Berichtigungs-, Sperrungs- und Löschungsansprüche der Betroffenen enthalten. Das Bremische Datenschutzgesetz muß unabhängig von der Art der Verarbeitung — ob in Dateien oder in Akten — gelten. Die besonderen Schweigepflichten, die im Schulrecht, im Bremischen Beamtengesetz, im Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. im Strafgesetzbuch normiert sind, sollten ebenfalls weiter gelten.

- **Rechtsverordnungs-Ermächtigung** für den Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst

Der Gesetzgeber müßte schließlich den Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst **ermächtigen**, durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen, u. a. über

- die Erhebung und Verarbeitung von Daten in zentralen Dateien,
- die Aufbewahrungsdauer und Vernichtung von Unterlagen und Akten,
- die Abgabe von Daten und Unterlagen an das Staatsarchiv Bremen bzw. das Stadtarchiv Bremerhaven,
- die Nutzung bzw. Verwendung von **DV-Anlagen** in bzw. durch Schulen und die Verarbeitung dienstlicher Daten auf eigenen Rechnern durch Lehrer.

5.4.2 Datenschutz im Schulunterricht

Während des Berichtszeitraums hat der Landesbeauftragte mehrfach mit der Landesbildstelle und dem Senator für Bildung zusammengearbeitet, um den Datenschutz als Unterrichtsthema für Schulen vorzubereiten. Dabei ging es nicht um die Realisierung des Datenschutzes im Rahmen der Schulverwaltung. Es geht darum, die Frage zu klären, wie kann die Schule die vielfältigen Wirkungen und Folgen, die mit dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie im volkswirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen, rechtlichen, sozialpsychologischen und historischen Bereich verbunden sind, aufgreifen und die Schüler auf die veränderte Entwicklung vorbereiten. Die Vermittlung der datenschutzrechtlichen Problemstellungen an den Schulen kann wohl als anerkannt gelten. Die Zusammenarbeit mit der Landesbildstelle wird fortgesetzt.

5.4.3 Kurze Darstellung von Problemen und Einzelbeschwerden

- Erst sechs Monate nach Antragstellung erhielt ein Bediensteter gemäß § 26 Abs. 2 BDSG **Auskunft über die zu seiner Person** bei seinem Dienstherrn (Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst) **gespeicherten Daten**. Die Auskunft selber bestand aus einer **Bildschirm-Hard-Copy**, die folgende Mängel aufwies:
 - Es handelte sich nicht um den tatsächlichen Datenbestand, sondern um das Auswertungsergebnis einer speziellen Transaktion, die somit möglicherweise nur Teilmengen der Gesamtdaten enthielt.
 - Diese Daten waren teilweise verschlüsselt, ihr eigentlicher Inhalt vom Betroffenen nicht eindeutig erkennbar.
 - Darüber hinaus enthielt die Hard-Copy gleiche Angaben über weitere Personen, deren Namen zwar geschwärzt, aus den Restdaten jedoch unschwer zu identifizieren waren.

Der Landesbeauftragte, der von diesem Vorgang durch eine Eingabe erfuhr, hat gegenüber der zuständigen Behörde die gesamte Verfahrensweise und -dauer bemängelt, insbesondere deswegen, weil in den „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Bremischen Datenschutzgesetzes (AVV-BrDSG)“ in Ziffer 15 detaillierte Verfahrensregelungen für die Erledigung von Auskunftsersuchen enthalten sind, diese nicht eingehalten wurden und die Mitteilung weiterer, andere Personen betreffende Daten einen Verstoß gegen § 24 Abs. 1 BDSG darstellt. Auf alsbaldige Verfahrensänderung wurde gedrängt. Dies wurde dem Landesbeauftragten schriftlich zugesagt.

Aufgrund einer weiteren Eingabe erfuhr der Landesbeauftragte, daß das Auskunftsverfahren mehrere Monate später immer noch nicht umgestellt war. Daraufhin sah sich der Landesbeauftragte genötigt, eine förmliche Beanstandung gemäß § 22 Abs. 1 BrDSG auszusprechen. Daraufhin erst wurde dem Landesbeauftragten ein Konzept für die **Bearbeitung** von Auskunftsersuchen vorgelegt mit dem Hinweis, daß die Erledigung von inzwischen ca. 450 vorliegenden Auskunftsersuchen aufgrund Personalmangels noch einige Zeit in Anspruch nehmen dürfte. Der Landesbeauftragte erwartet, daß die vorliegenden Auskunftsersuchen nunmehr unverzüglich bearbeitet werden.

- Dem Landesamt für Weiterbildung gegenüber mußte bemängelt werden, daß die Verfahren zur Erstellung der bremischen **Weiterbildungsstatistik** und zur Überprüfung von Zuschüssen nach dem **Weiterbildungsgesetz** den datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht genügen.

Für **beide** Verfahren wird vom Träger der Veranstaltungen verlangt, von den Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen einen **Teilnehmerfragebogen** (für den Statistikbereich) und eine **Teilnehmerliste** (Zuschußprüfungsbereich) ausfüllen zu lassen und beide Listen zum Teil in Kopie an das Landesamt weiterzuleiten.

Datenschutzrechtlich handelt es sich hierbei um Erhebungs- und Übermittlungsvorgänge, die rechtlich nach den §§ 3, 10 und 11 BrDSG bzw. §§ 3, 9 und 10 BDSG (bei öffentlich-rechtlichen Veranstaltungsträgern) bzw. nach den §§ 3, 23 und 24 BDSG (bei privaten Veranstaltungsträgern) beurteilt werden müssen.

In beiden Fällen konnte mangels des Vorhandenseins einer Rechtsvorschrift für Erhebung und **Übermittlung** nicht nur nicht auf diese hingewiesen werden, es wurde auch nicht hilfsweise die Freiwilligkeit der Angaben betont und eine entsprechende Einwilligung des Betroffenen eingeholt.

Im Statistikbereich wurde inzwischen eine Einigung dahingehend erzielt, daß auf dem Teilnehmerfragebogen eine Kennzeichnung als „freiwillige, anonyme Datenerhebung ausschließlich zum Zwecke der Weiterbildungsstatistik“ aufgenommen wird. Nach Ansicht des Landesbeauftragten handelt es sich bei dieser **anonymisierten** Datenerhebung jedoch nur um eine faktische **Anonymisierung**, da über die Veranstaltungsnummer und weitere Angaben (z. B. den Teilnehmerlisten) eine **Deanonymisierung** möglich wäre. Die Prüfung der Programmunterlagen ergab jedoch, daß zumindest im derzeitigen DV-Verfahren die Veranstaltungsnummer nur als kursbezogenes Ordnungsmerkmal benutzt wird und nicht zum Abgleich mit den Teilnehmerlisten gespeichert wird.

Die Datenerhebung durch die Teilnehmerlisten dürfte für Zwecke des Veran-

staltungsträgers notwendig sein, bedarf aber dennoch gemäß §§ 3, 9 BDSG bzw. §§ 3, 10 BrDSG der Einwilligung des Betroffenen.

Bei öffentlich-rechtlichen Veranstaltungsträgern setzt eine **Übermittlung** der Daten an das Landesamt jedoch eine Rechtsgrundlage voraus, welche die Aufgaben des Landesamtes definiert und die Erforderlichkeit einzelner Angaben abschließend regelt (§ 10 Abs. 1 S. 1 BDSG bzw. § 11 Abs. 1 S. 1 BrDSG), bei privaten Trägern ebenfalls eine Rechtsgrundlage für das Landesamt, die eine Übermittlung gemäß § 24 Abs. 1 3. Alternative BDSG zuläßt. Eine entsprechende Rechtsverordnung liegt zwar im Entwurf vor, berücksichtigt aber nicht die vom Landesbeauftragten gemachten Vorschläge zur Eingrenzung des Datenumfanges auf den für **Rechnungsprüfungszwecke** unerläßlichen Umfang.

Diese Problematik ist zur Zeit Gegenstand weiterer Erörterungen des Landesbeauftragten mit den beteiligten Stellen.

- Von verschiedenen Grundschulen in Bremerhaven sind über einen längeren Zeitraum hinweg **Schulanfängerlisten an Kirchengemeinden** weitergegeben worden, dies wurde erst durch eine Pressemeldung publik. Die datenschutzrechtliche Prüfung ergab folgenden Sachverhalt:
 - Weitergegeben wurden Kopien von den für den schulinternen Gebrauch benötigten Schulanfängerlisten mit den Daten Name, Vorname, Geburtsdatum, Konfession, im Vorjahr zurückgestellt, Vorschule/Kindergarten, Schultüte, Geburtsurkunde, Personalausweis, Name des Erziehungsberechtigten, Wohnung/Besonderheiten, Beruf, Telefon, Krankenkasse.
 - Dies waren nicht nur Daten des Schulkindes selbst, sondern auch Daten über seinen Erziehungsberechtigten.
 - Die Weitergabe geschah nur auf Anforderung der Kirchengemeinden, die als Grund für das Übermittlungsersuchen die Versendung von Einladungen zu Schulanfängergottesdiensten angaben.
 - Das Schulamt hielt die Weitergabe für datenschutzrechtlich **zulässig**, stellte es aber in das Ermessen der einzelnen Schulen, tatsächlich davon Gebrauch zu machen.

Diese Listen entstehen auf der Basis von Computerlisten der Meldebehörde und finden Eingang in die Datenverarbeitung der Schulen (z. B. in Schülerkarteien). Bei dem Vorgang handelte es sich um eine Übermittlung personenbezogener Daten, die nur im Rahmen des § 11 BrDSG zulässig gewesen wäre.

Die in diesem Paragraphen geforderten Zulässigkeitsvoraussetzungen (rechtlich bestimmte Aufgabenerfüllung der abgebenden Behörde bzw. Erforderlichkeit der Daten zur Ausführung der rechtlich fixierten Aufgaben der empfangenden Stelle) lagen nicht vor. Der gleiche Zweck wäre auch in einer den Betroffenen nicht belastenden Weise, z. B. durch Verteilung von Handzetteln in den Schulen erreichbar gewesen.

Aufgrund des Sachverhaltes sah sich der Landesbeauftragte gezwungen, eine Beanstandung gemäß § 22 Abs. 1 BrDSG auszusprechen. Die kritisierte Datenweitergabe wurde hieraufhin eingestellt.

5.5 Wissenschaft und Forschung

5.5.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.5.1.1 Entwurf eines Bremischen Archivgesetzes

Ein abschließender und dem Stand der Diskussion und Beratung entsprechender Entwurf für ein Bremisches Archivgesetz liegt gegenwärtig noch nicht vor. Nachdem sich die Diskussion in Bund und in anderen Ländern inzwischen ebenfalls zugunsten eines Archivgesetzes entwickelt hat und nachdem es mehrere Gespräche mit Vertretern des Staatsarchivs und des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst mit dem Landesbeauftragten gab, steht zu erwarten, daß ein ausgereifter Entwurf im Jahre 1985 vorgelegt wird. Bezüglich der inhaltlichen Gestaltung und der weiteren Diskussion verweist der Landesbeauftragte auf Pkt. 5.5.1.6 und die Anlage 9 in seinem 6. Jahresbericht.

5.5.1.2 Beratung verschiedener Forschungsprojekte

Die datenschutzrechtliche Prüfung von Forschungsvorhaben ist nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der Beratungstätigkeit des Landesbeauftragten. Es wird aber

hier verzichtet, die verschiedenen Forschungsprojekte zu benennen und darzustellen. Ein Regelungsentwurf für einen künftigen § 3a im Bremischen Datenschutzgesetz, der die Verarbeitung personenbezogener Daten für Forschungszwecke normiert, ist erarbeitet. Mit diesem Entwurf soll das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Persönlichkeit des einzelnen und dem Anspruch auf wissenschaftliche Forschung in der Weise ausgewogen werden, daß das grundrechtlich geschützte informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers es nicht zuläßt, daß seine Daten der beliebigen wissenschaftlichen Verfügbarkeit unterliegen und andererseits die Forschung im Rahmen ihrer grundrechtlich geschützten Freiheit nicht vom Umgang mit personenbezogenen Daten gänzlich abgeschnitten werden kann. Ausgehend von der Einwilligung regelt der Entwurf dann verschiedene Phasen der Datenverarbeitung bei wissenschaftlichen Forschungsprojekten.

— Beispielhaft sei für diesen Jahresbericht die Beratungstätigkeit für das **Bremer Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin (BIPS)** genannt. Die datenschutzrechtliche Beratung der Forschungstätigkeit im BIPS setzt immer auch voraus, sich insbesondere mit **Untersuchungs-** und Forschungsstrategien der Epidemiologie auseinanderzusetzen, gleich ob es sich dabei um Herz-Kreislauf-Studien, um sog. Präventionsprojekte, die Validierung von **Todesursachen**, die Untersuchung der Rauchergewohnheiten bei Jugendlichen oder um die epidemiologische Erforschung von Krebsursachen handelt. Die Diskussion über Datenschutzfragen mit beteiligten Forschern ist unverzichtbar, weil nur durch das gemeinsame Gespräch das gegenseitige Verständnis für die Anliegen gefördert und akzeptable Lösungen gefunden werden können. So hat auch die gemeinsame Diskussion zur Erarbeitung eines Krebsregister-Gesetzes — wenn es nun auch nicht eingeführt wird — dennoch die Sensibilität und das Gespür für sehr feingliedrige Lösungen in diesen Bereichen gefördert.

Mit der Durchführung solcher Forschungsprojekte entstehen naturgemäß besonders schützenswerte Datenbestände, so daß der Landesbeauftragte dem BIPS eine eigenständige Rechenanlage, die nicht mit anderen Rechenzentren verbunden ist, empfohlen hat.

— Aufgrund eines **Forschungsprojektes** an Bremer Schulen durch eine Forschungsgruppe beim Bundesgesundheitsamt über das **Gesundheitsverhalten (Suchtverhalten)** von Kindern hat sich der Senator für Gesundheit und Sport an den Landesbeauftragten gewandt mit der Bitte zu prüfen, ob den datenschutzrechtlichen Anforderungen Rechnung getragen wird.

Die Einwilligungserklärung und das Anschreiben an die Eltern der betroffenen Kinder ist insoweit verbessert worden, als den Eltern nunmehr klar ersichtlich ist, daß ihre personenbezogenen Daten mit denen ihrer Kinder nur im Rahmen des Forschungsvorhabens gespeichert und ausgewertet werden dürfen. Da das Forschungsprojekt vom Bundesgesundheitsamt durchgeführt wird und damit der Kontrolle des Bundesbeauftragten unterliegt, ging es um die Frage, ob sich das Forschungsprojekt hinsichtlich der bremischen Daten der Kontrolle durch den bremischen Landesbeauftragten unterwerfen sollte, weil das Projekt mit Mitteln aus dem Bund wie aus den Ländern Bremen und Berlin gefördert wird. Dieser Vorschlag könnte jedoch zu einer Mehrbelastung für die Forschungsgruppe des Projektes führen, wenn unterschiedliche Kontrollinstanzen für sachgleiche Problemfelder zuständig sind. Insoweit ist auf eine Unterwerfungsklausel verzichtet worden.

5.5.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

— Der Unterausschuß für studentische Angelegenheiten der Kultusministerkonferenz hat **vorgeschlagen**, das **Meldeverfahren zur Krankenversicherung der Studenten** zu automatisieren und damit zu vereinfachen. Der Vorschlag sah vor, die von den Hochschulen zu erstellenden Datenträger an zentrale Einrichtungen der Träger der Krankenversicherung (z. B. deren Bundesverbände) zu übersenden.

Nachdem Bedenken von Hochschulen verschiedener Bundesländer geäußert worden waren, ist auf eine Umstellung auf Automatisierung verzichtet worden.

— Studenten der Hochschule für öffentliche Verwaltung Bremen führten während ihrer Ausbildung für den gehobenen Dienst ein **Projekt** mit dem Thema „**Deputationen — Deputierte**, Einstellungen, Einschätzungen der politischen Möglichkeiten, Erwartungen und Ansprüche“ durch und erstellten für die Deputierten einen Fragebogen, gegen den datenschutzrechtliche Bedenken —

insbesondere hinsichtlich der zugesicherten Anonymität — von Seiten betroffener Deputationsmitglieder angemeldet wurden.

Der Landesbeauftragte hatte hier/u in einem ersten Schreiben an die Hochschule für öffentliche Verwaltung darauf **hingewiesen**, daß eine derartige Befragung nur bei ausdrücklichem Hinweis auf die Freiwilligkeit der Beantwortung und unter Beachtung objektiver Kriterien der **Anonymisierung** möglich sei. Daneben sei ein ordnungsgemäßes Verfahren erforderlich, das Datenschutz und Datensicherheit in der Durchführung gewährleiste.

Bei der anschließenden Überarbeitung des Projektes — insbesondere des Fragebogens — wurde der Landesbeauftragte beteiligt, der u. a. Gelegenheit erhielt, seine Auffassung in einer mündlichen Erörterung vorzutragen. Die empirische Untersuchung ist letztendlich nicht durchgeführt worden, weil der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft eine Anonymisierung wegen der möglichen Verbindung der Auswertung mit den Personalangaben im Handbuch der Bremischen Bürgerschaft nicht als gewährleistet ansah und sich von daher nicht bereit erklärte, die Verwaltung der Bürgerschaft anzuweisen, in Amtshilfe die Verteilung und Rückleitung der Fragebogen zu übernehmen.

5.6 Arbeit

5.6.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.6.1.1 Versorgungsamt

— Vereinbarung über die Durchführung des Beitrags- und Meldeverfahrens für die Bezieher von Versorgungskrankengeld

Der Senator für Arbeit hat den Entwurf einer Vereinbarung über die Durchführung des Beitrags- und Meldeverfahrens für die Bezieher von Versorgungskrankengeld nach den Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes Ende September per Botenpost zugeschickt. Er ging nach gut sechs Wochen Anfang November in der Dienststelle des Landesbeauftragten ein. Der Vorgang wies den Stand Mai aus. Die Vereinbarung soll zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch ihre Minister und Senatoren für Arbeit und Sozialordnung als oberste Landesbehörden für die Kriegsofferversorgung, und dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) sowie der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) geschlossen werden. Da als sog. Kopfstelle der Länder das Landesversorgungsamt Hessen fungieren soll — es handelt sich hierbei um eine Vermittlungsstelle i. S. von § 81 Abs. 2 SGB X —, hat der Hessische Datenschutzbeauftragte zugesagt, die sich daraus ergebenden datenschutzrechtlichen Fragestellungen zu prüfen und das Ergebnis mitzuteilen. Der Vertrag und das dazu gelieferte umfangreiche Material konnten bis zum Jahresende vom Landesbeauftragten noch nicht abschließend geprüft werden.

— Automatisiertes Verfahren zum Kostenersatz nach § 19 BfV im Rahmen der Kriegsofferversorgung

Kurz vor der Jahreswende 1983/84 erhielt der Landesbeauftragte vom RbV einen Hinweis, daß man in Kürze einen Vertrag über den Datenträgeraustausch im Rahmen eines bundeseinheitlichen Verfahrens zum Kostenersatz nach § 19 BfV zur Kriegsofferversorgung mit den Krankenversicherungsverbänden unterzeichnen werde. Eine Abstimmung mit dem Landesbeauftragten war offensichtlich zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt. Der Bitte des Landesbeauftragten, die Vertragsunterlagen zur Verfügung zu stellen, wurde vom RbV Mitte Februar entsprochen, nachdem der Vertrag bereits Anfang Januar 1984 vom RbV unterzeichnet worden war. Der Vertrag selbst regelt im Rahmen der Kriegsofferversorgung, daß in einem zweijährigen Turnus jeweils am 31. Oktober eines Jahres mit ungerader Jahreszahl die Zahl der rentenberechtigten Beschäftigten, die in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind, festgestellt werden. Zur Durchführung des Verfahrens übermitteln die einzelnen Versorgungsverwaltungen der Länder ausgewählte Datenbestände an das RbV, das diese zusammenführt und auf einem Datenträger speichert. Dieser Datenbestand wird mit einem aggregierten Datensatz des VdAK abgeglichen.

Der Landesbeauftragte hat datenschutzrechtliche Bedenken gegen diesen Vertrag geäußert, weil das Rechenzentrum der bremischen Verwaltung (RbV) nicht als Kopfstelle der Versorgungsverwaltungen Vertragspartner sein kann. Als rechtliche Grundlagen neben den einschlägigen Vorschriften des SGB X kommen insbesondere § 19 Bundesversorgungsgesetz (BfV) und § 4 der Verordnung zur

Durchführung des § 19 Abs. 1 des BVG vom 5. August 1965 in Betracht. Die Bedenken ergeben sich insbesondere aus den folgenden Überlegungen: Nach § 80 SGB X kann ein Leistungsträger die ihm obliegenden Aufgaben durch andere Leistungsträger oder seinen Verband mit dessen Zustimmung wahrnehmen lassen. Da das RbV nicht Leistungsträger i. S. des SGB ist, kommt eine Anwendung dieser Vorschrift nicht in Betracht.

Da der Vertrag den Austausch von Daten im automatisierten Verfahren behandelt, kommen die Vorschriften des Zweiten Abschnittes des SGB X zur Anwendung. Der Datenaustausch zwischen den Versorgungsverwaltungen und den Krankenkassen der Angestellten und Arbeiter stellt eine Übermittlung i. S. der Datenschutzgesetze und der Vorschriften des SGB X dar. Zu klären ist noch, ob das Verfahren sich rechtlich als eine Datenverarbeitung im Auftrag nach § 80 SGB X einordnen läßt oder ob die Regelungen des § 81 SGB X zur Anwendung kommen müssen. Nach § 81 Abs. 2 SGB X können die Übermittlungen personenbezogener Daten auf maschinell verwertbaren Datenträgern auch über Vermittlungsstellen erfolgen. Voraussetzung hierfür ist aber, daß auf eine solche Vermittlungsstelle die Vorschriften des Zweiten Abschnittes des Bundesdatenschutzgesetzes anzuwenden sind. Auf das RbV unmittelbar finden aber nur die Vorschriften des Bremischen Datenschutzgesetzes Anwendung. Das RbV selbst kann daher nicht die Funktion einer Vermittlungsstelle nach § 81 Abs. 2 SGB X wahrnehmen.

Durch diese Regelung wird sichtbar, daß über die Vorschrift des § 79 SGB X nur die Leistungsträger selbst in die Lage versetzt werden sollen, Vermittlungsstelle i. S. des § 81 Abs. 2 SGB X zu werden. Die bremische Versorgungsverwaltung selbst hätte, weil auf sie die Vorschriften des Zweiten Abschnittes des Bundesdatenschutzgesetzes Anwendung finden, die Funktion der sog. Kopfstelle im Rahmen des Vertrages ausfüllen können und sich per Auftragsdatenverarbeitung der Leistungen des RbV bedienen können.

Aufgrund der datenschutzrechtlichen Prüfung dieses Vertrages haben sich noch weiterreichende Fragestellungen ergeben, die einer grundsätzlichen Klärung bedürfen. Der Landesbeauftragte wird daher diese Probleme im AK Sozialwesen der Datenschutzbeauftragten erörtern.

5.6.1.2 Gewerbeaufsicht

Das Gewerbeaufsichtsamt Bremen hatte eine Bremer Spedition aufgefordert, für einen gewissen Zeitraum sämtliche Diagrammscheiben zur Verfügung zu stellen, eine Liste aller Fahrzeuge mit diversen Fahrzeugdaten und eine vollständige Liste aller bei ihr beschäftigten Fahrer mit Name, Adresse und Einstellungsdatum vorzulegen.

Der Speditionsinhaber äußerte datenschutzrechtliche Bedenken insoweit, als er auch personenbezogene Daten von Fahrern bekanntgeben sollte, die in dem Prüfungszeitraum etwa wegen Krankheit oder Urlaubs gar nicht als Fahrpersonal in Betracht kämen. Er befürchtete, daß auf diese Art und Weise dem Gewerbeaufsichtsamt eine komplette Liste aller im Speditionsgewerbe Beschäftigten entstehen könne, ohne daß dieses von der gesetzlichen Aufgabe des Gewerbeaufsichtsamtes gedeckt sei.

Die zunächst vom Gewerbeaufsichtsamt Bremen geäußerte Meinung, wenn ein Betroffener eine Datenerhebung für unverhältnismäßig halte, so solle er dieses der erhebenden Stelle mitteilen, dies sei kein Problem des Datenschutzes, wird wohl nicht mehr aufrechterhalten. In diesem Zusammenhang möchte der Landesbeauftragte lediglich darauf hinweisen, daß es selbstverständlich dem Bürger möglich sein muß, datenschutzrechtliche Bedenken unmittelbar gegenüber dem Landesbeauftragten anzusprechen und nicht erst in eine möglicherweise langwierige Auseinandersetzung mit der speichernden Stelle treten zu müssen.

Nach § 4 Abs. 1 Fahrpersonalgesetz (FPersG) obliegt die Aufsicht für die Ausübung dieses Gesetzes dem Gewerbeaufsichtsamt. Dazu hat der Unternehmer gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 3 FPersG dem Gewerbeaufsichtsamt die Auskünfte, die zur Durchführung der Überwachung erforderlich sind, wahrheitsgemäß und vollständig zu erteilen.

Dem Landesbeauftragten ging es im Prinzip darum sicherzustellen, daß nicht in jedem Prüffall von vornherein alle nur möglichen Angaben vom Unternehmer gefordert werden, sondern daß von Fall zu Fall entschieden wird, welche zusätzlichen personenbezogenen Daten vom Unternehmer abverlangt werden, um die Überwachung nach § 4 FPersG ordnungsgemäß durchzuführen. Der Landesbeauftragte

hat dem Senator für Arbeit nochmals seine datenschutzrechtliche Auffassung mitgeteilt, wonach § 4 Abs. 3 Nr. 3 FPersG nicht in jedem Falle und von vornherein die Aushändigung der Lohnunterlagen aller bei einer Firma beschäftigten Mitarbeiter an das Gewerbeaufsichtsamt zuläßt. Einerseits würde eine solche Gesetzesauslegung nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, andererseits geht es nach dieser Vorschrift um die erforderlichen Auskünfte. Für diese Erforderlichkeit gilt der gleiche Maßstab wie für die in § 24 Abs. 1 BDSG genannte. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der übermittelnden Stelle oder eines Dritten oder der Allgemeinheit erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Auch § 4 Abs. 3 Nr. 2 FPersG fordert vom Unternehmer nur die Herausgabe der Unterlagen oder Lohn- und Gehaltslisten, die sich auf die im Zuge der Überwachung nach Absatz 1 gemachten Angaben beziehen, nicht jedoch die Herausgabe von Lohnunterlagen aller bei einer Firma beschäftigten Mitarbeiter.

Inzwischen hat der Senator für Arbeit klargestellt, daß er nur Angaben über Fahrpersonal (d. h. nicht etwa z. B. über im Büro tätige Arbeitnehmer) abverlangt und daß sich der Umfang seines **Auskunftsbegehrens** immer nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls richte. Damit dürfte bei der Datenerhebung den Belangen des Datenschutzes weitgehend Rechnung getragen sein.

5.6.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

Der Senator für Arbeit stellt Empfängern von Arbeitslosenhilfe eine **Stammkarte** aus, die **zum Erwerb von Vorzugsmonatskarten** der Bremer Straßenbahn AG berechtigt. Der Berechtigungsnachweis für die Stammkarte wird dem Senator für Arbeit durch Vorlage des Bescheides über den Bezug von Arbeitslosenhilfe nachgewiesen. Da die Bremer Straßenbahn AG ein neues Tarifsysteem eingeführt hat, stellte die senatorische Dienststelle die Überlegung an, ob der Bremer Straßenbahn AG die Ausgabe der Stammkarte übertragen werden sollte.

Der Landesbeauftragte hat darauf hingewiesen, daß die Betroffenen dann gezwungen seien, die notwendigen Behördenbescheide einer nicht-öffentlichen Stelle vorzulegen und damit ihre Sozialdaten zu offenbaren. Der Senator für Arbeit hat daraufhin entschieden, die bisherige datenschutzrechtlich einwandfreie Regelung beizubehalten und weiterhin die Stammkarte selbst auszustellen.

5.7 Jugend und Soziales

5.7.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.7.1.1 Automatisierung im Bereich Amtsvormundschaften

Anfang Juli 1983 stimmte der ADV-Ausschuß der Entwicklung der Automatisierung der Buchhaltung der Amtsvormundschaft zu. Schon damals machte der Landesbeauftragte deutlich, daß er eine Beteiligung bei der Verfahrensentwicklung zur Sicherung datenschutzrechtlicher Belange für zwingend erforderlich halte. Datenschutzrechtlich bedeutsam sind bei dem Verfahren insbesondere die folgenden Punkte:

- Schnittstellenorganisation zu anderen DV-Verfahren und anderen Behörden
- die organisatorisch-technischen Sicherungsmaßnahmen im geplanten DV-Verfahren und beim Anwender
- die Zulässigkeit der personenbezogenen Datenverarbeitung, hier insbesondere die Berücksichtigung der Vorschriften des SGB X.

Die nach dem Beschluß des ADV-Ausschusses vom Rechenzentrum der bremischen Verwaltung durchgeführte Hauptuntersuchung ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen. Eine Beteiligung des Landesbeauftragten hat bisher nicht stattgefunden. Der Landesbeauftragte hat sich anläßlich der neueren Behandlung im ADV-Ausschuß im Januar 1985 daher darauf beschränkt, darauf hinzuweisen, daß aus den Vorlagen für den ADV-Ausschuß nicht ersichtlich ist, wie die Aufgabenverteilung etwa zwischen Jugendamt Bremen und der **Landeshauptkasse** vorgenommen werden soll, welche Datenübermittlungen stattfinden sollen und wie solche Übermittlungen insbesondere unter Berücksichtigung der Vorschriften des SGB X zu bewerten sind. Auch die evtl. beabsichtigte Zusammenlegung der Bearbeitung der Amtsvormundschaften des Jugendamtes und des Sozialamtes für die entmündigten Erwachsenen kann datenschutzrechtliche Probleme erzeugen wie auch das geplante **Verfahren** zur Verrechnung der Sozialhilfe.

Auf der Sitzung des ADV-Ausschusses Anfang 1985 hat der Antragsteller die Beteiligung des Landesbeauftragten zugesichert.

5.7.1.2 Datenschutz in Kindertagesheimen

Hinsichtlich des Sachverhaltes wird auf die Darstellung in Pkt. 5.8.1.1 verwiesen. Eine abschließende Äußerung des Senators für Jugend und Soziales zu den ihn betreffenden Vorgängen in der Beanstandung des Landesbeauftragten liegt bisher noch nicht vor.

5.7.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

- Das Landessozialamt hat beabsichtigt, das **Formular „Feststellungen über Auswirkungen von Krankheit und Behinderung sowie notwendige Hilfen“** neu zu gestalten. Das bisherige Formular wurde von den Sozialhilfeträgern und den Einrichtungen benutzt, um den Grad der Pflegebedürftigkeit der einzelnen **Betroffenen feststellen** zu können. Die Neugestaltung war durch die Einführung des § 3a BSHG notwendig geworden, wonach der Träger der Sozialhilfe darauf hinwirken soll, daß die erforderliche Hilfe soweit wie möglich außerhalb von Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen gewährt werden kann. Da die ambulante Pflege Vorrang haben soll, sollte die Frage der ambulanten oder stationären Hilfe mit dem neuen Formular besser beurteilt werden können.

Nach Auskunft des Senators für Jugend und Soziales soll dieses neue Formular lediglich in Ausnahmefällen bei Auslegungsschwierigkeiten benutzt werden. Das vorgesehene Verfahren sah eine Beteiligung der Betroffenen nicht vor, vielmehr sollte der Träger das Formular ausfüllen und an den Senator für Jugend und Soziales zurücksenden. Nachdem der Landesbeauftragte deutlich gemacht hat, daß der Fragebogen nicht ohne Einwilligung des Patienten ausgefüllt werden darf, ist folgendes Verfahren vereinbart worden: Der ausgefüllte Fragebogen wird dem Hilfeempfänger inhaltlich zur Kenntnis gegeben, wobei ihm ein Durchschlag zur Verfügung gestellt werden soll. Durch seine Unterschrift erklärt er sich mit der Übermittlung seiner personenbezogenen Daten an das Landessozialamt einverstanden. Soweit er selbst dazu nicht in der Lage ist, müssen diese Rechte von seinem Vormund wahrgenommen werden.

- Aufgrund diverser Anfragen stellt der Landesbeauftragte nachstehend die nach § 319 Abs. 2 Nr. 2 der **Rechtsversicherungsordnung (RVO)** im Rahmen der Rentenversicherung zu verwendende **Versicherungsnummer** dar, die auch von den Ortskrankenkassen verwendet wird. **Beispiel:**

13 010950 M 12

Bereichsnummer _____¹

Geburtsdatum: 1. September 1950 -

Anfangsbuchstaben des Familiennamens

Seriennummer _____

Sie setzt sich gemäß § 2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Versicherungsnummern in den gesetzlichen Rentenversicherungen aus der Bereichsnummer, dem Geburtsdatum des Versicherten, dem Anfangsbuchstaben des Familiennamens des Versicherten und der Seriennummer zusammen. Die Bereichsnummer richtet sich nach dem Sitz der Ausgabestelle; die Seriennummer bezeichnet in aufsteigender Reihenfolge die Versicherten, die an demselben Tag geboren sind und deren Familienname mit dem gleichen Buchstaben beginnt. Sie dient ferner der Unterscheidung von männlichen und weiblichen Versicherten, wonach für männliche Versicherte die Zahlen 00 bis 49 und für weibliche Versicherte die Zahlen 50 bis 99 verwendet werden.

Wie dem Landesbeauftragten bekannt geworden ist, sollen regelmäßig Rundschreiben an die Spitzenorganisationen aller Sozialhilfeträger im Bundesgebiet verschickt werden, mit denen vor sog. **Unterstützungsschwindlern** gewarnt wird.

Der Landesbeauftragte hält diesen Warndienst für unzulässig, weil hier Sozialdaten ohne Rechtsgrundlage offenbart werden. Nach Mitteilung des Senators für Jugend und Soziales beteiligen sich bremische Sozialhilfeträger nicht an einem solchen Warndienst.

Der Postlauf und die Postverteilung im Bezirkssozialzentrum Süd entsprachen

nicht den datenschutzrechtlichen Anforderungen. Unter dem Dach des Bezirkssozialzentrums Süd sind die folgenden Dienste angesiedelt:

Wirtschaftliche Sozialhilfen

Wirtschaftliche Jugendhilfe

Pflegekinderdienst

Erziehungsberatungsstelle

Bezirkssozialdienst Kinder und deren Familien

Geschäftsstelle (Pappelstraße).

Die Mängel, die vor allem in der Verteilung und der Zuständigkeit für die Postöffnung lagen, konnten beseitigt werden.

Probleme hingegen bereitet die Versendung der Post aus der Erziehungsberatungsstelle. Die zentrale Frankierung sämtlicher Post der Erziehungsberatungsstelle wirft therapeutische und datenschutzrechtliche Probleme auf. So gibt es nach Angaben der Erziehungsberater **Klienten**, deren Eltern nicht erfahren sollen, daß der Jugendliche sich in staatliche Beratung begeben hat. Ein solcher Klient könnte nur angeschrieben werden, indem der Berater seinen persönlichen Namen, verbunden mit der Straßenanschrift des Bezirkssozialzentrums Süd als Absender angibt. Bei zentraler Frankierung mit dem Aufdruck „Freie Hansestadt Bremen“ wäre dies nicht mehr gewährleistet. Außerdem war immer im Sichtfenster des Umschlages der Absender erkennbar, so daß eine Vielzahl von Personen erfahren würde, wer die Erziehungsberatungsstelle aufgesucht hat.

Das Problem der Absenderkennung im Adreßfeld konnte durch entsprechendes Knicken der Schreiben beseitigt werden. Den weiteren Vorschlag, in den wenigen kritischen vorgenannten Fällen bei der Erziehungsberatungsstelle eine eigene Frankierung per Briefmarke vornehmen zu lassen (durchschnittlich weniger als ein Brief pro Tag), hat der Senator für Jugend und Soziales aus Kostengründen abgelehnt.

Der Senator hat dazu erklärt, aus der Freistempelung des Briefes der Erziehungsberatungsstelle sei lediglich ersichtlich, daß der Empfänger Kontakt zu den „Jugend- und Sozialbehörden“ gehabt habe. Die Erziehungsberatungsstelle unterscheidet sich hierdurch nicht von übrigen Ämtern des Ressorts. Hinsichtlich des brieflichen Kontaktes der Erziehungsberatungsstelle zu ihren Klienten empfiehlt der Senator für Jugend und Soziales den Mitarbeitern der Erziehungsberatungsstelle, mit den Betroffenen eine andere Form der Kommunikation zu vereinbaren, um eventuelle Probleme mit dem Elternhaus zu vermeiden.

5.8 Gesundheitswesen

5.8.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarf

5.8.1.1 Datenschutz in Kindertagesheimen

Aufgrund mehrerer Elternbeschwerden, Beschwerden von Elternbeiräten und des Gesamtelternbeirates ist vom Landesbeauftragten die bisherige Form der Datenspeicherung in Kindertagesheimen, die Beachtung der ärztlichen Schweigepflicht, die Beachtung des Datenschutzes und die organisatorische und verfahrensmäßige Sicherung des Datenschutzes geprüft worden. Den Beschwerden lag folgender Sachverhalt zugrunde: Mit Beginn des Schuljahres 1984/85 wurde eine neue weiße Karteikarte für die amtsärztliche Untersuchung der Kinder an Kindertagesheimen eingeführt. Bis dorthin gab es eine blaue faltbare Karteikarte, die ebenfalls in den Unterlagen der Kindertagesheime aufbewahrt wurde. Die blaue Karte sollte durch die nunmehr eingeführte weiße Karteikarte ersetzt werden, so daß künftig lediglich die weiße Karteikarte vorhanden gewesen wäre, die medizinische Untersuchungsbefunde dargestellt hat. Auf den Karten gab es neben allgemeinen medizinischen Befundfeststellungen Fragestellungen wie „soziales Verhalten“ und „sonstige Befunde“, die insbesondere wegen einiger Eintragungen bei den Eltern Unbehagen hervorgerufen haben.

Bei seinen Überprüfungen hat der Landesbeauftragte festgestellt, daß in der Spalte „Sozialverhalten“ Bemerkungen wie „aggressiv, wenig kooperativ, Kind hat sich verweigert bzw. Mitarbeit weitgehend verweigert“ durch den Arzt einge-

tragen waren. Die Eintragungen waren zum Zeitpunkt der Prüfung in den geprüften Fällen meist auf der weißen und der blauen Karteikarte eingetragen. Die Eltern waren über die Eintragungen nicht informiert worden. Zusätzlich wurde festgestellt, daß Kindergärtnerinnen bzw. die Kindertagesheimleitung an der ärztlichen Untersuchung teilgenommen haben, ohne daß die Eltern hierüber vorher befragt wurden. Schließlich wurde wie selbstverständlich davon ausgegangen, daß die Ergebnisse dieser Untersuchung auch bei der schulärztlichen Untersuchung mitverwendet werden sollen. Auch hierüber wurden die Eltern nicht informiert bzw. um die Einwilligung ersucht. Insgesamt mußte festgestellt werden, daß die Eltern nicht darüber belehrt waren, daß die Untersuchungen freiwillig sind.

Diesen Sachverhalt hat der Landesbeauftragte datenschutzrechtlich bewertet und sowohl gegenüber dem Senator für Jugend und Soziales als auch gegenüber dem Senator für Gesundheit und Sport gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 1 BrDSG beanstandet. Zum einen verstieß die Aufbewahrung der medizinischen Untersuchungsbefunde in den Unterlagen der Kindertagesheime gegen das Gebot der ärztlichen Schweigepflicht, zum anderen ist die Organisation der Datenaufbewahrung in den Kindertagesheimen nicht durch die notwendigen technisch-organisatorischen Maßnahmen so gestaltet gewesen, daß der Datenschutz gewährleistet war. Schließlich war die Weitergabe bzw. auch Mitverwendung der Untersuchungsergebnisse bei schulärztlichen Untersuchungen nur mit Einwilligung der Eltern rechtlich möglich. Die medizinischen Untersuchungen sind freiwillig, d. h. ohne Duldungspflicht, so daß auch eine Verwendung dieser Daten innerhalb dieses Zweckes verbleiben muß. Jede anderweitige Verwendung wäre zweckfremd und damit rechtswidrig gewesen.

Mit der Beanstandung hat der Landesbeauftragte folgende Maßnahmen angeregt:

- Die in den Kindertagesheimen vorhandenen weißen bzw. blauen Karten werden dort entfernt.
- Für die künftige Gestaltung der ärztlichen Untersuchungen soll ein Merkblatt erarbeitet werden, das die Eltern über die Freiwilligkeit, den Zweck der Untersuchung und die vorgesehene Datenerhebung unterrichtet und dies mit ihnen bespricht.
- Soweit die bisherig erhobenen Daten weder auf eine Rechtsgrundlage noch auf eine wirksame Einwilligung gestützt werden können, sind bei mangelnder Rechtsgrundlage die Karteikarten zu vernichten oder ist in Einzelfällen die Einwilligung der Eltern für die Speicherung einzuholen.

In mehreren Gesprächen mit den beiden senatorischen Dienststellen, dem Gesamtelternbeirat und dem Landesbeauftragten wurde schließlich eine gemeinsame Lösung für die künftige Gestaltung dieses Verfahrens gefunden. Alle Befunde sind mit den Elternvertretern abgestimmt worden. Es wird eine neue Karteikarte angefertigt. Die Dokumentation über die ärztliche Untersuchung im Kindertagesheim wird den Eltern ausgehändigt.

Die Gesundheitsämter behalten zum Zwecke der statistischen Auswertung lediglich einen anonymisierten Befundstreifen der Karteikarte. Verhaltensauffälligkeiten werden in freier Formulierung aufgrund der Beschreibung der Sorgeberechtigten und nach der Besprechung des Arztes mit den Sorgeberechtigten in einer mit diesen abgestimmten Formulierung in die Karteikarte eingetragen, um eine gesamthaltliche Betrachtung des Kindes sicherzustellen. Fragen des sozialen Umfeldes werden in freier Formulierung aufgrund der Angaben des Sorgeberechtigten und nach der Besprechung des Arztes mit den Sorgeberechtigten in einer mit diesen abgestimmten Formulierung in die Karteikarten eingetragen. In einem Jahr soll ein erneutes Gespräch zwischen dem Senator für Gesundheit und Sport und den Elternvertretern stattfinden, um einen Erfahrungsaustausch vorzunehmen. Die Karteikarten mit den ärztlichen Befunden, die seit dem 1. August 1984 durch Ärzte der Gesundheitsämter erhoben wurden, wurden am 1. März 1985 vernichtet.

Bezüglich der Verwendung der alten blauen Karteikarten steht die abschließende Äußerung des Senators für Jugend und Soziales noch aus.

Dieser Vorgang hat zusätzlich auch deshalb eine breite öffentliche Resonanz gefunden, weil bei der Diskussion um das künftige Verfahren die vorhandene Karteikarte des sog. „Bielefelder Modells“, das für schulärztliche Untersuchungszwecke verwendet wird, als neues Muster eingeführt werden sollte. Diese Karteikarte enthält Auffälligkeiten für Befund 50, worin verschiedene Auffälligkeiten wie z. B. Lügen, Stehlen, Ticks öffentlich angesprochen wurden und unter datenschutzrecht-

liehen Gesichtspunkten auch als nicht hinnehmbar zu betrachten sind. Hierzu muß noch einmal bemerkt werden, daß diese Karteikarte nicht eingeführt war und auch für das künftige Verfahren nicht verwendet wird.

5.8.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

5.8.2.1 Gesundheitsämter

- Der Bremische **Gemeinde-Unfallversicherungs-Verband** bat das Bezirksgesundheitsamt Bremen-Nord im Wege der Amtshilfe nach §§ 3 und 4 SGB X um **Übersendung von Untersuchungsunterlagen** für ein Kind, das einen Schulunfall erlitten hatte.

Der Landesbeauftragte hat den Bremischen **Gemeinde-Unfallversicherungs-Verband** darauf hingewiesen, daß die erwähnten Vorschriften keine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen, um die Offenbarung der der ärztlichen Schweigepflicht unterliegenden Unterlagen zu rechtfertigen. Zur Übersendung der Unterlagen war die Einwilligung der Eltern vorher einzuholen. Der Bremische **Gemeinde-Unfallversicherungs-Verband** hat sich dieser Rechtsauffassung angeschlossen.

- Das Hauptgesundheitsamt plant mit dem Bremer Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin eine **Untersuchung zur Feststellung von Todesursachen**. Neben der Durcharbeitung der Leichenschauscheinne sollte eine ärztliche Mitarbeiterin des Hauptgesundheitsamtes Einblick in die Krankengeschichte der Vestorbenen bei den behandelnden Ärzten nehmen können.

Die Überprüfung der Todesbescheinigung gehört gemäß § 72 der 3. DVO zum Gesetz zur Vereinheitlichung des Gesundheitswesens (VGV) i. V. m. dem Erlaß über die Einführung eines neuen Leichenschauscheinnes zu den Dienstaufgaben der Gesundheitsämter. Der Landesbeauftragte hat dem Hauptgesundheitsamt gegenüber deutlich gemacht, daß Angaben aus dem vertraulichen Teil der Leichenschauscheinne für wissenschaftliche Zwecke nur in **anonymisierter** Form weitergegeben werden dürfen. Daneben war zu beachten, daß nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz eine Verquickung von Verwaltungsaufgaben und Forschungsvorhaben in der beabsichtigten Form unzulässig ist. Der Landesbeauftragte hat dem Gesundheitsamt anheimgestellt zu überlegen, ob durch eine Änderung des Forschungsansatzes oder der Rahmenbedingungen das Projekt unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Grundsätze und der Schweigepflicht durchgeführt werden könnte.

- Das Hauptgesundheitsamt hat dem Landesbeauftragten Informationsschreiben zur **Hepatitis-B-Impfung** für Drogenabhängige mit der Bitte um Prüfung zur Verfügung gestellt, die an die zu Impfinden und an die „Helfer bzw. Multiplikatoren“ verteilt werden sollen.

In datenschutzrechtlicher Hinsicht bestehen keine Bedenken gegen das Vorhaben, zumal Name und Geburtsdatum des Betroffenen nur der impfende Arzt sammelt und die Daten nach der Impfung vernichtet.

5.8.2.2 Krankenhäuser

- In Nervenkrankenhäusern verschiedener Bundesländer werden **bei der Patientenaufnahme Fotografien** angefertigt. Dabei wird die Auffassung vertreten, die Fotografie erweise sich als hilfreich und sinnvoll in der psychiatrischen Dokumentation für den Informationsaustausch und bei der Bewältigung von **Krisensituationen**.

Auf Anfrage hat der Senator für Gesundheit und Sport mitgeteilt, daß Fotografien von Patienten im Zusammenhang mit dem Aufnahmeverfahren nicht angefertigt werden. Wegen des hohen Verwaltungsaufwandes und bestehender rechtlicher Bedenken sei auch nicht **beabsichtigt**, Fotografien von Patienten einzuführen.

- Eine Ortskrankenkasse außerhalb Bremens bat in einem Fall das Zentralkrankenhaus Bremen-Ost um **Übersendung eines ausführlichen Entlassungsberichtes**. Das Zentralkrankenhaus Bremen-Ost war dagegen der Ansicht, daß dadurch die ärztliche Schweigepflicht möglicherweise durchbrochen würde und hat den Senator für Gesundheit und Sport um rechtliche Beurteilung gebeten. Dieser wiederum hat sich an den Landesbeauftragten gewandt.

Grundsätzlich haben Krankenkassen keinen Anspruch auf die Aushändigung ärztlicher Entlassungsberichte, soweit ihnen keine ausdrückliche Rechtsgrund-

lage oder die Einwilligung des Betroffenen vorliegt. Die darin enthaltenen Daten weisen in der Regel einen anderen Gehalt auf, als ihn die Krankenkassen zur Abrechnung der Leistungen benötigen. Die Überlassung von ärztlichen **Entlassungsberichten** würde dem datenschutzrechtlichen **Zweckbindungsprinzip** widersprechen. Diese Ansicht ist auch von Krankenkassen, die der Datenschutzaufsicht des Landesbeauftragten unterliegen, bestätigt worden. Danach werden ärztliche Entlassungsberichte nicht angefordert. Lediglich in Einzelfällen werden die Krankenhäuser um Übersendung eines ärztlichen Schlußberichtes an den vertrauensärztlichen Dienst gebeten; der Vertrauensarzt benötigt den **Entlassungsbericht**, wenn eine Beurteilung nach den Vorschriften des § 369b Abs. 1 Nr. 1 — 3 RVO erforderlich wird, z. B. bei der Einleitung von Maßnahmen zur Rehabilitation usw. Eine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht ist darin nicht zu sehen.

- Im Zentralkrankenhaus Bremen-Nord — Frauenklinik Hartmannstift — befinden sich die **Krankenunterlagen in der Pförtnerloge** im Eingangsbereich der Klinik. Fraglich war, ob die ärztliche Schweigepflicht gewahrt bleibt, wenn insbesondere Patienten in die Pförtnerloge hereingebeten werden, um bei der Aufnahme die erforderlichen personenbezogenen Angaben zu machen.

Nach einer Prüfung durch den Landesbeauftragten war nichts dagegen einzuwenden, daß sich die Krankenunterlagen in Hängeordnern befinden und durch einen Vorhang verdeckt werden, so daß Patienten bei der Aufnahme keinen Einblick erhalten können. Die in der Pförtnerloge Beschäftigten haben Zugriff zu den Krankenunterlagen, da sie u. a. auch mit der Archivierung der Unterlagen betraut sind. Um dem Datenschutz besser Rechnung tragen zu **können**, ist angeregt worden, die Tür zur Pforte von außen mit einem Knauf und einem vom Schreibtisch des Pförtners **zu** bedienenden Summer (Türöffner) auszurüsten, dadurch wäre es ausgeschlossen, daß ein in der Pförtnerloge Beschäftigter trotz bestehender Anweisungen aus Versehen die Pforte verläßt, ohne sie zu verschließen. Außerdem wurden organisatorische Maßnahmen zur Regelung des Zutritts **zur Pforte** sowie Regelungen des Zugriffs und der Nutzung von Krankenunterlagen und die gelegentliche Überprüfung der Einhaltung dieser Regelungen empfohlen. Der Senator für Gesundheit und Sport hat die vorgeschlagenen Maßnahmen anerkannt.

5.9 Bauwesen

5.9.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfswfälle

5.9.1.1 ADV-Projekt Aufwendungszuschüsse

Das Amt für Wohnung und Städtebauförderung in Bremen hat im Berichtsjahr zusammen mit dem Rechenzentrum der bremischen Verwaltung eine Untersuchung über die Möglichkeit des Einsatzes der ADV zur Durchführung der Weiterbewilligung von Aufwendungszuschüssen und der Bewilligung von Zuschüssen nach der **Mietobergrenzenregelung** im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau durchgeführt und ein Sollkonzept erarbeitet. Im Rahmen dieses DV-Verfahrens sollen die Aufwendungszuschüsse und Zuschüsse nach der Mietobergrenzenregelung maschinell berechnet und die entsprechenden **Bescheide**, Zahlungsunterlagen und sonstigen Listmaterialien erstellt werden.

Der Landesbeauftragte wurde um Stellungnahme gebeten. Er hat unter Hinweis auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts Zweifel an der Zulässigkeit der zwangsweisen personenbezogenen Datenerhebung und Datenverarbeitung geäußert, weil die zur Begründung angeführten Rechtsvorschriften nicht die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts erfüllen. **Darüber** hinaus wurden verschiedene Einzelprobleme wie z. B. die Schnittstellen zu anderen DV-Verfahren und Behörden, die Gestaltung der Formulare und Listen, die Fremdvergabe der Datenerfassung, die **Aufbewahrungs-** und **Löschungsregelungen**, die datenschutzrechtlichen **Betroffenenrechte** etc. angesprochen, die vor weiteren Entwicklungsschritten zu klären wären.

In einer Besprechung mit dem Amt für Wohnung und Städtebauförderung wurden diese Probleme eingehend erörtert. Man war sich einig, daß es ein langwieriger Vorgang ist, die bundes- und landesrechtlichen Regelungen in absehbarer Zeit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts anzupassen. Es bestand ferner Einigkeit darüber, daß durch technisch-organisatorische Maßnahmen sowie weitere datenschutzrechtliche Absicherungen wie z. B. Gestaltung der Vordrucke, Zweckbindung der Daten, Einschränkung der Auskünfte bzw. Mitteilungen an Dritte versucht werden soll, im Verwaltungsvollzug den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden.

5.9.1.2 Automatisiertes Liegenschaftsbuch in Bremen

Der Senator für das Bauwesen beabsichtigt, in der Stadtgemeinde Bremen das bisher noch manuell geführte Liegenschaftsbuch zu automatisieren. Geplant ist, das von der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder (AdV) entwickelte Automationsverfahren ALB (= Automatisiertes Liegenschaftsbuch) zu übernehmen, das in einigen Bundesländern (z. B. Niedersachsen, Berlin) bereits im Einsatz ist.

Der Landesbeauftragte hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß sich aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts auch für die personenbezogene Datenerhebung und Datenverarbeitung der Kataster- und Vermessungsverwaltung Konsequenzen ergeben, die im einzelnen vor Übernahme und Einführung des ALB-Verfahrens erörtert werden müßten. Folgende Problempunkte sollten geklärt werden:

- Wer ist speichernde Stelle i. S. des Bremischen Datenschutzgesetzes? Welche Liegenschaften werden einbezogen — nur Bremer Liegenschaften oder auch Bremerhavener?
- Umfang und Erforderlichkeit des zu erhebenden und zu speichernden Datenkataloges.
- Zugang anderer Behörden, z. B. Grundbuchamt Bremen, Baubehörden, Finanzbehörden, Statistisches Landesamt, Liegenschaftsamt, Deichverbände, Polizei, Abfallbehörden zu den gespeicherten Daten. Das bremische Vermessungs- und Katastergesetz enthält in seinem § 11 lediglich die Befugnis, im Einzelfall nach Darlegung eines berechtigten Interesses in das Liegenschaftskataster Einsicht zu gewähren oder Auskunft zu geben. Ein generelles Zugangsrecht zu den gespeicherten Daten läßt sich daraus nicht ableiten.
- Beachtung des Zweckbindungs- und Funktionstrennungsgebotes (Integration Liegenschaftsbuch und Grundbuch?)
- Gewährleistung der datenschutzrechtlichen Betroffenenrechte und sonstigen Erfordernisse des Datenschutzrechts wie z. B. § 6 BrDSG.

Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen; eine endgültige Beschlußfassung steht noch aus.

5.9.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

- Das Amt für Wohnung und Städtebauförderung versendet täglich eine Vielzahl von **Berechtigungsscheinen für den sozialen Wohnungsbau**. Dabei kam es gelegentlich vor, daß aus dem Klarsichtfenster des Briefumschlages auch erkennbar war, daß der Empfänger einen solchen Bescheid erhalten hat.

Die Dienststelle wies auf Befragen darauf hin, daß jährlich ca. 150 000 Postsendungen vorgenommen würden und deshalb eine ordnungsgemäße Kuvertierung nicht immer gewährleistet sei. Zunächst sah das Amt für Wohnung und Städtebauförderung weder datenschutzrechtliche Bestimmungen (z. B. Post- und Fernmeldegeheimnis) verletzt noch die Zuständigkeit des Landesbeauftragten als gegeben. Erst nach ausführlicher Aufklärung und unter Hinweis auf eine bürgernahe Verwaltung hat die Dienststelle die datenschutzrechtlichen Bedenken anerkannt und die zuständigen Mitarbeiter entsprechend unterrichtet.

- In einem Bescheid des Amtes für Wohnung und Städtebauförderung zur **befristeten Aufhebung von Ausgleichszahlungen** wurde dem Vermieter als Grund der Aufhebung mitgeteilt, daß der Mieter arbeitslos geworden sei.

Das Amt für Wohnung und Städtebauförderung hat zwar entgegen der Ansicht des Landesbeauftragten bestritten, daß es sich hier um eine Verletzung des Sozialgeheimnisses handelt und nach Ansicht der Dienststelle in der Bevölkerung hierin auch kein abwertendes Urteil gesehen wird. Die Behörde ist bereit, zunächst auf die Angabe des Grundes für die Aufhebung von Ausgleichszahlungen gegenüber dem Vermieter zu verzichten.

- Im Rahmen der **Anmietung einer Sozialwohnung** besaß der potentielle Mieter keinen ausreichenden Berechtigungsschein, so daß der potentielle Vermieter die Absicht bekundete, als Verfügungsberechtigter die Freistellung von der Sozialbindung gemäß § 7 **Wohnungsbindungsgesetz** zu beantragen. Daraufhin erkundigten sich die potentiellen Mieter beim Amt für Wohnung und Städte-

bauförderung über derartige Aussichten, um ihre Chancen hinsichtlich des Abschlusses eines Mietvertrages abschätzen zu können. Als sich später der Vermieter bei der Dienststelle nach den Aussichten eines solchen Freistellungsantrages erkundigte, da eine entsprechende Nachfrage nach der Wohnung vorliege, teilte ihm das Amt für Wohnung und Städtebauförderung mit, daß sich der potentielle Mieter bereits an die Dienststelle gewandt habe. Da der Vermieter dieses Vorgehen des potentiellen Mieters als „Hinter-seinem Rücken-Tätigwerden“ empfand, kam *es* nicht zum Abschluß des Mietvertrages. Das Amt für Wohnung und Städtebauförderung hat bestätigt, gegenüber dem Vermieter erklärt zu haben, daß sich ein Mietinteressent bereits nach etwaigen Modalitäten erkundigt habe. Diese Mitteilung wurde nach Auffassung der Dienststelle deshalb weitergegeben, um eine etwaige Vermietung im Interesse des potentiellen Mieters ermöglichen zu wollen. Insbesondere weil der Vermieter gegenüber dem Amt für Wohnung und Städtebauförderung deutlich gemacht habe, er sei an einem Mietverhältnis mit dem potentiellen Mieter interessiert, sah das Amt keine Veranlassung, die Vorsprache des Mietinteressenten zu verschweigen.

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß auch unter diesen Umständen eine solche Mitteilung nicht hätte gegenüber dem Vermieter gemacht werden dürfen, weil diese Datenweitergabe weder aufgrund des Wohnungsbindungsgesetzes noch anderer gesetzlicher Vorschriften zulässig ist.

5.10 Häfen, Schifffahrt und Verkehr

5.10.1 Genehmigungen nach dem Personenbeförderungsgesetz

Beim Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für einen Gelegenheitsverkehr nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) — z. B. Taxenverkehr, Mietwagenverkehr — werden von den zuständigen Behörden im Land Bremen (Senator für Häfen, Schifffahrt und Verkehr, Magistrat der Stadt Bremerhaven) auch Angaben zur wirtschaftlichen Sicherheit und Leistungsfähigkeit in Form einer Vermögensübersicht verlangt. Ein gemäß § 10 Abs. 2 BrDSG erforderlicher Hinweis daraufhin, daß die Angaben aufgrund einer Rechtsvorschrift erhoben oder daß sie freiwillig gemacht werden, ist auf dem Vordruck nicht vorhanden. Nicht nur die Erhebung, sondern auch die Verarbeitung derartiger Daten bedarf gemäß § 3 BrDSG einer Rechtsnorm oder der Einwilligung des Betroffenen.

Der Senator für Häfen, Schifffahrt und Verkehr vertritt die Ansicht, daß eine Rechtsnorm durch § 12 Abs. 2 PBefG gegeben sei. Dieser Auffassung kann sich der Landesbeauftragte nicht anschließen. Zwar wird hier die Prüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers und die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes verlangt, es wird jedoch weder wie bei anderen Angaben des Fragebogens der zu prüfende Datenumfang beschrieben noch endgültig festgelegt. Gerade letzteres ist jedoch eine Forderung, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über das Volkszählungsgesetz 1983 fordert, um Angemessenheit, Bestimmtheit und Transparenz der Informationsverarbeitung durch öffentliche Stellen sicherzustellen.

Die zuständigen Stellen sehen sich nicht in der Lage, das Verfahren solange zu ändern, bis entweder die bislang bundeseinheitlichen Richtlinien geändert werden oder der Bund den § 12 PBefG novelliert bzw. in einer Rechtsverordnung hierzu den erforderlichen Datenumfang festgelegt hat.

Seitens des Senators für Häfen, Schifffahrt und Verkehr ist das Problem an den Bund/Länderfachausschuß Straßenpersonenverkehr herangetragen worden.

5.10.2 Funk-, Schiffs- und Krankentagebücher

Der Verbleib von Funk-, Schiffs- und Krankentagebüchern insbesondere beim Verkauf von Schiffen war bisher gesetzlich nicht hinreichend geregelt. Lediglich die Funktagebücher sind nach einer Verwaltungsvorschrift des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen nach Abschluß der Einschreibungen direkt oder über die Reederei an das Fernmeldeamt Hamburg einzusenden, um somit dem Fernmeldegeheimnis Rechnung zu tragen. Von *seiten* des Bundesministers für Verkehr war der Erlaß einer Verordnung über Seetagebücher beabsichtigt.

Der Landesbeauftragte hat dem Senator für Häfen, Schifffahrt und Verkehr gegenüber angeregt, beim Bundesminister für Verkehr vorzuschlagen, erforderliche datenschutzrechtliche Regelungen (z. B. Aufbewahrungsfristen für die Seetage- und Krankentagebücher) in den Verordnungsentwurf einzuarbeiten. Die Vorschläge sind im wesentlichen übernommen worden.

5.11 Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften u. a.

5.11.1 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

5.11.1.1 Krankenkassen

— Im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes ist im Jahre 1982 der § 205 Abs. 4 RVO dergestalt geändert worden, daß **die Krankenkasse des Versicherten leistungspflichtig ist**, für den der höhere Beitrag zu entrichten war. Um dieser Rechtsvorschrift gerecht zu werden, können die Krankenkassen bei Prüfung der Familienhilfeansprüche von Kindern geschiedener Eltern Angaben über Beitragshöhe bzw. Bruttoverdienst sowie zuständige Krankenkasse des geschiedenen Partners anfordern. Dies führt gelegentlich dazu, daß ein Versicherter im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht Kontakt zu dem geschiedenen Ehepartner aufnehmen muß, um die erforderlichen Daten zu erhalten. Diese Regelung führt bei dem Betroffenen häufig zu Problemen und stößt auf Unverständnis. Dieser Fall zeigt auch, daß bei Gesetzgebungsvorhaben datenschutzrechtliche Aspekte nicht immer berücksichtigt werden.

— Im Rahmen der Erhebungen nach § 205 RVO verwendete eine **Krankenkasse einen Fragebogen**, der zum Ausdruck brachte, daß aufgrund der neuen Vorschriften Leistungen für Familienangehörige nur dann übernommen werden können, wenn der Fragebogen ausgefüllt und unterschrieben zurückgesandt wird. Dabei wurde auch die Frage „Ergreift eines Ihrer Kinder im nächsten Jahr einen Angestelltenberuf? Ja/nein“ gestellt.

Nach den Datenschutzgesetzen ist der Betroffene auf die Rechtsgrundlage, im übrigen auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Da die vorgenannte Frage für die Erbringung der Leistungen nicht erforderlich ist, hat die Krankenkasse inzwischen den Erhebungsbogen neu gestaltet, so daß auf die erwähnte Frage verzichtet wird.

— Nach § 184 Abs. 1 RVO wird Krankenhauspflege zeitlich unbegrenzt gewährt, wenn die Aufnahme in ein Krankenhaus erforderlich ist, um die Krankheit zu erkennen oder zu behandeln oder Krankheitsbeschwerden zu lindern. Die Krankenkassen benötigen hierzu Angaben, um die Pflicht zur Kostenübernahme beurteilen zu können. Hierzu werden **Erhebungsbogen über notwendige Feststellungen zur Beurteilung der Leistungspflicht nach § 184 RVO** verwendet. Diese Erhebungsbogen sind in allen Bundesländern sehr unterschiedlich.

In Bremen besteht zwischen der Krankenhausgesellschaft der Freien Hansestadt Bremen e. V. und den Landesverbänden der Orts-, Betriebs-, Innungs-, Angestellten- und Arbeiterkrankenkassen im Lande Bremen eine Vereinbarung, wonach das Krankenhaus ein Formblatt mit Angaben über Diagnosen und Behandlungsverlauf zur weiteren Krankenhausbehandlung und zur anschließenden Versorgung an die Krankenkasse übersendet, wenn der Krankenhausaufenthalt aus medizinischen Gründen unter Berücksichtigung alternativer Möglichkeiten der Versorgung länger als drei Wochen dauern wird. Nach Durchsicht des Erhebungsbogens hat der Landesbeauftragte festgestellt, daß die dort genannten Angaben für die Beurteilung der Leistungspflicht erforderlich sind.

— Nach § 31 Abs. 1 des **Bundesmantelvertrages** — Ärzte vereinbaren die Partner des Bundesmantelvertrages die zur Durchführung der kassenärztlichen Versorgung erforderlichen Vordrucke. Dazu gehören die **Vordrucke für die Krankenscheine**. Auf diesen Krankenscheinen ist die Angabe des Arbeitgebers des Versicherten vorgesehen, aus denen ggf. die bestehende Arbeitslosigkeit des Betroffenen zu ersehen ist.

Die in Bremen ansässigen **Krankenkassen** halten die Angabe des Arbeitgebers auf den Krankenscheinformularen nicht für notwendig. Lediglich die Allgemeine Ortskrankenkasse beruft sich darauf, daß die in der vorgenannten Vereinbarung festgelegten Vordruckmuster keine Abweichungen ergeben sollen, jedoch ist eine ausdrückliche Notwendigkeit der Angabe des Arbeitgebers nicht ersichtlich. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder werden demnächst das Umfrageergebnis beraten.

5.11.1.2 Kammern

— Von der Wirtschaft werden kleinere **Datenverarbeitungsgeräte** (Mikrocomputer) für den Einsatz **in Apotheken** angeboten. Auf diesen DV-Anlagen können dann personenbezogene Daten wie Name, Vorname, Geburtstag, Ge-

schlecht, Anschrift, verordnete Arzneimittel der Apothekenkunden gespeichert werden. Nach Angeboten aus der Wirtschaft kann die Erfassung dann u. a. zu reinen Werbezwecken wie z. B. Übersendung von Geburtstagsglückwünschen und ähnlichen Dingen verwendet werden.

Der Landesbeauftragte hält die Speicherung nach § 23 BDSG für **unzulässig**, es sei denn, der Kassen- oder Privatpatient erklärte sich ausdrücklich schriftlich i. S. von § 3 BDSG mit der Datenverarbeitung einverstanden. Die Apotheke benötigt zur **Vertragsabwicklung** mit dem Patienten nur die auf dem Rezeptblatt enthaltenen Angaben zur Person des Patienten und den Namen der Krankenkasse zu Verrechnungszwecken. Eine Speicherung dieser Angaben ist nicht erforderlich, da die Angaben auf jedem Rezept erneut erfolgen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht besteht daher im Hinblick auf die ordnungsgemäße Arzneimittelversorgung der Bevölkerung keine Notwendigkeit für die Erfassung von den aufgeführten Daten der Apothekenkunden. Auch im Zusammenhang mit einer Arzneimittelsicherheit wird eine derartige Erfassung nicht für erforderlich gehalten.

Dieser Rechtsauffassung ist der Senator für Gesundheit und Sport beigetreten. Der Landesbeauftragte hat die **Apothekerkammer Bremen** gebeten, diese Rechtsauffassung den Apotheken im Lande Bremen mitzuteilen. Nach Angaben der Apothekerkammer Bremen sind keine Apotheken **bekannt**, die Datenverarbeitungsgeräte zur Speicherung personenbezogener Daten einsetzen. Falls in Zukunft solche Geräte im Lande Bremen eingesetzt und damit Werbung betrieben werden sollte, wäre dies nach der Berufsordnung der Apothekerkammer Bremen unzulässig.

Weil im Vorkeller eines Mehrfamilienhauses in Bremerhaven ca. 50 Aktenordner und 10 Kartons mit **ärztlichen** Unterlagen lagen, wurde die Polizei zum Einsatzort gerufen. Die Unterlagen bestanden aus alten Karteikarten und Arztberichten sowie anderen Informationen über **Patienten**, die noch aus der Zeit stammten, als der verstorbene Arzt die Praxis geführt hatte. Die Hausbewohner der 33 Wohnungen des Mehrfamilienhauses hatten die Möglichkeit, die Akten einzusehen, sie waren im Vorkeller ca. 2 m von der Fahrstuhltür entfernt gelagert.

Der jetzt praktizierende Arzt erklärte, er habe seine Angestellten beauftragt, die alten Unterlagen auszusortieren, um sie später vernichten zu lassen. Ihm sei nicht bekannt, daß die Angestellten die **Akten** in den Vorkeller gelegt hatten. Der Landesbeauftragte hat den Arzt darauf hingewiesen, daß die Unterlagen der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen und nach § 203 StGB die Bekanntgabe gegenüber Dritten — also auch gegenüber Hausbewohnern — strafbewehrt ist. Für die ordnungsgemäße Lagerung bzw. Vernichtung ist der Arzt selbst verantwortlich. Inzwischen hat der Arzt den Vorfall bedauert und eine ordnungsgemäße Vernichtung der alten ärztlichen Unterlagen sichergestellt.

- Der Landesbeauftragte hatte sich mit dem Problem auseinanderzusetzen, wie die Gewährleistung der ärztlichen Schweigepflicht nach Praxisauflösung oder nach Tod eines Arztes besser sichergestellt werden könnte. Ausgelöst wurden die Überlegungen durch eine Anfrage einer Betroffenen, die vor ca. 5 Jahren zuletzt in ärztlicher Behandlung war und nun bei ihrer Ärztin Einsicht in die ärztlichen Unterlagen nehmen wollte. Dabei stellte die Betroffene fest, daß ihre Ärztin die Praxis aufgegeben hatte und bereits verstorben war. In wessen Gewahrsam sich die Unterlagen befanden, konnte nicht gleich festgestellt werden.

Gemäß § 11 Abs. 2 der Berufsordnung für Ärzte im Lande Bremen sind die ärztlichen Aufzeichnungen 10 Jahre nach Abschluß der Behandlung aufzubewahren, ggf. kann eine längere Aufbewahrung auch erforderlich sein, wenn sie nach ärztlichen **Erfahrungen** geboten ist. Gemäß § 11 Abs. 4 der Berufsordnung für Ärzte im Lande Bremen hat der Arzt dafür Sorge zu tragen, daß seine ärztlichen Aufzeichnungen und Untersuchungsbefunde „in gehörige Obhut gegeben werden“. Dem Landesbeauftragten schienen diese Regelungen zur Gewährleistung der ärztlichen Schweigepflicht ausfüllungsbedürftig. Er hat daher u. a. angeregt, daß die Ärztekammer in solchen Fällen Hilfestellung gewähren möge.

Der Senator für Gesundheit und Sport hat das Problem mit der Ärztekammer Bremen besprochen und dazu folgendes mitgeteilt: Zur Ausfüllung der Regelungen von § 11 Abs. 2 und 4 der Berufsordnung für Ärzte im Lande Bremen

sind von der Ärztekammer Bremen keine feststehenden Vorschriften erarbeitet worden. In der Praxis sind drei Fallgestaltungen zu differenzieren:

- Die Praxis des Arztes, der seinen Beruf nicht mehr ausüben will, wird von einem Kollegen übernommen. In diesem Fall verbleiben die Krankenunterlagen mit dem Einverständnis der Patienten bei dem die Praxis übernehmenden Arzt.
- Der Arzt löst seine Praxis auf. In diesem Fall wird er die Krankenunterlagen selbst weiterhin aufbewahren, um seiner Verpflichtung nach § 11 Abs. 2 der Berufsordnung nachzukommen.
- Der noch in eigener Praxis tätige Arzt verstirbt. Die Praxis wird nicht übernommen, sondern von den Erben aufgelöst. In diesen Fällen treten die Erben in die Rechtsstellung des Verstorbenen ein, so daß die Verpflichtung zur Aufbewahrung der Krankenunterlagen von ihnen zu erfüllen ist.

Um zu verhindern, daß Betroffene bei Praxisauflösung nach dem Verbleib ihrer Krankenunterlagen „fahnden“ müssen, hat der Senator für Gesundheit und Sport mit der Ärztekammer verabredet, daß diese eine Liste über den Verbleib von Praxisunterlagen führen wird, die es dem Patienten ermöglicht, seine Unterlagen nach Rückfrage bei der Ärztekammer wieder aufzufinden. Da die Ärztekammer von der Praxisübernahme, der Praxisauflösung oder dem Tod eines noch in eigener Praxis tätigen Arztes Kenntnis erhält, wird sie den betreffenden Arzt oder dessen Erben anschreiben und um Mitteilung bitten, wo und im Todesfall bei wem die Krankenunterlagen weiterhin aufbewahrt werden. Darüber hinaus könnte die Ärztekammer die Erben eines verstorbenen Arztes gleichzeitig über die Verpflichtung zur Aufbewahrung der Krankenunterlagen aufklären.

Obwohl auf diese Weise sichergestellt ist, daß nachfragenden Patienten umgehend mitgeteilt werden kann, wo und bei wem sie Einsicht in ihre Krankenunterlagen nehmen können, hat der Landesbeauftragte Bedenken, ob es richtig ist, die Erben eines verstorbenen Arztes mit der Aufbewahrung der Krankenunterlagen zu betrauen. Zum einen sind die Erben in der Regel nicht Ärzte und unterliegen daher nicht der ärztlichen Schweigepflicht, zum anderen kann in geeigneten Fällen die Vermittlung des Inhalts der Krankenakte durch den Arzt bei der Einsichtnahme durch den Betroffenen erforderlich sein. Auch diese Entscheidung kann in der Regel von Erben nicht getroffen werden.

6. Nicht-öffentlicher Bereich

6.1 Darstellung von Schwerpunkten

6.1.1 Adreßhandel

Viele Unternehmen und Gewerbebetriebe bedienen sich beim Vertrieb und bei der Werbung für ihre Produkte und Dienste der Methode des Direktvertriebs und der Direktwerbung. Die hierbei benötigten Adressen und sonstigen Informationen über die betroffenen Personen bzw. Firmen können u. a. von speziellen Adreßverlagen, Adreßhändlern, Direktwerbeunternehmen oder durch Tausch/Verkauf/Vermietung eigener Kundenadressen erlangt werden. Nicht in jedem Fall gelangt das am Direktvertrieb bzw. an der Direktwerbung interessierte Unternehmen in den Besitz des Adreßmaterials. Oft werden derartige Aktionen nicht selbst durchgeführt, sondern Dritte oder gar Vierte mit ihrer Durchführung beauftragt.

Mit dem zunehmenden Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung in Wirtschaft, Handel und Verwaltung hat sich die „Adreßhandels-Branche“ erheblich ausgeweitet, ihre Arbeitsmöglichkeiten und Leistungsangebote sind wesentlich differenzierter geworden. Das mühsame Zusammentragen, Vervielfältigen, Sortieren, Selektieren etc. von Adreßmaterial per Hand ist weitgehend durch automatisierte Verfahren abgelöst worden. An Direktvertrieb und Direktwerbung interessierte Unternehmen und Gewerbebetriebe können ihr Adreßmaterial in gewünschter Aufbereitung oft aus Katalogen oder katalogähnlichen Angebotsunterlagen auswählen. Aus dem Katalog eines großen deutschen Adressenverlages lassen sich z. B. folgende Angebote und Arbeitsweisen entnehmen:

- Der Adressenverlag verfügt nicht nur über ein umfassendes Angebot an Privatanschriften, Berufs- und Branchenadressen, sondern auch über Spezialkollektionen wie Anschriften von speziellen Berufsgruppen, von Autobesitzern und Führungskräften, von Jägern und Kleingärtnern etc., die nach den ver-

schiedensten Kriterien sortiert und selektiert werden können. So ist es z. B. **möglich**, Adressen von Hausbesitzern in einem bestimmten Postleitzahl-Bezirk, die ein bestimmtes Kraftfahrzeug fahren und einer bestimmten Berufsgruppe (wie z. B. Lehrer, Arzt, Journalist etc.) in einem bestimmten Wirtschaftszweig angehören, zu selektieren.

- Modernes Direct-Marketing ohne elektronische Datenverarbeitung ist undenkbar. Nicht nur Erfassung, **Pflege**, Selektion und Ausdruck der Adressen läuft über die EDV. Der Adressenverlag bietet eine Vielzahl speziell für die Belange des Direct-Marketings zugeschnittener Software-Pakete. So z. B. Abgleich-, Gebietsreform-, Portominimierungsprogramme, **Marktanalyse-Software** etc.
- Als Responsemedium gehört auch Bildschirmtext schon lange zum Angebotspektrum des Adressenverlages. Dies bedeutet Beratung beim Einsatz dieses **Mediums**, die Gestaltung von **Programminhalten** (Btx-Text und -Graphik), die Verknüpfung von Btx-Seiten, die komplette Btx-Editierung und Übertragung in die Postrechner, die Schulung von Mitarbeitern und die Btx-Hardware-Beratung.
- Telefon-Marketing zählt bei ausgewählten Einsatzgebieten zu den erfolgreichsten Marketing-Instrumenten und eignet sich besonders für Markterhebungen, Befragungen, Terminvereinbarungen, Reaktivierung inaktiver Kunden, Produktverkauf. Der Adressenverlag bietet auch hierfür seine Dienste an.
- Als Kunden einer internationalen Unternehmensgruppe profitieren die Kunden des Adressenverlages darüber hinaus auch vom Know-how seiner Spezialisten vor Ort in Österreich, Frankreich, Spanien und der Schweiz.

Viele Betroffene wollen von dieser Vertriebs- und Werbemethode nichts wissen und bemühen die **Datenschutz-Aufsichtsbehörden**.

Der Landesbeauftragte mußte sich auch in diesem Berichtsjahr wieder mit einer Vielzahl von Anfragen und Beschwerden zum Problem des Adreßhandels beschäftigen. Im Kern geht es dabei immer darum, daß Betroffene unverlangt persönlich adressierte **Werbesendungen**, Warenproben oder **dgl.** zugeschickt erhalten. Für viele stellt dies ein Ärgernis **dar**; andere geben sich damit nicht zufrieden und wollen von der Datenschutz-Aufsichtsbehörde festgestellt wissen, woher die Absender die Adreßangaben und die evtl. anderen Angaben über ihre persönlichen Verhältnisse haben und wer sonst noch in den Besitz dieser Daten gelangt ist oder noch gelangen wird.

Die datenschutzrechtlichen Möglichkeiten für den Betroffenen und die Datenschutz-Aufsichtsbehörden, diese Fragen zu klären, sind äußerst gering. Zwar hat der Betroffene einen Auskunftsanspruch sowie einen eingeschränkten Lösungsanspruch gegenüber der speichernden Stelle. Doch diese Rechte laufen bei den Gepflogenheiten und dem Selbstverständnis in dieser Branche (**Adreßhandel**, Direktwerbung) in aller Regel **leer**: Entweder ist eine speichernde Stelle für ein Auskunfts- oder Lösungsersuchen nicht greifbar oder die entscheidende Auskunft über die Datenquelle sowie die sonstigen Datenempfänger wird unter Hinweis auf das BDSG verweigert. Dem Betroffenen ist es damit so gut wie nie möglich, den „Handel mit seinen Daten“ nachzuvollziehen und ggf. zu unterbinden. Die vom Allgemeinen Direktwerbe- und **Direktmarketing-Verband** e. V. (ADV) geführte „Robinson-Liste“, auf die sich „werbemüde“ Betroffene setzen lassen können, hat nur eine begrenzte und zudem zeitlich **befristete** Wirkung, da nicht alle Direktwerbeunternehmen diese Liste berücksichtigen, unterschiedliche Schreibweisen der Adreßangaben nicht erkannt werden und Umzüge bzw. neue Rechtsgeschäfte des Betroffenen erneuten Datenhandel auslösen. Dies ist für viele Betroffene sehr unbefriedigend und läßt am Sinn und an der Wirksamkeit datenschutzrechtlicher Regelungen zweifeln.

Auch die Möglichkeiten der Datenschutz-Aufsichtsbehörden sind sehr begrenzt. Denn sie können nur in wenigen Fällen überhaupt tätig werden, nämlich nur dann, wenn eine speichernde Stelle konkret benannt werden kann. Und dies ist selten der Absender der unverlangt zugeschickten Werbematerialien.

In einem Fall, den der Landesbeauftragte im Berichtsjahr zu bearbeiten hatte, konnte aufgrund besonderer Vorkehrungen eines Betroffenen die Datenquelle geortet werden: Der Betroffene hatte im Rahmen einer Bestellung bei einem Bremer Kaffeeversender die dienstliche Anschrift verwendet. An diese Anschrift wurden einige Zeit nach der Bestellung persönlich adressierte Werbesendungen **ver-**

schiedener anderer Firmen aus dem Bundesgebiet geschickt. Da der Betroffene die dienstliche Anschrift nur bei seiner Kaffeebestellung verwendet **hatte**, ließ sich in diesem Fall die Datenquelle leicht feststellen. Eine Prüfung bei dem Kaffeever-sender **ergab**, daß dieser seine Kundenadressen „befeundeten Versendern“ zur Verfügung stellt und im Gegenzug deren Kundenadressen zur **werblichen** Nutzung übermittelt erhält. Die Zulässigkeit dieser Datenübermittlungen wurde mit § 24 Abs. 2 BDSG **begründet**, der die Übermittlung von listenmäßig oder sonst zusammengefaßten Daten für zulässig erklärt, wenn sie auf bestimmte Daten beschränkt ist und schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Der Landesbeauftragte hat der **Rechtsauffassung** des Kaffeever-senders widersprochen, weil der Betroffene in diesem speziellen Fall ausdrücklich nicht mit der Datenweitergabe einverstanden war und weil die Adreßdaten per Magnetband und nicht listenmäßig oder sonst zusammengefaßt übermittelt wurden. Mit der Datenschutzprüfung und der datenschutzrechtlichen Bewertung des Sachverhalts durch den Landesbeauftragten waren seine Möglichkeiten in diesem Fall erschöpft. Es blieb lediglich noch, den Betroffenen auf sein datenschutzrechtliches Strafan-tragsrecht hinzuweisen.

Dieser Fall, der für eine Vielzahl anderer Fälle steht, bei denen der Landesbeauf-tragte den Betroffenen jedoch mangels Zuständigkeit bzw. mangels konkreter Ansatzpunkte nicht helfen konnte, zwingt dazu, über die Regelungen des BDSG nachzudenken. Im Zusammenhang mit der Novellierung des BDSG wird zur Behebung von Mißständen in diesem Bereich und zur Verbesserung der Rechtsposi-tion der Betroffenen u. a. diskutiert,

- § 24 Abs. 2 BDSG ersatzlos zu streichen,
- § 26 Abs. 2 BDSG dahingehend zu erweitern, daß sich der Auskunftsanspruch auch auf die Datenquelle bezieht,
- § 41 Abs. 3 BDSG um ein Strafantragsrecht für die Datenschutz-Aufsichtsbehörden zu ergänzen (ähnlich wie im BrDSG, § 30 Abs. 3),
- den Datenschutz-Aufsichtsbehörden die Möglichkeit der Untersagung einer mißbräuchlichen Verarbeitung personenbezogener Daten zu geben.

Diese Vorschläge zeigen, daß Regelungsbedarf im Bereich des **Adreßhandels** und der Direktwerbung gesehen wird.

Aus der Sicht des Landesbeauftragten wäre es überlegenswert, eine spezifische Regelung für diesen Bereich zu schaffen.

6.1.2 Angebot von bonitätsgeprüften Adressen durch eine Handels- und Wirt-schaftsauskunftei

Eine große Handels- und Wirtschaftsauskunftei bietet ihren Kunden nach Auto-matisierung des Auskunftsarchivs als neue, zusätzliche Leistung an, nach vorgegebenen Kriterien wie z. B. Branche, Region, Rechtsform, Umsatzhöhe, Zahlungs-verhalten aus dem zu Auskunfts-zwecken gespeicherten Datenbestand qualifizierte Adressen und Informationen zu selektieren (sog. bonitätsgeprüfte Marketing-Adressen). In dem Angebotsschreiben der Auskunftei wird darauf hingewiesen, daß diese Selektion den gesamten **Auskunftsdatenbestand** der Auskunftei einbe-zieht und gezielt die Datensätze herausgesucht und ausgegeben werden, auf die die Kriterien des auftraggebenden Kunden zutreffen. Der Betroffene, dessen Da-ten bei der Auskunftei gespeichert sind, erfährt von dieser neuen zweckentfrem-deten Datenverwendung nichts.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Problems und da auch andere Handels- und Wirtschaftsauskunfteien derartige Angebote entwickeln könnten, haben sich die obersten Datenschutz-Aufsichtsbehörden mit dieser Frage befaßt. Die Weiter-gabe „bonitätsgeprüfter Marketing-Adressen“ wirft die datenschutzrechtliche Frage auf, ob es sich um einen Handel mit Adressen oder um die Erteilung einer Handels- oder Wirtschaftsauskunft handelt. Die Datenschutz-Aufsichtsbehörden vertreten hierzu einmütig die Auffassung, daß die Selektion und Weitergabe derartiger Daten und Informationen durch die Handels- und Wirtschaftsauskunftei nicht dem Adreßhandel zuzuordnen ist, sondern eine erweiterte Form einer Han-dels- bzw. Wirtschaftsauskunft darstellt und sich nach § 32 Abs. 2 BDSG bestimmt. Nach dieser Gesetzesbestimmung ist für die Übermittlung personenbezogener Daten in jedem einzelnen Fall ein berechtigtes Interesse glaubhaft darzulegen, was bei einer ungezielten Anfrage dieser Art von vornherein zu bezweifeln sein dürfte. Die von der Handels- und Wirtschaftsauskunftei angebotene neue Dienst-

leistung „bonitätsgeprüfte Marketing-Adressen“ ist deshalb nach Auffassung aller Datenschutz-Aufsichtsbehörden datenschutzrechtlich höchst **zweifelhaft**, wenn nicht sogar unzulässig.

An diesem Beispiel zeigt sich erneut, daß die Befugnisse der Datenschutz-Aufsichtsbehörden nicht ausreichen, um Verstöße gegen geltendes Datenschutzrecht ahnden bzw. wirksam abstellen zu können. Nach dem BDSG hat die Datenschutz-Aufsichtsbehörde — was Verstöße gegen die Zulässigkeit der personenbezogenen Datenverarbeitung anbetrifft — nur die **Möglichkeit**, die Rechtslage festzustellen und evtl. einen Betroffenen auf sein Strafantragsrecht hinzuweisen. Eine eigene Sanktionsmöglichkeit (z. B. Untersagungsverfügung, Strafantragsrecht) hat die Datenschutz-Aufsichtsbehörde nicht.

6.1.3 Erfassung und Verarbeitung von Telefongesprächsdaten

Im Berichtsjahr haben sich mehrere Betriebs- und Personalräte wegen der Erfassung und Verarbeitung von Telefongesprächsdaten an den Landesbeauftragten gewandt und um datenschutzrechtliche Beratung gebeten. Im Zuge der technologischen Entwicklung gehen immer mehr Behörden und Betriebe, Krankenhäuser und Hotels dazu über, Telefonanlagen mit einer automatisierten Gesprächsdatenerfassung zu installieren und die erfaßten Daten u. a. für Zwecke der internen Kostenverrechnung und individuellen Abrechnung weiter zu verarbeiten. In der Regel werden dabei folgende Daten erfaßt und weiter verarbeitet:

Datum und Uhrzeit

Rufnummer des Apparates, von dem aus das Telefonat geführt wird

Nummer des **angerufenen** Teilnehmers (Vorwahl und Rufnummer)

Anzahl der Gesprächseinheiten

Art des Gesprächs (privat, dienstlich)

Gesprächsdauer in Stunden, Minuten, Sekunden.

Die Datenträger mit den erfaßten Telefongesprächsdaten (z. B. Lochstreifen, Magnetbandkassette) fließen in der Regel in ein nachgehendes periodisch ablaufendes Datenverarbeitungsverfahren ein, in dem die Gesprächsdaten nach privat und dienstlich sowie nach anderen Kriterien wie z. B. Organisationseinheit, Kostenstelle, Zeitraum sortiert und verschiedene Listen und Druckausgaben erstellt werden. Die Gebühren für die dienstlichen Telefonate sollen innerhalb der Betriebsabrechnung bzw. der internen Kostenrechnung weiter verrechnet, d. h. weiter verarbeitet werden, die Gebühren für die Privattelefonate mit dem Anrufer individuell abgerechnet werden.

Da es sich hierbei um eine personenbezogene Datenverarbeitung handelt, sind neben dem vom Grundgesetz geschützten Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) und den Bestimmungen des Fernmeldeanlagengesetzes die Bestimmungen des allgemeinen Datenschutzrechts zu beachten (BDSG, BrDSG). Der Landesbeauftragte hat zur datenschutzrechtlichen Bewertung dieses Sachverhalts schon vor Jahren Stellung genommen (vgl. 3. Jahresbericht, Pkt. 5.2.2, 4. Jahresbericht, Pkt. 5.2.4.4). Wegen der vermehrten Anfragen und der grundsätzlichen Problematik soll die datenschutzrechtliche Beurteilung nochmals am Beispiel einer speichernden Stelle dargestellt werden, die unter das BDSG fällt (z. B. privatwirtschaftliches Unternehmen, Hotel, privates Krankenhaus).

Nach § 3 BDSG ist die Verarbeitung geschützter personenbezogener Daten nur zulässig, wenn das BDSG oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat, wobei die Einwilligung in der Regel der Schriftform bedarf. Eine spezifische Rechtsvorschrift für die Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Telefongesprächsdaten existiert nicht. Deshalb ist diese personenbezogene Datenverarbeitung grundsätzlich nur mit Einwilligung der Betroffenen möglich. Im Falle der Erfassung und Verarbeitung der genannten Telefongesprächsdaten gibt es stets zwei Betroffene, nämlich den Anrufer und den Angerufenen. In der Regel kann nur vom Anrufer die Einwilligung zur Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten eingeholt werden; liegt keine Einwilligung vor, dann beurteilt sich die Verarbeitung seiner Daten nach den Vorschriften der §§ 23 bis 26 BDSG. Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten des Angerufenen ist mangels erteilter Erlaubnis lediglich im Rahmen der Vorschriften des BDSG (§§ 23 bis 26) zulässig.

Das BDSG fordert in solchen Fällen das Vorliegen eines berechtigten Interesses der speichernden Stelle. Ein solches könnte in der Vermeidung unnötiger Telefongespräche bzw. einer korrekten Benutzung des auf Kosten der speichernden Stelle zur Verfügung gestellten Telefons liegen. Dem berechtigten Interesse stehen die schutzwürdigen Belange der Betroffenen gegenüber. Ihr schutzwürdiges Interesse kann in der Beachtung des Fernmeldegeheimnisses und auch darin liegen, unkontrolliert private Fernsprechkontakte zu unterhalten und die Erstellung von sogenannten „Telefonprofilen“ zu vermeiden. Für die Nachweisung und Abrechnung der privaten Telefongespräche ist die angewählte Teilnehmernummer nicht erforderlich. Deshalb hat der Landesbeauftragte empfohlen, nur eine auf fünf oder sieben Stellen verkürzte Nummer des angewählten Teilnehmers (Vorwahl und verstümmelte Rufnummer) zu erfassen bzw. — sofern technisch nicht anders möglich — weiter zu verarbeiten. Dem Anrufer verbliebe dabei die Kontrollmöglichkeit seiner Privattelefonate, der speichernden Stelle die Möglichkeit der Nachweisung und Abrechnung dieser Gespräche. Technische Hindernisse stehen einer solchen Verfahrensweise in der Regel nicht entgegen. Besondere **Verfahrens-, Aufbewahrungs- und Lösungsregelungen** könnten gewährleisten, daß trotz Erfassung der vollständigen **Teilnehmernummer** keine zweckfremde Verwendung dieses Merkmals vorgenommen wird.

Die Rechtsprechung hat sich verschiedentlich mit der Telefongesprächsdatenerfassung beschäftigt. In einem frühen Urteil des OVG Bremen vom 18. Dezember 1979 (NJW 80, 606), das vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluß vom 10. August 1981 (NJW 82, 840) bestätigt wurde, war entschieden worden, daß Art. 10 GG bei der Registrierung dienstlicher Ferngespräche im Verhältnis des Beamten zu seinem Dienstherrn nicht anwendbar sei, insoweit unterliege der beamtete Hochschullehrer auch der Dienstaufsicht. Im übrigen (hinsichtlich der privaten Telefonate) habe die Hochschullehrerin konkludent darin eingewilligt, daß die Gesprächsdaten aufgezeichnet würden.

Die darüber hinausgehende Begründung des OVG Bremen, die Wirksamkeit eines Verzichts auf das Fernmeldegeheimnis hänge nicht davon ab, daß der von einem Diensttelefon aus angerufene Gesprächspartner gleichzeitig auf die Einhaltung des ihm aus Art. 10 GG zustehenden Grundrechts verzichtet hat, hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung ausdrücklich offengelassen. Die Entscheidung tangiert daher ausschließlich das Rechtsverhältnis zwischen Kläger und Arbeitgeber; die mit der Telefondatenspeicherung verbundene datenschutzrechtliche Problematik ist offensichtlich von der Entscheidung ausgeklammert worden.

Im letzten Jahr sind drei Entscheidungen bekannt geworden, die sich mit der Telefondatenspeicherung im privatwirtschaftlichen Bereich auseinandersetzen. In allen angesprochenen Streitfällen geht es darum, ob die Nummer des angerufenen Gesprächspartners in automatisierten Verfahren gespeichert werden darf.

Das Landesarbeitsgericht Düsseldorf hatte sich in seiner Entscheidung vom 30. April 1984 (Az. 10[12] TaBV 10/84) mit einer durch Spruch der Einigungsstelle zustande gekommenen Betriebsvereinbarung auseinanderzusetzen, bei der hervorzuheben ist, daß die Betriebsvereinbarung ausdrücklich private Telefongespräche von Dienstapparaten verbietet. Private Gespräche sollten von auf dem Betriebsgelände stehenden öffentlichen Münzfernsprechern geführt werden.

Bei dieser Lage geht das Gericht davon aus, daß jemand, der gegen diese Vereinbarung verstößt, nicht den Schutz der grundgesetzlichen Rechtsordnung für sich in Anspruch nehmen könne. Bei dienstlichen Telefongesprächen werde der Arbeitnehmer nicht als Grundrechtsträger tätig, diese Gespräche seien von ihrer Art her vielmehr voll dem Arbeitgeber zugeordnet. Da der Anschlußinhaber (Arbeitgeber) andere von der Benutzung seines Fernsprechanchlusses ausschließen könne, müsse er auch berechtigt sein, die Benutzung zu beschränken und zweckgebunden zu gestalten. Der Anruf eines Arbeitnehmers aus dienstlichem Anlaß müsse so gewertet werden, als würde der Arbeitgeber selbst anrufen. In diesem Falle wären ihm die Gesprächsdaten aber auch bekannt.

Hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Beurteilung geht das Gericht davon aus, daß diese Speicherung auch im Rahmen von § 23 BDSG zulässig sei, da nicht festgestellt werden könne, daß schutzwürdige Belange der Betroffenen, also der Inhaber der externen Rufnummern, in relevanter Weise beeinträchtigt würden. Das Gericht verkennt dabei offensichtlich die spezifischen Gefährdungen, die durch automatisierte Speicherungen, verbunden mit den weiteren automatisierten **Verarbeitungsmöglichkeiten**, eintreten können. So stellt das Gericht den Vergleich an,

daß der Arbeitgeber von seinem Arbeitnehmer z. B. auch den handschriftlichen Vermerk des Arbeitnehmers in bezug auf jede extern gewählte Telefonnummer verlangen könne. Ein Unterschied zur automatisierten Speicherung bestehe nicht.

Anders beurteilt die Situation das Arbeitsgericht Hamburg in seiner Entscheidung vom 19. Dezember 1984 (Az. 6 Bv 14/83), das insbesondere auch die mit der automatisierten Datenverarbeitung im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hervorgehobene Gefährdungslage berücksichtigt. Der Entscheidung liegt offensichtlich der Sachverhalt zugrunde, daß vom Dienstapparat private Gespräche geführt werden dürfen, eine Trennung von dienstlichen und privaten Gesprächen technisch möglich ist und die privaten Gespräche gesondert abgerechnet werden sollen.

Das Arbeitsgericht kommt zu dem Ergebnis, daß bei automatisierter Gesprächsdatenerfassung von privaten Gesprächen die Aufzeichnung der Rufnummer des angewählten Teilnehmers in vollem Umfange nicht zulässig sei, sondern daß lediglich die Vorwahlnummer gespeichert werden dürfe.

Das Gericht führt aus, daß die Speicherung und der Ausdruck der Rufnummer des angewählten Teilnehmers von Privatgesprächen der Mitarbeiter gegen § 75 Betriebsverfassungsgesetz und Art. 1 und 2 GG verstoße. Bei der Überwachung der Mitarbeiter sei darauf zu achten, daß die Persönlichkeit des einzelnen nicht unangemessen eingeschränkt werde. Der Arbeitnehmer sei nicht nur Objekt des betrieblichen Geschehens. Bei der Einführung neuer Technologien sei der Arbeitgeber verpflichtet, die Auswirkungen der modernen Systeme auf das Persönlichkeitsrecht der Arbeitnehmer auf das Unumgängliche zu beschränken. Private Telefongespräche gehörten, auch wenn sie von einem betrieblichen Apparat aus geführt würden, zum geschützten Persönlichkeitsrecht des einzelnen. Wenn sich der Arbeitgeber jederzeit ohne Kontrolle und Wissen des Arbeitnehmers Kenntnis über die Teilnehmer persönlicher Gespräche verschaffen könne, sei das Persönlichkeitsrecht des Arbeitnehmers erheblich betroffen. Durch diese latente technische Überwachung der Mitarbeiter würde die Überwachung an sich als Mittel zur Durchsetzung von Anweisungen genommen, ohne daß im Einzelfall die Daten benötigt würden.

Die Erfassung privater Gespräche verstoße auch gegen § 23 2. Alternative BDSG, denn es sei nicht erforderlich, die externe Rufnummer bei privaten Gesprächen zu erfassen und zu speichern. Die vom Arbeitgeber verfolgten Ziele der Minimierung der Telefonkosten ließen sich auch auf andere Art und Weise ermöglichen. Grundsätzlich habe das BDSG insbesondere zum Ziel, den Bürger davor zu schützen, daß immer mehr seiner persönlichen Daten computermäßig und kurzfristig verfügbar gemacht würden mit der Folge, daß Persönlichkeitsprofile zu bestimmten Fragestellungen ohne nennenswerten Zeit- und Arbeitsaufwand hergestellt werden könnten. Nach dem gesetzgeberischen Zweck sei daher eine Erforderlichkeit für die Speicherung personenbezogener Daten nicht anzunehmen, solange andere Maßnahmen noch nicht hinreichend ausgeschöpft seien. Darüber hinaus verstoße die Speicherung externer privater Rufnummern auch gegen § 26 BDSG, da eine Benachrichtigung bei der Telefondatenerfassung nicht vorgesehen sei. Es könne aber nicht davon ausgegangen werden, daß mit der Teilnahme am Fernsprechverkehr zugleich die Einwilligung in eine automatisierte Erfassung bei Telefongesprächen gegeben werde. Da die Speicherung schon mit der Wahl der Rufnummer erfolge, könne eine Einwilligung auch nicht mehr im Rahmen des geführten Telefongesprächs eingeholt werden.

Im weiteren verneint das Urteil die Zulässigkeit von Telefondatenerfassung bei Journalisten, weil durch eine solche Regelung nicht die Anonymität der Informationsquellen gewährleistet sei. Die Telefondatenerfassung laufe insofern Gefahr, das Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten über ihre Informanten gemäß § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO zu vereiteln. Schließlich verneint das Gericht die Zulässigkeit der Telefondatenaufzeichnung über Gespräche, die Mitglieder des Betriebsrates in Ausübung ihrer Tätigkeit führen würden, eine derartige Aufzeichnung verstoße gegen § 78 Betriebsverfassungsgesetz, weil schon der Anschein einer Überwachung als Störung oder Behinderung der Betriebsratstätigkeit anzusehen sei.

In einer anderen Entscheidung hatte das Arbeitsgericht Hamburg in seinem Beschluß vom 29. August 1984 (Az. 23 Bv 6/84) die Speicherung der angerufenen Nummer generell für unzulässig erklärt; in diesem Fall waren vom privaten Arbeitgeber Privatgespräche vom Diensttelefon zugelassen, ohne das eine Unter-

Scheidungsmöglichkeit nach dienstlichen und privaten Telefonnummern technisch vorgesehen war.

Die drei arbeitsgerichtlichen Urteile sind nicht rechtskräftig; der Landesbeauftragte wird die Rechtsprechung auf diesem Gebiet weiter verfolgen.

6.1.4 Versicherungswesen

Auch im Jahre 1984 haben die Obersten Aufsichtsbehörden nach dem BDSG versucht, bei den Spitzenverbänden der Versicherungswirtschaft Regelungen zur Verbesserung des Datenschutzes zu erreichen. Von den Verhandlungen in 1985 erhofft sich der Landesbeauftragte weiteren Aufschluß.

— Schweigepflichtentbindungsklauseln

Der Landesbeauftragte hat bereits mehrfach, zuletzt in seinem 6. Jahresbericht (Pkt. 6.1.2) kritisiert, daß die Versicherer von den Versicherungsnehmern — besonders bei Abschluß einer Lebensversicherung — verlangen, daß sie die Versicherungsgesellschaften zur Nachprüfung und Verwertung der Gesundheitsverhältnisse ermächtigen, alle Ärzte, Krankenhäuser oder auch Behörden über die Gesundheitsverhältnisse zu befragen.

Datenschutzrechtliche Bedenken gegen derartig weitgefaßte Schweigepflichtentbindungsklauseln bestehen hauptsächlich darin, daß die Einwilligung des Betroffenen nicht den Anforderungen des § 3 Nr. 2 BDSG entspricht, da sie i. S. dieser Vorschrift nicht hinreichend bestimmt ist. Außerdem dürfte es zu weit gehen, wenn der Betroffene die Versicherungsgesellschaft ermächtigt, sämtliche Behörden um Auskunft zu befragen. Da es sich hierbei im wesentlichen um die Sozialversicherungsträger handelt, die wiederum dem Sozialgesetzbuch unterliegen und gemäß § 67 Nr. 2 SGB X das Sozialgeheimnis nur dann offenbaren dürfen, soweit der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat, entsprechen die derzeitigen Schweigepflichtentbindungsklauseln nicht den gesetzlichen Vorschriften.

Die datenschutzrechtliche Problematik wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, daß der 85. Deutsche Ärztetag bereits im Mai 1982 zu „Fragen der ärztlichen Schweigepflicht und Probleme des Datenschutzes“ beschlossen hat, daß sich Sozialleistungsträger, Privatversicherer, Gerichte und Behörden bei Arztanfragen nicht darauf berufen können, daß der Patient pauschal einer Befreiung von der ärztlichen Schweigepflicht zugestimmt hat.

Vorläufig ist daher den Behörden, Ärzten und Krankenhäusern zu raten, getrennte Einwilligungen des Betroffenen zu fordern, damit ihm der Umfang und die Tragweite seiner Einwilligungserklärung auch für bereits abgeschlossene und gegenwärtige Behandlungen sichtbar wird.

— Zentrale Dateien der Versicherungsverbände

Wie bereits im 6. Jahresbericht unter Pkt. 6.1.2 ausführlich dargestellt wurde, sind in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Versicherungswirtschaft Datenverarbeitungsklauseln enthalten, die den Versicherer ermächtigen, eine Datenübermittlung an Dritte vorzunehmen. Aufgrund solcher Klauseln werden von den einzelnen Versicherungen an die verschiedenen Verbände der Versicherungswirtschaft Daten der Versicherungsnehmer übermittelt, zentral gespeichert und an die angeschlossenen Versicherungsgesellschaften wieder rückübermittelt, so daß ein Versicherungsunternehmen feststellen kann, ob ein Versicherungsnehmer bereits bei einer anderen Versicherung einen Vertrag abgeschlossen hat, ob ihm vielleicht gekündigt oder ob die Aufnahme abgelehnt worden ist. So gibt es eine Sonderwagnisdatei der Lebensversicherer, eine Malusdatei des HUK-Verbandes für die Kfz-Haftpflichtversicherung und eine zentrale Registrierstelle Rechtsschutz des HUK-Verbandes.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben dazu festgestellt, daß derartige Datenübermittlungen an alle Versicherer der jeweiligen Sparte im ganzen Bundesgebiet nicht zulässig sind, weil weder eine wirksame Einwilligung des Betroffenen gemäß § 3 Nr. 2 BDSG vorliegt noch die Voraussetzungen für eine Datenübermittlung nach § 32 Abs. 2 BDSG erfüllt sind.

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) hat darauf hingewiesen, daß vorgeschlagene Anregungen zur Umstellung des Verfahrens bezüglich der Sonderwagnisdatei „Leben“ derzeit technisch nicht durchführbar seien. Im übrigen hat der GDV wegen der angeblich unsicheren Rechtslage gegenwärtig nicht die Absicht, eine Änderung des Verfahrens bei den Verbänden durch-

zusetzen. Er beruft sich insbesondere auf die Novellierung des BDSG nach dem Volkszählungsurteil und hat vorgeschlagen, zunächst den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen abzuwarten. Außerdem beabsichtigt der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, innerhalb der nächsten zwei Jahre nach Bonn umzuziehen, weshalb kostenträchtige Zwischenlösungen nicht durchsetzbar seien.

Die Langwierigkeit der Verhandlungen steht in keinem Verhältnis zur Beschwerdeintensität auf Seiten der betroffenen Bürger. Der Landesbeauftragte gibt deshalb zu bedenken, ob nicht künftig noch stärker als bisher gesetzliche Regelungen sowohl für den Kontrollbereich als auch für den spezifischen Datenschutz in der Versicherungswirtschaft vom Gesetzgeber zu ergreifen sind. In der EntschlieÙung über die Auswirkungen des Volkszählungsurteils vom 27. März 1984 zu Pkt. 1.7 hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten die besondere Bedeutung des Grundsatzes der Zweckbindung für die Datenverarbeitung in der Versicherungswirtschaft hervorgehoben. 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.

Diesem Anliegen ist bisher noch nicht Rechnung getragen worden.

6.1.5 Bankauskunftsverfahren

Die Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nichtöffentlichen Bereich hatten die gängige Praxis der Bankauskünfte als datenschutzrechtlich unzulässig bezeichnet. In Anerkennung dieser Rechtsauffassung beabsichtigte die Kreditwirtschaft, die gängige Praxis der Bankauskünfte durch eine Änderung ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu legalisieren (vgl. 6. Jahresbericht, Pkt. 6.1.1). Daraufhin setzte eine Flut von Protesten in der Bevölkerung ein, die sich zum großen Teil auch bei den Datenschutzbeauftragten niederschlug.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, die für den Datenschutz im privaten Bereich zuständigen Behörden („Düsseldorfer Kreis“) und die Kreditwirtschaft haben in Verhandlungen Einigkeit über die Erteilung von Bankauskünften erzielt. Ziel 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. Ausgangspunkt war dabei, daß Auskünfte nur erteilt werden dürfen, sofern dies dem Willen des Kunden entspricht. Darüber hinaus können Kreditinstitute nur aufgrund gesetzlicher Bestimmungen verpflichtet sein, Auskünfte zu erteilen (z. B. in Strafverfahren). Für das Bankauskunftsverfahren gelten nunmehr folgende Anforderungen:

- Das Kreditinstitut ist berechtigt, über Geschäftskunden (juristische Personen und Kaufleute) Bankauskünfte zu erteilen, sofern ihm keine anderslautende Weisung des Kunden vorliegt.
- Bankauskünfte über Privatkunden erteilt das Kreditinstitut nur dann, wenn diese allgemein oder im Einzelfall ausdrücklich zugestimmt haben.
- Bankauskünfte sind allgemein gehaltene Feststellungen und Bemerkungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden, seine Kreditwürdigkeit und Zahlungsfähigkeit. Beträgsmäßige Angaben über **Kontostände**, Sparguthaben, Depot oder sonstige dem Kreditinstitut anvertraute Vermögenswerte sowie Kreditansprüche werden nicht gemacht.
- 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.

Einvernehmen wurde auch über folgende Einzelheiten der praktischen Durchführung des Bankauskunftsverfahrens erzielt:

- 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 anfragende Stelle keinen Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden, ist dies in der Antwort deutlich zum Ausdruck zu bringen.

- Die Auskunft darf sich nur auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden und sein Verhalten im Geschäftsleben beziehen.
- Bankauskünfte werden nur aufgrund von Erkenntnissen erteilt, die der auskunftgebenden Stelle vorliegen. Es werden keine Recherchen (etwa mit Hilfe von Wirtschaftsauskunfteien) angestellt.
- Hat das Kreditinstitut eine von Anfang an unrichtige Auskunft erteilt, so ist es zur Richtigstellung gegenüber dem Auskunftsempfänger verpflichtet.
- 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.
- Mündlich erteilte Bankauskünfte werden dokumentiert und sollen in der Regel schriftlich bestätigt werden.
- Auf Verlangen des Betroffenen hat das Kreditinstitut den Inhalt einer erteilten Auskunft mitzuteilen.
- Wirtschaftsauskunfteien erhalten keine Bankauskünfte.

Hinsichtlich des **Schufa-Verfahrens** besteht Einvernehmen, daß der Kunde darüber ausführlicher und deutlicher unterrichtet werden soll. Die Schufa-Klausel wurde noch nicht abschließend erörtert, weil zunächst der Ausgang eines beim Bundesgerichtshof schwebenden Rechtsstreits abgewartet werden soll, der über die Wirksamkeit der Schufa-Klausel geführt wird.

Die Datenschutzbehörden weisen darauf hin, daß eine Datenübermittlung an die Schufa ein Geschäft mit Kreditrisiko voraussetzt. Sie folgern daraus, 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, auch ohne Schufa-Klausel zu ermöglichen.

Die Vertreter der Kreditwirtschaft haben demgegenüber darauf hingewiesen, 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 haben sie darauf aufmerksam gemacht, daß der Kunde auf verschiedene moderne Formen des Zahlungsverkehrs (ec-Scheck, GAA-Karte) verzichten müßte.

6.2 Kurze Darstellung von Einzelbeschwerden

- Der Landesverband Bremen des **Berufsverbandes Deutscher Psychologen** plante die Zusammenstellung eines **Psychologenführers**, in dem sämtliche in Bremen tätigen Diplom-Psychologen mit Namen und Adresse in übersichtlicher Weise angegeben werden sollten. Der Psychologenführer dient allen beruflich Interessierten in ihrer Arbeit sowie Psychologiestudenten und Fachfremden zur schnellen und systematischen Information und wird kostenlos an Mitglieder und Interessenten (Ärzte, Versicherungen, Ämter etc.) verteilt. Wegen der besseren Korrekturmöglichkeiten sollten die Daten auf Disketten gespeichert werden.

Der Landesbeauftragte hat den Berufsverband Deutscher Psychologen darauf hingewiesen, daß das Speichern personenbezogener Daten zulässig ist im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der speichernden Stelle erforderlich ist und kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Da schutzwürdige Belange der betroffenen Psychologen in Bremen nicht generell ausgeschlossen werden können, ist es ratsam, vorher die Einwilligung der Betroffenen gemäß § 3 Nr. 2 BDSG einzuholen. Soweit die Speicherung der Daten unzulässig ist, dürfen sie auch nicht veröffentlicht werden. Abgesehen von der Zulässigkeit dieser Speicherung ist die Veröffentlichung der Daten von Nichtmitgliedern des Berufsverbandes ohne Einwilligung unzulässig.

- In mehreren Beschwerden ging es um die Frage, ob im Rahmen **von Heizkosten- bzw. Nebenkostenabrechnungen** die Mieter bzw. Wohneigentümer über die Abrechnungsdaten der anderen Mieter bzw. Wohneigentümer informiert werden und z. B. das Hausmeistereinkommen erfahren dürfen.

Die Bekanntgabe der Abrechnungsdaten anderer Hausbewohner oder auch des Hausmeistereinkommens richtet sich nach § 24 Abs. 1 BDSG, wonach die Übermittlung personenbezogener Daten zulässig ist, soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der anderen Mieter erforderlich ist und dabei schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Demnach ist abzuwägen zwischen dem Interesse der anderen Mieter, eine ordnungsgemäße und klar durchschaubare Abrechnung zu erhalten und dem Interesse des Betroffenen, dessen Daten den anderen Hausbewohnern zugänglich gemacht werden.

In diesem Fall vertreten die Obersten Aufsichtsbehörden die Ansicht, daß den berechtigten Interessen der anderen Mieter Vorrang vor den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen einzuräumen ist. Damit kann jedoch nicht die generelle Offenbarung der Daten gerechtfertigt werden. Um den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen Rechnung zu tragen, sollten nur pauschale Angaben in der Heizkostenabrechnung gemacht werden, wobei den Mietern Einsicht in die Abrechnungsunterlagen gewährt werden muß, wenn dies überzeugend mit der Kontrolle der Heizkostenabrechnung begründet wird.

Ähnlich ist zu verfahren, wenn es um das Einkommen des Hausmeisters geht. Danach sind die insgesamt für den Posten des Hausmeisters aufgewendeten Gelder, ferner der Verteilerschlüssel, der Betrag der jeweiligen Umlage und die hierauf bereits geleisteten Vorauszahlungen in der Neben- bzw. Betriebskostenabrechnung aufzuführen. Ein Aufschlüsseln der Gesamtkosten in Lohnkosten, geldwerte Leistung (wie z. B. freies Wohnen, Sozialabgaben etc.) ist im Rahmen der Gesamtabrechnung nicht erforderlich, jedoch sind die der Berechnung zugrundeliegenden Belege und Auflistungen zur Einsichtnahme und Prüfung bereitzuhalten, so daß dem Mieter bzw. Wohneigentümer, wenn er Zweifel an der Richtigkeit der Abrechnung hat, eine Kontrolle möglich ist.

Im Rahmen der Kreditgewährung für einen **Bausparvertrag** wird eine Bauspar-Risikoversicherung (Lebensversicherung) gefordert. Im Versicherungsantrag befindet sich folgender **Passus**:

„Ich willige ferner ein, daß die Versicherung, soweit dies der ordnungsgemäßen Durchführung meiner Versicherungsangelegenheit dient, allgemeine Vertrags-, Abrechnungs- und Leistungsdaten in gemeinsamen Datensammlungen führt und an ihre Vertreter **weitergibt**“.

Eine Einschränkung dieser Ermächtigung, daß die Daten im Rahmen der jeweils gültigen Datenschutzgesetze weitergegeben werden dürfen und daß in jedem Fall der Betroffene über den Umfang der übermittelten Daten und den Empfänger unterrichtet wird, hat die Versicherung abgelehnt.

Da derzeit alle Versicherungen im Bundesgebiet gleichlautende Klauseln verwenden und hier — im Gegensatz zu den Lebensversicherungen — kein Abschlußzwang, sondern Vertragsfreiheit besteht, hat der Verbraucher nicht die Möglichkeit, die Versicherung zu wechseln. Der Landesbeauftragte hält diese Rechtslage für unbefriedigend.

Eine Versicherungsgesellschaft hat sich an einen **Bauherrn** gewandt und ihm ein Angebot zur Ablösung der 1. Hypothek durch eine **Lebensversicherung** angeboten.

Dabei soll der Versicherungsmitarbeiter dem Beschwerdeführer gegenüber dezidierte Daten über Kreditlaufzeit, Zinshöhe etc. genannt haben.

Nach Auskunft der Versicherungsgesellschaft sind dort Name und Adresse des Beschwerdeführers gespeichert. Die Kenntnis davon, daß der Beschwerdeführer gebaut hat, habe sie aus der Zeitschrift „Deutscher Baustellen-Informationsdienst“ erhalten. Im übrigen ist die Speicherung der Daten nach § 23 BDSG zulässig, soweit sie unmittelbar aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen sind.

- Der Landesbeauftragte hatte erfahren, daß ein **Kreditinstitut** zur Unterstützung einer **Werbeaktion** die Adressen der Kunden, die Kindergeldzahlungen erhalten, zusammenstellen wollte. Das Kreditinstitut kann aus dem Überweisungsbeleg in der Rubrik „Verwendungszweck“ erkennen, welcher Bankkunde Kindergeld erhält. Es wäre nicht schwer gewesen, eine Datei mit Kontonummern der Kindergeldempfänger zu erstellen, um dann ein bestimmtes Werbeprogramm anbieten zu können.

Da die **beabsichtigte** Werbeaktion gegen § 78 SGB X verstoßen hätte, weil die Daten zu einem anderen Zweck als zur Information des Kindergeldempfängers genutzt worden wären und weil der Fall in den Medien behandelt wurde, hat das betreffende Kreditinstitut die Aktion gestoppt und die bereits erstellten Magnetbänder mit den selektierten Datensätzen gelöscht.

Dieses Beispiel zeigt, daß das Prinzip der Zweckbindung personenbezogener Daten trotz gesetzlicher Regelungen gelegentlich anderen Interessen geopfert wird.

- Den Eingaben im Bereich der **Kredit-, Handels- und Wirtschaftsauskunfteien** lagen im wesentlichen die gleichen Beschwerdegründe wie in den Vorjahren zugrunde. Dies waren vermeintliche oder tatsächliche Verstöße gegen die §§ 32 Abs. 1 BDSG (Datenspeicherung), 32 Abs. 2 BDSG (Datenübermittlung), 32 Abs. 3 BDSG (listenmäßige Datenübermittlung), 34 Abs. 1 BDSG (Benachrichtigung des Betroffenen) und 34 Abs. 2 BDSG (Auskunftsanspruch des Betroffenen). In den meisten Fällen konnte dem Anliegen der Betroffenen seitens der Datenschutz-Aufsichtsbehörde nicht entsprochen werden, da die datenschutzrechtlichen Möglichkeiten dies nicht hergaben. Insgesamt ist hier festzustellen, daß das geltende Datenschutzrecht am Rechtsverständnis der Bürger vorbeigeht, die auch in diesem Bereich ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung beanspruchen wollen.

Durch die weiter fortschreitende Automatisierung im Bereich der Auskunfteien werden einige weitere Probleme offenkundig. Die neuen automatisierten Auskunftsverfahren bewirken nur noch ein schablonenhaft formalisiertes Verfahren in bezug auf die Darlegung des berechtigten Interesses des Anfragenden, fordern zur Identitätsfeststellung des betroffenen Bürgers weitergehende personenbezogene Daten als bisher und ermöglichen einen automatisierten Datenaustausch zwischen einzelnen, rechtlich selbständigen Auskunfteien. Durch die Automatisierung wird zwar eine qualitative Prüfung datenschutzrechtlich relevanter Vorgänge erleichtert, gleichzeitig führt jedoch die Automatisierung zu einem erhöhten Auskunftsverkehr und öffnet gleichzeitig die vorhandenen Datenbestände zu weiteren Nutzungen (z. B. Sonderdienste mit speziell selektierten Adressen von Firmen und Privatpersonen, Verquickung des Auskunfteiwesens mit Inkassodiensten und dem Adreßhandel). Dieser Sachverhalt zeigt, daß auch im Informationshandel bisher getrennte Tätigkeiten integriert und dadurch Bürgerrechte tangiert werden, so daß sich auch hier die Frage nach präzisen rechtlichen Regelungen stellt.

- Eine **Kfz.-Werkstatt** speichert **anlässlich** eines Reparaturauftrages Daten wie z. B. Halterdaten, Kilometerstand des Fahrzeugs, TÜV-Termine und dgl. und verwendet diese Daten gezielt für besondere Werbeaktionen wie z. B. Neuwagenverkauf, Altwagenankauf, Leasing-Angebote, Angebote zur Übernahme von TÜV-überprüfungen etc. oder überläßt diese Daten Automobilvereinen und Kfz.-Herstellern. Soweit diese Datenverarbeitung in Erfüllung des Vertragsverhältnisses erfolgt, sind keine datenschutzrechtlichen Bedenken vorhanden. Anders beurteilt sich die Rechtslage bei den vorgenannten Datenübermittlungen an Dritte. Die Betroffenen sind in den wenigsten Fällen von derartigen Informationsflüssen unterrichtet. Eine Übermittlung der Daten ist nach § 24 BDSG nicht zulässig, es sei denn, der Betroffene hat in die Datenübermittlung eingewilligt.

6.3 Ordnungswidrigkeiten

Im Berichtsjahr wurden sieben Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet. Davon konnten fünf nach der Anhörung eingestellt werden, in zwei Fällen hat der Landesbeauftragte eine Verwarnung ausgesprochen. Ein Verfahren aus dem Vorjahr ist noch beim Amtsgericht Bremerhaven anhängig.

In dem einen Fall der Verwarnung handelte es sich um einen Verstoß gegen § 42 Abs. 1 Nrn. 2 und 4 i. V. m. § 38 und § 39 Abs. 1 und 3 BDSG, da die Firma über vier Monate lang keinen Nachfolger für den verstorbenen bisherigen betrieblichen Datenschutzbeauftragten bestellt und die Veränderung in der Geschäftsführung trotz mehrfacher Hinweise nicht rechtzeitig gemeldet hat. Der Landesbeauftragte hat hier auf die Verhängung eines Bußgeldes verzichtet, weil zu berücksichtigen und anzuerkennen war, daß wegen des gesundheitlichen Zustands des damaligen betrieblichen Datenschutzbeauftragten mit der Neubestellung eines Datenschutzbeauftragten noch gewartet werden sollte. Außerdem hat die Firma in ihrer Erwidern auf die Anhörung zum Ausdruck gebracht, in Zukunft die Einhaltung

der Datenschutzgesetze zu gewährleisten. Hinsichtlich der Änderung der Geschäftsführung ist zwar das Unternehmen selbst als speichernde Stelle **meldepflichtig**, jedoch wurde die Aufgabe intern an den damaligen Datenschutzbeauftragten delegiert. Insgesamt betrachtet war eine Verwarnung angemessen.

In dem anderen Fall hat eine Firma geschäftsmäßig Datenverarbeitung **betrieben**, ohne diese Tätigkeit rechtzeitig beim Landesbeauftragten für den Datenschutz als zuständiger Aufsichtsbehörde einen Monat nach Aufnahme der Tätigkeit angemeldet zu haben. Sie hat somit gegen § 42 Abs. 1 Nr. 4, 2. Alternative BDSG i. V. m. §§ 34, 31 BDSG verstoßen. Wegen der zunächst für die Firma undurchsichtigen Rechtslage und der geringen Überschreitungsfrist hat der Landesbeauftragte von der Verhängung einer Geldbuße abgesehen. Jedoch war eine Verwarnung angemessen.

7. Richtiger Umgang mit Informationen muß zur Alltagskultur werden

Die datenschutzrechtlich bedeutsamsten Probleme der Zukunft liegen zum einen in den Problemen beim Personalcomputer-Einsatz und zum anderen in der Vernetzung. Der Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechniken in der Wirtschaft wie in der öffentlichen Verwaltung einschließlich der Nutzung der Mikroelektronik in der Produktion ist auf die Entscheidung fast aller westlichen Industrieländer zurückzuführen, in dieser Entwicklung eine Basisinnovation für die Überwindung der Wirtschaftskrise und für einen neuen gesellschaftlichen Strukturwandel zu sehen. Nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in Großbritannien, Frankreich, USA, Japan etc. wurden staatliche Förderungsprogramme zur Fortentwicklung dieser Technologien seit längerer Zeit eingeleitet, und sie betrafen insbesondere die Bereiche Basistechniken (Mikroelektronik, Sprach- und **Bilderkennung**), Produkte (z. B. multifunktionale Terminals) und Nachrichtenübertragungsnetze (Digitalisierung, Glasfasertechnik, Satellitenübertragung). Charakteristisch für diese Entwicklung ist, daß die Nutzung vorhandener Fernmeldenetze und ihr **systematischer** Ausbau zu Universalnetzen mit einer Vielzahl neuer und bisher bei weitem nicht ausgeloteter Nutzungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der entsprechend entwickelten Angebotsvielfalt und Einsatzvariation der verschiedenen **IuK-Produkte** (Mikrocomputer, Personalcomputer, multifunktionale Terminals etc.) gesehen werden muß. Die Integration und Kombination bisher getrennter Techniken (z. B. für die Verarbeitung bzw. Übertragung von Text-, Daten-, Bild- und Sprachinformationen) und bisher getrennter Übertragungswege (Fernmeldenetz, Telex, Datex, ISDN, Glasfaser) forciert verzweigte und verteilte dezentrale Anwendungen.

Datenschutzrechtlich betrachtet führt diese Entwicklung zu dezentralen **Rechnersystemen** mit verzweigten Übertragungsnetzen (**Vernetzung**). Eine solche Vernetzung von personenbezogenen Daten führt zum Verlust des Entstehungskontextes (Kontextlosigkeit) und zur vielfachen Verwendung (Multifunktionalität) einmal erhobener personenbezogener Daten.

Daß hierin Gefährdungen liegen, die nicht nur im individuellen Datenschutzbereich als Bürgerschutz zu diskutieren sind, ist augenfällig. Doch darf hier die Betrachtung nicht abgeschlossen werden, denn es ist mit der Vernetzung nicht mehr ein individuelles, sondern ein gesamtgesellschaftliches und damit unser demokratisches Gemeinwesen berührendes Problem. Der Datenschutzaspekt ist hier zentral, da Bürger ihre Persönlichkeits- und Freiheitsrechte auch unter Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechniken erhalten wissen wollen. Die besondere Gefährdung, die mit der Anwendung der automatisierten Informationsverarbeitung und der damit verbundenen Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten personenbezogener Daten gegeben ist, hat das Bundesverfassungsgericht in dem vielzitierten Volkszählungsurteil angesprochen und als Konsequenz der Rechtssicherung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers formuliert.

Die Selbstbestimmung des Bürgers ist neben der rechtlichen Begründung aber auch im kulturellen Alltagsverhalten von Bedeutung. Eine Informationsgesellschaft, die sich **anschickt**, in derartig dimensionierte Informationsverarbeitungsbereiche einzutreten, muß sich der Gefahren bewußt sein. Dort, wo es Grenzen zu ziehen gilt, müssen sie gezogen und ggf. auch politisch entschieden werden. Dennoch wird ein Restrisiko zurückbleiben, das selbst durch Gesetze, organisatorische und soziale Maßnahmen nicht vollständig auszuschließen ist. Wie groß dieses Gefährdungsrisiko bei personenbezogener Datenverarbeitung ist, hängt letztlich deshalb auch davon ab, inwieweit es in unserer Gesellschaft gelingt, im Alltagsverhalten ein Kulturbewußtsein zu entwickeln, das den Umgang mit personen-

bezogenen Informationen wesentlich sensibler aufnimmt, als dies bisher der Fall ist. Die Industriegesellschaften sind schon lange nicht mehr nur eine Waren produzierende und mit Waren handelnde Gesellschaft, sondern ebenso eine Informationen produzierende und mit Informationen handelnde Gesellschaft. Dieser Aspekt wird erheblich verstärkt durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien.

Wenn wir also am Beginn einer neuen industriellen Revolution stehen, dann befinden wir uns historisch betrachtet nicht nur in einer Übergangssituation von einer gesellschaftlichen Situation zu einer neuen noch unbekanntem, sondern es bedarf an der Schwelle zu dieser historischen Veränderung auch der Rückbesinnung auf die Wertorientierung einer menschlichen Gesellschaft und der Kultur, die für die Beziehung von Menschen zueinander und im Umgang miteinander auch im Informationsaustausch prägend ist. Der richtige Umgang mit vielfältigsten Informationen und die zu entwickelnde Sensibilität für diese Problematik sind es, die zu beachten sind, wenn davon gesprochen wird, daß Datenschutz nicht nur Bürgerschutz, sondern auch Schutz demokratischer Gesellschaft darstellt.

Zur Förderung des richtigen und sensiblen Umgangs mit personenbezogenen Informationen regt der Landesbeauftragte die Schaffung eines Datenschutz-Kulturpreises an.

Bremerhaven, 31. März 1985

Dr. Alfred Büllsbach

Anlage I

Auswirkungen des Volkszählungsurteils

— Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz —

Hamburg, 27./28. März 1984

1. Allgemeine und grundsätzliche Konsequenzen

1.1 Datenschutz hat Verfassungsrang

Das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 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 Persönlichkeitsrechts versteht, ist nunmehr klargestellt, 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 klargestellt, 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 vorwerfbarer 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 werden, 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 Selbstbezeichnungen.

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) Beobachtung 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. Aufgabenzuweisungsnormen 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 Abs. 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 Verwaltung 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 Entschließung vom 4. November 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. B. 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 Entschließung vom 17. Januar 1980 und die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nochmals in ihrem Konferenzbeschuß vom 13. September 1983 klargestellt haben, sind gesetzliche Regelungen für die Informationsverarbeitung der Polizei im Polizeirecht des Bundes und der Länder sowie im Strafverfahrensrecht von Verfassungen 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 Verhältnismäßigkeit. 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 Meldebehörde (Wahlen, Lohnsteuerkartenausstellung, Personalausweise, Wehrdienst, Familienbuch) handelt oder soweit eine eigene Datenerhebung und -speicherung durch die Behörde, die die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlich festgelegte 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 den 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 Auskunftspflicht, 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 **sozial** wissenschaftlichen 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 prüfen. Die Datenschutzbeauftragten weisen insoweit auf ihren Beschluß vom 27./28. März 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 Personalwesen, 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 Nrn. 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“ 06./07. 06. 1984

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

Anforderungen an Datenschutzregelungen im Polizeirecht

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 24. 01. 1985

I. Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen

1. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben seit Jahren auf die Notwendigkeit präziser gesetzlicher Regelungen für die Datenverarbeitung durch die Vollzugspolizei hingewiesen. Einzelne Maßnahmen wie zum Beispiel die Polizeiliche Beobachtung oder die Verarbeitung von Daten Unbeteiligter stehen weitgehend im Widerspruch zum geltenden Polizei- und Strafverfahrensrecht. Gesetzlich nicht hinreichend abgedeckt sind insbesondere die Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten zu Zwecken der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten.

Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz ist eine bereichsspezifische Regelung der polizeilichen Informationsverarbeitung unerlässlich. Dabei kann es nicht darum gehen, die derzeitige, durch eine Ausweitung der Datenverarbeitung gekennzeichnete Praxis der Datenverarbeitung festzuschreiben, sie muß vielmehr überprüft und der Umfang zulässiger Informationsverarbeitung durch spezielle Befugnisnormen konkret bestimmt und begrenzt werden.

2. Eine solche Regelung muß zumindest die nachfolgenden Grundsätze beachten. Diese Grundsätze sollten — evtl. differenziert je nach spezifischer Aufgabenzuweisung — sowohl in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder als auch in der Strafprozeßordnung, soweit es um gleichartige Maßnahmen geht, berücksichtigt werden.

II. Grundsätze polizeilicher Informationsverarbeitung

1. Allgemeine Prinzipien

1.1 Die gesetzlichen Regelungen über die Informationsverarbeitung müssen die polizeilichen Befugnisse klar und rechtsstaatlich umschreiben. Dies bedeutet

- dem Gebot der Normenklarheit entsprechende Spezialregelung und damit die Zurückdrängung von Generalklauseln,
- Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit
- prinzipielle Beschränkung auf die Aufgaben Gefahrenabwehr und Strafverfolgung,
- Beachtung des Grundsatzes der Zweckbindung der Daten.

1.2 In Übereinstimmung mit dem vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Recht auf informationelle Selbstbestimmung müssen die Regelungen jede Art und Form der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei erfassen.

Sowohl die Erhebung als auch jede Nutzung von Daten sind in die Regelung mit einzubeziehen.

Die Form der Verarbeitung ist bei der Intensität der einzelnen Regelung zu berücksichtigen.

Die Speicherung personenbezogener Merkmale wie Krankheit oder besonderer Verhaltensweisen, insbesondere mit Hilfe automatischer Verfahren, ist nur zulässig, wenn die möglichen Verwendungen in einem angemessenen Verhältnis zu

den Gefahren für die **schutzwürdigen** Belange der Betroffenen stehen. **Durch** die Automatisierung darf keine Verzerrung oder unangemessene Verkürzung des Sachverhalts entstehen.

2. Für die Datenverarbeitung folllten folgende Grundsätze Beachtung finden:

2.1 Zum Erheben und Speichern personenbezogener Daten

2.1.1 Grundsätze

Die Verarbeitung von Daten muß grundsätzlich der Abwehr einer im einzelnen Fall bestehenden (konkreten) Gefahr oder der Aufklärung einer konkreten Straftat dienen.

- Eine darüber hinausgehende Verarbeitung kann nur in eng begrenzten Fällen zugelassen werden. Insbesondere bedürfen Befugnisse zur vorbeugenden **Bekämpfung** von **Straftaten** einer klaren abschließenden Umschreibung im Gesetz.
- Für die Erfüllung spezialgesetzlich zugewiesener Aufgaben stehen der Polizei nur die jeweiligen spezialgesetzlichen Befugnisse zu.
- Der Bürger muß — wie zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht im **Volkszählungs-Urteil** festgestellt hat — grundsätzlich unbeobachtet von staatlichen Stellen an Versammlungen teilnehmen können. Bei Befugnissen zur Informationserhebung in Versammlungen ist stärker als in der bisherigen Praxis dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen.

Werden personenbezogene Informationen in Dateien gespeichert, müssen die Herkunft und die Richtigkeit der Informationen in Akten oder anderen Unterlagen nachweisbar sein. Werden Bewertungen gespeichert, muß erkennbar sein, wer die Bewertungen vorgenommen hat und wo die Erkenntnisse gespeichert sind, die ihnen zugrunde liegen.

2.1.2 Datenerhebung und -speicherung

- Die Gewinnung von Informationen muß grundsätzlich offen geschehen; heimliche Informationserhebung ist nur dann zulässig, wenn dies zur Aufgabenerfüllung im Einzelfall unerlässlich ist.
- Die Erhebung durch selbsttätige Lese- und Aufzeichnungsgeräte ist gesetzlich zu regeln.
- Bei Erhebung von Daten unter Mitwirkung des Betroffenen ist dieser in der Regel auf seine Aussage- oder Mitwirkungspflicht oder auf die Freiwilligkeit hinzuweisen.
- Werden heimlich erhobene Daten **gespeichert**, ist der Betroffene grundsätzlich nach Wegfall der Zweckgefährdung zu informieren.
- Die Anfertigung und Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen muß präziser und restriktiver geregelt werden. Vorschriften über die Anfertigung und Verarbeitung von erkennungsdienstlichen Unterlagen dürfen nicht durch neue technische Möglichkeiten umgangen werden (z. B. Überwachung bestimmter Orte durch Videogeräte, automatische **Stimmerkennung**).
- Die Übernahme der in Strafvermittlungsverfahren erhobenen Informationen in Unterlagen für Zwecke der Gefahrenabwehr und vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ist an strenge Voraussetzungen zu knüpfen.
- Der Abgleich von oder mit Fremddatenbeständen darf **künftig** nur zur Abwehr erheblicher gegenwärtiger Gefahren sowie zur Aufklärung abschließend festgelegter schwerer Straftaten zugelassen werden. Die hierbei gewonnenen Daten müssen einer strengen Zweckbindung unterliegen. Voraussetzungen, Art und Umfang des **Abgleichs**, Verwertung und Dauer der Aufbewahrung sind im Gesetz abschließend zu regeln.
- Der Einsatz besonderer **Verfahren**, die über ein Aktenhinweissystem hinausgehen (z. B. **Spurendokumentationsverfahren**), bedarf einer gesetzlichen Regelung.
- Personenbezogene Daten dürfen grundsätzlich nur bei der **sachbearbeitenden** Dienststelle in kriminalpolizeilichen Sammlungen oder entsprechenden Dateien gespeichert werden. Die Speicherung dieser personenbezogenen Daten bei polizeilichen Zentralstellen ist nur aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Regelung zulässig.

— Erkenntnisfragen oder Bitten um Amtshilfe dürfen bei den angefragten Stellen **grundsätzlich nicht** zur Anlage kriminalpolizeilicher Personenakten oder -dateien führen.

Gleiches muß für bloße **Unterrichtungen** gelten.

2.2 Übermittlung von Daten

2.2.1 Die zu **polizeilichen** Zwecken gewonnenen Daten sind grundsätzlich zweckgebunden zu verwerten.

2.2.2 Bei der Übermittlung an Polizeibehörden ist hinsichtlich Art und Inhalt nach der konkreten polizeilichen Funktion und Zuständigkeit zu unterscheiden. Die Datenübermittlung an zentrale Stellen ist restriktiv zu **regeln**; das gilt auch für Erkenntnisfragen und deren Beantwortung.

2.2.3 Eine Übermittlung an andere als Polizeibehörden und sonstige öffentliche Stellen sowie an Privatpersonen ist nur im Einzelfall zulässig und nur

— zur Abwendung einer konkreten **Gefahr**, einer erheblichen sozialen Notlage oder

— zur Verfolgung von öffentlich-rechtlichen oder zivil-rechtlichen Ansprüchen in Fällen von Beweisnot,

und nur, wenn hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Regelung besteht. Bei Anfragen, deren Beantwortung in die Zuständigkeit anderer Stellen fällt, hat die Polizei grundsätzlich an diese Stellen zu verweisen. Die Vorschriften des Bundeszentralregistergesetzes dürfen nicht durch polizeiliche Auskunft unterlaufen werden.

Eine Datenübermittlung an Nachrichtendienste darf wegen der verfassungsrechtlich gebotenen Trennung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Tätigkeit entgegen der derzeitigen Praxis nur in engen Grenzen zugelassen werden. Ein geeigneter Maßstab sind die Übermittlungsregelungen nach dem Gesetz zu Art. 10 GG.

Bei der Übermittlung an ausländische Stellen ist durch geeignete Absprachen und durch die Vereinbarung internationaler Regelungen **sicherzustellen**, daß die innerstaatlichen Grundsätze des Datenschutzes nicht gefährdet werden.

2.2.4 Vor jeder Übermittlung hat die auskunftgebende Stelle grundsätzlich die Richtigkeit der vorhandenen Unterlagen und deren Erforderlichkeit für die eigene Aufgabenerfüllung zu überprüfen. Wenn ein Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist darauf hinzuweisen. Eine Übermittlung hat zu unterbleiben, wenn die Unterlagen zu vernichten sind.

2.2.5 Tatsache und Inhalt der Übermittlung sind in der Akte festzuhalten. Bei Veränderung wesentlicher Gesichtspunkte (z. B. Löschung) hat die übermittelnde Stelle die Änderung **nachzuberichten**, soweit dadurch nicht schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

2.3 Lösungs- und Überprüfungsvorschriften

Für die Aufbewahrung der Daten muß der Gesetzgeber differenzierte Lösungs- und **Überprüfungsvorschriften** gesetzlich vorsehen. Insbesondere ist zu unterscheiden

— nach Alter des Betroffenen,

— nach der Schwere der Gefahr und der Straftat,

— nach der Art der Tatbegehung,

— nach der Art der Daten,

— nach dem Ausgang des Verfahrens.

Die gegenwärtig praktizierten Regelfristen (für Kinder 2 Jahre, für Jugendliche 5 Jahre, für Erwachsene 10 Jahre) dürfen nicht verlängert werden.

Daten, die allein zur Personenfeststellung erhoben wurden, sind unmittelbar nach Zweckerreichung zu vernichten.

2.4 Transparenz

Entsprechend der verfassungsmäßigen Garantie des Rechtsweges (Art. 19 Abs. 4 GG) hat der einzelne grundsätzlich ein Recht auf vollständige Auskunft.

Dieses **umschließt**

- die zu seiner Person gespeicherten Informationen,
- Zweck, Rechtsgrundlage und vorgesehene Dauer der Speicherung,
- Art der Gewinnung oder Herkunft der Informationen,
- die Tatsache und den Inhalt der Übermittlung an andere Stellen.

Ausnahmen hiervon sollten nur dann **zulässig** sein, wenn hierdurch die Erfüllung polizeilicher oder anderer Sicherheitsaufgaben gefährdet oder erheblich erschwert wird, überwiegende Interessen Dritter entgegenstehen oder die Erfüllung des Auskunftsanspruchs nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre.

Die Bearbeitung von Auskunftersuchen muß **getrennt** von polizeilichen Informationssammlungen erfolgen. Die Tatsache der Antragstellung darf nicht zum Nachteil des Betroffenen verwertet werden.

2.5 Notwendige organisatorische Maßnahmen

Für die Anlage neuer und für die **Überprüfung** vorhandener personenbezogener Sammlungen sowie für Verbunddateien muß der Erlaß von Errichtungsanordnungen gesetzlich vorgesehen werden, die Regelungen enthalten über

1. die Bezeichnung, den Zweck und die Rechtsgrundlage der Sammlung,
2. den in die Sammlung aufzunehmenden Personenkreis,
3. die Art und den Umfang der zu speichernden Informationen, die der Erschließung dienen können,
4. die Übermittlung von Informationen,
5. die Dauer der Aufbewahrung der Informationen und
6. die zuständige Stelle für die Anlage und Führung von Sammlungen.

Diese Errichtungsanordnungen sind zu veröffentlichen.

Daten, die zur Vorgangsverwaltung oder nur zum Nachweis polizeilichen Handelns geführt werden, sind von Datensammlungen zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu trennen.

Anlage 4

Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder

Hamburg, 27./28. 3. 1984

Erklärung zur Einführung von Bildschirmtext

Die Datenschutzbeauftragten beobachten mit Besorgnis die Entwicklung und Einführung von Bildschirmtext. Sie betonen, daß nach ihrer Ansicht den Problemen des Datenschutzes nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Sie haben begründeten Anlaß anzunehmen, daß die Deutsche Bundespost den von der Rundfunkkommission der Länder und den Datenschutzbeauftragten entwickelten Datenschutzbestimmungen des Bildschirmtext-Staatsvertrages nicht hinreichend Rechnung trägt.

1. Die Ministerpräsidenten der Länder haben am 18. März 1983 den Staatsvertrag über Bildschirmtext unterzeichnet. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Zustimmungsgesetze in den Ländern in Kraft getreten.

Die Zustimmung der Länder war abhängig von einer zufriedenstellenden Regelung des Datenschutzes.

Die unmittelbar bevorstehende bundesweite Einführung von Bildschirmtext zwingt zur Prüfung, ob die Deutsche Bundespost die Forderungen erfüllt hat, die Grundlage der Zustimmung waren.

2. Die Deutsche Bundespost hat in ihrer Zusage offengelassen, in welchem Umfang sie die Bestimmungen des Staatsvertrages in Bundesrecht umsetzen will. Die Ministerpräsidenten der Länder hatten eine Regelung in Form von Rechtsvorschriften erwartet. Dies ist wegen der **Sensitivität** der anfallenden Daten um

so mehr nach dem Urteil des **Bundesverfassungsgerichts** zum Volkszählungsgesetz 1983 geboten.

Die bisher vorgenommenen Ergänzungen der Fernmeldeordnung bleiben weit hinter dem Erforderlichen zurück. Gegenüber dem Staatsvertrag fehlen insbesondere klare Regelungen zur Verarbeitung der Verbindungsdaten (Umfang der Speicherung, Zeitpunkt der **Löschung**).

Darüber hinaus sollten die Bestimmungen festlegen, welche Abrechnungsdaten im Streitfall dem Anbieter übermittelt werden. Die jetzige Formulierung „im Rahmen der technischen und betrieblichen Möglichkeiten“ ist zu allgemein.

3. Die Datenschutzbeauftragten kritisieren mit Nachdruck, daß sich die Deutsche Bundespost bisher nicht in der Lage gesehen hat, ihnen das vollständige Systemkonzept für Bildschirmtext vorzulegen.

Die zur Zeit bekannt gewordenen Elemente des Bildschirmtextsystems wecken begründete Zweifel daran, ob die Deutsche Bundespost den materiellen Bestimmungen des Staatsvertrages gerecht wird. Dies gilt insbesondere für das Verbot, Abrechnungsdaten so zu speichern, daß die Art und der Zeitpunkt des in Anspruch genommenen Angebots erkennbar sind.

Anlage 5

Entschließung der Datenschutzbeauftragten der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 6./7. Juni 1984 zum Datenschutzrecht bei Bildschirmtext

Ein effektiver Datenschutz bei Bildschirmtext ist abhängig von dem medienpolitischen Modus vivendi zwischen Bund und Ländern, die auf Konsens und gegenseitiges Verständnis angelegt ist. Die Unterzeichnung des Staatsvertrages und dessen Ratifizierung durch die **Länderparlamente** waren davon abhängig, daß die Deutsche Bundespost den im Staatsvertrag geregelten Datenschutz einhalten und für ihren Bereich entsprechende Vorschriften erlassen werde. Die Deutsche Bundespost hat dies schriftlich zugesagt.

Die Reaktion der Deutschen Bundespost auf die Erklärung der Datenschutzbeauftragten, die an die Einlösung der **Verpflichtung** der Deutschen Bundespost erinnert, läßt befürchten, daß die Deutsche Bundespost sich von dieser gemeinsamen Geschäftsgrundlage für die Einführung von Bildschirmtext lösen will. Im Gegensatz zur einheitlichen **Auffassung** der Ministerpräsidenten vertritt die Deutsche Bundespost nun die Ansicht, daß Bildschirmtext als Fernmeldedienstleistung bundesrechtlich verordnet sei und damit nach Art. 87 GG in der ausschließlichen Verwaltungskompetenz des Bundes stehe.

Die Datenschutzbeauftragten sind nach wie vor der Ansicht, daß die Länder für die gesamte Nutzung des neuen Mediums „Bildschirmtext“ die Regelungskompetenz haben. Die Länder haben daher den Datenschutz im Bildschirmtext-Staatsvertrag für diesen Bereich abschließend geregelt. Die **Auffassung** der Deutschen Bundespost, Bildschirmtext sei ausschließlich ein **Fernmeldedienst**, stimmt in mehrfacher Hinsicht mit der Bildschirmtext-Konzeption nicht überein. So steht sie beispielsweise im Gegensatz zu der Tatsache, daß die Deutsche Bundespost nie ein Monopol für das Betreiben von Bildschirmtext-Diensten in Anspruch genommen und entsprechenden Regelungen im Staatsvertrag nicht widersprochen hat.

Die Gefahren des neuen Kommunikationssystems für die Privatsphäre liegen in erster Linie in der technisch grundsätzlich möglichen umfassenden Sammlung personenbezogener Daten in den technischen Einrichtungen, die zur Nutzung von Bildschirmtext bereitgestellt **werden**. über diese technischen Einrichtungen wird die vollständige Kommunikation zwischen den Anbietern und Teilnehmern abgewickelt.

Über diese Einrichtungen gehen alle Abrufe von Angeboten, fließen alle ausgetauschten Daten und wird die Gebührenabrechnung abgewickelt. Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit dieser Daten hängen hierbei von den der Informationstechnologie eigenen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten ab.

Angesichts dieser Gefährdungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch Gesetz die organisatorischen und verfassungsrechtlichen Vorkehrungen zu treffen, um der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts

entgegenzuwirken. Daher ist es **unverständlich**, daß die Deutsche Bundespost derzeit offenbar nicht bereit ist, entweder den Staatsvertrag für sich gelten zu lassen oder entsprechende bundesgesetzliche Regelungen zu schaffen. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung ist die Erklärung der Deutschen Bundespost, daß sie neben Verwaltungsanweisungen **auch** Vorschriften erlassen werde, in verfassungskonformer Weise nur als Verpflichtung zu verstehen, Rechtsnormen zu schaffen. Da die Deutsche Bundespost den Staatsvertrag nicht unmittelbar für sich gelten läßt, bestehen Regelungslücken im Bundesrecht. Die Bundespost würdigt nicht in ausreichendem Maße, daß die verschärfte Datenschutzregelung im Staatsvertrag den erhöhten Gefahren begegnen und den eventuell vorhandenen Ängsten der Bevölkerung Rechnung tragen sollte.

Eine Regelung des Datenschutzes bei Bildschirmtext kann sich nicht in einer einseitigen Verpflichtungserklärung der Deutschen Bundespost gegenüber den Ländern in Verwaltungsanweisungen oder in Vorkehrungen im technisch-betrieblichen System erschöpfen. Selbst das Fernmeldegeheimnis — dessen Erstreckung auf Bildschirmtext nicht unbestritten ist — befreit nicht von der Notwendigkeit, zusätzliche grundrechtssichernde gesetzliche Regelungen zu schaffen, die den besonderen Gefahren begegnen.

Aus der Mitwirkung der Datenschutzbeauftragten bei der Schaffung der Datenschutzvorschrift im Staatsvertrag folgt eine Verantwortung gegenüber Landesregierungen und Landesparlamenten für eine ausreichende Berücksichtigung des Persönlichkeitsschutzes bei Einführung von Bildschirmtext. Die Datenschutzbeauftragten haben darauf vertraut, daß die Deutsche Bundespost die den Ministerpräsidenten gegenüber abgegebene Verpflichtung einhält und ungeachtet kompetenzrechtlicher Meinungsverschiedenheiten alles tut, was für eine effektive Umsetzung der Bestimmungen des Staatsvertrages notwendig ist. Hierzu gehören eine umfassende Information über die technischen Komponenten des Bildschirmtext-Systems, die vollständige Umsetzung der Datenschutzvorschriften des Staatsvertrages für die Einrichtungen der Deutschen Bundespost und die Ermöglichung einer effektiven Datenschutzkontrolle durch die zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder.

Dabei verlangt die enge Verflechtung von Netz- und Nutzungsbereich, daß alle Kontrollinstitutionen fortlaufend unmittelbar und umfassend über die technische Ausgestaltung und Wirkungsweise des Bildschirmtext-Systems unterrichtet werden. Mit einer Information aus zweiter Hand können die Datenschutzinstanzen der Länder ihrer Verpflichtung nicht nachkommen. Die Kontrolle durch unabhängige Datenschutzinstanzen ist eine wesentliche Voraussetzung eines wirksamen Grundrechtsschutzes.

Zu den nach Ansicht der Deutschen Bundespost bereits verwirklichten technisch-organisatorischen Vorkehrungen zum Schutze des Persönlichkeitsrechts der Bürger kann noch nicht abschließend Stellung genommen werden. Zwar hat die Deutsche Bundespost inzwischen mündlich die Datenschutzbeauftragten über das technische System Bildschirmtext unterrichtet; eine schriftliche Verfahrensbeschreibung einschl. aller Datensätze steht noch aus. Erst wenn diese **vorliegt**, können die Datenschutzbeauftragten zum technischen System Bildschirmtext abschließend Stellung nehmen. Die Datenschutzbeauftragten sind jederzeit bereit, Datenschutzfragen des Btx-Systems mit der Deutschen Bundespost zu erörtern.