

1. Vorbemerkung

Der Landesbeauftragte für Datenschutz des Saarlandes erstattet hiermit seinen Tätigkeitsbericht gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 des Saarländischen Datenschutzgesetzes (SDSG) für das Jahr 1985.

Im Berichtszeitraum standen neben Überprüfungen von Einzelfällen aufgrund von Bürgerbeschwerden Grundsatzfragen der Gesetzgebung im Vordergrund.

1.1 Gesetzgebung tut not

Das Parlament des Saarlandes hat die Bedeutung des Datenschutzes und die Grundrechtsqualität des informationellen Selbstbestimmungsrechts durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes vom 25. Januar 1985 unterstrichen. Die Ergänzung des Art. 2 der Verfassung lautet:

"Jeder hat Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit aufgrund eines Gesetzes zulässig."

Von Verfassungs wegen ist damit zugleich klargestellt, daß dem Gesetzgeber eine wichtige Aufgabe bei der Konkretisierung des Inhalts der Grundrechte zukommt, um Transparenz und Kalkulierbarkeit der Informationsverarbeitung für den Bürger zu gewährleisten. Es kann deshalb nicht verwundern, daß die Diskussion um die Mitwirkungspflichten des Gesetzgebers bei der Gestaltung des Datenschutzes, auch im Hinblick auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 im Berichtszeitraum fortgeführt wurde. In meinem 6. Tätigkeitsbericht war diese Frage Gegenstand einer grundsätzlichen Erörterung (vgl. dort Tz. 1 und Anlage 1). Im Anschluß an die Veröffentlichung einer Zusammenfassung meiner fünf Tätigkeitsberichte im Oktober 1984 und des 6. Tätigkeitsberichtes für das Jahr 1984 habe ich den zuständigen Ressorts der Landesregierung eine Übersicht der auf dem Gebiet des Datenschutzes vordringlichen

SIEBENTER BERICHT

über die

Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz gemäß § 20 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Saarländisches Datenschutzgesetz - SDSG)

(Berichtszeitraum: 1. Januar 1985 bis 31. Dezember 1985)

Siehe Inhaltsverzeichnis unter PPD 09/468 B!

Gesetzgebungsprojekte vorgelegt. Die Ressorts stimmen mit mir überein, daß Regelungsdefizite im Bereich der Sicherheit (Polizei und Verfassungsschutz), der Statistik, des Archivwesens, der Versorgung psychisch Kranker und Süchtiger und des Krankenhauswesens festzustellen sind. Dies gilt vor allem auch für das Landesdatenschutzgesetz, das den Anforderungen des Volkszählungsurteils angepaßt werden muß (vgl. meinen 6. Tätigkeitsbericht, insbesondere Tz. 1.7). Während die Ressorts überwiegend die Abhängigkeit der einzelnen Vorhaben vom Fortgang entsprechender Projekte auf Bundesebene hervorgehoben haben, hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialwesen seine Absicht uneingeschränkt unterstrichen, dem Ministerrat einen Entwurf zur Novellierung des Gesetzes über die Unterbringung psychisch Kranker und Süchtiger sowie einen Entwurf für ein saarländisches Krankenhausgesetz in dieser Legislaturperiode zur Beschlußfassung vorzulegen. Zurückhaltender fiel indessen seine Stellungnahme zu meiner schon 1979 vorgetragenen Forderung aus, die Informationsverarbeitung in den Gesundheitsämtern gesetzlich zu regeln. Der Erlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Sozialwesen hierzu vom 5.12.1983 ist zwar für die Übergangszeit als ein Schritt in die richtige Richtung zu werten, kann die erforderliche, gesetzliche Grundlage für den Bereich der Gesundheitsämter jedoch nicht ersetzen. Gerade für den Gesundheitsbereich hat auch der Unterausschuß für Datenschutz bereichsspezifische gesetzliche Regelungen gefordert (vgl. Berichterstattung des Vorsitzenden im Plenum am 19.3.1980, Pl 7/77).

Die Notwendigkeit, das öffentliche Dienstrecht im Interesse des Arbeitnehmerschutzes fortzuschreiben, will der Minister des Innern in seiner Stellungnahme auf meine Vorschläge zwar nicht "verkennen", er hat jedoch zunächst lediglich eine sorgfältige Prüfung in Aussicht gestellt.

Die Meinungsverschiedenheiten im Meldewesen über die Fortschreibungsbedürftigkeit der gesetzlichen Grundlagen in einzelnen Punkten konnten nicht ausgeräumt werden. Es bleibt zu hoffen, daß meine Anregungen für ein datenschutzgerechtes und bürgerfreundliches Melde-

recht verwirklicht werden.

Von den angesprochenen Gegenständen zukünftiger, gesetzgeberischer Aktivitäten standen im Berichtszeitraum die Grundsatzprobleme des Sicherheitsbereiches und der Statistik im Vordergrund. Die systematischen Überlegungen hierzu wurden den Ressorts in eingehenden Stellungnahmen erläutert (vgl. vor allem die Anlagen 1 bis 3). Zu den Problemen des Archivwesens (vgl. 4. TB Tz. 8, Anlage 2), der Psychiatrie (vgl. 3. TB Tz. 7.1.3, Anlage 2) und zu den Fragen des Datenschutzes im allgemeinen (5. TB Anlage 3) wurde schon früher mit größtenteils eingehenden Ausarbeitungen Stellung genommen. Dies gilt auch für den Personaldatenschutz im öffentlichen Dienst (vgl. vor allem 4. TB Tz. 3.2, 3.3).

Ich habe zwar Verständnis dafür, daß die Chancen für eine möglichst einheitliche Gesetzgebung in Bund und Ländern gewahrt werden. Es wäre jedoch sehr zu bedauern, wenn auf die detaillierten Äußerungen - etwa im Archivwesen - die Ressorts sich vorerst mit dem Hinweis auf die "Vorreiterrolle" des Bundes oder die Entwicklung in anderen Bundesländern begnügen würden, zumal die Verfassung des Saarlandes den Rang des Datenschutzes als Grundrecht und die Mitwirkungspflichten des Gesetzgebers unterstreicht.

Die Bedeutung des Datenschutzes im Verkehrs- und Wirtschaftsbereich findet auch in diesem Tätigkeitsbericht ihren Ausdruck. Für das Massengeschäft der Kleinkredite wichtig ist die Entscheidung des Bundesgerichtshofs über die Unwirksamkeit der von den Banken bisher verwendeten sogenannten Schufaklausel (NJW 1986, 46).

1.2 Falsch verstandener Datenschutz

Die Überprüfung der Informationsverarbeitung in den öffentlichen Stellen hat ergeben, daß die Bereitschaft, den Datenschutz in die Praxis umzusetzen, keineswegs nachgelassen hat. Einige Verstöße, die insbesondere aufgrund von Eingaben von Bürgern festgestellt

wurden, zeigen, daß die Sensibilität der Betroffenen in Bezug auf ihre Grundrechte gewachsen und die Tätigkeit des Landesbeauftragten zur vollen Wahrung der Persönlichkeitsrechte eine langfristige Aufgabe darstellt.

Die Arbeit der Kontrollorgane leidet unter einem häufig auch in der Öffentlichkeit falsch verstandenen Datenschutz. Gelegentlich ist noch die Einstellung festzustellen, daß Datenschutzmaßnahmen nicht notwendig seien, weil man ohnehin "nichts zu verbergen habe". Wie leicht aber auch der unbescholtene Bürger durch Datenverarbeitung in Schwierigkeiten geraten kann, zeigen die nicht so seltenen Verwechslungsfälle im Meldebereich (vgl. die Darstellung eines exemplarischen Falls im 7. TB des Bayer. Datenschutzbeauftragten vom 30.10.1985, Drucksache 10/8252). Das "harmlose" Datum der Anschrift, die mit der einfachen Melderegisterauskunft jedem Anfragenden bekanntgegeben werden darf, kann zu einer Kette von Verwicklungen führen, wenn die Identität desjenigen, über den Auskunft erteilt wird, nicht eindeutig feststeht. Dieser läuft Gefahr - wie in einem konkreten Fall geschehen - sich plötzlich gegen Schadensersatzforderungen, Mahnbescheide, Versäumnisurteile wehren zu müssen, die gegen eine andere Person gleichen Namens gerichtet sind.

Besonders belastend für das Grundrechtsverständnis ist die gelegentlich festzustellende Desinformation zur Bemäntelung von Fehlern oder bloßem bürokratischem Vorgehen. Mir sind Fälle bekannt geworden, wonach die Hilfsbereitschaft von Bürgern daran scheiterte, daß im Sozialleistungsbereich tätige Stellen unter Berufung auf das Datengeheimnis die Vermittlung von Spenden ablehnten. Derweil hätte die Bereitschaft der Unterstützungsbedürftigen zur Entgegennahme von Zuwendungen und gleichzeitig auch die Einwilligung in die Offenbarung der unter das Sozialgeheimnis fallenden Adresse ohne Schwierigkeiten telefonisch eingeholt werden können.

In einem konkreten Fall wurde der Anschlag eines Libyers auf das Leben eines Landsmannes in der Presse unter dem Schlagwort "Datenschutz für Mordbuben" angeprangert (Presseschau in der FAZ vom

12.4.1985). Der Libyer war, obwohl mehr als ein Anfangsverdacht gegen ihn vorlag, nur zur Grenzfahndung ausgeschrieben worden. Die Ausländerbehörde, die ihm nach seiner Einreise das Visum verlängerte, erhielt keine Kenntnis. Datenschutzvorschriften standen der Weitergabe der Daten nicht im Wege. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat sich gegen irreführende Äußerungen wie folgt gewandt:

"Zum Kommentar "Datenschutz ist nicht alles" von fr. in der FAZ vom 12. April 1985 ist zu bemerken, daß die Erkenntnisse über den Täter durchaus über einen Anfangsverdacht hinausreichten, so daß die Polizei ihn sogar schon zur Fahndung ausgeschrieben hatte. Leider - und das ist kein Datenschutzproblem - nur zur Grenzfahndung, und die Grenze hatte der Attentäter bekanntlich schon längst passiert. Daß die Ausländerbehörde bei der Verlängerung des Visums von der Fahndung keine Kenntnis erhielt, mag noch auf weitere Organisationsmängel zurückzuführen sein, hat mit Datenschutz aber ebenfalls nichts zu tun. Dies hätte sich durch einfache Rückfrage klären lassen, aber dann hätte man ja die Sache nicht mehr dem Datenschutz in die Schuhe schieben können."

Die beteiligten Dienststellen haben sich nicht auf den Datenschutz berufen. Wer trotz dieses eindeutigen Sachverhalts diesen Fall mit dem Datenschutz in Verbindung bringt, diskriminiert den Datenschutz und das Parlament, das zur Stärkung dieses Grundrechts Beschlüsse faßt.

2. Polizei

2.1 Novellierung des Polizeirechts

Der Gesetzgeber regelte die Informationsverarbeitung der Polizei bei der Gefahrenabwehr und Verbrechensbekämpfung bisher nur in sehr allgemeiner Form und beschränkte sich weitgehend darauf, Aufgaben und Befugnisse als Generalermächtigungen vorzugeben. Die inhaltlichen Anforderungen an die Normenklarheit von Gesetzen und die Vorkehrungen zum Schutze der Persönlichkeit sind durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur "Wesentlichkeitstheorie" und zuletzt durch das Volkszählungsurteil fortentwickelt worden. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß weite Teile des geltenden Polizeirechts und auch des Strafprozeßrechts für die zwangsweise Datenerhebung und Datenverarbeitung im Sicherheitsbereich nicht mehr den Anforderungen genügen. Bereits in meinem 5. Tätigkeitsbericht (Tz. 2.2) und in meinem 6. Tätigkeitsbericht (Tz. 6.1) habe ich gefordert, daß das Polizeigesetz novelliert werden muß. Die Notwendigkeit bereichsspezifischer, gesetzlicher Regelungen für die polizeiliche Informationsverarbeitung wird auch durch die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 9.7.1985 (Az. Vf 44-VI 84) bestätigt. Die Anwendung der Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen im Saarland (KpS-Richtlinien) vom 6.11.1981 (ABl. 377) kann allenfalls noch für eine Übergangszeit hingenommen werden. Die Polizei darf sich bis zum Erlaß gesetzlicher Vorschriften jedoch nicht auf eine exakte Anwendung der Kps-Richtlinien beschränken, sondern muß in jedem Einzelfall prüfen, ob die beabsichtigte Maßnahme nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Betroffenen führt. Da wesentliche Fragen der polizeilichen Informationsverarbeitung (etwa die Voraussetzungen und der zulässige Umfang der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, der polizeilichen Beobachtung und der Rasterfahndung) in den Kps-Richtlinien auch für die Übergangszeit nicht hinreichend konkret geregelt sind, können sich für die Polizeiarbeit nicht unerhebliche Unsicherheiten ergeben.

Auch die Innenministerkonferenz hat am 30.6.1984 die Notwendigkeit von Rechtsvorschriften im Polizeibereich erkannt und den hierfür zuständigen Arbeitskreis II beauftragt, baldmöglichst einen Entwurf mit bereichsspezifischen Regelungen vorzulegen.

Mit Rücksicht auf die vorgegebenen Zusammenhänge im Sicherheitsbereich ist nicht nur eine Abstimmung mit den Novellierungsentwürfen für die Strafprozeßordnung und den Verfassungsschutz, sondern auch mit anderen bereichsspezifischen Regelungen - dem Sozialgesetzbuch, dem Straßenverkehrsrecht, dem Personalausweis-, Paß- und dem Meldgesetz -, soweit sie die Informationsverarbeitung durch Sicherheitsbehörden betreffen, notwendig, um Widersprüche in grundsätzlichen Regelungen zu vermeiden.

2.2 Musterentwurf

Der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, Stand: 8.2.1985, den der Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz erarbeitet hat, enthält Vorschläge für

- die Datenerhebung im Bereich der Gefahrenabwehr einschließlich der Gefahrenvorsorge und vorbeugenden Verbrechensbekämpfung von Straftaten,
- die besonderen Formen der Datenerhebung durch längerfristige Observation, durch verdeckten Einsatz von technischen Mitteln, durch Einsatz von Polizeivollzugsbeamten unter einer Legende, durch Einsatz von V-Personen; ferner Datenerhebungen aus Wohnungen durch Einsatz technischer Mittel,
- die polizeiliche Beobachtung als weitere eingriffsintensive Form der Datenerhebung,
- die Datenspeicherung,
- den Datenabgleich und die Rasterfahndung,

- die Datenübermittlung,

- die Löschung und Sperrung,

- die Auskunft an die Betroffenen,

- die Errichtungsanordnung für automatisierte Dateien.

Der Vorentwurf stellt zwar einen Fortschritt gegenüber der derzeitigen Rechtslage dar, weil er sich um Konkretisierung der polizeilichen Informationsverarbeitung bemüht. Gleichwohl wird den Anforderungen an eine normenklare Regelung, wie sie im Volkszählungsurteil vorgegeben werden, nicht ausreichend Rechnung getragen, so daß noch umfangreiche Ergänzungen und Verbesserungen notwendig sind. Die bisherigen Vorarbeiten konnten schon deshalb nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen, weil die Entwurfsverfasser einen Ansatz gewählt haben, der die notwendige Güterabwägung außer acht läßt.

Aus der Entwurfsbegründung (Tz. A 3.1) ergibt sich, daß die Datenerhebung und -verarbeitung "im bisherigen Umfang zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben erforderlich ist und deshalb auch in Zukunft in diesem Ausmaß zulässig sein muß". Diese These ist mit der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Zielrichtung nicht vereinbar. Danach darf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur eingeschränkt werden, soweit es ein überwiegendes Allgemeininteresse gebietet. Eine ungeprüfte Übernahme und Festschreibung der gegenwärtigen Praxis verbietet sich schon deshalb, weil sie sich in einer Zeit entwickelt hat, in der die Informationserhebung und -verarbeitung durch die Polizei noch als "schlichthoheitlicher" Vorgang angesehen wurde. Die Vorarbeiten für eine Novellierung, die lediglich die Klarstellung und Festschreibung des Istzustandes beabsichtigt, und nicht auch Chancen für eine kritische Prüfung eröffnet, kann angesichts der zunehmenden Nutzung modernster Technologien nicht überzeugen.

In meiner Stellungnahme zu dem Musterentwurf habe ich Anregungen für eine konkretere Gestaltung der verschiedenen Formen des polizeilichen Umgangs mit personenbezogenen Informationen vorgetragen. Um Mißverständnissen vorzubeugen, weise ich ausdrücklich daraufhin, daß ich nicht die polizeiliche Befugnis für die Erfüllung der präventiven Aufgabe der sogenannten "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" bestreite. Jedoch muß bei der anstehenden Novellierung des Polizeirechts die gesetzliche Ermächtigung um so detaillierter geregelt werden, wenn keine konkrete Gefahr vorliegt oder wenn die Maßnahme verdeckt durchgeführt werden muß und in ihren Folgen für den Betroffenen nicht überschaubar ist. Der Konkretisierung der Maßstäbe für die gebotene Interessenabwägung zwischen öffentlicher Sicherheit und schutzwürdigen Belangen des Betroffenen kommt besondere Bedeutung zu, wenn das Vorgehen der Polizei besonders eingriffsintensiv oder wenn eine Vielzahl von Unbeteiligten, Unverdächtigen und Nichtstörern betroffen ist.

Die Ermächtigungsvoraussetzungen für die besonderen Erhebungsformen (längerfristige Observation, verdeckter Einsatz von Mitteln und Personal sowie Erhebungen mittels Abhöranlagen und Richtmikrofonen im häuslichen Bereich des Betroffenen), die polizeiliche Beobachtung und die Rasterfahndung müssen entsprechend der jeweiligen Intensität ihres Eingriffs differenzierter ausgestaltet werden. Dabei sind unter Berücksichtigung kriminologischer Gesichtspunkte (Beurteilung der Täterpersönlichkeit) die Tatbestände des Strafgesetzbuches - ungeachtet der Vorgaben in bereits vorhandenen, gesetzlichen Katalogen - in stärkerem Maße als Anknüpfungsgesichtspunkte heranzuziehen. Die Bezugnahme auf § 100 a StPO, der die Überwachung des Fernmeldeverkehrs regelt, als Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Vielzahl unterschiedlich intensiver Eingriffsformen polizeilichen Handelns erscheint im Hinblick auf die dort geregelten über 70 Straftatbestände als zu undifferenziert. Abschließende Kataloge von Straftaten mit erheblichem Unrechtsgehalt als Eingriffsvoraussetzung bieten allerdings die beste Gewähr für eine rechtsfehlerfreie Handhabung.

Der Gesetzgeber hat den Gefahren der unzulässigen Datenvorratshaltung durch Vorgabe von Maßstäben vorzubeugen, die die schutzwürdigen Belange der Betroffenen hinreichend berücksichtigen. Eingriffe durch Speicherung personenbezogener Daten allein zur Erleichterung polizeilicher Aufsicht sind beispielsweise unzulässig. Besonders schwierig gestalten sich Versuche, Voraussetzungen für Datensammlungen festzulegen, die der "Vorsorge zur Gefahrenabwehr" und zur "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" dienen sollen. Auch insoweit müssen die Bemühungen um eine weitere Konkretisierung normenklarer Eingriffsvoraussetzungen fortgeführt werden. Schließlich gehört es zu den überkommenen Grundsätzen der Rechtsprechung im Polizeirecht, daß Maßnahmen gegen "den Nichtstörer" nur ganz ausnahmsweise erlaubt sind. Dieser Ansatz darf nicht in Vergessenheit geraten, nachdem die Datenverarbeitung im Polizeibereich zweifelsfrei als Eingriff zu werten ist. Eine undifferenzierte Einbeziehung unbeteiligter "Dritter" ist damit unvereinbar.

Großräumige Verbundsysteme, völlig neue Formen der Massendatenverarbeitung, hochleistungsfähige Verknüpfungsverfahren und ständig zunehmende Direktzugriffe auf große Datenbanken (On-line-Verbindungen), der Einsatz selbsttätiger Aufzeichnungsgeräte, die eventuelle Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises bewirken neuartige Gefährdungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, denen nur durch präzise Bestimmungen über den zulässigen Umfang und die Speicherdauer personenbezogener Daten, in automatisierten Dateien zumal, begegnet werden kann. Dies gilt vor allem für die Behandlung des Nichtstörers und Unbeteiligten und die Einrichtung von Spurendokumentationssystemen sowie die Nutzung der Daten für die vorbeugende Verbrechensbekämpfung. Durch die Automatisierung darf im übrigen keine unangemessene Verkürzung oder Verzerrung des Sachverhalts entstehen. Die Rechtmäßigkeit des Gebrauchs der gespeicherten Daten muß sowohl durch rechtliche Regelungen (z.B. für den Fahndungsabgleich), als auch durch die technische Gestaltung des Zugriffs und seiner Überwachung gesichert sein. Das gilt auch für die Datennutzung im polizeiinternen Bereich. Der Abruf der Daten darf nur den Bediensteten ermöglicht werden, die hierfür im

Einzelfall zuständig sind. Der Bedeutung des "technischen Datenschutzes", der durch Hard- und Software-Sicherung den Mißbrauchsmöglichkeiten vorzubeugen geeignet ist, muß der Entwurf bereits im Hinblick auf sich bereits abzeichnende Entwicklungen Rechnung tragen. Der zukünftige Ausbau der technischen Systeme muß sich an dem Ausmaß seiner gleichzeitigen Sicherungsmöglichkeiten orientieren.

Der Entwurf muß den Fortschritt der Kriminaltechnik berücksichtigen, der die Formen der Personenidentifizierung (Film-, Videoaufnahmen, Richtmikrofone, Stimmspektrogramm, automatische Handschriftenerkennung) in einem Maß verändert hat oder sich dazu anschickt, daß der Betroffene immer mehr zum Objekt technischer Vorgänge wird. Die Entwicklung polizeilicher Erkenntnisgewinnung muß jedoch im Einklang mit der Werteentscheidung des Grundgesetzes im Hinblick auf die Würde des Menschen (Art. 1 GG) bleiben. Deshalb bedarf es einer Neuregelung der Voraussetzungen aller möglichen Personenerkennungsverfahren, die der Identifizierung dienen können.

In ihrer Entschliebung vom 24.1.1985, der Wortlaut ist in der Anlage 1 wiedergegeben, haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder weitere Grundsätze zur Konkretisierung der gesetzlichen Ermächtigung für das Informationsverhaltensverhalten der Polizei dargelegt. Die Innenministerkonferenz hat inzwischen den Modellentwurf dem zuständigen Gremium zur weiteren Überarbeitung überwiesen.

2.3 Prüfungsergebnisse

2.3.1 Aussonderungsprüffristen

In einer Eingabe beschwerte sich ein Petent darüber, daß ihm anlässlich einer polizeilichen Vernehmung Erkenntnisse über Vorgänge aus seiner Kindheit vorgehalten wurden, die schon hätten gelöscht sein müssen, jedenfalls ihm gegenüber nicht mehr hätten verwendet werden dürfen. Eine Überprüfung ergab, daß im Jahre 1979 gegen den Betroffenen, als dieser 12 Jahre alt war, wegen Diebstählen ermittelt

wurde. Bei Kindern ist jedoch nach den KpS-Richtlinien (Tz. 5.2.3) bereits nach 2 Jahren zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Aufbewahrung der Daten in kriminalpolizeilichen Unterlagen und im Inpol-System noch gegeben sind. Die Kriminalpolizei hat aufgrund meiner Anfrage die Daten gelöscht, so daß der zugrunde liegende Tatverdacht aus dem Jahre 1979 dem Betroffenen nicht weiter vorgehalten werden kann. Der Fall hat jedoch dazu geführt, die Praxis des Kriminalpolizeiamtes bei der Einhaltung der Aussonderungsfristen zu überprüfen. Die Aufbewahrungsdauer für Erkenntnisse über aufgeklärte oder nicht aufgeklärte Straftaten ist grundsätzlich begrenzt. Die Beachtung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung erfordert im Einzelfall eine Güterabwägung, ob das öffentliche Sicherheitsinteresse im Verhältnis zu den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen die weitere Aufbewahrung gebietet. Dabei sind die Täterpersönlichkeit und die tatsächlichen Umstände zu berücksichtigen. Um die Aussonderung in jedem Einzelfall sicherzustellen, ist die Kriminalpolizei nach den KpS-Richtlinien (Tz. 5.2) zur Einhaltung von Prüffristen - regelmäßig 10 Jahre, bei Kindern 2 und Jugendlichen 5 Jahre seit der Aufnahme von Erkenntnissen in die Kriminalakte - verpflichtet.

Meine Nachforschungen, aus welchen Gründen die Löschung im konkreten Fall nicht rechtzeitig erfolgte, hat ergeben, daß aus technischen und personellen Gründen die Prüffristen derzeit noch nicht eingehalten werden können. Die Einrichtung eines überregionalen Kriminalaktennachweises, der dem Zugriff aller Länderpolizeien offensteht, erforderte unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eine Trennung der überregional bedeutsamen Vorgänge von denen, die wegen ihrer geringeren Bedeutung lediglich der saarländischen Polizei zur Verfügung stehen sollen. Wegen der großen Zahl der Fälle wurde diese Selektion in automatisierten Verfahren durchgeführt und gleichzeitig die Aussonderungsprüffristen festgesetzt. Die konventionell durchzuführende Prüfung im Einzelfall, ob die Voraussetzungen der Löschung vorliegen, kann erst im Laufe des Jahres 1986 abgeschlossen werden.

Ich habe das Kriminalpolizeiamt auf die nachteiligen Auswirkungen hingewiesen, die sich durch Nichteinhaltung der Fristen für den Betroffenen im Falle des Petenten und auch im übrigen ergeben können. Bei der Prüfung der Löschungsvoraussetzungen ist vom Erkenntnisstand zum Zeitpunkt des Ablaufs der Prüffrist auszugehen. Erkenntnisse, die sich erst danach ergeben haben und nur dadurch bei der Entscheidung berücksichtigt werden können, daß der auszusondernde Fall entgegen den Bestimmungen der KpS-Richtlinie noch nicht gelöscht ist, rechtfertigen nicht eine Verlängerung der Aufbewahrungsdauer, da sonst eine Ungleichbehandlung gegenüber demjenigen festzustellen wäre, dessen Daten ordnungsgemäß nach Ablauf der Prüffrist gelöscht worden sind. Die Verzögerungen in der Überprüfung der Löschungsvoraussetzungen begründen generell die Gefahr, daß Erkenntnisse, die erst nach Ablauf der Prüffrist bekannt werden, die Entscheidungsfindung beeinflussen.

2.3.2 Datensicherung

In meinem 2. Tätigkeitsbericht für das Jahr 1980 (Tz. 2.6) berichtete ich bereits über Datensicherungsmaßnahmen im polizeiinternen Bereich. Angesichts der zunehmenden Nutzung moderner Technologie kommt der Zugriffssicherung, die dem Mißbrauch durch unbefugte Kenntnisnahme vorbeugt, auch weiterhin große Bedeutung zu. Der Abruf der Daten darf nur dem Bediensteten ermöglicht werden, der hierfür im Einzelfall zuständig ist (§ 12 Abs. 1 SDSG und Anlage). Was in weiten Teilen der Privatwirtschaft selbstverständlich beachtete Regel ist, muß für die Polizei angesichts der Sensibilität der Daten ebenfalls gelten (KpS-Richtlinien Tz. 7).

Die "Personenauskunft" als ein Baustein des Inpol-Systems ermöglicht den personenbezogenen Zugriff auf die automatisierten Datenbestände, die beim Bundeskriminalamt geführt werden. Das Saarland unterhält - abgesehen von der Kriminalstatistik - keine eigenständige Automation. Beim Kriminalpolizeiamt des Landes befindet sich neben den zentralen Terminals, die die Verbindung zum BKA herstellen, auch die konventionelle Kriminalaktensammlung, in der Er-

kenntnisse aus der Zeit vor Einführung der Automation vorgehalten werden. Beide Stellen waren bislang getrennte Organisationseinheiten. Um eine lückenlose Unterrichtung der Kriminaldienststellen, die meist telefonisch anfragen, zu gewährleisten, wurden sämtliche Anfragen mit Hilfe eines Laufzettels abgewickelt, der eine reibungslose Übergabe von Informationen von der Datenstation an die konventionelle Kriminalaktensammlung und die Zusammenfassung sämtlicher Erkenntnisse ermöglichte. Auf meine Anregung war im Interesse der Zugriffssicherung auch der Anfragegrund und der Anlaß (Tagebuchnummer der anfragenden Dienststelle) auf diesem Laufzettel einzutragen, der zu Prüfzwecken 4 Wochen aufbewahrt wurde. Sinn und Zweck dieses Verfahrens war es, die Auskunftsberechtigung im Einzelfall prüffähig zu dokumentieren. Inzwischen sind die Datenstationen und die Kriminalaktensammlung räumlich zusammengelegt worden. Das Kriminalpolizeiamt sah deshalb keine Notwendigkeit mehr, den Laufzettel beizubehalten. Mit Rücksicht auf seine Datensicherungsfunktion habe ich dem ersatzlosen Wegfall dieser Einrichtung widersprochen. Inzwischen ist ein Verfahren eingeführt worden, das ich zwar nicht für optimal halte, das aber dennoch nicht ganz ungeeignet ist, präventiv Personenerkenntnisanfragen Unbefugter zu verhindern. Positiv vermerkt werden muß, daß die Anfragen, soweit sie aufgezeichnet werden, nunmehr tatsächlich hinsichtlich der Zugriffsberechtigung der Anfragenden überprüft werden sollen.

3. Verfassungsschutz

Der Landesbeauftragte hat die Einhaltung des Datenschutzes bei allen öffentlichen Stellen zu überwachen. Im Saarland ist der Verfassungsschutz seiner Kontrollkompetenz ausdrücklich entzogen (§ 20 Abs. 1 Satz 1 SDSG), eine in der Bundesrepublik Deutschland singuläre Regelung. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich mit dem notwendigen Inhalt der gesetzlichen Grundlagen im Bereich des Verfassungsschutzes befaßt. Obwohl meine Kontrollkompetenz für diesen Bereich nicht gegeben ist, habe ich an den Beratungen der Datenschutzbeauftragten teilgenommen, denn die Erörterung abstrakter Rechtsfragen und Grundsätze ist nicht mit konkreten Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen gleichzusetzen. Im übrigen wäre es töricht gewesen, die Gelegenheit einer Teilnahme an dem Gedankenaustausch ungenutzt verstreichen zu lassen. Ich halte es für dringlich, dem Parlament von dem Ergebnis dieser Beratungen Kenntnis zu geben.

Die Entschließung der Datenschutzbeauftragten vom 13.9.1985 (Anlage 2) enthält einen Forderungskatalog, in dem die datenschutzrechtlichen Grundsätze für eine Novellierung der Verfassungsschutzgesetze dargelegt werden. Im Vordergrund jeder gesetzlichen Regelung steht unter Berücksichtigung des Volkszählungsurteils die präzise Bestimmung von Aufgaben und Befugnissen des Verfassungsschutzes, die funktionelle Trennung von anderen Sicherheitsbehörden, das Prinzip der Zweckbindung der beim Verfassungsschutz gesammelten Informationen. Weitere wesentliche Punkte sind der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, die Fragen der Übermittlung, die Mitwirkung des Verfassungsschutzes bei Sicherheitsüberprüfungen und nicht zuletzt die Gewährleistung der Kontrolle durch die unabhängigen Datenschutzbeauftragten.

Eine abschließende, gesetzliche Regelung der Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzämter ist ein wesentlicher Beitrag zur Erhaltung des informationellen Selbstbestimmungsrechts als Grundlage der freien, geistigen, politischen Auseinandersetzung.

4. Einwohnermeldewesen

4.1 Änderungsbedürftigkeit des Bundesmelderechtsrahmengesetzes (MRRG)

4.1.1 Allgemeines

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben bereits in ihrer EntschlieÙung zu den Auswirkungen des Volkszählungsurteils (6. TB, Anlage 1 Tz. 2.4)) auf die Änderungsbedürftigkeit der Gesetze hingewiesen, auf deren Grundlage die Melderegisterdaten erhoben und verarbeitet werden. In meiner Zusammenfassung der mit Rücksicht auf das Volkszählungsurteil vordringlichen Gesetzesinitiativen, die ich der Regierung des Saarlandes übersandte, habe ich die Rechtsgrundlagenproblematik im Meldewesen nochmals aufgegriffen.

Die Datenschutzbeauftragten hatten in ihrer EntschlieÙung vor allem gerügt, daÙ der Katalog der Meldedaten in den Ländern mangels einer ausreichenden Bestimmung und Abgrenzung der gesetzlichen Aufgaben der Meldebehörden unverhältnismäÙig erweitert (§ 1 Abs. 3, § 2 Abs. 3 MRRG), die Übermittlungsvorschriften nicht normenklar gefaÙt (§ 18 Abs. 1 MRRG) und die Möglichkeit für regelmäßige Datenübermittlungen auf der Grundlage einer Rechtsverordnung ohne ausreichende gesetzliche Ermächtigung eröffnet ist (§ 20 Abs. 1, § 18 Abs. 4 MRRG). In ähnlicher Weise habe ich bereits in meinem 3. Tätigkeitsbericht (Tz. 1) meine Kritik am Entwurf des Landesmeldegesetzes vorgetragen.

4.1.2 Hotel- und Krankenhausmeldepflicht

Erhebliche Zweifel sind insbesondere auch an der Verfassungsmäßigkeit der Hotel- und Krankenhausmeldepflicht angebracht. Das Meldgesetz verpflichtet den Bürger bereits bei einem kurzfristigen Aufenthalt in einem Hotel, einen Meldevordruck auszufüllen und zu unterschreiben, der - je nach Landesrecht - für die Polizei- und Meldebehörde zur Einsichtnahme bereitzuhalten oder an diese weiterzu-

geben ist. Bei der Aufnahme in Krankenanstalten sind die Patienten verpflichtet, die "erforderlichen Angaben" zur Person zu machen; diese Angaben sind in ein Verzeichnis aufzunehmen und für die Einsichtnahme durch die Polizei- und Meldebehörde bereitzuhalten (§ 16 Abs. 2 und Abs. 3 MRRG).

Benda, ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts, hat in einem vielbeachteten Gutachten zu verfassungsrechtlichen Fragen des Entwurfs eines Meldegesetzes für das Land Berlin überzeugend dargelegt, daß diese Meldepflichten im Hinblick auf das Volkszählungsurteil nicht verfassungskonform sind. Dieser Ansicht schließe ich mich in vollem Umfang aus folgenden Gründen an:

a) Solange ein Aufenthalt in einem Hotel oder einer Krankenanstalt nicht länger als zwei Monate dauert, dient die Meldepflicht allenfalls Zwecken der polizeilichen Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung. Der Bundesgesetzgeber geht nämlich davon aus, daß die Verweildauer von weniger als zwei Monaten einer Fortschreibung des Melderegisters jedenfalls nur aus Gründen des Aufenthaltsnachweises nicht bedarf (§ 16 Abs. 1 MRRG). Die Auferlegung einer Meldepflicht nur zu präventiven oder repressiven Polizeizwecken widerspricht aber bereits dem Menschenbild des Grundgesetzes, nach dem die Polizei nicht jedermann als potentiellen Rechtsbrecher behandeln darf (BVerfGE 26, 169, 170). Davon darf nur dann abgewichen werden, wenn allgemein eine erhöhte Gefahrenlage, z.B. aufgrund terroristischer Gewaltakte, besteht oder wenn bestimmte Orte oder Verhaltensweisen regelmäßig für eine erhöhte Gefährdung sprechen. Daher ist ausnahmsweise die Gepäck- und Personenkontrolle aller Passagiere auf Flughäfen zulässig, da nur so der Gefahr von Flugzeugentführungen vorgebeugt werden kann.

Daß gerade Hotels, Pensionen, Gasthäuser und Krankenanstalten Brutstätten des Verbrechens sind, von denen Gefahren für die allgemeine Sicherheit ausgehen, hat in neuerer Zeit noch niemand ernstlich zu behaupten gewagt. Da im Übernachtungsgewerbe in den seltensten Fällen die Vorlage des Passes verlangt wird, um die Angaben im Melde-schein zu überprüfen, darf wohl auch mit Recht bezweifelt werden,

daß ein gesuchter Straftäter sich entsprechend dem Willen des Gesetzgebers mit seinem richtigen Namen einträgt. Sollte er es jedoch vorziehen, bei Bekannten zu übernachten, wie es anscheinend vor allem in Terroristenkreisen üblich zu sein scheint, so kann er dort - völlig in Übereinstimmung mit dem Gesetz (§ 16 Abs. 1 MRRG) - zwei Monate bleiben, ohne einer Meldepflicht zu unterliegen. Ich kann mir jedenfalls nicht vorstellen, daß die Fahndungserfolge der Polizei, die ausschließlich auf der Hotel- und Krankenhausmeldepflicht beruhen, so groß sind, daß sie eine generelle Meldepflicht rechtfertigen können, von der jährlich viele Millionen Menschen betroffen sind.

b) Bei der Krankenhausmeldepflicht kommt noch hinzu, daß die eventuelle Einsichtnahme der Polizei oder der Meldebehörden in das von den Krankenhäusern zu führende besondere Verzeichnis die ärztliche Schweigepflicht durchbricht. Diese schützt nicht nur Tatsachen, die dem Arzt im Rahmen der Behandlung bekannt geworden sind, sondern - wie unlängst der Bundesgerichtshof festgestellt hat - auch die Tatsache der Krankenaufnahme und deren Begleitumstände (BGH NJW 1985, S. 2203). Es dürfte auch ohne weiteres einleuchten, daß bereits die Aufnahme in ein Krankenhaus, vor allem wenn es sich etwa um eine Tumorklinik oder eine psychiatrische Anstalt handelt, weitgehende Rückschlüsse auf den Gesundheitszustand des Patienten zuläßt. Daher hat der Patient in der Regel ein schutzwürdiges Interesse daran, daß niemand - auch nicht eine staatliche Behörde - ohne Not von dieser Tatsache Kenntnis erlangt.

Zwar darf das Patientenverzeichnis "nur für Zwecke der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung sowie zur Aufklärung der Schicksale von Vermißten und Unfallopfern" verwertet werden (§ 16 Abs. 4 MRRG). Diese Beschränkung fällt im Hinblick auf den Erforderlichkeitsgrundsatz jedoch zu dürftig aus, da sie die Vermutung nahelegt, daß unter den Patienten einer Anstalt sich grundsätzlich Rechtsbrecher oder Vermißte aufhalten. Daher kommt eine generelle, rein "vorsorgliche" Auswertung des Patientenverzeichnisses ohne

tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr oder eine aufzuklärende, strafbare Handlung nicht in Betracht. Nur im Einzelfall ist ein begründetes Interesse der Polizei an Patientendaten denkbar. Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten wäre es jedoch ein wesentlich geringerer Eingriff, wenn der Polizei nur ein Auskunftsrecht eingeräumt würde, um feststellen zu können, ob sich eine gesuchte Person in einer Krankenanstalt aufhält, ohne daß ihr dafür im Wege der Einsichtnahme die Daten aller übrigen Patienten zur Kenntnis gelangen müßten. Das Schicksal von Vermißten und Unfallopfern, deren Personalien der Krankenanstalt selbst noch nicht bekannt sind, läßt sich auch mit Hilfe des Patientenverzeichnisses nicht klären; naturgemäß können sie in das Verzeichnis erst dann eingetragen werden, wenn diese Daten feststehen. Insgesamt würde somit die Einzelauskunft zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben ausreichen.

c) Das Saarland hat die m.E. verfassungswidrige bundesrechtliche Beherbergungs- und Krankenhausmeldepflicht für seinen Bereich in das Landesrecht umgesetzt (§§ 27, 28 MG). Da die Länder an diese Vorschrift des Bundesrechts gebunden sind und ihnen kein eigener Spielraum verbleibt, kann ich den saarländischen Gesetzgeber nicht dazu auffordern, gegen noch geltendes Bundesrecht zu verstoßen und die entsprechenden Vorschriften des Landesrechts, die ebenfalls verfassungswidrig sind, aufzuheben. Ich rufe jedoch die Verantwortlichen auf, sich für eine Änderung des Bundesrechts einzusetzen. Dem Saarland, das den Datenschutz in Art. 2 seiner Verfassung verankert hat, kommt eine besondere Verpflichtung zu, sich im Bundesrat für eine solche Novellierung einzusetzen. Ein den Freiheitsrechten verpflichteter Staat kann nicht verlangen, daß der Aufenthaltsort des Bürgers lückenlos erfaßt wird. Insbesondere ist ein solches Ergebnis auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar.

4.2. Änderungsbedürftigkeit des Saarländischen Meldegesetzes (MG)

4.2.1 Land- und Stadtstreicher

Nach dem Landesmeldegesetz haben sich auch Personen, die in der Bundesrepublik keinen Wohnsitz angemeldet haben und "von Ort zu Ort ziehen, ohne dabei eine Wohnung ... zu beziehen oder ... in eine Beherbergungsstätte aufgenommen zu werden, ... unverzüglich nach der Ankunft bei der Meldebehörde des Übernachtungsortes zu melden" (§ 13 Abs. 5 MG). Diese Vorschrift begründet Meldepflichten für sogenannte Land- und Stadtstreicher, die nicht in festen Unterkünften übernachten, sowie für die wenigen noch umherziehenden Sinti und Roma. Einmal darf wohl angezweifelt werden, daß diese Meldepflicht große Beachtung findet. Ferner dürfte der vom Bundesrecht gesetzte Rahmen (§ 11 Abs. 1 MRRG) in unzulässiger Weise überschritten sein, wonach nur derjenige meldepflichtig ist, der eine Wohnung bezieht oder aus ihr auszieht; beides ist hier gerade nicht der Fall. Im übrigen bezweifle ich die Praktikabilität dieser Regelung, denn die Nichtbefolgung dürfte nur schwer kontrollierbar sein. Die Demonstration der Lückenlosigkeit der gesetzlichen Meldepflicht, die hinsichtlich Land- und Stadtstreicher in der Bundesrepublik einmalig ist, dürfte wohl kaum einen Beitrag zur Besserung eines sozialen Mißstandes liefern.

4.2.2 Auskunftsrecht des Betroffenen

Das Auskunftsrecht des Betroffenen ist unvollständig geregelt (§ 9 MG); es fehlt eine Bestimmung, die dem Betroffenen die Möglichkeit eröffnet, Auskunft über die Stellen zu erhalten, an die seine Daten regelmäßig übermittelt werden.

Ein dahingehender Anspruch ist im Saarländischen Datenschutzgesetz (§ 8 Abs. 1) geregelt, ohne daß er im Meldegesetz eine Entsprechung gefunden hat. Es ist unbestritten, daß die Bestimmungen der allgemeinen Datenschutzgesetze einen Mindeststandard darstellen, hinter dem die Regelungen der speziellen Gesetze nur zurückbleiben dürfen,

wenn besondere Sachzwänge dies rechtfertigen. Neuere Meldegesetze (vgl. etwa § 8 Berliner Meldegesetz, der sogar einen Auskunftsanspruch bezüglich jedes einzelnen Abrufs vorsieht) tragen dem bereits Rechnung.

4.2.3 Seriennummer von Paß- und Personalausweis

Der Entwurf eines fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (Drucksache 10/2177) sieht vor, daß die Seriennummer nicht im Melderegister gespeichert werden darf (Art. I Ziffer 3). Falls der Entwurf in dieser Fassung Gesetz wird, würde damit Bedenken gegen die derzeitige Regelung im Landesmeldegesetz (§ 3 Abs. 2 Nr. 9 MG), die eine solche Speicherung zuläßt, Rechnung getragen. Maßgebend ist, daß ein Kennzeichen - ohne Rücksicht darauf, ob es selbst personenbezogene Informationen vermittelt -, die Zusammenführung verschiedener Register und Dateien ermöglicht. Man muß zwar einräumen, daß die Seriennummer gewisse Unterschiede zu dem verfassungsrechtlich nicht zulässigen "totalen" Personenkennzeichen, das den einzelnen von der Wiege bis zur Bahre begleitet, erkennen läßt. Es findet keine vollständige Numerierung der Bevölkerung statt (wer einen gültigen Paß besitzt, braucht keinen Personalausweis; erst mindestens 16-jährige können einen Personalausweis - und damit eine Seriennummer - erhalten). Die Gültigkeitsdauer der Ausweispapiere ist auf höchstens 10 Jahre begrenzt (der neue Ausweis hat eine andere Seriennummer). Dennoch sind die Gefahren einer bundesweiten Verknüpfbarkeit von Dateien und Registern für einen großen Bevölkerungsanteil nicht gering, da es sich immerhin um ein bundeseinheitliches, numerisches Ordnungsmerkmal handelt, das im Alltag in einer Vielzahl von Fällen von staatlichen Stellen, Banken oder Gewerbetreibenden erhoben und gespeichert wird. Deshalb sollten alle Chancen ausgeschöpft werden, diese Gefahren zu mindern. Dies kann durch eine bundeseinheitliche Regelung der Verwendung dieses Kennzeichens in den Ausweisregistern, etwa im Bundespersonalausweis- und Paßgesetz, geschehen. Die Gesetzentwürfe hierzu sehen umfangreiche und detaillierte Regelungen vor, die sicherstellen sollen, inwieweit und unter welchen Vor-

aussetzungen die Seriennummer etwa der Polizei zur Verfügung stehen soll. Die Komplexität dieser Problematik muß spezialgesetzlich geregelt werden; hierfür ist im Meldegesetz kein Raum.

Die Speicherung der Seriennummer im Melderegister ist jedenfalls nicht erforderlich, weil sie ohnehin in Ausweisregistern zur Verwaltung der Ausweispapiere vorgehalten wird. Auch der Bundestagsinnenausschuß war sich darin einig, daß die Seriennummer im Melderegister zu polizeilichen Maßnahmen der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung nicht erforderlich ist. Deshalb sehen die Meldegesetze von Hamburg, Hessen und Berlin die Speicherung dieses Merkmals nicht vor. Nach Einführung eines fälschungssicheren Personalausweises verliert die Notwendigkeit, die Seriennummer im Polizeibereich zu nutzen, ohnehin an Bedeutung. Die Berücksichtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen bei der Verwendung von Ausweisdaten für Zwecke der Gefahrenabwehr und Verbrechenverfolgung ist im Zusammenhang mit der gesetzlichen Ausgestaltung der Ausweisregisternutzung am ehesten gewährleistet. Solange eine bundesweite, gesetzliche Klarstellung über die Verwendung der Seriennummer fehlt, ist jedenfalls das Meldegesetz im Interesse der schutzwürdigen Belange der Betroffenen änderungsbedürftig.

4.2.4 Widerspruchsregelung

Bezüglich der Weitergabe von Melderegisterdaten an politische Parteien und Wählergruppen fehlt eine Widerspruchsregelung (§ 35 Abs. 1 MG). Der betroffene Bürger muß die Möglichkeit haben, sich vor unerwünschter Wahlwerbung zu schützen. Dem hat beispielsweise das Land Bremen im Berichtszeitraum durch Änderung seines Meldegesetzes Rechnung getragen.

4.2.5 Aushöhlung der melderechtlichen Übermittlungssperren durch das Wahlrecht

Nach dem Meldegesetz ist unter bestimmten Voraussetzungen jede Melderegisterauskunft an private Dritte unzulässig (§ 34 Abs. 5 und 7

MG). Diese Übermittlungssperren sollen vor allem einer Gefährdung des Lebens, der Gesundheit oder der persönlichen Freiheit des Betroffenen vorbeugen.

Ich habe den Minister des Innern darauf hingewiesen, daß der Schutzzweck dieser Datensperren durch die Aufnahme der gesperrten Meldedaten in die öffentlich auszulegenden Wählerverzeichnisse unterlaufen werden kann.

Der Minister des Innern hat mir mitgeteilt, daß auch er der Ansicht ist, daß dem melderechtlichen Schutz der betroffenen Personen der Vorrang gebührt. Dieser Schutz dürfe nicht dadurch ausgehöhlt werden, daß die im Melderegister gesperrten Daten gefährdeter Personen auf dem Umweg über die öffentlich auszulegenden Wählerverzeichnisse schließlich doch jedem zugänglich gemacht werden. Da die Mehrzahl der anderen Länder und auch der Bund keine Notwendigkeit zu einer Änderung der wahlrechtlichen Vorschriften sehen, sei derzeit eine entsprechende Neuregelung nicht möglich; wegen der häufigen Verbindung der Wahlen zu Vertretungen des Bundes und des Landes sei es nicht wünschenswert, daß Bundes- und Landeswahlrecht zu sehr auseinanderfallen.

Um einem Mißbrauch der Wählerverzeichnisse vorzubeugen, empfehle ich jedoch, sie in jedem Fall nicht alphabetisch zu ordnen, sondern - entsprechend § 14 Abs. 2, Satz 2 Bundeswahlordnung, § 7 Abs. 2, Satz 2 Kommunalwahlordnung, § 12 Abs. 3 Satz 2 Landeswahlordnung - nach Ortsteilen, Straßen und Hausnummern anzulegen. Bei einer derartigen Anordnung ist ihre planmäßige Nutzung als Ersatzmelderegister - insbesondere zur Feststellung des Aufenthalts einer bestimmten Person - sehr erschwert, wenn nicht ganz ausgeschlossen.

4.3 Entwurf einer Meldedaten-Übermittlungsverordnung

Der Minister des Innern hat mir im Berichtszeitraum den Entwurf einer Verordnung über die Zulassung der regelmäßigen Übermittlung

von Daten aus dem Melderegister an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen (Meldedaten-Übermittlungsverordnung - MeldDÜV) zur Stellungnahme vorgelegt. Darin ist die regelmäßige Übermittlung von Meldedaten an eine Vielzahl von Behörden und Institutionen vorgesehen. Inzwischen liegt mir die Verordnung, die am 1. Mai 1986 in Kraft treten wird, in ihrer endgültigen Fassung vor. Eine erste Überprüfung hat ergeben, daß aufgrund meiner Stellungnahme in einzelnen Punkten gegenüber dem ursprünglichen Entwurf wesentliche Verbesserungen erreicht wurden. Dennoch verbleiben in weiten Bereichen Zweifel an der Rechtswirksamkeit der in der Übermittlungsverordnung vorgesehenen Regelungen. Nach der Übermittlungsverordnung sollen Daten von den Meldebehörden vor allem an die Ausländerbehörden (vgl. unten Tz. 4.3.3), die Polizei (vgl. unten Tz. 4.3.2), das Statistische Amt sowie die Gesundheits- und Versorgungsämter weitergegeben werden. Da jeder, der eine Wohnung bezieht, meldepflichtig ist, wird praktisch die gesamte Bevölkerung des Saarlandes weitgehend in dieses System regelmäßiger Datenübermittlung einbezogen. Diese Informationsverarbeitungsvorgänge, die sich vom Bürger unbemerkt vollziehen, verdienen es, kritisch untersucht und auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gesetz und der Verfassung überprüft zu werden.

4.3.1 Rechtsgrundlagenproblematik

Es ist bereits sehr zweifelhaft, ob für die Übermittlungsverordnung überhaupt eine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage existiert. Soweit die Datenübermittlungen als verhältnismäßig und insbesondere als erforderlich angesehen werden können, ist eine Fortschreibung des Landesmeldegesetzes notwendig.

Die regelmäßige Datenübermittlung von der Meldebehörde an andere Behörden stellt einen Eingriff in das aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 2 SaarLV geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Die Belastung ist für den Betroffenen deshalb besonders groß, weil die regelmäßige Datenweitergabe ohne Berücksichtigung der eventuellen schutzwürdigen Belange des einzelnen

Bürgers aufgrund einer generalisierenden Abwägung zwischen den typisierten Interessen einzelner und der Allgemeinheit stattfindet. Ein derartiger Eingriff ist nur auf "einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage (zulässig), aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem Gebot der Normenklarheit entsprechen" (BVerfGE 65, 1 ff). Das bedeutet nicht, daß der Gesetzgeber jedes Detail selbst regeln muß; da es sich jedoch um Eingriffe in Grundrechtspositionen handelt, muß er mehr als sonst alle wesentlichen Voraussetzungen eines solchen Eingriffs selbst festlegen und darf nur die genauere Ausgestaltung seiner Vorgaben dem Verordnungsgeber überlassen (Art. 80 Abs. 1 GG, Art. 104 SaarLV; vgl. zur weiteren Einschränkung des Art. 80 GG durch die sog. Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts auch: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Art. 80 RdNr. 4,21).

Regelmäßige Datenübermittlungen an andere Behörden sind zulässig, "soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zweckes der Übermittlungen, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist" (§ 31 Abs. 4 MG). Ich habe daher gegen regelmäßige Datenübermittlungen keine Bedenken, wenn sie durch bereichsspezifische, detaillierte Gesetze geregelt sind, die den vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Anforderungen entsprechen. Dies ist beispielsweise bei der Datenweitergabe an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften der Fall (§ 32 MG), der in der Verordnung nicht mehr berücksichtigt werden mußte.

Das Meldegesetz erweitert in § 31 Abs. 5 die Möglichkeiten regelmäßiger Datenübermittlung durch Erlaß von Rechtsverordnungen. Diese Norm läßt jedoch eine ausreichende Festlegung von Inhalt, Zweck und Ausmaß vermissen, wie dies die Verfassung ausdrücklich verlangt (Art. 80 GG): weder der Kreis der Datenempfänger, noch die zur Übermittlung vorgesehenen Datenarten, noch die Übermittlungszwecke, noch die Verwendungszusammenhänge hat der Gesetzgeber vorgegeben. Die inhaltliche Festlegung des Ausmaßes der Ermächtigung für die Exekutive als Verordnungsgeber durch das Gesetz ist angesichts des

gewandelten Verfassungsverständnisses im Anschluß an das Volkszählungsurteil um so dringlicher. Dies hat zur Folge, daß zumindest die regelmäßigen Datenübermittlungen, die ausschließlich auf der Verordnungsermächtigung des Landesmeldegesetzes beruhen, von vornherein keine ausreichende, gesetzliche Rechtsgrundlage besitzen.

Ich möchte im Folgenden die Notwendigkeit einer genaueren gesetzlichen Festlegung der Datenempfänger und der Übermittlungszwecke an einem praktischen Beispiel erläutern. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei vorweg ausdrücklich klargestellt, daß ich gegen die betreffende Übermittlung selbst keine Einwände habe; das gewählte Beispiel dient nur dazu, die datenschutzrechtlich bedenklichen Manipulationsmöglichkeiten eines gesetzlich nicht gebundenden Verordnungsgebers aufzuzeigen.

Im Verordnungsentwurf war "zum Zweck der Feststellung der allgemeinen Schulpflicht" die Übermittlung von Meldedaten der erstmals schulpflichtig werdenden Kinder an die Grundschulen vorgesehen. Ich habe gegen die geplante Übermittlung der "Staatsangehörigkeit" und der "rechtlichen Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft" Bedenken geäußert, da die Kenntnis dieser Daten für die Feststellung der Schulpflicht ohne Belang ist. In der endgültigen Fassung der Übermittlungsverordnung sind die von mir beanstandeten Daten noch immer enthalten. Der Verordnungsgeber hat jedoch den Zweck der Datenübermittlung kurzerhand auf "Planung und Organisation des Unterrichtsbetriebes" ausgedehnt. Wer kann jetzt noch bestreiten, daß die Kenntnis der ursprünglich nicht erforderlichen Daten zur Wahrnehmung dieses neuen Zwecks nicht notwendig wäre? Dies belegt, wie sehr es der durch eine sehr unbestimmte Rechtsgrundlage ermächtigte Verordnungsgeber selbst in der Hand hat, durch die freie Wahl der Übermittlungszwecke die Notwendigkeit einer Datenübermittlung erst zu schaffen oder deren Umfang zu beeinflussen.

Regelmäßige Datenübermittlungen können allenfalls übergangsweise, bis zu einer Neuregelung der gesetzlichen Grundlagen hingenommen werden, wenn nicht weitere Bedenken unter den Gesichtspunkten der

Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit entgegenstehen. Gerade in der Übergangszeit hat die Verwaltung im Gesetzesvollzug darauf zu achten, daß die Vorgehensweise gewählt wird, die den Bürger am wenigsten belastet. Bedenken dieser Art ergeben sich jedoch insbesondere hinsichtlich der regelmäßigen Datenübermittlung an die Polizei und die Ausländerbehörde.

4.3.2 Vollzugspolizei

Wie bereits ausgeführt, sind regelmäßige Datenübermittlungen an Polizeibehörden nur zulässig, soweit sie in bereichsspezifischen, gesetzlichen Regelungen hinreichend konkret festgelegt sind. Dies ist bisher nicht geschehen.

Die Übergangsregelung (§ 40 MG), wonach die Polizei außerhalb der Dienststunden in das gesamte Melderegister Einsicht nehmen durfte, war bis zum 31.12.1985 befristet. Für eine Übergangszeit von drei Jahren hatte der Gesetzgeber die Möglichkeit der Polizei zur Kenntnisnahme auch solcher Meldedaten, die sie zur Bearbeitung von Einzelfällen nicht benötigt, hingenommen; dabei ließ er sich von der Erwartung leiten, daß nach Ablauf dieser Frist die technischen Möglichkeiten zur Verfügung stünden, um den Zugriff der Polizei auf die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Einzelfall erforderlichen Daten zu beschränken. Die Entwicklung hat jedoch mit den Erwartungen nicht Schritt gehalten. Nach Ablauf der Frist mußten deshalb Möglichkeiten gesucht werden, die der Polizei unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange des unbescholtenen Bürgers die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen aus dem Melderegister gewährleisten. Der Entwurf der Meldedatenübermittlungsverordnung berücksichtigte jedoch die Belange des unbeteiligten Bürgers nicht ausreichend. Er sah vor, der Polizei in regelmäßigen Abständen ein Duplikat des Melderegisters zur Verfügung zu stellen, um ihr den weiteren Zugriff auf das Melderegister auch nach Ablauf der Übergangsregelung zu ermöglichen. Die geplante regelmäßige Weitergabe des Inhalts des Melderegisters (zumindest des Grunddatenkataloges) in Form von Listen oder Mikrofilmen mit der Folge, daß bei der Polizei ein "Sekundärmelderegister" entstünde, ist indessen

nicht zulässig. Das hat auch der Verordnungsgeber mittlerweile anerkannt.

Abgesehen vom bereits erörterten Mangel einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung, darf überdies nicht übersehen werden, daß die Grundvoraussetzung jeder zulässigen Datenübermittlung, nämlich das Prinzip der Erforderlichkeit, beachtet werden muß. Dies gilt um so mehr für die Meldedatenübermittlungsverordnung, mit der regelmäßige Datenströme eröffnet werden sollen, die den an sich polizeilich unbeteiligten Bürger belasten. Deshalb hat das Meldegesetz diesen ohnehin zu beachtenden Grundsatz der Erforderlichkeit gerade im Hinblick auf die Rechtsverordnung nochmals ausdrücklich betont (§ 31 Abs. 5 i.V.m. Abs. 1 und 2 MG). Auf den Gebieten der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung benötigt die Polizei jedoch regelmäßig allenfalls die Daten einzelner, bestimmter Personen, nicht aber die Daten aller meldepflichtigen Bürger. Damit war die regelmäßige Datenübermittlung in dem ursprünglich vorgesehenen Umfang schon mit dem Landesmeldegesetz selbst unvereinbar.

Hinzu kommt, daß ein derartiges "Sekundärmelderegister" eine verfassungsrechtlich bedenkliche Datenvorratshaltung darstellen würde, da keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür sprechen, daß die übermittelten Daten in ihrer Gesamtheit jemals zur polizeilichen Aufgabenerfüllung benötigt werden (vgl. zur Unzulässigkeit der Vorratshaltung von Daten, die zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind: BVerfGE 65, 1, 47). Ich habe daher in meiner Stellungnahme auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit erhebliche Zweifel daran geäußert, ob eine verfassungsmäßige, gesetzliche Grundlage für die Übermittlung der Daten aller meldepflichtigen Bürger überhaupt denkbar ist. Ich begrüße es deshalb, daß der Minister des Innern meinen Bedenken insoweit Rechnung getragen hat.

4.3.3 Übergangslösungen

Gegen die Übermittlung von Meldedaten an die Polizei im Einzelfall bestehen - soweit die im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllt sind - keine Bedenken (§ 31 Abs. 1 MG).

Aus praktischen Gründen können sich jedoch Probleme ergeben, wenn die Polizei außerhalb der Dienststunden der Meldebehörde eine Auskunft aus dem Melderegister benötigt. Nach dem Auslaufen der Übergangsregelung des § 40 MG darf die Polizei künftig mangels einer gesetzlichen Ermächtigung nicht mehr selbst unmittelbar auf das Melderegister zugreifen.

Es wurde von mir nicht bestritten, daß für diese Fälle ebenfalls eine Informationsmöglichkeit geschaffen werden muß. Dies darf jedoch nicht in der Form geschehen, daß nach dem Auslaufen der - ebenfalls nicht unbedenklichen - Übergangsregelung durch die unzulässige Verdoppelung des Meldebestandes ein noch weitaus schwerwiegenderer Eingriff vorgenommen wird.

Ich habe dem Minister des Innern mitgeteilt, daß für die Übergangszeit bis zur Novellierung des Polizeiverwaltungsgesetzes und der Strafprozeßordnung oder der Aufnahme einer entsprechenden Regelung in das Meldegesetz auf der derzeit geltenden gesetzlichen Grundlage nur folgende Lösungen denkbar sind:

a) Die Gemeinden tragen dafür Sorge, daß auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten der Meldebehörde die Übermittlung von Meldedaten im Einzelfall sichergestellt ist. Diese Lösung, die in Bayern bereits geltendes Recht ist, würde dem Datenschutz und den Informationsinteressen der Polizei m.E. am ehesten gerecht (vgl. Art. 31 Abs. 3 letzter Satz Bay. Meldegesetz, GMBI 1983 S. 9011).

b) Die von mir geäußerten Bedenken habe ich für den Fall des Abrufes im automatisierten Verfahren vorläufig, bis zu einer alsbald herbeizuführenden, ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung, ebenfalls zurückgestellt, wenn alle für die Überprüfung der Zulässig-

keit des Abrufs erforderlichen Daten automatisch protokolliert werden und hinreichende Datensicherungsmaßnahmen den Schutz der Betroffenen gewährleisten (analog § 31 Abs. 3 Satz 3 MG). Zusätzlich müßte auch dafür gesorgt werden, daß der Zugriff auf die Protokoll-dateien nur einem eingeschränkten Personenkreis im Bereich der Polizei gestattet ist.

c) Im Vergleich zur geplanten Regelung stellt es für die Bürger eine geringere Belastung dar, wenn die Gemeinden einen eingeschränkten Datenbestand in Form von Mikrofiches nur für polizeiliche Zwecke vorhalten würden, in den die Polizei im Einzelfall Einsicht nehmen könnte. Auch dann müßte allerdings durch Protokollierung eine nachträgliche Kontrolle sichergestellt werden.

Der Verordnungsgeber ist meinen Bedenken gegen die Beschaffung polizeilicher "Sekundärmelderegister" gefolgt. Die in der endgültigen Fassung der Übermittlungsverordnung gewählte Lösung sieht vor, daß ein eingeschränkter Datenbestand zur Einsichtnahme bei der Meldebehörde vorgehalten wird, soweit der von mir vorgeschlagene Abruf im automatischen Verfahren technisch nicht möglich ist (§ 6 MeldDÜVO). In beiden Fällen wird eine Kontrolle durch Protokollierung der Abfrage oder der Einsichtnahme sichergestellt; auf die von mir beanstandete Weitergabe der Seriennummer von Paß- und Personalausweis wird künftig verzichtet. Diese Regelungen der Übermittlungsverordnung stellen im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen des Verordnungsgebers einen erfreulichen Fortschritt in Richtung auf eine datenschutzgerechtere Regelung des Melderechts dar, zu dem auch meine Stellungnahme beigetragen haben dürfte.

4.3.4 Fahndung und Fortschreibung der kriminalpolizeilichen Sammlungen

Bis zum Beweis des Gegenteils halte ich auch die Meldedatenübermittlung zu Fahndungszwecken aus Anlaß der An- und Abmeldung und Namensänderung für nicht erforderlich. Für mich ist nicht ersicht-

lich, in welchem Umfang durch einen Fahndungsabgleich, in den alle ihren Wohnsitz ändernden Bürger einbezogen werden, die Aufklärung von Straftaten verbessert wird. Dies wäre aber notwendig, um abschließend einschätzen zu können, ob die Meldedatenübermittlung zu Trefferquoten führt, die die Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts einer großen Zahl unbescholtener und unverdächtigter Bürger rechtfertigen könnte. Es erscheint nämlich unwahrscheinlich, daß Personen, die zur Fahndung ausgeschrieben sind oder untertauchen wollen, ihren Meldepflichten nachkommen, so daß die Notwendigkeit und die Erfolgsaussichten eines solchen Abgleichs zunächst einmal nachgewiesen werden müssen.

Noch weniger ist einzusehen, daß dem Kriminalpolizeiamt zur "Bereinigung personenbezogener kriminalpolizeilicher Sammlungen" jede An- oder Abmeldung, Namensänderung oder Todesfall mitgeteilt werden.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß für die Einrichtung und Führung derartiger polizeilicher Datensammlungen noch keine ausreichende rechtliche Grundlage besteht; daher ist es kaum verwunderlich, daß auch keine gesetzliche Grundlage existiert, die eine derartige regelmäßige Datenübermittlung zum Zwecke der Aktualisierung dieser Sammlungen zuläßt. Ohne diese gesetzlichen Regelungen wäre ein solcher Eingriff, der eine Vielzahl von Bürgern betrifft, verfassungswidrig. M.E. ist es derzeit ausreichend, wenn eine Aktualisierung nur dann durchgeführt wird, wenn tatsächlich Ermittlungen gegen den Betroffenen durchgeführt werden oder dies zu Zwecken der Gefahrenabwehr im Einzelfall erforderlich ist.

Eine ständige Aktualisierung, ohne daß der geringste Anhaltspunkt dafür besteht, daß die gesammelten Daten jemals wieder gebraucht werden, ist unverhältnismäßig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch auch der Gesetzgeber - und in weit höherem Maße als dieser der Verordnungsgeber - an den mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden; danach darf das informationelle Selbstbestimmungsrecht nur insoweit beschränkt werden, "als es zum Schutz öffentlicher Interes-

sen unerlässlich ist" (BVerfGE 65, 44, 19, 348). Da eine Notwendigkeit für die Übermittlung jedenfalls sämtlicher Wanderungsfälle und Namensänderungen bisher nicht nachgewiesen ist, dürfte ein derartiger Eingriff derzeit nicht einmal durch Gesetz, geschweige denn durch eine Verordnung zugelassen werden. Die Funktionsfähigkeit der Polizei dürfte durch den Wegfall dieses Datenabgleichs kaum beeinträchtigt werden.

Die Bedenken, die ich auch in meiner Stellungnahme gegen die bereits im Entwurf vorgesehene regelmäßige Übermittlung von Meldedaten an die Kriminalpolizei vorgetragen habe, wurden leider nicht berücksichtigt. Die betreffenden Übermittlungen sind in § 5 MeldDÜVO in unveränderter Form enthalten.

4.3.5 Ausländerbehörden

Die Übermittlungsverordnung sieht eine regelmäßige, umfangreiche Übermittlung von Meldedaten ausländischer Staatsbürger "aus Anlaß der Anmeldung, Abmeldung, Änderung der Hauptwohnung, Eheschließung, Ehescheidung, Nichtigerklärung oder Aufhebung der Ehe, Namensänderung, Änderung staatsangehörigkeitsrechtlicher Verhältnisse, Geburt eines Kindes und des Todes" an die Ausländerbehörde vor (§ 4). Diese Übermittlungen wurden im ursprünglichen Entwurf sogar auf Deutsche ausgedehnt, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen.

Die Bestimmung, nach der durch echte melderechtliche Vorgänge sowie auch durch diverse Änderungen in den persönlichen Verhältnissen jeweils die Übermittlung einer größeren Anzahl von Meldedaten an die Ausländerbehörden ausgelöst wird, ist die Vorschrift mit dem größten Umfang. Daher ist eine kurze, kritische Würdigung angebracht.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist in Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und in Art. 2 der Saarländischen Landesverfassung verankert. Diese Grundrechte gelten unterschiedslos für Deutsche wie für Ausländer.

Voraussetzung für eine derartig weitgehende, regelmäßige Datenübermittlung wäre daher nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine spezialgesetzliche Grundlage im Ausländerrecht; eine solche Rechtsgrundlage existiert aber derzeit nicht. Die unzureichende Ermächtigungsgrundlage des Meldegesetzes reicht nicht aus, um einen solchen Grundrechtseingriff durch die Exekutive in diesem Umfang zu rechtfertigen (vgl. Tz. 4.3.1). Die von mir geäußerten Bedenken fanden keine Berücksichtigung. Die regelmäßige Datenübermittlung an die Ausländerbehörden wurde trotz unzureichender Rechtsgrundlagen verwirklicht.

Für Deutsche, die gleichzeitig eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, waren schon aus Verfassungsgründen (Art. 116 GG) - sie sind schließlich keine Ausländer - die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen von vornherein unzulässig. Zuständigkeiten der Ausländerbehörde ergeben sich insoweit auch nicht aus dem Ausländergesetz, da der betroffene Personenkreis die fremde Staatsangehörigkeit lediglich anzuzeigen hat (§ 27 Ausländergesetz). Die Auskunftspflicht der Angehörigen dieses Personenkreises ermächtigt jedoch die Meldebehörde nicht zur regelmäßigen Datenübermittlung, zumal mit allen Änderungen der persönlichen Verhältnisse. Im übrigen besteht nach der Verordnung zur Ausführung des Ausländergesetzes vom 20.7.1966 die Anzeigepflicht nicht gegenüber der Ausländer-, sondern gegenüber der Ortspolizeibehörde. Diesen Bedenken konnte sich auch der Verordnungsgeber nicht entziehen. Die ursprünglich geplante Einbeziehung Deutscher mit einer weiteren Staatsangehörigkeit in die regelmäßige Übermittlung an die Ausländerbehörde ist in der Übermittlungsverordnung nicht mehr enthalten.

5. Statistik

5.1 Allgemeines

Niemand - auch nicht die Datenschutzbeauftragten - leugnen die Notwendigkeit zutreffender Statistiken für die Entscheidungsfindung der gesetzgebenden Organe und der Verwaltung. Daher kann sich der einzelne Bürger einer Beteiligung an statistischen Erhebungen nicht völlig entziehen. Dann ist es aber erforderlich, dem Schutz des verfassungsrechtlich verbürgten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Datenschutzdiskussion hat wesentliche Anstöße aus dem Bereich der Statistik erhalten. Gerade die Volkszählung sensibilisierte den Bürger für die Probleme des Datenschutzes und weckte das Bewußtsein für das Gefährdungspotential, das mit der Informationsverarbeitung staatlicher Stellen verbunden sein kann. Dabei darf nicht verkannt werden, daß gerade die Statistiker an der heute von ihnen vielfach beklagten Sensibilisierung der Bürger nicht ganz unschuldig sind. Vom Bürger können nur dann bei statistischen Befragungen wahrheitsgemäße Antworten erwartet werden, wenn er sicher sein kann, daß seine Angaben allein zu statistischen Zwecken benutzt werden und anderen Stellen nur in anonymisierter Form zur Kenntnis gelangen. Da die Statistiker den Bestrebungen keinen ausreichenden Widerstand entgegengesetzt haben, mit Auskunftszwang erhobene Statistikdaten auch zu Verwaltungszwecken nutzbar zu machen, sollten sie über die Reaktionen der Öffentlichkeit eigentlich nicht allzu verwundert sein. Gleichfalls hat man es versäumt, rechtzeitig die Bürger über die Notwendigkeit der Statistik und ihre Methode aufzuklären, so daß Ängste angesichts des Umfangs der Datenerhebungsprogramme nicht unberechtigt erschienen.

In meinen Tätigkeitsberichten habe ich mich schon vor der Verkündung des Volkszählungsurteils wiederholt und ausführlich mit Datenschutzaspekten der Statistik befaßt (vgl. 2. TB Tz. 9; 3. TB Tz. 9; 5. TB Tz. 7). Eine Zwischenbilanz ist um so mehr angezeigt, als der

Mikrozensus nach zweijähriger Unterbrechung im Berichtszeitraum wieder durchgeführt wurde und die Volkszählung 1987 bereits ihre Schatten vorauswirft. Von keiner Seite wird bestritten, daß das Bundesstatistikgesetz und die Landesstatistikgesetze novelliert und die Rechtsgrundlagen der Einzelstatistiken aus datenschutzrechtlicher Sicht einer Überprüfung und in zahlreichen Fällen einer Nachbesserung bedürfen. Insbesondere die Anordnungen der Landesregierung über die Durchführung laufender Landesstatistiken basieren auf einer unzureichenden Rechtsgrundlage (Landesstatistik der Kindertageseinrichtungen, Vorklassen, Schulkindergärten, Schulen und Studienseminare, Landesstatistik der außerschulischen Weiterbildung; Landesstatistik zur Ermittlung der Nachfrage nach Ausbildungsstellen; Erhebung über die Zahl der in der saarländischen Wirtschaft beschäftigten Ausländer und der Arbeitskräfte mit ständigem Wohnsitz in Frankreich).

Soweit den Gemeinden die Ergebnisse der Volkszählung 1987 für den kleinräumigen Bereich auswerten wollen, bedarf es nach dem Volkszählungsgesetz zusätzlicher, landesgesetzlicher Regelungen, die eine Trennung der Informationsverarbeitung für Zwecke der Kommunalstatistik vom Verwaltungsvollzug sicherstellen.

5.2. Volkszählung 1987

5.2.1 Zählungstichtag und Regelungsbedarf für Bund und Länder

Das Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz (VZG)) setzt den Termin des Zensus auf den 25.5.1987 fest (BGBl I 1985, 2078). Eigentlich sollte er schon 1980 stattfinden; er wurde jedoch wegen der Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern über Fragen der finanziellen Lastenverteilung auf den April 1983 verschoben. Das Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1 ff) forderte vom Gesetzgeber vor dem Hintergrund einer intensiven Diskussion staatlichen Informationshandelns eine schwierige Neuauflage. Das Bundesinnenministe-

rium benötigte fast zwei Jahre für einen Gesetzentwurf, der zunächst den 23. April 1986 als Zählungstichtag vorsah. Nicht nur der langwierige Meinungsbildungsprozeß innerhalb des Parlamentes, sondern auch praktische Gründe der Durchführung sprachen für eine Verschiebung des Zeitpunktes. Den Anforderungen des Datenschutzes kann schließlich nur entsprochen werden, wenn die landesrechtlichen Regelungen auch für die Erhebungsorganisation auf der untersten Ebene, namentlich für die Zählertätigkeit und die Erhebungsstellen, spätestens zum Zählungstichtag vorliegen. Letzlich kann der Bürger die Auswirkungen der Volkszählung endgültig erst dann einschätzen, wenn der Landesgesetzgeber auch die Fragen der Verwendung im kommunalen Bereich und die in diesem Zusammenhang notwendigen Sicherungsmaßnahmen geklärt und verbindliche Regelungen getroffen hat. Deshalb war jede Überstürzung zu vermeiden.

5.2.2 Notwendigkeit und Akzeptanz

Zweckmäßigkeitsüberlegungen über Nutzen und Funktion einer Statistik müssen am Anfang jeder gesetzlichen Initiative stehen. Dies ist angesichts eventuell schwindender Auskunftsbereitschaft um so mehr geboten. Kein moderner Staat kann indessen auf Grunddaten verzichten, wenn das Anliegen der Zukunftsplanung und Daseinsvorsorge eine Chance auf Verwirklichung haben soll. Nicht einmal die wirkliche Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Menschen scheint sicher. Wenn nicht die tatsächliche Wohnungssituation bekannt ist, kann kein Wohnungsbauprogramm sinnvoll in Erwägung gezogen werden. Ausbildungsstand der Bevölkerung sowie Zahl und Größe der Arbeitsstätte und Unternehmen sind Faktoren einer zukünftigen Arbeitsmarktpolitik. Wenn auch Nutzen und Wert der Volkszählung an sich nicht zweifelhaft sein mögen, stehen gerade unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz Methodik und Organisation des Zensus auf dem Prüfstand. Auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der Mittel - und damit unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten - ist die Methodenfrage vorrangig (BVerfG aaO. 55). Der Gesetzgeber hat sich dem Urteil der Fachleute angeschlossen, die eine Repräsen-

tativerhebung für nicht ausreichend ansehen. Ich sehe mich nicht in der Lage, dies zu widerlegen, wenn auch nicht verschwiegen werden soll, daß im Ausland schon seit einiger Zeit alternative Möglichkeiten zur Totalerhebung durchaus genutzt werden. Wenn man es nicht für angebracht hielt, das Erhebungsprogramm, das sich weitgehend mit dem der Volkszählung 1983 deckt, schon im Interesse der Akzeptanz in der Bevölkerung zu kürzen, muß um so mehr Sorge dafür getragen werden, daß die flankierenden Maßnahmen, die der Verletzung der Persönlichkeitsrechte vorbeugen sollen, in optimaler Weise bereits durch den Gesetzgeber vorgegeben und in die Praxis umgesetzt werden.

5.2.3 Regelung der Organisation und des Verfahrens

Die Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts führt zu wichtigen systematischen Veränderungen des Erhebungsverfahrens. Folgende Neuregelungen im Volkszählungsgesetz seien erwähnt:

5.2.3.1 Erhebungsmerkmale und Hilfsmerkmale

Das Gesetz differenziert zwischen Angaben, die zur statistischen Verwendung bestimmt sind (Erhebungsmerkmalen), und Angaben, die lediglich der Durchführung der Zählung dienen (Hilfsmerkmalen; § 3, § 8 VZG). Nur Quantitatives, nicht die Zuordnung zur Person, ist statistisch relevant. Was lediglich für die Korrektheit der Erhebung, zur Sicherstellung der Plausibilität, zur Vermeidung von Doppelerhebungen notwendig ist, d.h. für die statistische Auswertung an sich nicht interessierende Daten, sind möglichst früh abzutrennen und zu löschen (§ 15 VZG). Familien- und Vornamen der Haushaltsmitglieder gehören beispielsweise nicht zu den Erhebungsmerkmalen. Die Adresse wird nur zeitweise bis zur Zuordnung etwa des jeweiligen Haushalts oder der jeweiligen Arbeitsstätte zu der kleinräumigen Gliederungseinheit der "Blockseite" gespeichert. Hierin ist eine wichtige, methodische Änderung zu sehen, da identi-

fizierende Angaben nur so lange aufbewahrt bleiben, wie sie zur Erstellung der Statistik unbedingt erforderlich sind. Gleichzeitig wird damit der Schutz des Betroffenen verstärkt, da die Deanonymisierung schon während der Erstellung der Statistik durch Abtrennung von Identifikatoren erschwert wird.

5.2.3.2 Verwendungsverbot für den Verwaltungsvollzug

Statistische Einzelangaben dürfen nicht für den Verwaltungsvollzug verwendet werden. Der Melderegisterabgleich entfällt. Die Übermittlung an oberste Bundes- und Landesbehörden sowie für wissenschaftliche Zwecke ist nicht zugelassen. Das Verwendungsverbot für den Verwaltungsvollzug bedurfte zusätzlicher Regelungen für den Einsatz von Zählern, die nicht in der Nähe ihrer Wohnung und ferner nicht eingesetzt werden dürfen, wenn die Gefahr einer Interessenkollision mit der beruflichen Tätigkeit droht (z.B. öffentliche Bedienstete aus dem Steuer-, Polizei-, Sozialbereich; § 10 Abs. 5 VZG).

5.2.3.3 Erhebungsstellen

Die offene Flanke des Verwertungsverbots für den Verwaltungsvollzug ist die noch ausstehende landesrechtliche Regelung der Erhebungsstellen (§ 9 VZG). Ich halte es für ausgeschlossen, daß kleinere Gemeinden eine von der übrigen Gemeindeverwaltung personell und organisatorisch getrennte Erhebungsstelle einrichten können. Noch im Rahmen der Gesetzesberatungen habe ich die Landesregierung darauf hingewiesen, daß für die Mitarbeiter der Erhebungsstellen dieselben vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Anforderungen wie für die Zähler gelten müssen. Es ist Aufgabe des Ordnungsgebers dieses Versäumnis des Gesetzgebers im Wege verfassungskonformer Auslegung zu bereinigen und, soweit erforderlich, möglichen Interessenkonflikten durch Verlagerung der Erhebungsstellenfunktionen auf gemeinsame, überörtliche Einrichtungen vorzubeugen. Die Besprechungen mit der Staatskanzlei und dem Statistischen Amt über die landes-

rechtlichen, organisatorisch-technischen Regelungen für die Erhebungsstellen sind im Berichtszeitraum bereits angelaufen.

5.2.3.4 Kommunalstatistische Auswertung der Volkszählung

Problematisch ist die Übermittlung statistischer Angaben aus der Volkszählung an die Gemeinden (§ 14 VZG), da diese im kleinräumigen Bereich über Zusatzwissen verfügen, das eine Deanonymisierung erleichtert. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht unter bestimmten das Statistikgeheimnis gewährleistenden Voraussetzungen die Übermittlung selbst von personenbezogenen Daten an die Gemeinden grundsätzlich für zulässig erachtet (BVerfGE aaO. 51, 61). Neben einer eindeutigen gesetzlichen Aufgabenzuweisung zur Wahrnehmung statistischer Aufgaben durch die Gemeinden wird die Zulässigkeit der Datenweitergabe an die Gemeinden insbesondere davon abhängen, inwieweit es durch landesrechtliche Regelungen gelingt, die "informationelle Gewaltenteilung" auf gemeindlicher Ebene zu gewährleisten (§ 14 Abs. 1 Satz 3 VZG). Die Trennung der zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden von anderen kommunalen Verwaltungsstellen muß sichergestellt und das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet sein. Den kleinen Gemeinden wird es schwer fallen, für eine ausreichende Abschottung der kommunalstatistischen Auswertung der Volkszählung zu sorgen.

Die Novellierung des Volkszählungsgesetzes stellt - das kann nicht geleugnet werden - einen erheblichen Fortschritt in der Statistikgesetzgebung dar. Es wird nunmehr vor allem darauf ankommen, daß der Landesgesetzgeber die bundesrechtlichen Regelungen in ausreichendem Maße unter organisatorisch-technischen Gesichtspunkten ergänzt.

5.3 Mikrozensus

5.3.1 Vorgeschichte

Im Hinblick auf das beim Bundesverfassungsgericht anhängige Verfahren über die Volkszählung 1983 hatte die Bundesregierung wegen des verfassungsrechtlichen Risikos die Durchführung des Mikrozensus 1983 ausgesetzt. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 verstärkten sich die Zweifel, ob der Mikrozensus 1984 verfassungskonform auf der Grundlage des Gesetzes vom 21.2. 1983 (BGBl. I 201) durchgeführt werden kann. Zunächst neigten die Verantwortlichen auf Bundesebene der Auffassung zu, daß für eine Übergangszeit ein "Umsetzungsbonus" bis zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes in Anspruch genommen werden könne. Solche Übergangslösungen hat das Bundesverfassungsgericht jedoch nur anerkannt, wenn sonst eine "Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen" eintreten würde, die "der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige Zustand" (BVerfGE 33; 13; 41; 267). Ein solcher Zustand staatlicher Organe war bei aller Notwendigkeit fortgeschriebener, statistischer Erkenntnisse nicht zu erwarten, wenn die "kleine Volkszählung", wie der Mikrozensus auch genannt wird, ein weiteres Mal unterbleibt. In dieser Phase der Überlegungen haben sich die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit ihrer im folgenden wiedergegebenen Erklärung vom 27./28.3. 1984 zu Wort gemeldet:

"Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben von Überlegungen der Bundesregierung erfahren, die im Jahre 1983 ausgesetzte Erhebung für die Mikrozensusstatistik im Mai 1984 durchzuführen. Sie weisen daher darauf hin, daß das Mikrozensusgesetz den Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht in der Begründung des Urteils zum Volkszählungsgesetz aufgestellt hat, in wesentlichen Punkten nicht entspricht.

a) Bei statistischen Erhebungen mit Auskunftszwang muß der Gesetzgeber organisatorische Vorkehrungen vorsehen, die sicherstellen,

daß der Betroffene möglichst wenig belastet wird. Danach notwendige Regelungen, z.B. über das Erhebungsverfahren und über die Löschung der personenbezogenen Daten, enthält das Mikrozensusgesetz nicht.

b) Das Gesetz schreibt nicht vor, daß kenntlich zu machen ist, welche Angaben lediglich auf freiwilliger Grundlage erhoben werden und welche Angaben Hilfsmittel der Erhebung sind.

c) Das Gesetz umschreibt manche Sachverhalte, über die Daten erhoben werden sollen, nicht hinreichend präzise, so daß es weitgehend ins Belieben der Verwaltung gestellt ist, welche konkreten Fragen der Bürger beantworten muß.

Die Datenschutzbeauftragten sind der Auffassung, daß das Mikrozensusgesetz den Anforderungen der Verfassung angepaßt werden muß. Vor einer solchen Gesetzesänderung könnte - wenn überhaupt - die Erhebung nur dann durchgeführt werden, wenn das Gesetzgebungsverfahren so viel Zeit in Anspruch nähme, daß dadurch die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen wesentlich beeinträchtigt würde. Diese Voraussetzung hat die Bundesregierung aber nicht nachgewiesen.

Die Datenschutzbeauftragten erinnern außerdem an ihre nun vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Forderung, die Bürger nur insoweit zur Auskünften zu verpflichten, als freiwillige Erhebungen nicht zum Ziele führen. Der nächste Mikrozensus sollte deshalb wenigstens probeweise für einen Teil der Befragten ohne Auskunftszwang durchgeführt werden. Dies entspräche auch der Entschliebung des Deutschen Bundestages vom 15.12.1982, durch die die Bundesregierung aufgefordert wird, über alternative Erhebungsmethoden zu berichten."

Auf Empfehlung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung daraufhin den Vollzug des Mikrozensusgesetzes erneut ausgesetzt und eine Neufassung in Angriff genommen, die am 10.6.1985 vom Bundestag verabschiedet wurde. Bereits wenig später, im Sommer 1985 wurden die Befragungen durchgeführt. Auch dieses Mal

wurden wie bisher Proteste laut. Die Verweigerungsquoten sollen sich jedoch nach Auskunft des Statistischen Amtes in Grenzen halten, so daß eine Verfälschung des Ergebnisses jedenfalls im Saarland nicht zu erwarten sei.

5.3.2 Mikrozensus 1985

Beim Mikrozensus ergeben sich ähnliche Probleme wie bei der Volkszählung. Hinsichtlich der Sensibilität der Erhebungsmerkmale (etwa zur Arbeitslosigkeit, Stellung im Erwerbsleben, Art des Einkommens, Krankenversicherung, Ausbildung, Altersvorsorge) hat sich im Vergleich zu dem detaillierten Fragenkatalog, den das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Beschwerde bereits früher schon einmal als verfassungsmäßig anerkannt hatte (BVerfGE 27, 1), nichts geändert. Der Fragenkatalog wird nunmehr im Gegensatz zur Volkszählung durch Rechtsverordnung präzisiert und festgelegt.

Das Verfahren zeichnet sich im Vergleich zur Volkszählung dadurch aus, daß ausschließlich die Statistischen Ämter Erhebungsstellen sind, die Verarbeitung ausschließlich innerhalb dieser Ämter stattfindet und ausschließlich Zähler eingesetzt werden, die seit Jahren in dieser Funktion tätig und als zuverlässig bekannt sind. Belastungen können sich für den Bürger jedoch insbesondere dadurch ergeben, daß Nachfolgeuntersuchungen in bis zu vier aufeinander folgenden Jahren durchgeführt werden können. Die grundrechtssichernden, gesetzlichen Rahmenbedingungen (konkrete Bezeichnung der Erhebungssachverhalte, Auswahl und Festlegung der Aufgaben der Zähler mit Ausschluß von Interessenkollisionen, Vorschriften über Erhebungsvordrucke und die Form der Auskunftserteilung durch die Befragten, besondere Trennungs- und Löschungsvorschriften), die ebenso wie im Volkszählungsgesetz nunmehr verbessert wurden, sind geeignet, Mißbräuchen beim Verarbeitungsprozeß vorzubeugen. Die Reidentifizierung von Personen zu nichtstatistischen Zwecken ist ebenso wie im Volkszählungsgesetz ausdrücklich unter Strafe gestellt.

Ein wichtiges Ergebnis der Sachverständigenanhörung vom 25.2.1985 im Innenausschuß des Bundestages (BT-Drucksache 10/2600 Protokoll 49) ist die Erkenntnis, die ebenfalls im Gesetz ihren Niederschlag gefunden hat, daß vertrauensbildende Maßnahmen zur Stärkung der Auskunftsbereitschaft der Befragten unerläßlich sind. Der Staat muß die Kooperation des Bürgers auch im Interesse aussagefähiger Ergebnisse suchen. Der Unterrichtung der Öffentlichkeit und des Befragten kommt deshalb größte Bedeutung zu. Die Interviewer wurden angewiesen, die Haushalte ihres Zählbereiches vorab schriftlich zu unterrichten. Den Befragten wurde eine "Kurzinformation" über Umfang, Art und Form der Erhebung sowie die Verwendungszusammenhänge übersandt. Innerhalb der "Bearbeitungszeit" hat das Statistische Amt des Saarlandes im Rahmen seines "Schnelldienstes" Presse und Rundfunk informiert, der Leiter des Amtes hat im "Aktuellen Bericht" des Saarländischen Rundfunks ein Interview zum Mikrozensus 85 gegeben. Ich will nicht behaupten, daß die allgemeine Aufklärung in einer breiten Öffentlichkeit nicht noch verbessert werden könnte. Der Verwaltung kann man indessen nicht vorwerfen, daß sie die Zählung "totgeschwiegen" und den einzelnen Auskunftspflichtigen in der unvorbereiteten, unmittelbaren und isolierten Konfrontation mit dem Zähler gelassen habe.

Die Interviewer wurden über Formen der Kontaktaufnahme und das weitere Vorgehen bei der Erhebung durch ein Interviewerhandbuch in einer Weise belehrt, daß man von der regelmäßigen Beachtung des Prinzips des "milderen Mittels" ausgehen kann. Im Falle der Auskunftsverweigerung wird durch drei verschiedene, durch das Statistische Amt vorgegebene Schreiben zunächst über die Auskunftspflicht und die Sanktionsmöglichkeiten unterrichtet und schließlich die letztfällige Beantwortung und Rücksendung der ausgefüllten Erhebungspapiere angemahnt. Diese Mahnaktion wird jedoch nach Darstellung des Statistischen Amtes erst dann in Gang gesetzt, wenn eine ausdrückliche Auskunftsverweigerung festgestellt wird. Im Interviewerhandbuch sind die Zähler dazu angehalten, alle Möglichkeiten der vertrauensvollen Kooperation mit den Auskunftspflichtigen auszuschöpfen. Beschwerden, die auf ein Fehlverhalten der Interviewer

schließen lassen, sind bisher nicht eingegangen.

Die Anhörung vor dem Innenausschuß ergab hinsichtlich der Erforderlichkeit der Pflichtauskunft - nur einige wenige Merkmale (z.B. Fragen zu Urlaubsreisen und Krankheiten) werden auf freiwilliger Basis erhoben - kein einheitliches Bild. Es blieb ungeklärt, ob bei einer freiwilligen Erhebung die Antwortausfälle durch Hochrechnungsverfahren korrigiert werden können (vgl. Mallmann NJW 1985, 2929 ff, 2931). Unter Ausschöpfung der ihm zugänglichen Erkenntnisquellen hat sich der Gesetzgeber deshalb für die Beibehaltung der herkömmlichen Methode des Auskunftszwangs entschieden. Ein Hinweis dafür, daß der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Nachbesserung des Gesetzes nachzukommen bereit ist, sobald ihm bessere Erkenntnisse vorliegen, ergibt sich aus der gesetzlichen Einführung einer Testerhebung auf freiwilliger Grundlage, die ausschließlich der Erforschung der Erhebungsmethoden dienen soll. Diese erste freiwillige Mikrozensus-Testerhebung ist im November 1985 angelaufen. An dieser Stelle muß nachdrücklich an die Nachbesserungsverpflichtung des Gesetzgebers erinnert werden.

5.4 EG-Arbeitskräftestichprobe

Die Stichprobenerhebung fand im Jahre 1984 ausschließlich aufgrund einer EG-Verordnung vom 31. Januar 1984 statt. Etwa 240.000 Bürger mußten Auskunft über ihre persönlichen Verhältnisse, ihre Stellung im Erwerbsleben, Ausbildung und Berufserfahrung geben. Die Rechtsgrundlage war problematisch; insbesondere war zweifelhaft, ob die Befragten auskunftspflichtig waren. Die EG-Verordnung sieht eine Auskunftspflicht nicht vor. Sie ergab sich auch nicht aus deutschem Recht, denn das Bundesstatistikgesetz kann sie nicht begründen, da die spezielle Erhebung dem Gesetzgeber seinerzeit gar nicht bekannt war; eine spezielle, die Auskunftspflicht begründende deutsche Norm ist im übrigen nicht ersichtlich.

Der Bundesbeauftragte hatte vorgeschlagen, die EG-Vorschrift durch deutsche Rechtsvorschriften zu ergänzen. Im Mikrozensusgesetz ist

nunmehr bestimmt, daß Vorschriften dieses Gesetzes auf die Stichprobenerhebung entsprechend anzuwenden sind. Die Generalverweisung ist ebenfalls nicht ganz unproblematisch (vgl. 13. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten). Außerdem bleibt anzumerken, daß die Hälfte aller EG-Mitgliedsstaaten die Repräsentativstichprobe auf freiwilliger Basis durchführen.

5.5 Handels- und Gaststättenzählung

Die Datenschutzbeauftragten haben sich mit der Handels- und Gaststättenzählung befaßt und folgende EntschlieÙung vom 9./10.5.1985 gefaßt:

"Die Handels- und Gaststättenzählung 1985 ist die erste Bundesstatistik, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung als Totalerhebung stattfindet. Sie ist deshalb ein aufschlußreiches Beispiel dafür, wie Zählungen aufgrund bestehender Gesetze durchgeführt werden, die den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts zu statistischen Erhebungen nicht mehr entsprechen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern stellt dazu fest:

1. Die Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung setzt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine frühzeitige Beteiligung der Datenschutzbeauftragten im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes voraus. Dies ist bei der Vorbereitung der Handels- und Gaststättenzählung nicht geschehen. Den Datenschutzbeauftragten der für die Durchführung zuständigen Länder wurden bis zum Beginn der Erhebung weder die Fragebogen noch die Verwaltungsvorschriften vorgelegt, die zur Sicherung der Rechte der Betroffenen in der Übergangszeit bis zur Anpassung des Handelsstatistikgesetzes an die Anforderungen des Grundgesetzes erforderlich sind.
2. Die Datenschutzbeauftragten wie auch das Statistische Bundesamt sind gleichermaßen der Ansicht, daß das Handelsstatistikgesetz in Teilen nicht den Anforderungen des Volkszählungsurteils entspricht

und daher dringend einer Novellierung bedarf.

3. Für verschiedene in dem Erhebungsbogen enthaltenen Fragen (z.B. über gewerblichen Umsatz, unternehmensinterne Dienstleistungen, Zweigniederlassungen, Auszeichnung der Waren mit Brutto- oder Nettopreisen) ist die gesetzliche Grundlage zumindest zweifelhaft. Die Hilfsmerkmale werden in dem Gesetz überhaupt nicht bestimmt. Ferner fehlen präzise gesetzliche Regelungen über die Trennung der Hilfsmerkmale von den Erhebungsmerkmalen und ihre Löschung.

4. Die Datenschutzbeauftragten fordern, daß Namen und Anschrift sowie die weiteren Hilfmerkmale unverzüglich nach Abschluß der maschinellen Plausibilitätskontrolle, spätestens bis zum Ablauf einer zu bestimmenden, möglichst kurzen Frist von den Erhebungsbogen abgetrennt und vernichtet werden. Bis zur Änderung des Handelstatistikgesetzes müssen die Verpflichtung zur unverzüglichen Trennung und Löschung sowie die Frist, innerhalb derer die Löschung abgeschlossen sein muß, durch die zuständigen obersten Landesbehörden festgelegt werden. Eine Aufbewahrung bis zum Abschluß der folgenden Handels- und Gaststättenzählung ist auf keinen Fall vertretbar.

5. Bis zu einer anderweitigen gesetzlichen Regelung dürfen die von den Finanzbehörden für die Durchführung der Zählung im Handwerk und im Gaststättengewerbe gelieferten und mit Hilfe der Angaben der Unternehmen und Arbeitsstätten korrigierten und ergänzten Adreßdateien nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten nur für Zählungen nach dem Handelstatistikgesetz, nicht aber für andere statistische Zwecke verwendet werden.

Im übrigen vertreten die Datenschutzbeauftragten mit Nachdruck die Auffassung, daß die von dem Bundesverfassungsgericht in dem Volkszählungsurteil dargelegten Grundsätze nicht nur auf Bevölkerungsstatistiken, sondern auch auf Wirtschaftsstatistiken wie die Handels- und Gaststättenzählung anzuwenden sind. Soweit bei Wirtschaftsstatistiken Daten natürlicher Personen erhoben werden, haben die Betroffenen Anspruch auf den gleichen Schutz wie bei Bevölke-

rungsstatistiken."

Das Statistische Amt und die Staatskanzlei als zuständige Aufsichtsbehörde habe ich überdies darauf hingewiesen, daß im Anschreiben zum Erhebungsbogen die Durchführungsmodalitäten im Interesse der Transparenz für den Bürger näher erläutert werden sollten. Dem ist das Statistische Amt durch Neufassung des Anschreibens durch Hinzufügung des Hinweises nachgekommen, daß nach Eingang des Erhebungsformulars eine "manuelle Sichtprüfung" durchgeführt und der Anschriftenteil des Fragebogens abgetrennt unter Verschuß genommen und nach Beendigung der maschinellen Aufbereitung vernichtet werde. Damit dürfte für die Übergangszeit unseren grundrechtssichernden Verfahrensvorschlägen wenigstens teilweise in der Praxis Rechnung getragen sein, sofern diese Handhabung durch Verwaltungsanordnung abgesichert und befolgt wird. Ist schon die gesetzliche Grundlage mangelhaft, ist wenigstens dafür zu sorgen, daß ein verwaltungsinternes Regelwerk die Grundrechtssicherung gewährleistet. Insbesondere steht noch die Bestimmung einer Frist aus, innerhalb derer die Löschung abgeschlossen sein muß. Ob der Forderung entsprochen wird, daß die Verwendung der von den Finanzbehörden übermittelten Adreßdateien auf die statistische Aufbereitung der Handels- und Gaststättenzählung beschränkt bleibt, ist ebenfalls nicht geklärt. Ferner haben die Finanzämter die Steuernummern zur Sicherstellung der Plausibilität übermittelt, ohne daß hierfür eine gesetzliche Grundlage gegeben war. Meiner Forderung auf Löschung ist inzwischen Rechnung getragen worden.

5.6 Hochschulstatistik

Nach dem geltenden Hochschulstatistikgesetz (i.d.F. vom 21.4.1980, BGBl 453) sind Hochschulangehörige (Studenten, Prüfungskandidaten, Personal) zur Auskunft für Statistikzwecke verpflichtet. In der Bundesrepublik Deutschland sind allein 1,3 Millionen Studenten betroffen. Bei ihrer Einschreibung werden die Studenten mit ihren Personalien erfaßt und u.a. Angaben über Ausbildung und berufliche Stellung des Vaters und der Mutter erhoben. Eine Fortschreibung erfolgt aufgrund der Rückmeldung des Studenten. Im Laufe des Studiums werden Beurlaubungen, Studienfachwechsel, sonstige Details des Studienverlaufs, Prüfungen und Exmatrikulation registriert. Die Prüfungsämter erheben von den Prüfungskandidaten zusätzlich Angaben über Studien im Ausland. Das wissenschaftliche und künstlerische Personal hat alle 6 Jahre Auskünfte insbesondere über Ausbildungsverlauf, Lehrfächer, fachliche Schwerpunkte, Stellung in der Hochschule und weitere Beschäftigungsverhältnisse zu geben.

Die Hochschule ist nach bisherigem Recht ermächtigt, die Statistikdaten für ihre Verwaltungszwecke zu nutzen. Diese rechtliche Konstruktion einer Verbunderhebung steht nicht im Einklang mit dem nach neuem Verfassungsverständnis geltenden Grundsatz, daß Statistikdaten nicht zum Verwaltungsvollzug verwendet werden dürfen. Das den Hochschulen lediglich aufgrund des Statistikgesetzes zustehende, abgeleitete Recht gefährdet das Vertrauen in das Statistikgeheimnis.

Im übrigen fehlen gesetzliche Regelungen, die den Umfang der Erhebung, insbesondere die "Angaben zur Person", hinreichend konkretisieren und die grundrechtssichernden, flankierenden organisatorisch-technischen Maßnahmen festlegen. Inwieweit Identifikatoren wie Namen, Adresse und Matrikelnummer als Hilfsmerkmal für die Erstellung der Statistik erforderlich sind, ist nicht geregelt, wiewohl inzwischen Techniken entwickelt sein sollen, die eine

frühzeitige Anonymisierung ermöglichen, ohne den Aussagewert der Statistik zu schmälern (vgl. Gerhardt, Stärk-Rötters, Wirtschaft und Statistik 657 ff, 658, 660).

Besonders umstritten ist die Verlaufsstatistik, die die während eines Studiums erhobenen Daten über Wechsel des Studienfaches und Studiengangs, Studiendauer, Studienabbruch, Studienunterbrechung und Studienerfolg eines Studenten zusammenführt und damit Persönlichkeitsprofile von großer Sensibilität ermöglicht. Derzeit sind im Statistischen Bundesamt 23 Berichtsemester in einer Studentendatei für den Zeitraum vom Sommersemester 1972 bis zum Sommersemester 1983 in der beschriebenen Form aufbereitet.

Die Bereinigung und Anpassung der Rechtsgrundlage für die Hochschulstatistik ist trotz aller Bemühungen bisher nicht abgeschlossen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben schon in einem frühen Stadium der Beratungen eines Novellierungsentwurfs mit ihrer Entschliebung vom 8.10.1984 ihre Position klar gestellt:

- Die Hochschulstatistik soll grundsätzlich nur noch bei den Hochschulen und deren Einrichtungen aufgrund vorhandener Verwaltungsdatenbestände ohne Namen und Anschrift erhoben werden.
- Auf eine Verlaufsstatistik soll wegen ihres unverhältnismäßigen Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht verzichtet werden.
- Das Erhebungsprogramm soll seinem Umfang nach gegenüber dem geltenden Recht bereinigt und erheblich reduziert werden.
- Auf die Erhebung unmittelbar beim Betroffenen soll verzichtet werden.

- Die Verlagerung der Datenerhebung von der Statistik zur Verwaltung erfordert insbesondere auch eine Fortschreibung von Aufgaben und Befugnissen der beteiligten Stellen im Hochschulrahmengesetz und in den Hochschulgesetzen der Länder.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft verfolgt mit der Novellierung das Ziel einer grundlegenden Konzeptionsänderung. Die Angaben sollen als Sekundärstatistiken, d.h. aufgrund vorhandener Immatrikulationsunterlagen bei den Hochschuleinrichtungen erhoben werden. Die Befragung beim Betroffenen soll weitgehend entfallen. Es ist äußerst schwierig, den Stand der Überlegungen in der Kernfrage der Anonymisierung festzustellen, weil sich die Entwürfe in kurzer Folge ändern und ich bisher im einzelnen nicht beteiligt wurde.

Hinsichtlich der Verlaufsstatistik hat inzwischen auch das Bundesministerium des Innern Bedenken dahin geäußert, daß angesichts des zu erwartenden Nutzens die Belastung des Betroffenen als unverhältnismäßig angesehen werden müsse. Für die Prüfungskandidaten ist die Verlaufsstatistik bereits nach geltendem Recht nicht angeordnet. Baden-Württemberg hat deshalb namensbezogene Meldungen insoweit eingestellt. Hessen und Bremen liefern dem Bundesamt für Statistik keine Studentendaten mehr.

Das Statistische Amt des Saarlandes habe ich bereits mit Schreiben vom 16.2.1984 mit der Notwendigkeit konfrontiert, auch in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten verfassungskonformer, gesetzlicher Ermächtigungen für eine Anonymisierung der Erhebung zu sorgen. In weiteren Schriftsätzen habe ich meine Anregungen für ein grundrechtssicherndes Verfahren weiter präzisiert und gleichzeitig auch die Universität sowie die Prüfungsämter eingeschaltet.

Im einzelnen habe ich gefordert:

- Angaben, die allein Zwecken der Statistik zu dienen bestimmt sind, müssen dieser ihrer Zweckbestimmung entsprechend bei den einzelnen Hochschulen und bei den Prüfungsämtern vom sonstigen

Verwaltungsvollzug abgeschottet werden. Dies ist durch organisatorisch-technische Maßnahmen sicherzustellen.

- Die Erhebungsstellen dürfen Identifikatoren wie Namen, Adressen für Statistikzwecke nicht weitergeben. Dies gilt vor allem für Prüfungskandidaten, für die die Verlaufsstatistik bereits nach dem derzeit geltenden Gesetz nicht vorgesehen ist.
- Die Erhebungsformulare müssen den Studenten und Prüfungskandidaten entsprechend dem Transparenzgebot deutlicher als bisher über Verwendungszweck und Verwendungszusammenhang unterrichten. Insbesondere muß klargestellt werden, welche Daten für Verwaltungs- und/oder Statistikzwecke verwendet werden. Die Rechtsgrundlage ist zu benennen.

5.7 Anforderungen an ein Landesstatistikgesetz

Die Ausführungen zu den verschiedenen Formen der Statistik haben den Mangel einer grundlegenden datenschutzrechtlichen Regelung auf Bundesebene und im Landesbereich erkennen lassen. Die Beratungen für ein Bundesstatistikgesetz sind im Berichtszeitraum schon weit gediehen. Ich habe mich im Arbeitskreis Statistik der Datenschutzbeauftragten an den Beratungen beteiligt. Die kommunalstatistischen Auswertungen der Volkszählung erfordern vor allem, daß die Vorarbeiten für ein Landesstatistikgesetz und damit das Gesetzgebungsverfahren noch vor dem Zählungstichtag abgeschlossen werden. Der Bürger hat einen Anspruch darauf, in vollem Umfang über die Verwendung seiner Daten orientiert zu sein, da wegen des großen Zusatzwissens der Gemeinden in diesem Bereich besondere Gefahren für das informationelle Selbstbestimmungsrecht nicht ausgeschlossen werden können. Deshalb sollte der Bürger von vornherein wissen, ob und gegebenenfalls unter Beachtung welcher Kautelen die Gemeinden über die Daten aus der Volkszählung verfügen können.

Einen ersten Beitrag zu der Frage, welchen Anforderungen ein Landesstatistikgesetz unter Datenschutzgesichtspunkten Rechnung tragen muß, habe ich geliefert. Auf die Anlage 3 wird verwiesen.

6. Rechtspflege

6.1 Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

Im 5. und 6. Tätigkeitsbericht habe ich bereits die bundeseinheitliche "Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen" behandelt (vgl. 5. TB Tz. 3.3; 6. TB Tz. 4.2 und Anlage 5, Tz. 1). Insbesondere habe ich die Rechtsgrundlagenproblematik angesprochen, weil für einen Teil der angeordneten Mitteilungen eine gesetzliche Ermächtigung nicht ersichtlich ist.

Eine Arbeitsgruppe der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat die in dieser Anordnung von Amts wegen vorgesehenen Übermittlungen personenbezogener Daten durch Gerichte der streitigen Zivilgerichtsbarkeit und der freiwilligen Gerichtsbarkeit an die Finanzbehörden, Sozialbehörden, Staatsanwaltschaften, Standesämter und andere Stellen - insbesondere auch hinsichtlich ihres Umfangs - überprüft. Die Anlage 4 enthält hierzu den Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 13. September 1985 (ohne Anlage). Die Landesjustizverwaltungen haben inzwischen in Abstimmung mit dem Bundesminister der Justiz die MiZi überarbeitet. Der Minister der Justiz hat die überarbeitete Fassung zum 1. Dezember 1985 in Kraft gesetzt. Erfreulicherweise wird in vielen Punkten, auch in solchen die von den Datenschutzbeauftragten nicht ausdrücklich angesprochen wurden, unseren Vorstellungen Rechnung getragen. Als Beispiele, die noch nicht befriedigend geregelt sind, seien genannt:

Die automatische Unterrichtung der Sozialbehörden bei Eingang einer Mieträumungsklage (MiZi IV/1) erscheint als nicht gerechtfertigt, weil der Grund der Klageerhebung nicht unbedingt in der Mittellosigkeit des Mieters liegen muß (vgl. 5. TB Tz. 3.3). Eine genaue Bezeichnung des Empfängers innerhalb der datenempfangenden Behörde bei Mitteilungen in Entmündigungs-, Pflegschafts-, Vormundschafts-sachen, um einer Informationstrennung vorzubeugen, ist unerlässlich (MiZi VI/3; XIII/2).

Soweit unsere Vorschläge noch nicht berücksichtigt wurden, gehe ich davon aus, daß sie im Rahmen der noch ausstehenden, gesetzlichen Regelung nicht unbeachtet bleiben. Wenngleich das bisherige Ergebnis noch nicht ganz befriedigen kann, ist die Änderungsanordnung als ein Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen.

6.2 Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)

Auch über die datenschutzrechtliche Problematik der MiStra berichtete ich bereits (vgl. 5. TB Tz. 3.2, Anlage 1; 6. TB Tz. 4.1). Am 1. April 1985 ist eine Änderung der MiStra in Kraft gesetzt worden. Leider ist mir vorab keine Gelegenheit zur Stellungnahme mehr gewährt worden. Ich habe nachträglich meine immer noch bestehenden Bedenken vorgetragen.

Der Minister der Justiz hat klargestellt, daß die geänderte Fassung der MiStra nur als Übergangslösung bis zu einer gesetzlichen Regelung für die Mitteilungspflichten anzusehen ist. Die datenschutzrechtlich bedeutsamen Anliegen, die in dem Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 28. November 1983 dargelegt wurden (5. TB Anlage 1), sind nur teilweise berücksichtigt worden. Verbesserungen sind jedoch durchaus festzustellen. Der Minister der Justiz stimmt im übrigen mit mir überein, daß der einzelfallbezogenen Güterabwägung in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der noch ausstehenden gesetzlichen Regelung besondere Bedeutung zukommt. Ich gehe davon aus, daß unsere Vorstellungen im Rahmen der Vorbereitung dieser gesetzlichen Regelung sich noch stärker auswirken können.

6.3 Mißbrauch eines Bundeszentralregisterauszuges

Mit einer Eingabe hat sich ein Petent darüber beschwert, daß Ablichtungen eines von der Staatsanwaltschaft in Saarbrücken im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wegen Unterhaltsentziehung angefor-

derten vollständigen Bundeszentralregisterauszuges anonym an seinen Arbeitgeber, eine Arbeitskollegin und verschiedene Bekannte versandt wurden. Der Petent nimmt an, daß der Auszug durch ein Versehen der Justizbehörden in unbefugte Hände gelangt ist und nun zu seinem Nachteil verwendet wird.

Die Überprüfung des Vorgangs hat ergeben, daß die Staatsanwaltschaft nur dem Verteidiger des Petenten Einsicht in die Akten einschließlich des Zentralregisterauszuges gewährte. Die Ermittlungsakte wurde nach Erhebung der Anklage mit dem Zentralregisterauszug an das zuständige Amtsgericht abgegeben. Dort haben die bevollmächtigten Rechtsanwälte der vom Petenten getrennt lebenden Ehefrau die Akten zur Einsicht erhalten. Ob sich dabei der fragliche Auszug bei den Akten befand, konnte nicht geklärt werden. Weitere Stellen oder Personen haben keine Akteneinsicht erhalten.

Weder durch die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft noch durch die weitere Überprüfung des Ministers der Justiz konnte geklärt werden, wie der Zentralregisterauszug in die Hände Unbefugter gelangen konnte. Der Minister der Justiz hat eine Mitverantwortlichkeit im Justizbereich nicht völlig ausschließen können und dem Petenten in einem Schreiben sein Bedauern über den Vorfall ausgedrückt.

Der Minister der Justiz hat jedoch betont, es handele sich allenfalls um eine einmalige "Panne", da durch klare Anweisungen sichergestellt sei, daß nur die unmittelbar mit dem Verfahren befaßten Stellen Einblick in die Akten einschließlich des Bundeszentralregisterauszuges nehmen können. Der Minister hat den Vorfall zum Anlaß genommen, nochmals auf die sorgfältige Einhaltung dieser Anweisungen und die möglichen strafrechtlichen Konsequenzen ihrer Verletzung hinzuweisen.

6.4 Austausch von Entscheidungen der Ehrengerichtshöfe der Oberlandesgerichte in Rechtsanwalts-sachen durch die Generalstaatsanwälte

Über die schuldhaft Verletzung anwaltlicher Pflichten urteilen nach der Bundesrechtsanwaltsordnung besondere Ehrengerichte. Die Palette der Maßnahmen, die im ehrengerichtlichen Verfahren verhängt werden können, reicht von der Verwarnung über die Geldbuße bis zum zeitweiligen oder endgültigen Ausschluß aus der Rechtsanwaltschaft. Gegen ein Urteil eines Ehrengerichtes ist die Berufung zum Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte möglich, der beim Oberlandesgericht errichtet ist. Die Verhandlung in ehrengerichtlichen Verfahren einschließlich der Urteilsverkündung findet grundsätzlich unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Auf Antrag der Staatsanwaltschaft kann, auf Antrag des betroffenen Rechtsanwalts muß die Öffentlichkeit zugelassen werden. Ausfertigungen und Auszüge der Entscheidungen der Ehrengerichte werden allein vom Vorsitzenden erteilt. Hieraus werden besondere Verschwiegenheitspflichten abgeleitet, die neben den beteiligten Richtern auch die Staatsanwaltschaft einschließen.

Mit diesen ausschließlich im Interesse der betroffenen Anwälte erlassenen Schutzvorschriften wollte der Gesetzgeber einer Verbreitung der gegen sie erhobenen Vorwürfe und der ergriffenen ehrengerichtlichen Maßnahmen entgegenwirken. Dennoch wurden seit Jahren rechtskräftige Urteile sowie bedeutsame Beschlüsse der Ehrengerichtshöfe zwischen den Generalstaatsanwälten zur gegenseitigen Information ausgetauscht, ohne daß Namen und Anschriften der betroffenen Rechtsanwälte unkenntlich gemacht wurden.

Eine gesetzliche Vorschrift, die einen derartigen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen und eine Durchbrechung der besonderen gesetzlichen Verschwiegenheitsvorschriften rechtfertigen könnte, existiert nicht.

Die Übermittlung der Personalien des Betroffenen ist auch gar nicht erforderlich. Da die Mitteilung der Entscheidungen nur der gegenseitigen Information über die Grundsätze der Rechtsprechung in Ver-

fahren vor den Ehrengerichtshöfen dient, kann dieser Zweck auch durch die Weitergabe in anonymisierter Form erreicht werden. Ebenso wenig überzeugt die Argumentation einiger Generalstaatsanwälte, die personenbezogene Mitteilung der Entscheidungen sei auch deshalb notwendig, weil Rechtsanwälte beispielsweise als Verteidiger in Strafsachen auch außerhalb ihres Oberlandesgerichtsbezirkes auftreten könnten; in diesen Fällen sei die Kenntnis hilfreich, daß der Betreffende schon einmal eine Pflichtwidrigkeit begangen habe. Eine derartige Bekanntgabe ist schon im Hinblick auf die schutzwürdigen Belange der Betroffenen unverhältnismäßig und stellt deshalb einen ungerechtfertigten Eingriff in Persönlichkeitsrechte dar. Zum anderen werden nur Entscheidungen in ehrengerichtlichen Verfahren weitergegeben, in denen Rechtsmittel eingelegt wurden. Wenn die Kenntnis eines anwaltlichen Fehlverhaltens von so überragender Bedeutung wäre, bestünde auch die Notwendigkeit, die rechtskräftigen, erstinstanzlichen Entscheidungen auszutauschen; eine derartige Notwendigkeit wurde jedoch auch in der Vergangenheit niemals ernstlich behauptet.

Nach umfangreichen, gemeinsamen Anstrengungen aller Datenschutzbeauftragten konnte gegen den erheblichen Widerstand mehrerer Generalstaatsanwälte und der Justizminister mehrerer Länder durchgesetzt werden, daß nunmehr bundesweit die Entscheidungen nur noch in anonymisierter Form ausgetauscht werden.

6.5 Geheimhaltung bei der Abgabe von Kirchenaustrittserklärungen

Die Erklärung eines Kirchenaustritts ist beim Amtsgericht abzugeben und wird dort protokolliert. Ein Petent hat sich beschwert, daß in dem Geschäftszimmer des Amtsgerichts, in dem er seine Kirchenaustrittserklärung abgab, neben dem zuständigen Sachbearbeiter noch weitere Bedienstete ihren Arbeitsplatz hatten. Der Petent empfand es als Verletzung seiner Persönlichkeitssphäre, daß bei Abgabe einer solchen persönlichen Erklärung weitere Bedienstete aufgrund der Räumlichkeiten mithören konnten.

Der Minister der Justiz teilt die Auffassung des Petenten und ordnete durch Rundverfügung an, daß der Schutz personenbezogener Daten nicht nur gegenüber Dritten, sondern auch innerhalb der Behörden zu gewährleisten ist. Zwar stehe aus Raumgründen den mit der Entgegennahme von Anträgen und Erklärungen in vertraulichen Angelegenheiten befaßten Bediensteten häufig kein eigenes Dienstzimmer zur Verfügung. In diesen Fällen solle den Bürgern nach Möglichkeit auf andere Weise Gelegenheit gegeben werden, ihre Angelegenheiten mit dem Sachbearbeiter zu erörtern, ohne daß andere Bedienstete von dem Gesprächsinhalt Kenntnis erlangen könnten.

Die von mir ebenfalls angeregte Überprüfung des bei den Gerichten verwendeten Vordrucksatzes für die Aufnahme einer Kirchenaustrittserklärung ist noch nicht abgeschlossen.

7. Öffentlicher Dienst

7.1 Einsichtsrecht in Personalnebenakten

Ein Petent hat sich mit der Beschwerde an mich gewandt, daß ihm seine Dienstbehörde die Einsicht in die Personalnebenakte, die bei seinem unmittelbaren Dienstvorgesetzten geführt wird, zwar nicht ausdrücklich verweigere, sich aber auf seine Bemühungen um Einsichtnahme in "beredtes Schweigen" hülle. Der Beamte erfuhr von der Existenz dieser Nebenakte durch einen Verweis in der bei der Aufsichtsbehörde befindlichen Hauptpersonalakte. Trotz meiner wiederholten, schriftlichen und mündlichen Hinweise auf die Rechtslage, daß in alle Personalunterlagen Einsicht zu gewähren ist (Art. 116 Abs. 4 Verfassung des Saarlandes), wurde die Gewährung der Akteneinsicht zurückgestellt und die Angelegenheit wegen der Entscheidung über eine Nebenfrage der zuständigen Aufsichtsbehörde vorgelegt. Diese sollte darüber befinden, ob mir ein Akteneinsichtsrecht zustehe. Abgesehen davon, daß mich der Beamte zwar zu einer solchen Einsicht ermächtigt hatte, ich jedoch davon keinen Gebrauch machen wollte, war die Frage meiner eventuellen Prüfkompetenz im Hinblick auf die dem Beamten zu gewährende Akteneinsicht völlig unerheblich. Dem Ersuchen des Petenten wurde erst nach Ablauf von etwa sieben Monaten stattgegeben. Ich habe die beteiligten Stellen darauf hingewiesen, daß der Zeitablauf bis zur Gewährung der Einsicht einer Rechtsverweigerung gleichkommt. Auch die Tatsache, daß gegen den Betroffenen ein Disziplinarverfahren anhängig war, kann an dem Recht des Bediensteten auf Einsichtnahme nichts ändern, sofern der Ermittlungszweck des Disziplinarverfahrens nicht beeinträchtigt wird. Bedenken in dieser Hinsicht hat die Behörde jedoch zu keiner Zeit vorgetragen. Meiner Auffassung hat sich das ebenfalls eingeschaltete Grundsatzreferat des Ministers des Innern angeschlossen.

Der Vorgang kann in zweifacher Hinsicht gedeutet werden. Entweder war sich die Behörde unsicher in der Frage, ob nach dem materiellen Personalaktenbegriff den Bediensteten auch in Nebenakten Einsicht zu gewähren ist oder sie wollte dem Betroffenen zumindest zeitwei-

se etwas vorenthalten und sah in der Einschaltung des Datenschutzbeauftragten einen willkommenen Anlaß, Kompetenzstreitigkeiten als Grundsatzfragen im Interesse eines Zeitgewinns zu stilisieren. Jedenfalls gibt das Verhalten der Behörde auch in Fragen des öffentlichen Dienstrechts unter Datenschutzgesichtspunkten zur Sorge Anlaß.

7.2 Regelungsbedarf

Über Fragen des Personaldatenschutzes habe ich wiederholt berichtet (vgl. insbesondere 4. TB, Tz. 3).

Im Zusammenhang mit dem von mir aus der Sicht des Datenschutzes für vordringlich gehaltenen Gesetzgebungsvorhaben habe ich dem Minister des Innern im Berichtszeitraum eine Reihe von Vorschlägen für die Verbesserung des Datenschutzes im Bereich des öffentlichen Dienstes unterbreitet.

Die Forderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungs-urteil an gesetzliche Regelungen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten erhoben hat, gelten auch für den Bereich des öffentlichen Dienstes. Auch der Beamte hat gegenüber seinem Dienstherrn Anspruch auf die Wahrung seiner Privatsphäre. Verlangt der Dienstherr von einem Beamten Daten aus seiner persönlichen Sphäre - etwa aus dem engsten Familienbereich oder Einzelheiten zu seinem gesundheitlichen Zustand - wird der Beamte dadurch wie jeder Bürger in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen. Auch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) rechtfertigen nicht den Verzicht auf die vom Bundesverfassungsgericht verlangten, normenklaren und bereichsspezifischen Regelungen, deren Fehlen Unsicherheiten in der Verwaltung auslösen können.

Im Interesse der Rechtsklarheit habe ich vor allem folgende Regelungen vorgeschlagen:

- Der Umfang der Datenerhebung bei Bewerbung, Einstellung und sonstigem Anlaß sollte festgelegt werden. Dabei ist darauf zu achten, daß nur Angaben erhoben werden, die für die jeweilige Personalmaßnahme oder die Abwicklung des Dienstverhältnisses erforderlich sind.
- Anfragen belegen, daß hinsichtlich Inhalt und Aufbewahrung amtsärztlicher Gutachten noch immer Unklarheiten bestehen. Daher bedarf diese Frage für den Bereich des öffentlichen Dienstes einer abschließenden Regelung. Bei der Einstellung genügt regelmäßig die Feststellung des Amtsarztes, daß der Bewerber für den vorgesehenen Arbeitsplatz oder die angestrebte Laufbahn geeignet ist; Einzelbefunde sind dem Dienstherrn nicht bekannt zu geben (vgl. auch 5. TB, Tz. 5.2). Soweit das Arztgeheimnis in Ausnahmefällen - z.B. während der Dauer des Dienstverhältnisses zur Feststellung der Dienstunfähigkeit - durchbrochen werden soll, bedarf dies einer gesetzlichen Regelung. Gesundheitszeugnisse sollten stets in verschlossenem Umschlag bei der Personalakte aufbewahrt werden, der nur von besonders dazu Ermächtigten geöffnet werden darf.
- Die bislang geltenden Grundsätze der Personalaktenführung müssen fortgeschrieben und durch Gesetz geregelt werden (vgl. 4. TB, Tz. 3.2). Dabei ist insbesondere das Recht des Beamten auf Berichtigung und Löschung unrichtiger, unzulässiger oder nicht erforderlicher Vorgänge zu konkretisieren.
- Die Voraussetzungen einer automatisierten Verarbeitung und Verwendung von Personaldaten bedürfen einer gesetzlichen Regelung. In automatisierten Verfahren können Personaldaten zur Gewinnung von Informationen über einzelne Bedienstete herangezogen werden, die auf manuellem Wege nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu ermitteln sind. Elektronische Personalinformationssysteme ermöglichen die leichte Verknüpfbarkeit von Personaldaten und schaffen durch ihre verschiedenartigen Auswertungsmöglichkeiten Gefahren für das Persönlichkeitsrecht des Beschäftigten. Da-

her ist der Gesetzgeber aufgerufen, die Grenzen der Zulässigkeit einer derartigen Datenverarbeitung festzulegen und möglichen Mißbräuchen vorzubeugen. In diesem Zusammenhang müssen auch die Mitbestimmungsrechte der Personalvertretung weiter konkretisiert und dem Bedürfnis auf Mitwirkung angepaßt werden.

- Besonders dringlich ist die Festlegung des Umfangs der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Gesetzgeber bei der Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen.

Um von seinem Dienstherrn Beihilfe zu Aufwendungen für Arzt- und Heilmittelrechnungen zu erhalten, muß der Beamte Einzelheiten aus seiner engsten Privatsphäre und der seiner Familienangehörigen preisgeben. Auch wenn der Beamte die erforderlichen Angaben scheinbar freiwillig macht, steht dieser Vorgang doch einem zwangsweisen Eingriff in sein informationelles Selbstbestimmungsrecht gleich. Allein die finanziellen Belastungen zwingen den Beamten, der nicht wie andere Beschäftigte krankenversichert ist, dem Dienstherrn die nötigen ärztlichen Befunde und Rezepte zur Prüfung vorzulegen. Daher bedarf die Erhebung, Verarbeitung und Aufbewahrung dieser Gesundheitsdaten besonderer gesetzlicher Vorschriften.

Der hessische Innenminister hat zwischenzeitlich durch Erlaß vom 16.9.1985 angeordnet, daß für Beihilfeangelegenheiten besondere Beiakten angelegt werden, die getrennt von den Personalakten zu führen und verschlossen aufzubewahren sind. Danach dürfen die Beihilfeakten nur den mit der Beihilfebearbeitung befaßten Stellen oder Bediensteten zugänglich sein; die Verwertung und Übermittlung von Krankheitsdaten für dienstrechtliche Entscheidungen wird weitgehend untersagt.

Zwar hat ein solcher Erlaß nicht die von mir für erforderlich gehaltene Gesetzesqualität, doch würde ich den Erlaß einer ähnlichen Regelung durch den Minister des Innern des Saarlandes als Übergangsmaßnahme bis zur Schaffung eines Gesetzes begrüßen, um die ge-

genwärtige Verwaltungsübung im Wege der Selbstbindung festzuschreiben.

Abschließend sei noch erwähnt, daß auch die Bundesregierung in einer vom Kabinett beschlossenen Antwort auf eine große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion mitgeteilt hat, daß sie ein Gesetz für den Schutz von Personaldaten im öffentlichen Dienst plane.

7.3 Führung von Fahrtenbüchern zum Nachweis der dienstlich zurückgelegten Fahrkilometer

Im Berichtszeitraum haben sich ein Beamter und eine Gewerkschaft wegen der Anordnung des Ministers des Innern zur Führung von Fahrtenbüchern zum Nachweis der dienstlich mit einem privaten PKW zurückgelegten Fahrkilometer beschwert.

Der Minister des Innern hat durch "Erlaß vom 19.5.1983 betreffend Durchführung des § 6 Abs. 2 des Saarländischen Reisekostengesetzes (SKRG) sowie der Verordnung über die Anerkennung und Benutzung von eigenen Kraftfahrzeugen zu Dienstfahrten (VO Kfz)" angeordnet, daß Beamte zur Geltendmachung der Wegstreckenentschädigung bei Beginn und Ende der Dienstfahrt den Stand des Kilometerzählers angeben müssen. Die Fahrtenbücher sind monatlich zur Prüfung und Abrechnung vorzulegen und am Ende des Jahres von der Abrechnungsstelle einzuziehen und dort fünf Jahre lang aufzubewahren. Die Beschwerdeführer sehen darin einen unzulässigen Eingriff in die Privatsphäre, weil dem Dienstherrn damit jederzeit auch die Überprüfung der täglich privat gefahrenen Kilometer ermöglicht wird. Da der Abrechnung die kürzeste, verkehrsübliche Straßenverbindung nach der amtlichen Entfernungskarte des Saarlandes zugrunde zu legen ist, sei die Angabe der Kilometerstände ohnehin ohne Bedeutung. Sofern der Dienstherr die tatsächlich gefahrenen Kilometer benötige, genüge deren Angabe nach dem Tageskilometerzähler. Die Angabe der Kilometerstände bei Beginn und Ende der Dienstfahrt sei im übrigen auch zu Kontrollzwecken ein untaugliches Mittel, da sie sich ständig änderten und

daher nicht nachprüfbar seien. Ich teile die Bedenken der Beschwerdeführer und habe dies dem Minister des Innern mehrfach mitgeteilt. Trotz umfangreichen Schriftverkehrs ist es mir bislang nicht gelungen, eine Änderung des Verfahrens herbeizuführen. Der Minister des Innern hält an der - m.E. mit keinen vernünftigen Erwägungen begründbaren - Auffassung fest, die Angabe der Kilometerstände sei zu Kontrollzwecken unerlässlich.

7.4 Informationsrecht des Gemeinderats in Personalangelegenheiten

Im Berichtszeitraum habe ich - wie bereits in der Vergangenheit - mehrfach Anfragen erhalten, in welchem Umfang dem Gemeinderat vor Personalentscheidungen personenbezogene Daten von Bewerbern zugänglich gemacht werden dürfen.

Die Entscheidung über Personaleinstellungen gehört zu den Aufgaben des Gemeinderates, sofern die Zuständigkeit nicht auf den Bürgermeister oder einen Ausschuß übertragen wurde (§ 34, 35 Kommunalselfverwaltungsgesetz - KSVG). Um eine sachgerechte Entscheidung treffen zu können, benötigt der Gemeinderat oder der betreffende Ausschuß personenbezogene Daten über die Bewerber, die seitens der Verwaltung zur Verfügung zu stellen sind.

Damit ist jedoch nicht gesagt, daß dem Gemeinderat unbeschränkt Auskunft oder Einsicht in die Personalunterlagen zu gewähren ist. Zwar ergeben sich aus dem Wortlaut des § 37 KSVG keine Einschränkungen hinsichtlich des Umfangs des Informationsanspruchs; dennoch unterliegt auch das Unterrichtsrecht des Gemeinderates dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser Grundsatz ist umso stärker zu beachten, je sensibler die Information über den betreffenden Bewerber ist. Daher ist der Datenumfang auf das für die Entscheidungsfindung erforderliche Maß zu begrenzen.

Eine abschließende Aufzählung der Daten, die dem Gemeinderat zulässigerweise zur Verfügung gestellt werden können, ist nicht möglich: je nach der Art der zu besetzenden Stelle sind die Anforderungen an

den Bewerber verschieden; auch wird der Umfang der erforderlichen Angaben über den Bewerber je nach der Bedeutung der Stelle schwanken. Da es sich jedoch meist um sehr sensible Daten handelt, ist eine restriktive Auslegung des Erforderlichkeitsgrundsatzes geboten. Keinesfalls darf der Informationsanspruch des Gemeinderates so weit ausgelegt werden, daß - wie dies bereits in einem Fall geschehen ist - Angaben über die Höhe der von einer Bewerberin bezogenen Sozialhilfe oder gar die Höhe des Arbeitslosengeldes des Ehegatten einer Bewerberin mitgeteilt werden.

Auch bei weniger sensiblen Angaben ist Zurückhaltung geboten. So ist es in den meisten Fällen nicht erforderlich, die einzelnen Zeugnisnoten der Bewerber mitzuteilen. Hier genügt vielfach die Angabe des Notendurchschnitts; Einzelnoten sind nur mitzuteilen, wenn sie für die zu besetzende Stelle besondere Aussagekraft besitzen.

Aus gegebenem Anlaß weise ich ferner darauf hin, daß die Mitglieder des Gemeinderates zu besonderer Verschwiegenheit verpflichtet sind (§§ 26 Abs. 3, 33 Abs. 2 KSVG). Es sollte auch selbstverständlich sein, daß die in der Ratsarbeit erlangte Kenntnis personenbezogener Daten nicht öffentlich für die tagespolitische Auseinandersetzung benutzt wird. Dies war im Berichtszeitraum leider der Fall: ein Mitglied eines Gemeinderates hat öffentlich erklärt, bei einer bestimmten Einstellungsmaßnahme seien ausgerechnet die Bewerber mit den schlechtesten Noten eingestellt worden. Selbst wenn der Vorwurf der falschen Auswahl berechtigt gewesen sein sollte, kann von einem zur Verschwiegenheit verpflichteten Ratsmitglied etwas mehr Sensibilität im Hinblick auf Datenschutz erwartet werden.

7.5 Dienstvereinbarung über die Einführung eines Personalinformationssystems

In der Personalverwaltung werden in zunehmendem Umfange EDV-Verfahren eingesetzt, die nicht nur der Abrechnung der Gehälter und Löhne dienen, sondern u.a. zur Personalplanung, Erfüllung gesetzlicher

Mitteilungspflichten, aber auch zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle der Mitarbeiter verwendet werden können. Das Gefährdungspotential automatisierter Datenverarbeitung steht im Grundsatz außer Streit.

Im Saarland hat eine öffentliche Stelle das Personalinformationssystem "PAISY" eingeführt. Der Personalrat dieser Stelle hat mich gebeten, ihn bei den Verhandlungen über die vom Dienstherrn angestrebte Dienstvereinbarung zu beraten. Über die Vereinbarung ist nach mehrfachen wesentlichen Änderungen zur Verbesserung des Datenschutzes schließlich in einer gemäß § 75 Personalvertretungsgesetz gebildeten Vermittlungsstelle nach meiner Anhörung Einigung erzielt worden.

Um einer unzulässigen Verarbeitung von Personaldaten bei der Anwendung des Informationssystems vorzubeugen, habe ich meiner Beurteilung folgende Maßstäbe zugrunde gelegt, die ich teilweise bereits in meinem 3. Tätigkeitsbericht (Tz. 5.1) dargelegt habe:

- Personaldaten dürfen nur gespeichert und verarbeitet werden, soweit dies für Zwecke der Personalverwaltung erforderlich ist. Nicht die technischen Möglichkeiten bestimmen den Umfang der Datenverarbeitung, sondern die Erforderlichkeit für die Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses.
- Der Mitarbeiter muß erkennen können, welche Daten zu welchen Zwecken gespeichert und weiter verarbeitet werden (Transparenz der Datenverarbeitung). Er muß kostenlos Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten erhalten, damit er seine weiteren Rechte (Berichtigung, Löschung) wahrnehmen kann.
- Die zu speichernden Daten (Datenkatalog mit Schlüsselverzeichnis) sind abschließend festzulegen.
- Empfänger, Verwendungszweck und Aufbewahrungsdauer personenbezogener Auswertungen sind festzulegen. Nicht vorhersehbar erforder-

liche Auswertungen bedürfen der vorherigen Zustimmung des Personalrates.

- Auswertungen, die personenbezogene Daten enthalten, sind nur dann zuzulassen, wenn aggregierte Daten zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen.

- Die vom System bereitgestellten Datensicherungsmaßnahmen sind zu realisieren (z.B. Benutzerkennung). Daneben sind organisatorische Maßnahmen angebracht (z.B. Auswertungen dürfen nur aufgrund schriftlicher Anordnung erfolgen).

Diese Grundsätze wurden in der abgeschlossenen Dienstvereinbarung weitgehend beachtet.

8. Verkehr

8.1 Überprüfung der Führerscheininhaber nach Einweisung in eine psychiatrische Klinik

Durch die Eingabe eines Petenten wurde ich auf die Praxis regelmäßiger Unterrichtung der Führerscheinstellen über die zwangsweise Unterbringung psychisch Kranker und Süchtiger hingewiesen. Die Führerscheinkarteien wurden systematisch mit den Personalien der Untergebrachten verglichen, um die untergebrachten Führerscheininhaber festzustellen. In einem Fall hat ein Bediensteter der Straßenverkehrsbehörde sogar regelmäßig Einsicht in die Unterbringungskartei genommen, um durch Datenabgleich festzustellen, ob untergebrachte Personen im Besitz einer Fahrerlaubnis sind.

Eine derartig undifferenzierte Preisgabe der sensiblen Tatsache, daß eine Person wegen ihrer psychischen Erkrankung zwangsweise untergebracht ist, stellt einen schwerwiegenden, nicht zu rechtfertigenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar. Ein solches Verfahren ist weder erforderlich noch verhältnismäßig. Die Betroffenen werden durch derartige Vorgänge zusätzlich psychisch belastet, eventuelle Heilerfolge können dadurch verringert werden. Solange der betroffene Führerscheininhaber untergebracht ist, ist ihm die Möglichkeit genommen, am Verkehr teilzunehmen, so daß er auch keine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt. Ob sich überhaupt eine Gefährdung ergibt, läßt sich erst bei Beendigung der Unterbringung beurteilen, da nur der Gesundheitszustand zu diesem Zeitpunkt maßgebend sein kann. Erst wenn der Arzt Tatsachen feststellt, die über die Zeit der Unterbringung hinaus die Fahrtauglichkeit des Betroffenen beeinträchtigen können, kommt die Entziehung des Führerscheines in Betracht.

Der Minister des Innern hat die zuständigen unteren Verwaltungsbehörden auf die Rechtslage hingewiesen. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung hat darüberhinaus gegenüber den Landeskrankenhäusern klargestellt, daß eine routinemäßige Meldung aller

untergebrachten Personen an die Führerscheinstellen nicht in Betracht kommt und eine solche Mitteilung nur geboten ist, wenn zum Zeitpunkt der Entlassung Fahruntüchtigkeit besteht oder begründete Anhaltspunkte dafür bestehen. Der Befund und die sich daraus ergebenden Konsequenzen sollen mit dem Patienten sorgfältig besprochen werden; dabei soll seine Einsichtsfähigkeit berücksichtigt werden, gegebenenfalls die weitere Führung eines Kraftfahrzeuges zu unterlassen.

Ich habe darauf hingewiesen, daß die strafrechtlichen Risiken für den behandelnden Arzt, die sich aus dem Konflikt zwischen ärztlicher Schweigepflicht und Verantwortung für die Allgemeinheit ergeben, durch eine gesetzliche Regelung - wie dies in Berlin bereits geschehen ist - wesentlich gemindert werden können. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung strebt eine spezielle, gesetzliche Regelung im Rahmen eines Gesetzes für psychisch Kranke an.

8.2 Verkehrszählung

Zahlreiche Verkehrsteilnehmer wendeten sich besorgt an mich, als sie anlässlich einer Verkehrszählung von Polizeibeamten angehalten und von Helfern in Zivil über das "Woher" und "Wohin" befragt wurden, nachdem diese zuvor das Kraftfahrzeugkennzeichen notiert hatten. Ich habe die Beschwerden zum Anlaß genommen, die datenschutzrechtlichen Aspekte nicht nur im konkreten Fall, sondern auch in ihrer grundsätzlichen Auswirkung für die Methode solcher Ermittlungen mit dem Minister für Umwelt zu erörtern.

Die Notwendigkeit solcher Erhebungen und ihre Bedeutung für die Verkehrsplanung innerhalb des Gesamtspektrums öffentlicher Planungstätigkeiten steht außer Zweifel. Anlaß für solche Zählungen können beispielsweise die Umgestaltung und der Ausbau von Knotenpunkten, Straßenzügen, Fußgängerbereichen, verkehrsberuhigten Zonen, Parkräumen sowie die Planung und der Ausbau von Straßennetzen

in kleineren oder größeren Untersuchungsgebieten sein. Die Verkehrsplanung ist insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung eine gesetzliche, kommunale Aufgabe. Dessenungeachtet müssen das Persönlichkeitsrecht und das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Verkehrsteilnehmer bei solchen Erhebungen berücksichtigt werden. Insbesondere bei Ziel- und Quellbefragungen, die Klarheit über die Verkehrsdichte eines bestimmten Gebietes geben sollen, muß der Gefahr von Bewegungsprofilen vorgebeugt werden. Es ist nicht einzusehen, daß der Bürger bei solchen Ermittlungen, die unmittelbar in die öffentliche Planung eingehen, in geringerem Maße geschützt sein sollte, als dies bei Erhebungen für statistische Zwecke zweifelsfrei anerkannt wird. Eine gesetzliche Vorschrift, die die Durchführung solcher Verkehrszählungen regelt, ist nicht ersichtlich. Mangels einer ausreichenden, inhaltlichen Steuerung durch den Gesetzgeber, der an sich zu vorbeugenden Maßnahmen im Sinne eines vorweggenommenen Rechtsschutzes vor allem bei der Verwendung automatisierter Verfahren verpflichtet ist, kommt datenschutzrechtlichen Überlegungen besondere Bedeutung zu.

Da die Polizei durch Gesetz ermächtigt ist, Verkehrsteilnehmer zur Durchführung von Verkehrszählungen anzuhalten (§ 36 Abs. 5 StVO), kann der Eindruck entstehen, daß es sich auch bei der Erhebung selbst um eine hoheitliche Zwangsmaßnahme handelt. Zwar war im konkreten Fall ein Schild am Anhaltepunkt aufgestellt, der den Zweck der Aktion verdeutlichen sollte. Da dem Bürger jedoch im allgemeinen nicht bekannt ist, daß er bei einem solchen Anlaß nur verpflichtet ist, der Aufforderung des Polizeibeamten zum Anhalten Folge zu leisten, ansonsten aber jede Auskunft verweigern und gleich wieder weiterfahren darf, stellt ein Schild mit dem Hinweis "Verkehrszählung" keine ausreichende Aufklärung dar. Anlaß zu Mißverständnissen bei den Beschwerdeführern gab auch der Umstand, daß die als Zähler eingesetzten Privatpersonen bereits vor der Befragung und eventuellen Aufklärung über Anlaß und Zweck der Aktion mit der Aufzeichnung des Kraftfahrzeugkennzeichens begannen.

Der Mangel einer gesetzlichen Ermächtigung, der wenigstens die Rahmenbedingungen einer solchen sozialempririschen Untersuchung festlegt, erfordert um so mehr, daß die öffentlichen Stellen, die private Unternehmen mit der Durchführung beauftragen, dafür Sorge tragen, daß

- den Verkehrsteilnehmern jederzeit bewußt ist, daß die Erhebung auf freiwilliger Basis und mit seiner Einwilligung durchgeführt wird;
- alle notwendigen Maßnahmen zum Schutze der Persönlichkeitsrechte getroffen werden.

Um Beeinträchtigungen vorzubeugen, habe ich Wert darauf gelegt, daß die Datenerhebungen, die im konkreten Fall zu Beschwerden geführt haben, von dem mit der Durchführung beauftragten Ingenieurbüro anonymisiert wurden. Der Minister für Umwelt hat auf meine Anregung sofort alle notwendigen Schritte unternommen. Das beauftragte Ingenieurbüro war ohne weiteres bereit, im Interesse der Betroffenen alle notwendigen Maßnahmen zu treffen. Für die Zukunft habe ich ebenfalls vorgeschlagen, bei den verschiedenen, für das Saarland in Erwägung gezogenen Arten der Verkehrszählung alle Möglichkeiten der Anonymisierung auszuschöpfen. Personenbezogene Daten werden jedenfalls nicht erfaßt, wenn Fahrzeuge und Personen, die in einem festgelegten Zeitintervall einen Standort passieren, in Strichlisten festgehalten werden. Die Kennzeichenerfassungsmethode - diese wurde in dem konkreten Beschwerdefall angewandt - ist dann ungefährlich, wenn lediglich das Ortskennzeichen und die letzten 3 Ziffern festgehalten werden. Werden Kraftfahrer über Abfahrtsort und Fahrziel ihrer Fahrt befragt, ist auf das Kennzeichen schlechthin sowie auf Name und Adresse zu verzichten; es sind Methoden zu entwickeln, die eine ausreichend anonymisierte Erfassung von Abfahrts- und Zielorten in Blöcken, Zellen oder größeren Einheiten ermöglichen. Ist eine ausreichende Anonymisierung nicht gewährleistet (z.B. bei Haushaltsbefragungen), kann die Erhebung nur nach ausreichender Information über Art der Verwendung und Kautelen der Verarbeitung auf

freiwilliger Grundlage mit Einwilligung der Betroffenen durchgeführt werden. Bei Mehrfachbefragungen kann auf die Schriftlichkeit der Einwilligungserklärung nicht verzichtet werden. Hinzutreten müssen organisatorisch-technische Maßnahmen der Datensicherung, die vor allem eine frühzeitige Anonymisierung sicherstellen. Es sollte ein Genehmigungsverfahren für die mit Verkehrszählungen zu beauftragenden Firmen entwickelt und ihre fortwährende Überwachung durch die auftraggebende, öffentliche Stelle gewährleistet sein.

Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. will ein Merkblatt entwickeln, das die beteiligten Stellen u.a. über ihre datenschutzrechtlichen Pflichten unterrichten soll. Ich habe hierzu eine Stellungnahme gegenüber dem Bayerischen Landesbeauftragten für Datenschutz abgegeben, der als für das Sitzland dieser Forschungsgesellschaft zuständiger Datenschutzbeauftragter um Beteiligung aller Datenschutzeinrichtungen gebeten hat.

8.3 Führerschein auf Probe

Eine wichtige Änderung des Straßenverkehrsgesetzes hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats beschlossen. Danach erhalten zukünftig alle Fahranfänger lediglich einen auf zwei Jahre befristeten Führerschein auf Probe. Während dieser Zeit, zuzüglich einer einjährigen sogenannten Überliegefrist, werden die Daten der Fahranfänger in einem gesonderten zentralen Register beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) zusammengeführt. Bisher waren die Führerscheininhaber nur bei den örtlichen Verkehrsbehörden registriert. Bei Verkehrsverstößen müssen die Fahranfänger in der Probezeit je nach Schwere und Häufigkeit des Gesetzesverstößes mit einer Nachschulung, der Wiederholung der Führerscheinprüfung oder mit einem medizinisch-psychologischen Eignungstest rechnen. Unerfahrenheit und Risikobereitschaft dieser Bevölkerungsgruppe sind nach der Gesetzesbegründung maßgebend für diese Maßnahmen.

Im Rahmen der Beteiligung des Saarlandes im Gesetzgebungsverfahren hat mich der Minister für Wirtschaft, zur Vorbereitung seines Votums im Bundesrat um Stellungnahme gebeten.

Zweifelsfrei stellt die zentrale Registrierung auch derjenigen Fahranfänger, die sich keines Verkehrsverstoßes schuldig gemacht haben, eine Belastung dar, die unter Datenschutzgesichtspunkten nicht ohne weiteres akzeptiert werden kann. So sollen für die Durchführung von Maßnahmen nach den o.a. Entwurf bezogen auf die saarländischen Verhältnisse ca. 40.000 Führerscheinanfänger jährlich registriert werden, obwohl nach bisherigen Schätzungen nur gegen ca. 1.200 bis 1.600 Personen tatsächlich Maßnahmen getroffen werden müssen. Eine derartig umfangreiche Datenspeicherung auf Vorrat kann nur gerechtfertigt sein, wenn keine andere gleich wirksame oder doch weniger fühlbare, belastende Maßnahme in Betracht kommt.

Das zentrale Register beim KBA soll der Feststellung dienen, ob ein in der "Verkehrssünderkartei" eingetragener Verkehrsverstoß von einem Fahranfänger in der Probezeit begangen worden ist. Zunächst waren Alternativlösungen diskutiert worden. Eine zentrale Erfassung nur der Fahranfänger, die einem Verkehrsverstoß begangen haben, stößt auf praktische Schwierigkeiten, weil z.B. bei Kennzeichenanzeigen die Eigenschaft des Delinquenten als Führerscheininhaber auf Probe, insbesondere bei nicht angefochtenen Bußgeldbescheiden, nicht angegeben wird und die Durchsetzung der Auskunftspflicht Nachermittlungen erfordert. Diese würden sich jedoch äußerst schwierig gestalten; weil die Führerscheinstelle, die für den Wohnsitz zum Zeitpunkt der Führerscheinerteilung zuständig war und dies auch bleibt, einzuschalten ist. Insbesondere nach Wohnsitzwechsel können sich daraus engmaschige Auskunftsbemühungen bei Meldeämtern und Führerscheinstellen ergeben, die den Betroffenen ebenfalls stark belasten. Gegen die Möglichkeit, daß nach Ablauf der Probezeit die Führerscheinstellen bei den zentralen Registerstellen die Eintragung eines Verkehrsverstoßes abfragen, wird eingewandt, daß das pädagogische Ziel der vorgesehenen Maßnahmen nur dann voll erreicht werde, wenn ein möglichst zeitnaher Zusammenhang mit der

Tat gewahrt bleibe.

Die Abwägung wird angesichts der Tatsache erschwert, daß weder Ergebnisse von Meinungsumfragen noch sonstige Erkenntnisse über den absehbaren Einfluß der Maßnahmen auf das Verkehrsverhalten der Fahranfänger vorliegen und insbesondere nicht voraussehbar ist, in welchem Umfang bei Kennzeichenanzeigen der Regelungsmechanismus durch Falschangaben umgangen wird. Bei Verkehrsordnungswidrigkeiten sind immerhin 60 % Kennzeichenanzeigen zu erwarten. Solange die Erforderlichkeit der zentralen Registrierung sämtlicher Fahranfänger nicht endgültig nachgewiesen ist, habe ich in meiner Stellungnahme die Auffassung vertreten, daß eine Regelung dieser Art, die für einen großen Bevölkerungskreis von so großem Gewicht ist, im Gesetz ausdrücklich befristet werden muß. Auf diese Weise würde sichergestellt, daß sich der Gesetzgeber nochmals mit den inzwischen gesammelten Erfahrungen befassen und auf der Grundlage gesicherter Erkenntnisse erneut entscheiden müßte. Leider sieht das Gesetz eine solche Befristung nicht vor. Immerhin sucht das Gesetz dem Grundsatz der Zweckbindung Rechnung zu tragen.

Bedenken habe ich gegen eine Erfassung aller Fahranfänger unter Einschluß derjenigen, die das 25. Lebensjahr überschritten haben angemeldet. Ausschlaggebend sollte im Hinblick auf die Unfallverursachung, die bis zum 25. Lebensjahr statistisch festzustellende, erhöhte Risikobereitschaft und nicht die zweifellos vorhandene, aber mit fortgeschrittenem Alter offensichtlich durchaus kompensierbare Unerfahrenheit sein.

9. Wirtschaft

9.1 Verwaltungsvorschriften zum Gaststättengesetz

Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Gaststättengesetz aus dem Jahre 1973, die wichtige Regelungen für Schank-, Speisewirtschaften und Beherbergungsbetriebe enthalten, sollen fortgeschrieben werden. Hierzu hat der Minister für Wirtschaft mir einen mit den übrigen Bundesländern abgestimmten Entwurf übersandt. In meiner Stellungnahme habe ich die Rechtsgrundlagenproblematik bei der Erhebung von Daten der Antragsteller für eine Gaststättenkonzession und ihrer Ehegatten sowie die Verfahrensregelung der Konzessionserteilung angesprochen. Es ist zweifelhaft, ob § 30 Satz 2 Gewerbeordnung eine ausreichende Ermächtigung für den Erlass einer Rechtsverordnung durch das Land darstellt. Dessenungeachtet konkretisiert nicht einmal die Gaststättenverordnung des Landes den für die Beurteilung der Zuverlässigkeit eines Gaststätteninhabers erforderlichen Datenumfang. Soweit Informationen über Dritte erhoben werden, etwa über den Ehegatten des Antragstellers dürften erst recht detaillierte gesetzliche Ermächtigungen notwendig sein. Dabei wird nicht verkannt, daß die Lebensführung des Ehegatten zur Beurteilung der Zuverlässigkeit des Gastwirts durchaus von Bedeutung sein kann. Die Datenschutzgrundsätze für eine zwangsweise Datenerhebung sind aber auch dann anzuwenden, wenn Daten eines Antragstellers und seines Ehegatten erfragt werden, von denen die Entscheidung der Behörde über die Zulassung als Schankwirt, Restaurateur oder Hotelier und damit über den weiteren Lebensweg der Betroffenen abhängig ist. Deshalb müssen die der Erhebung zugrunde liegenden, ermächtigenden Rechtsvorschriften hinreichend konkret sein, wenn sie den Grundsätzen der Normenklarheit entsprechen sollen. Die Beseitigung der Zweifel darüber, ob und inwieweit Angaben über die Höhe des Mietzinses für die Räumlichkeiten der Wirtschaft oder ein allgemeines Leumundszeugnis kommunaler Stellen, dessen Aussagewert mir zweifelhaft erscheint, zur Beurteilung der Zuverlässigkeit verlangt werden sollen, kann nicht allein Verwaltungsvorschriften überlassen bleiben. Das gilt auch für die Mitteilungspflichten anderer öffentli-

cher Stellen. Soweit Strafurteile an die Gewerbebehörde zu übermitteln sind, bleibt es den Landesjustizverwaltungen vorbehalten, für eine ausreichende Rechtsgrundlage im Zusammenhang mit den Regelungen über die "Mitteilungen in Strafsachen" (MiStra) zu sorgen. Für Jugend-, Sozial-, Gesundheits- und Finanzämter sind ohnehin die speziellen, bereichsspezifischen Vorschriften zu beachten.

Bei der Konzessionserteilung ist es insgesamt notwendig, Umfang und Grenzen insbesondere der Auskunftspflichten des Antragstellers und des zwischenbehördlichen Nachrichtenaustausches durch normklare Rechtsvorschriften zu bestimmen und damit Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit, aber auch die Risiken für die Persönlichkeitsrechte des einzelnen Antragstellers und seiner Angehörigen in ein angemessenes Verhältnis zueinander zu bringen. Dabei bleibt völlig unbestritten, daß die Gewerbebehörden zur Überwachung des Gaststättengewerbes über ausreichende Informationen verfügen müssen.

9.2 Gebrauchtwagen-, Edelmetall- und Altmetallhandel

Auf der Grundlage der Gewerbeordnung soll eine Landesverordnung erlassen werden, die u.a. vorsieht, daß Gebrauchtwagen-, Edelmetall- und Altmetallhändler Namen, Adressen sowie Art und Seriennummer des Legitimationspapiers des Verkäufers (Wareneingang) und des Käufers (Warenausgang) erfassen müssen. In meiner Stellungnahme zu dem Entwurf dieser Rechtsverordnung habe ich darauf hingewiesen, daß die zugrunde liegende Ermächtigungsnorm der Gewerbeordnung (§ 38 Satz 1, lit. b und c) nicht ausreichend konkret bestimmt, in welcher Weise die Gewerbetreibenden zur Buchführung verpflichtet sind. Ebenso pauschal ist in der Gewerbeordnung die Ermächtigung für die Regelung der behördlichen Nachschau. Die sehr viel detaillierteren Regelungen der Abgabenordnung (§§ 144 ff, § 154 AO) über die Buchführungspflichten Steuerpflichtiger, die die Erfassung von Namen und Adressen der Geschäftspartner in gewissem Umfang vorschreiben, lassen den Schluß zu, daß die insoweit unbestimmten, gewerblichen

Buchführungspflichten aufgrund der Gewerbeordnung nicht zur Erhebung von personenbezogenen Daten berechtigen. Das Argument, daß beide Rechtsgrundlagen nicht vergleichbar seien, kann nicht überzeugen, weil die Abgabenordnung ebenso wie die Gewerbeordnung ordnungspolitischen Zielsetzungen (Überwachung der Steuerpflicht einerseits und Kontrolle der Gewerbezulassung und -ausübung andererseits) dient. Es bestehen deshalb erhebliche Zweifel, ob die Ermächtigungsgrundlage der Gewerbeordnung für den Erlaß einer Rechtsverordnung den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt. Es ist allerdings einzuräumen, daß die Vorbeugung gegen strafrechtlich relevante Praktiken im Gebrauchtwaren-, Edelmetall- und Altmetallhandel (insbesondere gegen die Hehlerei) einen Stillstand in der Überwachung durch die Gewerbebehörde nicht duldet. Übergangsweise wäre im Interesse der Zuverlässigkeitsprüfung und Bekämpfung der Eigentums- und Vermögensdelikte eine Regelung durch Rechtsverordnung dann hinnehmbar, wenn diese wenigstens selbst den Bestimmtheitsanforderungen genügt und den Umfang der Buchführungs- und Duldungspflicht gegenüber der behördlichen Nachschau im einzelnen regelt. Damit ist der Gesetzgeber jedoch nicht der Verpflichtung enthoben, alsbald den Verordnungsgeber hinreichend eindeutig zur Regelung notwendiger Maßnahmen zu ermächtigen.

Ebenso problematisch ist die Rechtsgrundlage für die Rechtsverordnungen zur Regelung der Kontrolle des Geschäftsbetriebs der gewerblichen Pfandleiher, Makler, Darlehens- und Anlagevermittler, Bauträger und Baubetreuer sowie des Bewachungsgewerbes. Auch in diesen Fällen vermögen die Ermächtigungsnormen der Gewerbeordnung (§§ 34 ff GewO) nicht die im Volkszählungsurteil aufgestellten Forderungen zu erfüllen.

Es besteht Anlaß zu der Feststellung, daß die Rechtsgrundlagen der Informationserhebung und -verarbeitung im Gewerberecht insgesamt überprüfungsbedürftig erscheinen.

9.3 Reisegewerbekarte für Ausländer

Ein weiteres Beispiel für datenschutzrechtlich zweifelhafte Aspekte der Informationsverarbeitung im Gewerbewesen ist die Behandlung des Ausländers, der dem Reisegewerbe nachzugehen beabsichtigt. In einem Entwurf zur Änderung der Reisegewerbeverwaltungsvorschrift ist zwingend vorgesehen, daß die Erteilung der Reisegewerbekarte an einen Ausländer der Ausländerbehörde ausnahmslos mitzuteilen ist. Für eine derartig lückenlose Unterrichtung besteht indessen keine Notwendigkeit. Nach den Verwaltungsvorschriften für Ausländer wird die Aufenthaltserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer regelmäßig mit der Auflage versehen, daß ihm eine gewerbliche oder vergleichbare, unselbständige Tätigkeit nicht gestattet ist. Somit kann der Ausländer gegenüber der Gewerbebehörde durch Vorlage seiner Aufenthaltserlaubnis ohne weiteres selbst den Nachweis führen, ob er zu einer Gewerbetätigkeit nach Ausländerrecht berechtigt ist. Welche Funktion die Mitteilung an die Ausländerbehörde angesichts der Mitwirkungspflichten des Antragstellers, seine Arbeitsberechtigung nachzuweisen, noch erfüllen soll, bleibt unerfindlich. Aus diesem Grund wird in Berlin auf Anordnung des Senators für Wirtschaft und Arbeit bereits auf eine regelmäßige Unterrichtung der Ausländerbehörde verzichtet.

9.4 Nutzung von Mitgliederdaten der Industrie- und Handelskammer (IHK) zu Werbezwecken

Durch eine Eingabe wurde ich mit der Frage konfrontiert, inwieweit die IHK berechtigt ist, Adreßdaten ihrer Mitglieder zu Werbezwecken an private Firmen weiterzugeben. Die kommunale Gewerbebehörde gibt eine (Teil-)Durchschrift der Gewerbeanmeldung an die IHK, die auf diese Weise von der Tatsache Kenntnis erhält, daß jemand eine Verkaufs-, Betriebsstätte oder sonstige gewerbliche Niederlassung errichtet hat und damit kraft Gesetzes Mitglied der Kammer geworden ist. Die Gewerbebehörde ist zu einer solchen Datenübermittlung berechtigt, weil die IHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts

diese Angaben über ihre Mitglieder zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt. Ein Petent beschwerte sich darüber, daß er durch Vertreterbesuche und Werbematerial belästigt werde, obwohl er bei der Gewerbeanmeldung aufgrund einer "Kästchenabfrage" im Anmeldeformular ausdrücklich erklärt habe, daß er mit der Nutzung seiner Daten zu Werbezwecken nicht einverstanden sei. Die Übereinstimmung in einem Schreibfehler auf einem Anschreiben der IHK und im Adreßaufkleber des zugesandten Werbematerials bestärkte den Petenten in seiner Vermutung, daß die IHK der Datenlieferant sein müsse. Die Nutzung von Adreßdaten ihrer Zwangsmitglieder zu Werbezwecken hat die IHK im übrigen nicht bestritten. Sie beruft sich dabei auf § 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammer, wonach die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu ihren Aufgaben gehöre. Inzwischen ist jedoch nicht mehr zweifelhaft, daß eine allgemeine Aufgabenzuweisung nicht mehr den Anforderungen einer normenklaren Ermächtigung zur zwangsweisen Verarbeitung personenbezogener Daten genügt. Ich habe keinen Zweifel daran gelassen, daß die Daten grundsätzlich nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen Einwilligung weitergegeben werden dürfen. Insbesondere bei Gruppenauskünften über eine Vielzahl von Gewerbetreibenden ist nicht auszuschließen - wie insbesondere die Eingabe zeigt -, daß schutzwürdige Belange der Betroffenen tangiert werden. Eine generalisierende und typisierende Interessenabwägung bei Gruppenauskünften läuft stets Gefahr, daß die Belange des einzelnen nicht ausreichend zur Geltung kommen. Deshalb sieht die Gewerbeanzeigenverwaltungsverfahrensvorschrift, die die Informationsverarbeitung bei den Gewerbebehörden regelt, in solchen Fällen die Datenübermittlung nur aufgrund der ausdrücklichen Einwilligung vor. Hinzu kommt noch, daß die Betroffenen bei der Gewerbeanmeldung aufgefordert werden, sich gegenüber der Gewerbebehörde dazu zu äußern, ob sie in eine Verwendung ihrer Daten zu Werbezwecken einwilligen. Zwar wirkt diese Erklärung nur gegenüber der Gewerbebehörde. Die Willenserklärung oder deren Nichterklärung gelangte bisher auch nicht zur Kenntnis der IHK, da der Durchschreibesatz insoweit eine Weitergabe nicht vorsieht. Dem Bürger kann es jedoch nicht einleuchten, daß sein einmal erklärter Wille völlig unberücksichtigt bleibt, wenn die Daten an

die IHK weitergegeben sind. Ich habe deshalb vor allem angeregt, daß die Willensäußerung der Betroffenen auf der Gewerbeanmeldung der IHK auf der ihr zuzuleitenden Durchschrift mitgeteilt wird. Die IHK befürchtet dann allerdings eine hohe Ausfallquote, wenn lediglich auf der Grundlage einer eventuell erteilten Einwilligung verfahren werden soll. Sie favorisiert deshalb eine Widerspruchslösung, wonach es dem Betroffenen freistehen soll, sich gegen eine Verwendung der Daten zu Werbezwecken zu wenden, im Verschweigungs-falle eine derartige Nutzung jedoch als zulässig anzusehen wäre.

Es ist einzuräumen, daß die Widerspruchslösung - obwohl sie nach den allgemeinen Datenschutzgesetzen nicht zugelassen ist - angesichts der geringen Gefahr einer gravierenden Beeinträchtigung der Betroffenen hier ausnahmsweise einen praktikablen Ansatz für einen gerechten Interessenausgleich bieten kann. Sie stellt jedoch im Vergleich zu dem Verfahren bei den Gewerbebehörden, die nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen Einwilligung Daten übermitteln dürfen, eindeutig eine Verschlechterung der Position der Betroffenen dar. Es sollten deshalb zunächst alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, den Gewerbetreibenden schon bei der Gewerbeanmeldung über die Nutzung zu Werbezwecken durch die IHK aufzuklären, seine ausdrückliche Willenserklärung auch in dieser Hinsicht herbeizuführen und im Durchschreibeverfahren der IHK zur Kenntnis zu geben.

Im übrigen könnte das Verschweigen des Gewerbetreibenden nur als Indiz neben anderen bei der zu treffenden Güterabwägung gewertet werden (§ 16 Abs. 1, 2. Alternative DSGVO). Je mehr Anlaß für die Vermutung besteht, daß der Betroffene die Verwendung seiner Daten zu Werbezwecken nicht billigt, um so größer müßte der Aufwand für die Gestaltung einer Mitteilung sein, mit der der Betroffene auf seine Möglichkeit zum Widerspruch hingewiesen wird. Ein allgemeiner Aufsatz in einem Mitteilungsblatt dürfte jedenfalls nicht ausreichen. Dies müßte vor allem für diejenigen gelten, die schon vor Einführung des Verfahrens Mitglieder waren (Altfälle), da eine Unterrichtung der neuen Mitglieder leichter zu gestalten sein dürfte. Solange die Widerspruchslösung nicht durch Rechtsvorschrift abge-

deckt ist, wird die IHK jedoch nicht aus ihrer eigenen Verantwortung dafür entlassen werden können, daß bei einer Datenweitergabe im Einzelfall schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Zur Vermeidung von Fehlbeurteilung bei der notwendigen Güterabwägung bietet jedenfalls die Einholung einer Einwilligung die sicherste Gewähr.

9.5 Öffentliche Bestellung von Sachverständigen durch die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer

Der Minister für Wirtschaft hat mich um Stellungnahme gebeten, ob die IHK für die Bestellung und Vereidigung von Sachverständigen (§ 36 GewO) unbeschränkte Auskünfte aus dem Bundeszentralregister, insbesondere über Vorstrafen des Betroffenen, erhalten könne. Die Erforderlichkeit wird damit begründet, daß eine sachgerechte Entscheidung über die Zuverlässigkeit nur getroffen werden könne, wenn die IHK auch die Zentralregistereintragungen kennt, die nicht in das Führungszeugnis für Behörden aufgenommen werden. Bei der Bestellung von Sachverständigen handelt es sich nicht um eine Berufszulassung, sondern lediglich um die Zuerkennung einer besonderen Qualifikation. Der Bewerber hat zunächst selbst in ausreichender Weise darzutun, daß er die Voraussetzungen erfüllt, insbesondere für die Sachverständigentätigkeit geeignet und vertrauenswürdig ist. Als Grundlage für eine solche Beurteilung ist grundsätzlich der Inhalt eines Führungszeugnisses für Behörden ausreichend. Für darüberhinausgehende Eintragungen in das Bundeszentralregister - insbesondere bei Verurteilungen nach Ablauf bestimmter Fristen - sind die auskunftsberechtigten Stellen abschließend im Gesetz festgelegt. Hierzu zählen vor allem die obersten Bundes- und Landesbehörden, nicht aber die Kammern (§ 41 BZRG). Angesichts der Sensibilität der Eintragungen im Bundeszentralregister können Auskünfte nur in dem im Bundeszentralregistergesetz ausdrücklich festgelegten Umfang und nur an die dort genannten Stellen erteilt werden. Gegenüber dieser speziellen Regelung muß die Gewerbeordnung zurücktreten, die überdies keine ausreichend normenklare, gesetzliche Rege-

lung darstellt. Nichts einzuwenden ist dagegen, daß die oberste Landesbehörde auf der Grundlage der ihr erteilten unbeschränkten Auskunft prüft, ob die Weiterleitung an die Kammern im Einzelfall notwendig ist (§ 43 BZRG). Eine ungefilterte Weitergabe kommt mit Rücksicht auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen jedoch nicht in Betracht. Bei Negativauskünften und bei geringfügigen Vorstrafen genügt die Mitteilung, daß sich aus dem Zentralregister keine Bedenken ergeben. Lediglich bei Eintragungen, die Anlaß zu berechtigten Zweifeln an der Eignung des Sachverständigen geben, kann eine Unterrichtung in Betracht gezogen werden.

9.6 Eignungstests für Auszubildende

Aufgrund einer Eingabe habe ich erfahren, daß einige Handwerkerinnungen Eignungstests für Lehrstellenbewerber auf freiwilliger Basis durchführen. Die Ergebnisse wurden den Betroffenen und teilweise den Innungsmitgliedern in Rundschreiben mitgeteilt.

Eignungstests stellen einen tiefgreifenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen durch Informationsverarbeitung dar. Nach Art. 2 Saarländische Verfassung sind derartige Eingriffe öffentlicher Stellen nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit aufgrund eines Gesetzes zulässig. Insoweit hat der Gesetzgeber den Grundrechtsschutz, den das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil bei der Informationsverarbeitung betont hat (BVerfGE 65, 1 ff), aufgegriffen und für den Landesbereich konkretisiert. Man wird deshalb davon ausgehen müssen, daß öffentliche Stellen, die solche Leistungstests durchführen, einer gesetzlichen Aufgabenzuweisung und Befugnis zur Datenerhebung und -verarbeitung bedürfen. Demzufolge ist die Durchführung von Tests im Schulbereich auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden (vgl. Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Schulrechts vom 23.1.1985, ABl. S. 161 ff). Dies gilt auch für die Durchführung von Untersuchungsverfahren auf freiwilliger Basis, da im Interesse der schutzwürdigen Belange der Betroffenen bestimmte Voraussetzungen und Rah-

menbedingungen erfüllt sein müssen (§ 20 a Abs. 5, § 20 c Abs. 2 und Abs. 3 Schulordnungsgesetz). Der Gesetzgeber trägt auch bei Untersuchungen und Tests auf freiwilliger Basis, die öffentliche Stellen durchführen, Mitverantwortung im Sinne eines vorbeugenden Rechtsschutzes. Dies gilt vor allem dann, wenn die Ablegung eines solchen Leistungstests von Betrieben als Einstellungsvoraussetzung verlangt wird, wodurch bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage für Auszubildende die Entscheidungsfreiheit der Betroffenen tatsächlich stark gemindert ist.

Meine Überprüfungen in dieser Angelegenheit sprechen dafür, daß derzeit eine ausreichende inhaltliche Steuerung der Weitergabe oder gar Veröffentlichung von Testergebnissen allein auf der Grundlage der Einwilligung nicht gewährleistet ist. Die Einwilligung in die Veröffentlichung oder Datenweitergabe an eventuell zukünftige "Lehrherren", die schon abzugeben war bevor der Leistungstest durchgeführt wurde oder der Prüfling sein Ergebnis kannte, enthält Unsicherheiten für den Betroffenen, die eine Regelung durch eine normenklare Rechtsvorschrift als notwendig erscheinen lassen.

Dennoch habe ich in der Übergangszeit bis zur Verabschiedung von Rechtsvorschriften meine Bedenken, die auf der fehlenden gesetzlichen Regelung für die Durchführung der Tests beruhen, vorläufig mit Rücksicht auf das überaus große Interesse an der Steigerung von Berufschancen Jugendlicher zurückgestellt, sofern eine ausreichende Aufklärung der Betroffenen und eine ausreichende Datensicherung gewährleistet ist. Die Vermittlung eines Auszubildenden an eine Ausbildungsstelle, die seinen Fähigkeiten entspricht, wird durch Eignungstests gefördert. Die Maßnahme ist insbesondere geeignet, die Jugendarbeitslosigkeit zu mindern.

Die Notwendigkeit der Veröffentlichung von Testergebnissen durch Rundschreiben will mir indessen - insoweit ergeben sich unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit verfassungsrechtliche Bedenken - nicht einleuchten. Namen und Ergebnisse der Eignungstests wurden einer Vielzahl von Innungsbetrieben zugänglich gemacht, ohne

daß diese die Daten in jedem Fall benötigen. Es ist jedoch völlig ausreichend, wenn der Betroffene ein Zeugnis über die Teilnahme am Eignungstest und dessen Ergebnis erhält, das er im Falle einer Bewerbung dem Lehrherrn vorlegen kann. Eine sozusagen "öffentliche" Vorauswahl der Bewerber für Ausbildungsplätze durch Bekanntgabe der Testergebnisse in Rundschreiben halte ich für außerordentlich bedenklich. Der Auszubildende sollte es indessen selbst entscheiden können, ob er das Testergebnis einem bestimmten, eventuell zukünftigen Lehrherrn zugänglich machen will. Möglichkeiten, dem Lehrherrn die Einschätzung des Leistungsniveaus im Vergleich mit anderen Testteilnehmern zu erleichtern, können in anderer Weise geschaffen werden (z.B. durch Platzziffer, Punktzahlen), ohne daß eine offizielle Rangliste, in der die Namen der Teilnehmer enthalten sind, veröffentlicht oder mitgeteilt wird.

Ein Veröffentlichungsinteresse scheint mir allenfalls insoweit gegeben, als die Innungsmeister über die Namen derjenigen unterrichtet sein wollen, die sich an einem Test mit dem Ziel beteiligt haben, eine Ausbildungsstelle in einem bestimmten Lehrberuf zu erhalten. Einer Veröffentlichung dieser Art dürften keine Bedenken entgegenstehen, sofern der Betroffene eingewilligt hat.

9.7 Zutrittsrechte von Energieversorgungsunternehmen

Die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz hat die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder aufgrund einer Eingabe um Stellungnahme zu der Frage gebeten, inwieweit die Energieversorgungsunternehmen für Elektrizität, Gas, Fernwärme und Wasser berechtigt sind, zur Überprüfung der tariflichen Bemessungsgrundlage, insbesondere von Zahl und Nutzung der Räume, sowie der Verbrauchsstellen, die Wohnungen ihrer Kunden zu betreten. Derartige zwangsweise Preisermittlungen tangieren das informationelle Selbstbestimmungsrecht und das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung. Eine Überprüfung der Rechtsgrundlage - auch im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - war insbesondere deshalb geboten,

weil die Energieversorgungsunternehmen gelegentlich eigene Ermittlungen zur Kontrolle der Abrechnungsgrundlagen durch Androhung und Vollzug der Energieversorgungsunterbrechung zu erzwingen suchen.

Ich habe in einer Stellungnahme die Auffassung vertreten, daß in bestimmten Fällen - z.B. zur Überprüfung der technischen Sicherheit der Anschluß- und Verbrauchsstellen - den Energieversorgungsunternehmen das Zutrittsrecht zur Wohnung des Kunden nicht verweigert werden kann, daß aber die Pflicht, die Besichtigung der gesamten Wohnung zum Zwecke der tariflichen Einstufung zu dulden und damit zwangsläufig einen tiefen Einblick in einen wesentlichen Teil der persönlichen Lebensverhältnisse zu gewähren, nicht in Einklang mit der in § 7 Abs. 2 Energiewirtschaftsgesetz geforderten angemessenen Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen steht.

Nach einer Erörterung der Angelegenheit auf Bundesebene, an der auch die Vereinigung deutscher Elektrizitätswerke beteiligt war, hat der Bundesminister für Wirtschaft für eine Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer ausschließlich verbrauchsbezogenen Tarifeinstufung eine veränderte Handhabung des Zutrittsrechts vorgeschlagen, wonach es beim Tarifkunden liegt, entweder den Zutritt zu gestatten, die tariflichen Bemessungsgrundlagen anderweitig nachzuweisen oder eine ungünstigere Tarifeinstufung hinzunehmen. Ich halte diese Vorgehensweise, die übrigens von den Stadtwerken Saarbrücken bisher schon praktiziert wurde, im Hinblick auf die beiderseitigen Interessen der Beteiligten für angemessenen. Im Ergebnis kann der Zutritt zur Wohnung der Kunden nicht durch Unterbrechung der Versorgungsleistung erzwungen werden.

9.8 Kreditgewerbe: Schufa-Klausel

Bereits in meinem letzten Tätigkeitsbericht habe ich die Datenschutzprobleme der Bankauskunft erörtert (6. TB Tz. 11.4). Die Banken hatten zum 1. Januar 1984 überraschend ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen geändert, um damit eine Rechtsgrundlage für ihre

bisherige Auskunftspraxis zu erhalten. Diese Aktion hatte allgemeines Aufsehen erregt, so daß sich die Banken veranlaßt sahen, die vorgesehene Klausel in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen auszusetzen. Die Datenschutzkontrollorgane haben daraufhin mit dem Zentralen Kreditausschuß einen Kompromiß ausgehandelt, der insbesondere den Interessen der privaten Bankkunden entgegenkommt. Über sie werden Banken Auskünfte nur noch aufgrund ausdrücklicher Einwilligung erteilen.

In den Verhandlungen war auch die sogenannte "Schufa-Klausel" angesprochen worden, die die Bankkunden bei Kontoeröffnung, Kreditaufnahme und Bürgschaftserklärungen unterschreiben müssen. Insbesondere für das Massengeschäft der Kleinkredite benötigen die Banken Auskünfte über die Kreditwürdigkeit ihrer Kunden. Zu diesem Zweck hatten sich die Banken in dieser Klausel "vorbehalten", der Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (Schufa) oder der Kreditschutzvereinigung (KSV) Daten ihrer Kunden zu übermitteln, die im Laufe der Geschäftsbeziehungen - vor allem bei der Abwicklung der Kredite - anfallen. Diese genannten Gemeinschaftseinrichtungen der Kreditinstitute und der kreditgebenden, gewerblichen Wirtschaft, zu denen u.a. auch Versandhäuser und Wohnungsunternehmen gehören, arbeiten auf Gegenseitigkeit: die angeschlossenen Unternehmen erhalten auf der Grundlage der von ihnen übermittelten Informationen, die durch Auswertung z.B. von Schuldnerverzeichnissen angereichert sind (§ 917 ZPO), Auskünfte über die Kreditwürdigkeit aller bedienten Kunden. Bei der Schufa sind derzeit Daten von 25 Millionen Personen gespeichert. Die KSV gibt jährlich 23 Millionen Auskünfte (Süddeutsche Zeitung vom 30.10.1985).

Die Datenschutzkontrollorgane hatten schon seit langem gerügt und dies bei Gelegenheit der Verhandlungen über die Bankauskunft erneut unterstrichen, daß die "Schufa-Klausel" zu allgemein gehalten sei; sie reiche als Rechtsgrundlage für das Schufa-Informationssystem nicht aus, kläre jedenfalls die Betroffenen nicht in dem nötigen Umfang über den Mechanismus der Bonitätsprüfung auf und verschaffe nicht die erforderliche Transparenz über die Verwendungszu-

sammenhänge. Die Schufa und die Kreditwirtschaft waren der Auffassung, daß diese Klausel lediglich der Benachrichtigung des Kunden über die Speicherung seiner Daten bei der Schufa diene. Es bestand jedoch zu diesem Zeitpunkt der Verhandlungen bereits Einigkeit darüber, daß der Kunde besser unterrichtet werden müsse.

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in seiner, für den Datenschutz auch allgemein sehr bedeutsamen Entscheidung vom 19.9.1985 (NJW 1986, 46) die Auffassung der Datenschutzkontrollorgane bestätigt. Die Verhandlungen über die zukünftige Gestaltung der "Schufa-Klausel" sind nunmehr in ein entscheidendes Stadium gelangt. Ergebnisse lagen bei Redaktionsschluß noch nicht vor.

Eine erste Würdigung des Urteils hat jedenfalls ergeben, daß die Klausel

- nicht nur als bloßer Hinweis auf die Rechtslage zu verstehen ist;
- unwirksam ist, soweit sie als Einwilligung des Kreditnehmers in die Weitergabe von Informationen an die Schufa gewertet wird.

Die Klausel ist weder mit dem Gebot der einzelfallbezogenen Interessenabwägung des Bundesdatenschutzgesetzes (§ 24, § 32 BDSG), noch mit dem Bankgeheimnis vereinbar. Außerdem stellt die Klausel in Allgemeinen Geschäftsbedingungen eine unangemessene Benachteiligung der Bankkunden dar (§ 9 Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen). War der Bürger zur Unterschriftsleistung unter diese Klausel und damit zur Einwilligung in die Verarbeitung seiner Daten im Schufa-Informationssystem nicht bereit, konnte er - jedenfalls bei Banken und Sparkassen - in der Regel kein Girokonto eröffnen und keinen Kredit erhalten. Angesichts dieses faktischen Zwanges sind zukünftig hohe Anforderungen an die inhaltliche Klarheit und Ausgewogenheit der Klausel zu stellen. Sie muß der einzelfallbezogenen Interessenabwägung Rechnung tragen: die schutzwürdigen Belange der Betroffenen und die Interessen der All-

gemeinheit an einem funktionierenden Kreditinformationssystem sind in Einklang zu bringen. Das Kreditinformationssystem muß überdies so organisiert sein, daß die Datensammlung insgesamt ein möglichst vollständiges und aktuelles Bild der Kreditwürdigkeit des Betroffenen bietet und sich die Weitergabe auf Anschlußnehmer beschränkt, die ein berechtigtes Interesse haben, über die Kreditwürdigkeit eines Betroffenen unterrichtet zu werden.

Ohne das Verhandlungsergebnis mit dem zentralen Kreditausschuß vorwegnehmen zu wollen, kann man jetzt schon sagen, daß die Einwilligung sich im wesentlichen auf einige feststehende Merkmale beschränken (Eröffnung eines Girokontos, Beendigung der Kontoverbindung, Aufnahme und Abwicklung eines Kredits), während im übrigen hinsichtlich negativer Merkmale der gesetzlich vorgeschriebenen Interessenabwägung im Einzelfall eine herausragende Bedeutung zukommen wird. Bei eindeutiger Zahlungsunfähigkeit oder -unwilligkeit (z.B. Eröffnung des Konkursverfahrens, eidesstattliche Versicherung nach § 807 ZPO durch den Schuldner oder die Zwangsvollstreckung des Vermögens des Schuldners) überwiegen jedenfalls die Interessen der Allgemeinheit, so daß eine Datenweitergabe ohne weiteres zulässig ist. Die schutzwürdigen Belange der Betroffenen dürften jedoch regelmäßig überwiegen, wenn bestimmte Tatsachen ("weiche" Negativmerkmale) allenfalls gewisse Zweifel an der Zahlungsunfähigkeit entstehen lassen (z.B. letzte außergerichtliche, schriftliche Mahnung; Klageerhebung).

Es bleibt vorerst abzuwarten, welches Ergebnis die Verhandlungen insbesondere auch im Hinblick auf den bei der Schufa gespeicherten Altbestand und die zukünftige Gestaltung des Schufa-Informationssystems haben werden. Die Bedeutung des Schufa-Urteils des BGH kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Wieder einmal ist deutlich geworden, daß der Einwilligende, soll er sich rechtsverbindlich festlegen, über den Verwendungszusammenhang bei der Verarbeitung seiner Daten genau informiert sein muß. Nur die "informierte Einwilligung" ist Grundlage einer der Disposition des Betroffenen überlassenen Informationsverarbeitung. Die Einwilligungserklärung

bedarf daher einer genauen Konkretisierung von Art, Umfang und Verwendung der Daten. Pauschalierung und Unbestimmtheit sind tunlich zu vermeiden. Gesetzliche und private Versicherungen werden sich deshalb verstärkt darum bemühen müssen, ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen auf einen den Anforderungen genügenden Stand zu bringen.

Das Urteil hat im übrigen gezeigt, daß die Maßstäbe der Datenschutzgesetze auch außerhalb ihres Anwendungsbereichs, d.h. auch wenn keine Dateiverarbeitung vorliegt, zu beachten sind. Hieraus ergeben sich Konsequenzen für die zukünftige Datenschutzgesetzgebung. Werden Informationen in Dateien oder in Akten vorgehalten, ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede in den Risiken für den Betroffenen.

10. Gesundheitswesen

10.1 Allgemeines

Die ärztliche Schweigepflicht - das strafbewehrte Patientengeheimnis - ist eine der wichtigsten Stützen zur Eindämmung der die Persönlichkeitsrechte bedrohenden Informationsflut. Bisher habe ich mich deshalb noch in jedem Tätigkeitsbericht mit Fragen des Datenschutzes im Gesundheitsbereich befassen müssen. Es würde zu weit führen, alle Argumente zum wiederholten Male anzuführen, die es immer dringlicher erscheinen lassen, daß die Informationsverarbeitung in Krankenhäusern, im Gesundheitsamt, hinsichtlich der Hilfen und Maßnahmen zugunsten psychisch Kranker einer gesetzlichen Regelung und Neuregelung bedürfen (vgl. insbesondere 4. TB Tz. 5.1 und 5.2).

Neuerdings waren es Bedrohungen des Menschen durch eine neuartige Krankheit, die in einem Maße Ängste aufkommen lassen, daß der Schutz, den das Arztgeheimnis dem Kranken regelmäßig gewährt, fragwürdig erschien und deshalb die Notwendigkeit einer Meldepflicht im allgemeinen Interesse diskutiert wurde.

10.2 AIDS

Seit Beginn der achtziger Jahre werden Anzeichen einer immer mehr um sich greifenden, unheimlichen Krankheit festgestellt, für die bisher noch kein Heilmittel gefunden wurde.

Acquired Immune Deficiency Syndrome (Erworbenes Immundefektsyndrom) - so lautet die offizielle Bezeichnung dieser Krankheit - war zunächst in der Karibik und den USA in homosexuellen Kreisen festgestellt worden und hat sich dann vor allem unter Drogensüchtigen ausgebreitet. Auch in Europa und in der Bundesrepublik wurden AIDS-Fälle bekannt; man rechnet aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit einem weiteren, bedenklichen Ansteigen der Fallzahlen. Das Saarland

blieb nicht ausgespart. Einzelfälle akuter Erkrankung sind auch hier schon bekannt geworden (SZ vom 4.9.1985). Wenn auch die Ansteckungsgefahr nicht überschätzt werden darf, zeigt der Fall eines Hämophilie-Patienten im Saarland, daß der Virus seinen Weg auch in Bevölkerungskreise finden kann, die dem sozialen Bild der bisher verstärkt Betroffenen, zu denen u.a. auch Häftlinge, Prostituierte zählen, nicht annähernd entsprechen. Für Ärzte und sonstige Medizinalpersonen ist Blut - wenn man z.B. an die Hepatitisserreger denkt - auch bisher schon ein gefährlicher Arbeitsstoff. Dennoch ist die Gefahr einer sozialen Abstempelung der Erkrankten oder auch nur AIDS-Verdächtigen keineswegs gebannt, so daß um so mehr Überlegungen angezeigt sind, wie der Schutz der Persönlichkeitsrechte gewährleistet werden kann.

Der Ruf nach einer Meldepflicht für AIDS im Zusammenhang mit epidemiologisch wirksamen Gegenmaßnahmen blieb bisher zwar ungehört. Immerhin hat mich das zuständige Ministerium darauf hingewiesen, daß jedoch die allgemeinen Vorschriften des Bundesseuchengesetzes für alle übertragbaren Krankheiten zu beachten sind und "insoweit keine Handlungseinschränkungen für den öffentlichen Gesundheitsdienst und notwendige Diagnose- und Ermittlungsmaßnahmen" bestehen. Regelmäßig dürften solche Zwangsmaßnahmen nur unter besonderen Voraussetzungen, etwa im Strafvollzug, in Betracht kommen. Mit Befriedigung kann man jedenfalls festhalten, daß die Konferenz der Gesundheitsminister und -senatoren die Einführung einer gesetzlichen Meldepflicht abgelehnt hat. Information und Beratung sind die probaten Mittel, die inzwischen in Form von allgemeinen Aufklärungsaktionen und Einrichtung von Beratungsstellen eingesetzt werden. Dennoch bleiben alltägliche Situationen - etwa bei der Abwicklung der Laborkosten der Untersuchungen - denkbar, die die Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht und die Offenbarung nicht nur der akuten Erkrankung, sondern auch lediglich der Trägerschaft des Antikörpers gegen den HTLV-III-Virus (und damit lediglich eines Verdachts) nach sich ziehen können. Es sollten indessen alle Möglichkeiten genutzt werden, die der Gefahr einer sozialen Ausgrenzung und Ghettoisierung entgegenwirken können.

Die Gesundheitsbehörden haben überdies einen erheblichen Informationsbedarf aus seuchenhygienischen, seuchenstatistischen und wissenschaftlichen Gründen, dessen Befriedigung, ohne daß die Persönlichkeitsrechte beeinträchtigt werden, auf Schwierigkeiten stößt. Ich habe in meinen Stellungnahmen keinen Zweifel daran gelassen, daß Erhebungen dieser Art nur in anonymisierter Form zulässig sind, wenn nicht der Betroffene nach ausreichender Aufklärung über Art, Umfang und Verwendungszusammenhang der Informationsverarbeitung seine Einwilligung erklärt. Wie häufig ist auch hier die Art der Anonymisierungsmethode umstritten; die Sensibilität der Krankheitsdaten, und die Gefahr der sozialen Abstempelung erfordern jedoch, daß die Möglichkeiten der Reidentifizierung in hohem Maße erschwert sein müssen.

10.3 Malariakranke, Dialysepatienten, Arzneimittelnebenwirkungen, Perinatologie

Im Berichtszeitraum erfuhr ich - teilweise durch Beschwerden -, daß für statistische und wissenschaftliche Zwecke Gesundheitsdaten ohne gesetzliche Grundlage oder Einwilligung erhoben wurden

- von Malariakranken durch die Gesundheitsämter für das Bundesgesundheitsamt,
- von Nierenkranken durch die Dialysezentren für die European Dialysis Transplant Association in London zur Erforschung der Nierenerkrankungen,
- von Neugeborenen und Müttern durch die Kliniken zur automatisierten Aufbereitung an die Kassenärztliche Vereinigung in Trier (Untersuchung der Ursachen der Säuglingssterblichkeit).

Zur Vermeidung von Doppelerfassungen werden Identifikatoren - neben Namen oder deren Anfangsbuchstaben, Geburtstag, teilweise auch Beruf und Nationalität - weitergegeben. Zur Untersuchung der Ursachen

der Säuglingssterblichkeit (Perinatologische Basiserhebung) ist zwar vorgesehen, daß keine Namen, jedoch u.a. Geburtsdatum des Kindes, Krankenhausentlassungsdatum und Wohngemeinde der Mutter weitergegeben werden. In diesen Fällen werden besonders sensible Angaben z.B. über Familienstand, Schulbildung, Zigarettenkonsum der Mutter, Anzahl der Geburten, Schwangerschaftsabbrüche, Fehlgeburten und andere anamnestische Daten sowie Beruf des Ernährers erhoben.

Im Falle der Malariaerkrankten hat das Ministerium auf meine Anregung angeordnet, daß lediglich das Alter des Patienten sowie Monat und Jahr der Erkrankung erfaßt werden. Ich halte insoweit eine ausreichende Anonymisierung für gegeben. Eine bundesweite Abstimmung unter den Erhebungsstellen steht noch aus.

Bei den Dialysepatienten, deren Daten einer internationalen Vereinigung übermittelt wurden, die auf dem Gebiet der Nierenerkrankungen forscht, liegt die datenempfangende Stelle im Ausland, so daß eine sorgfältige Prüfung schon aus diesem Grund angezeigt ist. Die Fluktuation dieser Patientengruppen zwischen den verschiedenen Dialysezentren soll besonders groß sein, so daß die Gefahr von Doppel- und Dreifacherfassungen nicht auszuschließen sei. Sollte die Umstellung auf einen kodierten Fragebogen nicht gelingen, liegt in diesen Fällen wegen der Erfassung des vollen Namens eine besonders massive Durchbrechung des Arztgeheimnisses vor.

Die ärztliche Schweigepflicht ist auch dann zu beachten, wenn die Daten zu Forschungszwecken offenbart werden sollen. In § 2 Abs. 6 der ärztlichen Berufsordnung heißt es:

"Zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und Lehre dürfen der Schweigepflicht unterliegende Tatsachen und Befunde nur soweit mitgeteilt werden, als dabei die Anonymität des Patienten gesichert ist oder dieser ausdrücklich zustimmt."

Erhebt der Staat Gesundheitsdaten zu statistischen Zwecken, geschieht dies beispielsweise im Rahmen des Mikrosensus nur auf frei-

williger Basis und überdies nur unter Festlegung der Rahmenbedingungen im Gesetz. In den vorliegenden Fällen sind mangels einer gesetzlichen Grundlage die Kautelen und technisch-organisatorischen Maßnahmen der Datensicherung in keiner Weise konkretisiert. Ein vorbeugender gesetzlicher Rechtsschutz ist nicht sichergestellt. Vor allem bei den Dialysepatienten, die auf die "Blutwäsche" in kurzen Zeiträumen angewiesen sind, besteht die Gefahr, daß die Erhebung einer zwangsweisen nahekommt. Der Patient in seiner Notlage, der auf die Arztbehandlung angewiesen ist, befindet sich regelmäßig in einer Situation, die die Freiwilligkeit der Erhebung und die Einwilligung als Rechtsgrundlage in Frage stellen kann. Mangels gesetzlicher Vorschriften, die die Rahmenbedingungen näher regeln, und angesichts der Tatsache, daß es sich um äußerst sensible Daten handelt, die dem Arztgeheimnis unterliegen, ist es deshalb notwendig, daß solche Merkmale von der Erhebung ausgeschlossen werden, die den Rückschluß auf die Person des Betroffenen gestatten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Gesamtzusammenhang der Informationen über eine Person die Identifizierung erleichtern und deshalb wenigstens besonders identifizierende Merkmale ausgenommen werden müssen. Die Forderung, die Erhebungen nur auf der Grundlage der Einwilligung durchzuführen, vermag allein die datenschutzrechtliche Problematik nicht auszuräumen, da ungeachtet der Rechtsgrundlage der Schutz der Persönlichkeitsrechte durch Datensicherung gewährleistet sein muß.

Ich habe darum gebeten, die genannten Erhebungen insbesondere bis zur Klärung der Frage der Anonymisierung vorerst auszusetzen.

Im Falle der Perinatologischen Basiserhebung faßte die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 10.5.1985 - bestätigt durch Entschließung vom 14./15.11.1985 - folgenden Beschluß:

"1. Die Verarbeitung von Patientendaten für die Perinatalstudie erfolgt bei der Kassenärztlichen Vereinigung/Ärztekammer (je nach Land unterschiedlich) im Auftrag der beteiligten Klinik.

Sie geschieht nach Weisung der auftraggebenden Klinik. Die Daten dürfen nur im Rahmen der Zweckbestimmung der Perinatalstudie verwendet und verarbeitet werden.

Eine Verknüpfung mit anderen Datenbeständen der auftragnehmenden Kassenärztlichen Vereinigung/Ärztekammer ist (vertraglich) auszuschließen.

Die Auftragnehmerin hat in einem Datensicherungskonzept darzulegen, auf welche Weise die perinatologischen Daten von den übrigen Datenbeständen in technischer und organisatorischer Hinsicht getrennt gespeichert und verarbeitet werden.

2. Grundsätzlich dürfen an andere als die jeweils auftraggebende Klinik nur aggregierte Daten bzw. anonymisierte Mikrodatensätze weitergegeben werden. Die Regelauswertung ist die klinikspezifische Statistik und die Übersichtsstatistik ohne personenbezogene Einzelangaben von Patienten bzw. Kindern.

3. Im Hinblick auf die Gestaltung bzw. Ausfüllung des Erhebungsbogens wird empfohlen:

3.1 Die Geburtsnummer nach Abschluß der maschinellen Plausibilitätsprüfung zu löschen,

3.2 nur die beiden ersten Stellen der Postleitzahl zu erheben,

3.3 für die Nationalität und für die Schulbildung Zusammenfassungen in größeren Gruppen vorzunehmen,

3.4 auf die spezifizierte Benennung des Berufs des Ernährers zu verzichten und statt dessen eine Gruppenklassifikation vorzunehmen,

3.5 die Entbindungseinrichtungen/Kliniken darauf hinzuweisen, daß Freitextangaben in den letzten Zeilen des Vordrucks nicht an die auftragnehmenden Stellen KV/ÄK übermittelt werden dürfen."

Das Projekt ist zwar besonders förderungswürdig. Gleichwohl müssen die Persönlichkeitsrechte und das Arztgeheimnis voll gewahrt bleiben. Die Ärztekammer sieht den wissenschaftlichen Wert des Projekts insbesondere durch Einschränkungen bei der Erhebung der Postleitzahl gefährdet. Die Einwilligung kann nicht eingeholt werden, weil Verweigerungsfälle in bereits geringem Umfang den Aussagewert der Statistik beeinträchtigen. Geburtsdatum des Kindes, Entlassungsdatum aus dem Krankenhaus, Wohnsitz der Mutter (Postleitzahl) erschweren jedoch im Zusammenhang mit den übrigen Angaben des Erhebungsbogens die Reidentifizierung nicht ausreichend. Ich sehe deshalb keine Möglichkeit, von dem Beschluß der Konferenz abzuweichen. Werden lediglich die beiden ersten Stellen der Postleitzahl erhoben, wird eine Regionalisierung ermöglicht, die eine ausreichende Anonymisierung gewährleistet und deshalb eine Verletzung des strafbewehrten Arztgeheimnisses ausschließt.

10.4 Blutspendezentrale

Die Informationserhebung beim Blutspender durch die Blutspendezentrale war aufgrund einer Eingabe zu überprüfen. Dabei habe ich festgestellt, daß eine große Zahl sehr sensibler Angaben über Vorerkrankungen, Arzneimittelaufnahme, Homosexualität, Drogen- oder Alkoholsucht, Kontakte mit AIDS-Kranken verlangt werden, ohne daß auf die Freiwilligkeit der Erhebung ausdrücklich hingewiesen wurde. In einer Formulierung, die u.a. auch wegen der Gefahren der Übertragung ansteckender Krankheiten auf die Notwendigkeit wahrheitsgemäßer Angaben hinwies, wurde gleichzeitig die Einwilligung in die Weitergabe der "vom Normalen abweichenden Ergebnisse" einer Kontrollblutprobe an einen Arzt abverlangt. Da die Erklärung zu allgemein gehalten war, konnte sie keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Datenweitergabe darstellen, zumal sie nicht vom sonstigen

Text abgehoben war. Auf die Entbindung von der Schweigepflicht auf der Grundlage einer derartigen Formulierung hat die Blutspendezentrale inzwischen verzichtet. Der Blutspender wird aufgrund der ihm gegenüber bestehenden Nebenverpflichtung über einen eventuellen Krankheitsverdacht künftig selbst unterrichtet.

Eine Meldepflicht gegenüber den Gesundheitsämtern besteht nur, soweit es sich um ausdrücklich im Bundesseuchengesetz genannte, ansteckende Krankheiten handelt. In allen anderen Fällen ansteckender Krankheiten darf die ärztliche Schweigepflicht jedoch nur unter besonderen Bedingungen durchbrochen werden, wenn Leib und Leben Dritter konkret gefährdet ist (§ 34 Strafgesetzbuch). Der Datenbestand der Blutspendezentrale muß deshalb besonders gesichert sein.

11. Datenschutzprobleme in verschiedenen Bereichen

11.1 Sozialdatenschutz bei der Wohngeldgewährung

Im Berichtszeitraum hat ein Petent mit seiner Eingabe gerügt, die Verwaltung einer Gemeinde habe bei der Bearbeitung des Wohngeldantrages seiner Mutter datenschutzrechtliche Vorschriften verletzt. Meine Ermittlungen in dieser Angelegenheit haben ergeben, daß der Petent seiner Mutter, die eine abgeschlossene Wohnung in seinem Haus bewohnt, als Vermieter eine zur Vorlage bei der Wohngeldbehörde bestimmte Mietbescheinigung ausgestellt hatte. Bei der Bearbeitung des Wohngeldantrages der Mutter ergaben sich Zweifel an der Richtigkeit der in der Bescheinigung angegebenen Miethöhe. Die Gemeindeverwaltung vermutete wegen des nahen Verwandtschaftsverhältnisses und des im Vergleich zur Miethöhe sehr geringen Einkommens der Antragstellerin eine Gefälligkeitsbescheinigung des Petenten.

Ohne weitere Ermittlungen anzustellen, ersuchte die Gemeindeverwaltung das zuständige Finanzamt um Auskunft, ob der Petent Mieteinkünfte in der von ihm bescheinigten Höhe versteuert habe. Dies wurde vom Finanzamt verneint. Dieses Ergebnis teilte die Gemeindeverwaltung der antragstellenden Mieterin mit und forderte sie unter Fristsetzung auf, die an der Miethöhe bestehenden Zweifel durch den Nachweis auszuräumen, daß ihr Vermieter (der Petent) die von ihm bescheinigten Mieteinnahmen nachversteuert habe; anderenfalls müsse ihr Wohngeldantrag abgelehnt werden.

Ich habe die betreffende Gemeindeverwaltung und den Minister für Umwelt (Fachaufsichtsbehörde für Wohngeld) darauf hingewiesen, daß ich eine entsprechende Anfrage der Wohngeldbehörde beim Finanzamt wegen der besonderen gesetzlichen Bestimmungen des Sozialgesetzbuches grundsätzlich für zulässig halte, soweit begründete Anhaltspunkte dafür sprechen, daß die bescheinigte Miethöhe nicht den Tatsachen entspricht, und eine Überprüfung in anderer Weise nicht möglich ist (§ 21 Abs. 4, § 69 SGB X).

Voraussetzung für die Notwendigkeit eines solchen Auskunftersuchens an die Finanzbehörden ist jedoch, daß beispielsweise wie im vorliegenden Fall außer dem nahen Verwandtschaftsverhältnis zwischen Mieter und Vermieter zumindest ein weiterer tatsächlicher Anhaltspunkt für eine bloße "Gefälligkeitsbescheinigung" spricht. Als ein solcher kann ein auffälliges Mißverhältnis zwischen den Einkünften des Antragstellers und der behaupteten Miethöhe angesehen werden. Die Durchbrechung des Steuergeheimnisses setzt jedoch voraus, daß die Auskunft der Steuerbehörde zur Überprüfung der Angaben des Antragstellers notwendig ist. Mit Rücksicht darauf, daß das Steuergeheimnis nicht ohne Not durchbrochen werden darf, sind alle anderen Beweismittel - wie z.B. Vorlage von Bankauszügen - vorrangig auszuschöpfen. Daß auch andere Indizien vorab berücksichtigt werden müssen, ergibt sich jedenfalls auch daraus, daß aus der Tatsache der Nichtversteuerung allein noch nicht mit notwendiger Sicherheit geschlossen werden kann, daß Mietzahlungen nicht erfolgt sind; denn es kann auch eine Steuerverkürzung oder -hinterziehung durch den Vermieter vorliegen. Die Erforderlichkeit des Auskunftersuchens gegenüber den Steuerbehörden muß jedenfalls, so lange alle anderen Beweismöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft sind, in Zweifel gezogen werden.

Nach den genannten Vorschriften darf die Wohngeldbehörde dem Finanzamt im übrigen nur die unbedingt erforderlichen Angaben (§ 69 Abs. 1 SGB X) machen, die die Steuerbehörden zur Identifizierung des Steuerpflichtigen und der vermieteten Wohnung benötigen, um die Auskunft über die evtl. gezahlte Miete geben zu können. Die Angabe der im Wohngeldantrag genannten Miethöhe durch die Wohngeldbehörde ist daher unzulässig. Es genügt, die Finanzbehörden um Auskunft darüber zu ersuchen, ob in der Steuererklärung des Vermieters Miet-einnahmen angegeben wurden und wie hoch diese gegebenenfalls sind. Dem Steuerpflichtigen darf nicht die Chance genommen werden, durch Selbstanzeige gegenüber den Steuerbehörden seine eventuelle Steuerschuld straflos zu begleichen. Ich habe die Gemeindeverwaltung aufgefordert, ihren Vordruck für solche Auskunftersuchen entsprechend diesen Vorgaben abzuändern.

Den von der antragstellenden Mieterin unter Fristsetzung geforderten Nachweis, daß der Vermieter (Petent) seine angegebenen Mieteinnahmen nachversteuert habe, halte ich für unzulässig. Einmal ist für eine derartige Auflage keine Rechtsgrundlage ersichtlich. Zum anderen besteht für einen Mieter auch bei naher Verwandtschaft kein rechtlich durchsetzbarer Anspruch gegen seinen Vermieter, einen solchen Nachweis unter Durchbrechung des Steuergeheimnisses zu verlangen.

Im Verlauf des umfangreichen Schriftwechsels in dieser Angelegenheit hat die Gemeindeverwaltung geäußert, sie werde "in Zukunft in ähnlichen Fällen auf den Nachweis der Versteuerung der Mieteinnahmen verzichten und den Wohngeldantrag wegen der Gefahr der mißbräuchlichen Inanspruchnahme ohne weitere Anhörung des Betroffenen ablehnen". Ich habe daher die Gemeindeverwaltung darauf hingewiesen, daß eine derartige Verfahrensweise im Widerspruch zu gesetzlichen Bestimmungen steht, wonach Sozialleistungen wegen fehlender Mitwirkungshandlungen - hier: Beibringung von Beweismitteln - nur versagt werden dürfen, wenn der Berechtigte auf diese Folge schriftlich hingewiesen worden ist und seiner Mitwirkungspflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten, angemessenen Frist nachgekommen ist (§ 66 Abs. 3 SGB I). Ich habe daran den allgemeinen, auch für andere Fälle geltenden Hinweis angeschlossen, daß das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen und die Bestimmungen des Datenschutzes nicht die wirklich notwendigen Ermittlungen verhindern. Sie dulden aber auch keine dem Gesetz und dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Prinzip der Verhältnismäßigkeit zuwiderlaufenden Eingriffe der Verwaltung. Der Datenschutz dient der Erhaltung eines durch Grundrecht geschützten Freiheitsraumes. Daher ist es erfreulich, wenn sich staatliche Stellen bemühen, dem Datenschutz in ihrem Bereich möglichst weitgehende Geltung zu verschaffen. Es geht aber nicht an, daß dem Bürger ihm zustehende Ansprüche von staatlichen Stellen unter Hinweis auf einen falsch verstandenen Datenschutz vorenthalten werden.

Auf meine Anregung hin hat der Minister für Umwelt durch Erlaß vom 15.7.1985 (veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt des Saarlandes S. 277) die nachgeordneten Wohngeldbehörden um Beachtung der von mir geäußerten Rechtsansicht gebeten.

11.2 Computerüberdeckendes Netz "CANTUS"

Die Universität des Saarlandes ist derzeit dabei, ihr bisheriges Universitätsrechnernetz MEDUSA, das seine Leistungsgrenze erreicht hat, durch das neue Rechnernetz CANTUS zu ersetzen. Gleichzeitig wird die Zahl der angeschlossenen Rechner um ein Vielfaches erhöht, um den einzelnen Instituten, teilweise sogar dem einzelnen Studenten den Zugriff auf den Hauptrechner zu ermöglichen. Nach Auskunft der Universität ist jedoch nicht die obligatorische, studienbegleitende Ausstattung der Studenten mit Arbeitsplatzrechnern Ziel des Entwicklungsprojektes CANTUS, sondern in erster Linie die Modernisierung des vorhandenen Netzes. Durch schnellere Übertragungswege und fortschreitende Dezentralisierung wachsen die Nutzungsmöglichkeiten zentraler EDV-Einrichtungen (Rechner, Datenbanken) und damit die Benutzeraktivitäten. Der Schutz der Datenbestände und die Notwendigkeit einer Zugangsverteilungskontrolle können die Protokollierung von Zugriffen und damit des Benutzerverhaltens erfordern. Unter diesem Gesichtspunkt können sich Datenschutzaspekte im Hinblick auf die schutzwürdigen Belange der Benutzer ergeben, die einer sorgfältigen Prüfung bedürfen.

Die Studentenschaft der Universität hat sich mit einer Eingabe an mich gewandt und Zweifel an der Gewährleistung des Datenschutzes in diesem neuen Netz geäußert.

Das Projekt bedarf einer ständigen Begleitung unter Datenschutzgesichtspunkten.

Ich habe die Universität darauf hingewiesen, daß sie gemäß § 18 DSGVO für die Einhaltung des Datenschutzes in dem von ihr betriebe-

nen Systemen verantwortlich ist. Die Universität ist insbesondere verpflichtet, die Voraussetzungen und Bedingungen automatisierter Datenverarbeitung im Universitätsbereich durch Datensicherungskonzepte und Benutzerordnungen zu regeln. Diese Verpflichtung besteht bereits hinsichtlich der vorhandenen Einrichtungen. Die Notwendigkeit solcher Regelungen wird jedoch durch die Ausweitung der Zugriffsmöglichkeiten durch das System CANTUS wesentlich verstärkt, insbesondere wenn die personenbezogene Aufzeichnung von Benutzeraktivitäten in Betracht kommen sollte.

Von einer obligatorischen oder gar zwangsweisen edv-technischen Ausstattung der Benutzer im Universitätsbereich hat sich die Universitätsverwaltung - insoweit war es zu Mißverständnissen durch Formulierungen in der Projektbeschreibung gekommen - ausdrücklich distanziert.

Um die Berücksichtigung von Datenschutz- und Datensicherungsgesichtspunkten bei der weiteren Entwicklung von "CANTUS" zu gewährleisten, habe ich vorgeschlagen, in dieser Hinsicht die wissenschaftliche Begleitung des Projekts als Teil des Gesamtvorhabens vorzusehen. Die Fragen des Datenschutzes müssen bei der Projektplanung von vornherein berücksichtigt werden. Das geplante System CANTUS bietet durch seine Abgeschlossenheit und voraussichtlich hohe Auslastung ideale Bedingungen, Datensicherungskonzepte zu erproben und insoweit wertvolle Erfahrungen bei der Nutzung kommerzieller Netze zu gewinnen.

11.3 Schülerberichtsheft für Betriebspraktikum

Die Saarländischen Hauptschüler haben im Rahmen des Unterrichts Betriebspraktika abzuleisten. Die Schüler sind dabei verpflichtet, über ihr Praktikum ein Berichtsheft zu führen. Oft werden den Schülern dazu Berichtshefte mit vorformulierten Fragen überlassen, die dann im Verlauf des Praktikums auszufüllen sind.

Der Inhaber eines Handwerksbetriebs hat sich mit einer Eingabe gegen die Ausgestaltung eines solchen Berichtsheftes beschwert, in dem unter anderem nach Anzahl und Geschlecht der Beschäftigten und Auszubildenden, nach Name und Funktion einzelner Mitarbeiter, Vorhandensein eines Betriebsrates und Gewerkschaftszugehörigkeiten gefragt wurde. Der Petent sah in dieser Fragestellung eine Ausforschung der Betriebsinterna und der persönlichen Verhältnisse seiner Angestellten und kündigte an, künftig keine Berufspraktikanten mehr aufzunehmen.

Der Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft wies in der von mir erbetenen Stellungnahme darauf hin, daß kein Betrieb verpflichtet ist, Praktikanten aufzunehmen; auch sei die Beantwortung der Fragen, die ausschließlich mit pädagogischen Notwendigkeiten begründet wurden, ins Belieben des Betriebsinhabers gestellt.

Zwar ist es richtig, daß die Beantwortung der Fragen freiwillig ist, es fehlt jedoch im Berichtsheft jeder Hinweis auf diese Rechtslage. Auch wenn kein Betrieb verpflichtet ist, Berufspraktikanten aufzunehmen, so liegt die Bereitstellung eines ausreichenden und möglichst breit gefächerten Angebots an Praktikantenstellen im öffentlichen Interesse. Die Bereitschaft der Betriebsinhaber, Praktikanten den Zugang zu ihren Betrieben zu ermöglichen, sollte nicht durch ein Berichtsheft beeinträchtigt werden, das geeignet ist, bei den Betriebsinhabern und ihren Angestellten den Eindruck der Ausforschung hervorzurufen.

Daher sollte auf die Fragen nach der genauen Anzahl und dem Geschlecht der Betriebsangehörigen, der Existenz eines Betriebsrates oder nach Gewerkschaftszugehörigkeit unabhängig von der Freiwilligkeit ihrer Beantwortung ganz verzichtet werden.

Ich habe daher eine Neugestaltung der Berichtshefte für erforderlich erachtet, bei der ein Ausgleich zwischen den pädagogischen Notwendigkeiten, dem Betriebsgeheimnis der betroffenen Firma und dem grundrechtlich geschützten Recht des Betriebsinhabers und seiner Mitarbeiter auf informationelle Selbstbestimmung gefunden wer-

den muß. Weiter sind im Berichtsheft oder in einem gesonderten Merkblatt alle Betroffenen auf die Freiwilligkeit der Mitwirkung an der Beantwortung der Fragen, den pädagogischen Zweck des Berichtsheftes, seine Verwendung und spätere Aufbewahrung aufzuklären. Von niemanden kann die freiwillige Beantwortung derartiger Fragen und seine Einwilligung zum schriftlichen Festhalten seiner Antworten in solchen Berichtsheften erwartet werden, wenn er nicht weiß, wozu die Antworten dienen sollen und wer außer dem Praktikanten noch Kenntnis davon erhält.

11.4 Erhebungen zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung in Schulen

Der Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft hat mir im Berichtszeitraum den Entwurf einer Verordnung über die Durchführung von Erhebungen zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung in Schulen zur Stellungnahme zugeleitet.

Bei der Genehmigung derartiger Forschungsvorhaben durch den Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft, bei denen beispielsweise für eine Verlaufsuntersuchung über mehrere Schuljahre hinweg nicht nur die Zeugnisnoten einer Vielzahl von Schülern, sondern auch sonstige Angaben unter Einbeziehung der Erziehungsberechtigten erhoben und besondere Leistungstests durchgeführt wurden, bestanden erhebliche Unsicherheiten im Hinblick auf die Rechtsgrundlage (5. TB Tz. 6.2). Seit der Änderung des Schulordnungsgesetzes vom 23. Januar 1985 ist klagestellt, daß die Einwilligung der Betroffenen unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung von Forschungsvorhaben im Schulbereich ist (§ 20 c SchOG). Der Entwurf der genannten Rechtsverordnung regelt die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Träger wissenschaftlicher Projekte. Insbesondere ist dafür zu sorgen, daß die notwendige Transparenz für die Betroffenen bereits vor Beginn der Untersuchungen als notwendige Voraussetzung rechtswirksamer, "informierter" Einwilligung und die erforderlichen Maßnahmen der Datensicherung gewährleistet sind.

Der nun vorliegende Verordnungsentwurf trägt den Belangen des Datenschutzes weitgehend Rechnung und ist geeignet, die bisher bestehende Rechtsunsicherheit zu beenden.

Meine Anregungen und Auflagen, die in meinen früheren Stellungnahmen zu Genehmigungsersuchen enthalten waren, sind weitgehend berücksichtigt.

12. Internationaler Datenschutz

Der Deutsche Bundestag hat durch Gesetz vom 13.3.1985 (BGBl II, S. 538) dem "Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten" zugestimmt (vgl. Anlage 5). Diese Konvention im Rahmen des Europarates trägt der Entwicklung Rechnung, daß personenbezogene Daten durch die fortschreitende Automation in zunehmendem Maße auch grenzüberschreitend verarbeitet und genutzt werden. Da diese Entwicklung besondere Gefahren für die Menschen schafft, soll mit dieser Konvention der Schutz des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen international verbessert werden. Dazu verpflichten sich die Vertragsstaaten, einen bestimmten Mindeststandard des Datenschutzes und der Datensicherung in ihrem innerstaatlichen Recht zu verwirklichen und sich gegenseitig bei der Durchführung des Übereinkommens Hilfe zu leisten. Nach Art. 13 Abs. 2 benennt jeder Vertragsstaat eine oder mehrere Behörden, die anderen Vertragsstaaten Auskünfte über ihr Recht und die Verwaltungspraxis auf dem Gebiet des Datenschutzes erteilen sowie ausländischen oder im Ausland lebenden Betroffenen bei der Wahrnehmung ihrer Datenschutzrechte behilflich sind. Wegen ihres föderalistischen Aufbaus mußten in der Bundesrepublik für den Bereich des Bundes und für die Länder verschiedene Behörden bestimmt werden. Für den Bereich des Bundes werden diese unterstützenden Aufgaben vom Bundesminister des Innern wahrgenommen. Die Regierung des Saarlandes hat durch Verordnung vom 19. August 1985 (ABl. S. 814) bestimmt, daß für den Landesbereich der Minister des Innern hilfeleistende Behörde i.S. der Konvention ist.

13. Arbeitsbedingungen der Geschäftsstelle

Schon in meinem 2. Tätigkeitsbericht für das Jahr 1980 habe ich darauf hingewiesen, daß meine Dienststelle die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit erreicht hat. Seit dem 1. April 1985 ist mir nach fünf Jahren vergeblicher Bemühungen um eine Verstärkung meiner Dienststelle zwar ein Probebeamter des höheren Dienstes zur Dienstleistung zugewiesen worden, so daß wenigstens im Falle meiner Verhinderung für eine gewisse Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung gesorgt ist. Diese Verbesserung der Personalkapazität der Dienststelle reicht jedoch bei weitem nicht aus, daß die anfallende Arbeit bewältigt und alle gesetzlichen Funktionen des Landesbeauftragten für Datenschutz in ausreichendem Umfang wahrgenommen werden können.

Meine Beteiligung vor Erlaß von Verwaltungsvorschriften und vor Einführung oder wesentlicher Änderung automatisierter Verfahren ist gesetzlich vorgeschrieben (§ 18 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 SDSG). Landesregierung und Parlament verlangen regelmäßig Stellungnahmen zu wichtigen Gesetzesvorhaben, die das informationelle Selbstbestimmungsrecht tangieren. Aus meinen Tätigkeitsberichten ergeben sich hierfür zahlreiche Beispiele. Der Beratung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kommt mit Rücksicht auf den vorbeugenden Rechtsschutz, dessen Notwendigkeit das Volkszählungsurteil unterstrichen hat, besondere Bedeutung zu. Die Kooperation in Arbeitskreisen mit den anderen Datenschutzkontrollorganen des Bundes und der Länder ist, weil mit Dienstreisen verbunden, außerordentlich zeitaufwendig, jedoch im Interesse eines Erfahrungsaustausches und Herstellung gleichartiger Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik unverzichtbar.

Die Fertigung der Jahresberichte stellt - wie sich allein schon aus ihrem Umfang ergibt - eine erhebliche Belastung für die Dienststelle dar, die eine Wahrnehmung anderer Funktionen wenigstens für einen Monat ausschließt. Bisher habe ich der jährlichen Unterrichtung des Parlaments und der Öffentlichkeit über meine Arbeit einen hohen

Stellenwert eingeräumt.

Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung 1983 ist es nicht mehr zweifelhaft, daß die unabhängige Datenschutzkontrolle als notwendiges Element eines effektiven Datenschutzes unverzichtbar ist (vgl. 6. TB Tz. 1.10). Zwar kann sich jedermann mit dem Vorbringen an mich wenden, daß durch die Datenverarbeitung öffentlicher Stellen seine schutzwürdigen Belange beeinträchtigt werden (§ 6 DSGVO). Doch eine wirksame Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes durch die öffentlichen Stellen kann nur zum Teil aufgrund von Anfragen der Verwaltung und Eingaben der Bürger erfolgen. Ebenso notwendig ist es, daß vor allem auch systematische Prüfungen bei einzelnen Behörden vorgenommen werden, die nicht durch die zufällige Kenntnis des Bürgers von Verwaltungsvorgängen veranlaßt wurden. Denn gerade die vom Bürger nicht wahrgenommene Informationsverarbeitung stellt für ihn eine Belastung dar, der nur vorgebeugt werden kann, wenn eine in ihrem Umfang angemessene und vor allem in der alleinigen Entscheidung eines unabhängigen Kontrollorgans liegende Kontrolle möglich ist. Gerade diese wichtigen systematischen Überprüfungen können mit Rücksicht auf die Inanspruchnahme in Grundsatzfragen der Gesetzgebung und die Bearbeitung von Bürgeranfragen derzeit nicht vorgenommen werden. Die Belastungen durch Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren werden eher noch zunehmen, wenn man die großen Projekte im Sicherheitsbereich und in der Datenschutzgesetzgebung bedenkt. Ich habe daher auch wiederholt in den Haushaltsberatungen darauf hingewiesen, daß meine Dienststelle nicht mehr in der Lage ist, in angemessener Frist Stellungnahmen vor der Neueinführung und Veränderung automatisierter Verfahren gemäß § 18 Abs. 4 DSGVO zu bearbeiten.

Nach § 19 Abs. 4 DSGVO sind dem Landesbeauftragten für Datenschutz das zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal und die notwendigen Sachmittel zur Verfügung zu stellen. Im Interesse der Funktionsfähigkeit meiner Dienststelle habe ich eine Stellenplan-aufstockung für 1986 ohne Erfolg beantragt. Die bestehenden Engpässe können nur überwunden werden, wenn mir noch wenigstens ein Beam-

ter des gehobenen Dienstes mit langjähriger EDV-Erfahrung und ein weiterer Beamter des höheren Dienstes zugestanden werden. Sollte diesen Stellenplananforderungen Rechnung getragen werden, würde die Personalkapazität immer noch entscheidend hinter der der Dienststellen aller anderen Datenschutzbeauftragten in den Bundesländern zurückbleiben (in Berlin und Bremen allein im höheren Dienst jeweils 5 Beamte). Die derzeitige Personalausstattung reicht jedenfalls nicht aus, meinen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Dies ist angesichts des Stellenwertes, den die Verfassung des Saarlandes dem Datenschutz einräumt, auf Dauer kein akzeptabler Zustand.

14. Zusammenarbeit mit den öffentlichen Stellen

In der Zusammenarbeit mit den öffentlichen Stellen im Landesbereich ergeben sich regelmäßig keine Schwierigkeiten. Meine Kontrollen waren immer so angelegt, daß der Wille zur Kooperation in allen Fragen des Datenschutzes nicht gemindert werden konnte. Die Dienststellen greifen regelmäßig meine Hinweise und Ratschläge auf und versuchen sie in die Praxis umzusetzen. Angesichts der unzureichenden Personalausstattung meiner Dienststelle ist ein effektives Arbeiten überhaupt nur möglich, wenn bei allen Kontakten mit den datenverarbeitenden Stellen von Anfang an ein Klima der Verständigungsbereitschaft gepflegt wird. Trotz aller meiner Bemühungen in dieser Richtung hat es in einem Fall unerfreuliche Auseinandersetzungen gegeben, die zu einer eindeutigen, gesetzeswidrigen Auskunftsverweigerung geführt haben.

Eine Gemeinde, die sich zur Bearbeitung und Abwicklung von Verkehrsordnungswidrigkeiten eines automatisierten Verfahrens bedient, hat auf meine Anfrage die Vorlage eines in diesem Verfahren benutzten Anhörbogens verweigert.

Das automatisierte Verfahren zur Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten war bereits in den Jahren 1981 - 1983 Gegenstand eines ausgedehnten Schriftwechsels zwischen dieser Gemeinde und meiner Dienststelle. Namen, Adressen, Aktenzeichen, Fahrzeugdaten, Tag, Ort und Bezeichnung des Verstoßes gegen die Verkehrsvorschriften, Beweismittel und die Höhe des Verwargeldes werden auf dem Anhörbogen automatisiert ausgedruckt. Dem Betroffenen wird Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Im Rahmen der Anhörung werden aber auch Angaben zur Person und sonstige Ergänzungen erhoben, die zum Teil in das automatisierte Verfahren eingehen (z.B. Angaben über den Verteidiger oder Berichtigung bereits gespeicherter Angaben). Damit stellt der Anhörbogen ein wichtiges Erkenntnismittel für den tatsächlichen Umfang der Datenerhebung und -speicherung dar, auf das bei der Überprüfung ihrer Zulässigkeit nicht verzichtet werden kann. Insbesondere werden Fortschreibungen gegenüber dem mir be-

reits bekannten, früheren Umfang der Erhebung und Verarbeitung erkennbar. Der Erhebungsbogen ist auch ein geeignetes Mittel, die Überprüfung automatisierter Verfahren vor Ort vorzubereiten.

Die Kontrolle wird jedenfalls erheblich erleichtert, möglicherweise erübrigt sie sich sogar, wenn sich aufgrund des Erhebungsbogens bereits ergibt, daß keine unzulässigen Angaben verlangt werden.

Die Gemeinde hat die Vorlage des Anhörbogens mit dem Hinweis verweigert, daß der datenschutzrechtliche Anlaß des Vorlageersuchens nicht zu erkennen sei und die Informationsrechte willkürlich ausgeübt würden. Die Gemeinde meinte, Kontrollen könnten nur aus einem konkreten Anlaß erfolgen. Diese Ansicht behielt sie bei, obwohl sie selbst ausdrücklich einräumte, daß das Vorlageersuchen der Überprüfung eines automatisierten Verfahrens dient. Ich habe die Gemeinde auf § 20 Abs. 2 Satz 2 SDSG hingewiesen. Danach sind dem Landesbeauftragten und seinen Beauftragten

"... alle zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Auskünfte zu geben und auf Anforderung alle Unterlagen über die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Einsicht vorzulegen."

Gerade die Überprüfung automatisierter Verfahren gehört zu den wesentlichen Aufgaben der Datenschutzkontrolle. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil unterstrichen (BVerfGE 67, 46). Deshalb ist auch der Vorwurf gegenstandslos, daß ein konkreter Anlaß für die Überprüfung nicht bestanden habe.

Ich habe den Verstoß gegen die Vorlagepflicht formell nach § 21 Abs. 2 und Absatz 3 SDSG beanstandet und den Minister des Innern als Fach- und Rechtsaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 30.1.1985 verständigt und um geeignete Maßnahmen gebeten, die die Wahrnehmung meiner Aufgaben sicherstellen. Trotz eines intensiven Schriftverkehrs und mündlicher Rücksprache sah sich das Ministerium bis zum Redaktionsschluß nicht in der Lage, eine Entscheidung zu treffen. In der behördeninternen Diskussion des Ministeriums, zu der ich um

Stellungnahme gebeten wurde, war die Auffassung vertreten worden, daß ein "Leerformular" nur auf freiwilliger Basis vorzulegen sei. Dabei wird verkannt, daß auch ein noch nicht ausgefülltes Formular Aufschluß über den regelmäßigen Umfang der Datenerhebung im automatisierten Verfahren geben und darüberhinaus auch festgestellt werden kann, ob die datenerhebende Stelle ihrer gesetzlichen Hinweispflicht auf die Rechtsgrundlage der Erhebung (§ 13 Abs. 2 SDSG) nachkommt. Der Widersinn der bislang vom Ministerium geäußerten Meinung wird durch das Ergebnis deutlich, daß mir nur ausgefüllte Vordrucke, jedoch nicht Leerformulare vorzulegen seien, auch wenn im konkreten Fall für meine Prüfungstätigkeit nur letzteres notwendig ist.

Es ist außerordentlich bedauerlich, daß ich, in Wahrnehmung meiner gesetzlichen Aufgaben behindert, keine ausreichende Unterstützung durch die Rechts- und Fachaufsichtsbehörde in angemessener Frist erhalten konnte. Angesichts der schwierigen Personallage sind vereinfachte Überprüfungsverfahren durch Vorlage von Unterlagen besonders hilfreich. Deshalb ist die Entscheidung des Ministers des Innern in dieser Frage von grundsätzlicher Bedeutung und kann nicht, wie es versucht wurde, dadurch ausgeräumt werden, daß mir von anderer Stelle ein Exemplar des Anhörbogens zugespielt wurde. Die Zusammenarbeit mit den öffentlichen Stellen kann nur gelingen, wenn wenigstens in Grundsatzfragen meiner Informationsrechte Klarheit besteht.

Anlage 1

EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes
und der Länder vom 24. Januar 1985

Anforderungen an Datenschutzregelungen im Polizeirecht

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 VerhaltnismaÙigkeit
- 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 sollten 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 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 zugrundeliegen.

2.1.2 Datenerhebung und -speicherung

- Die Gewinnung von Informationen muß grundsätzlich offen gesche-

hen; 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 Strafermittlungsverfahren 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.
- Erkenntnisanfragen 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 Erkenntnisanfragen 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 zivilrechtlichen 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 nachzubereiten, soweit dadurch nicht schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

2.3 Löschungs- und Überprüfungsvorschriften

Für die Aufbewahrung der Daten muß der Gesetzgeber differenzierte Löschungs- 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 Rechtswesens (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 2

Entschießung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des
Bundes und der Länder vom 13. September 1985

Anforderungen an Datenschutzregelungen für den Verfassungsschutz

I.

Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen

1.

Gerade für die Datenverarbeitung der Verfassungsschutzbehörden sind präzise gesetzliche Grundlagen erforderlich, da sie in besonderem Maße in das informationelle Selbstbestimmungsrecht eingreift, weil sie fast vollständig im Geheimen und somit unter Ausschluß der Öffentlichkeit und der Kontrolle durch den Betroffenen stattfindet.

Ebenso wie im Polizeirecht kann es auch beim Verfassungsschutz nicht darum gehen, die derzeitige Praxis gesetzlich festzuschreiben. Vielmehr muß der Umfang zulässiger Informationsverarbeitung der Verfassungsschutzbehörden auf der Grundlage des Volkszählungsgesetzurteils des BVerfG überprüft und durch spezielle Aufgaben- und Befugnisnormen konkretisiert und begrenzt werden. Die Neuregelung muß zumindest die nachfolgenden Grundsätze beachten.

2.

Ähnliche Regelungen für den MAD und den BND sind unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Aufgabenstellung geboten.

II.

Allgemeine Grundsätze der Datenverarbeitung durch den Verfassungsschutz

1.

Die Regelung der Informationsverarbeitung durch den Verfassungsschutz muß den Anforderungen der Normenklarheit entsprechen. Da

über die Datenverarbeitung im Einzelfall meist nichts bekannt wird, ist es für den Bürger von besonderer Bedeutung, daß er den gesetzlichen Bestimmungen entnehmen kann, aus welchem Anlaß, in welcher Form und zu welchem Zweck der Verfassungsschutz personenbezogene Daten verarbeiten darf.

2.

Diese Vorschriften müssen zwischen den unterschiedlichen Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden differenzieren. Was beispielsweise für die Abwehr von Spionen vertretbar ist, ist nicht auch für die Mitwirkung an Sicherheitsüberprüfungen angemessen.

3.

Der Grundsatz der Zweckbindung gilt auch für die Verfassungsschutzbehörden. Das bedeutet: Angesichts der Vielfalt ihrer Aufgaben reicht eine pauschale Bindung an "Zwecke des Verfassungsschutzes" nicht aus. Vielmehr dürfen die für die unterschiedlichen Aufgaben erhobenen Daten grundsätzlich nur für die jeweilige Aufgabe verwendet werden.

4.

Die Regelung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Verfassungsschutz muß die Erhebung sowie jegliche andere Art der Verarbeitung und Verwendung einbeziehen.

5.

Regelungsbedürftig sind auch die Voraussetzungen für die jeweilige Form der Datenverarbeitung: Wesentliche Schritte der Automatisierung sollten beispielsweise nur zugelassen werden, wenn diese für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe gerechtfertigt sind und hierdurch schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Dies gilt insbesondere für Systeme der Datenverarbeitung, die über einen Aktennachweis hinausgehen oder durch Übernahme von Akteninhalten neue Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten eröffnen.

6.

Für jede automatisierte oder manuelle Datei ist eine detaillierte Errichtungsanordnung zu erlassen.

III.

Erheben und Sammeln personenbezogener Daten

1.

Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel muß klar geregelt sein. Dies gilt sowohl für die Voraussetzungen der Anwendung als auch für die Frage, gegen wen nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden dürfen. Die nachrichtendienstlichen Mittel sollten soweit wie möglich gesetzlich festgelegt werden. Zumindest sollten die Verfassungsschutzbehörden verpflichtet werden, alle in Frage kommenden Mittel im einzelnen intern zu beschreiben und ihren Einsatz zu dokumentieren. Die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel entbindet nicht von der Beachtung der allgemeinen Rechtsordnung.

2.

Holt der Verfassungsschutz bei anderen Behörden Auskünfte ein, so soll er sein Ersuchen begründen, wenn nicht besondere Gründe entgegenstehen (z.B. schutzwürdige Belange des Betroffenen oder Sicherheitsinteressen des Staates). Entfällt danach die Begründung, so sind die Gründe des Ersuchens intern zu dokumentieren. Für Kontrollzwecke sollte ein eigenes Verzeichnis eingerichtet werden.

3.

Eine Verpflichtung anderer Behörden, dem Verfassungsschutz von sich aus Informationen zu übermitteln, muß auf solche Bestrebungen beschränkt werden, die auf Anwendung von Gewalt oder geheimdienstliche Tätigkeit gerichtet sind. Darüber hinaus dürfen Behörden von sich aus nur unter weiteren gesetzlich festzulegenden Einschränkungen den Verfassungsschutz über personenbezogene Vorgänge informieren.

Übermittlungen "auf Verdacht" sind unzulässig und können sich

schädlich für das Verhältnis des Bürgers zu den Behörden auswirken.

4.

Bei der Regelung der Informationsbeziehungen zwischen Polizei und Verfassungsschutz ist das verfassungsgemäße Trennungsgebot zu beachten, das inhaltlicher ebenso wie organisatorischer Natur ist. Der Verfassungsschutz darf deshalb die Polizei z.B. nicht um Maßnahmen ersuchen, die die Anwendung polizeilicher Befugnisse erfordern. Online-Verbindungen zwischen Polizei und Verfassungsschutz sind mit dem Trennungsgebot nicht vereinbar. Ein geeigneter Maßstab für Datenübermittlungen der Polizei an den Verfassungsschutz im Einzelfall sind die Verwertungsregelungen nach dem Gesetz zu Art. 10 GG.

5.

Es ist sicherzustellen, daß spezielle Verwertungsbestimmungen z.B. des Strafverfahrensrechts - beachtet werden; dies gilt z.B. für Erkenntnisse, die im Rahmen der Telefonüberwachung oder bei Durchsuchungen gewonnen wurden.

IV.

Speichern personenbezogener Daten

1.

Die Befugnis zur Speicherung ist differenziert nach den unterschiedlichen Aufgabenbereichen zu regeln.

So muß der Extremismusbezug in der Person desjenigen erfüllt sein, dessen Daten personenbezogen auswertbar im Rahmen der Extremismusbeobachtung gespeichert werden sollen. Hierbei ist außerdem zu beachten, daß Personendaten nur gespeichert werden dürfen, wenn dies zum Zwecke der Beobachtung extremistischer Bestrebungen erforderlich ist. Der Praxis, die immer mehr von der Beobachtung von Organisationen zur Erfassung von Einzelpersonen übergeht, muß entgegen gewirkt werden.

2.

Die Gründe für eine Speicherung müssen aus den Unterlagen des Verfassungsschutzes nachvollziehbar sein. Werden Bewertungen gespeichert, so muß erkennbar sein, wer sie vorgenommen hat und welche Unterlagen ihnen zugrundeliegen.

3.

Es sind gesetzliche Regelfristen für die Überprüfung und Löschung der gespeicherten Daten festzulegen. Dabei ist zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen (etwa Extremismusbeobachtung/Spionageabwehr), nach der Relevanz der einzelnen Informationen (etwa: vager Verdacht/gesicherte Informationen) sowie nach dem Alter der Betroffenen zu differenzieren. Dies gilt auch für die Speicherung in Akten.

V.

Mitwirkung an Personenüberprüfungen (Sicherheitsüberprüfungen § 3 Abs. 2 BVerfSchG)

1.

Im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen werden sowohl beim Verfassungsschutz als auch bei einer Reihe weiterer Stellen Daten erhoben und verarbeitet. Hierfür sind besondere gesetzliche Grundlagen erforderlich.

2.

Für die Mitwirkung des Verfassungsschutzes sind folgende Prinzipien zu beachten:

- Die Sicherheitsüberprüfungen sind auf das erforderliche Maß zu beschränken. Dies gilt insbesondere für die Intensität der Prüfung, die sich nach der Gefährdung im Einzelfall richten muß.
- Die Sicherheitsüberprüfung soll erst durchgeführt werden, wenn nur noch davon die Aufnahme der sicherheitsrelevanten Tätigkeit abhängig ist. Für den personellen Sabotageschutz ist zudem die

exakte Beschreibung der sicherheitsempfindlichen Bereiche und die Begrenzung der Überprüfung auf tatsächlich in diesem Bereich eingesetzte Personen zu fordern.

- Die Verfahrensregelungen müssen andere Ermittlungsformen ausschließen.
- Im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung ist es nicht Aufgabe des Verfassungsschutzes, die Auskünfte aller beteiligten Stellen zu koordinieren.
- Die Voraussetzungen, unter denen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung auch Nachforschungen über Dritte angestellt werden dürfen, sind gesetzlich festzulegen. Soweit Dritte, z.B. Ehegatten, einbezogen werden, ist deren Einwilligung erforderlich. Die Speicherung von Daten über diese Personen ist auf ein Minimum zu beschränken und darf grundsätzlich nicht personenbezogenen erschließbar sein.
- Das Verfahren muß für die Betroffenen (einschließlich der Dritten) transparent sein. Sie sind über die Tatsache, den Ablauf, die beteiligten Stellen und das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung zu unterrichten. Im Fall von Sicherheitsbedenken ist dem Überprüften Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Ausnahmen von dieser Unterrichtspflicht sind eng zu fassen. Auch Auskunftspersonen sind über den Zweck der Befragung zu unterrichten, um Fehlschlüsse zu Lasten des Betroffenen zu vermeiden, und auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen.
- Stellt der Betroffene einen Auskunftsantrag nach den Datenschutzgesetzen, so ist diesem zu entsprechen, soweit die Speicherung im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung erfolgt ist.
- Die speziell für die Sicherheitsüberprüfung beim Betroffenen oder bei anderen Stellen erhobenen Daten dürfen i.d.R. nur für diesen Zweck verwendet werden. Die Trennung von Sicherheits- und Perso-

nalakten ist strikt zu wahren.

VI.

Übermittlung von Daten durch Verfassungsschutzbehörden

1.

Verfassungsschutzbehörden dürfen untereinander personenbezogene Daten nur austauschen, soweit dies zu ihrer jeweiligen gesetzlich festgelegten Aufgabenerfüllung erforderlich und verhältnismäßig ist.

2.

Die Übermittlung personenbezogener Daten durch den Verfassungsschutz an andere Sicherheitsbehörden (z.B. Polizei, Staatsanwaltschaft, BND u.a.) muß unter Beachtung des Zweckbindungsgrundsatzes präziser und restriktiver als in den derzeit praktizierten Zusammenarbeitsrichtlinien in Staatsschutzsachen geregelt werden. Die Voraussetzungen einer Übermittlung müssen konkret festgelegt werden. Allein die Begründung, daß die Übermittlung mit "dem Zweck des Verfassungsschutzes" vereinbar sei, ist nicht ausreichend. An Strafverfolgungsbehörden darf der Verfassungsschutz Informationen, die er mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangt hat, nur weitergeben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen einer Straftat der in § 7 Abs. 3 Gesetz zu Art. 10 GG genannten Art vorliegen.

3.

Eine Übermittlung an andere Behörden kann nur zur Erfüllung eigener Aufgaben des Verfassungsschutzes in Betracht kommen. Ausnahmen bedürfen einer gesetzlichen Regelung.

4.

Eine Übermittlung von personenbezogenen Daten an private Stellen (z.B. Firmen, Gewerkschaften, Parteien) ist nur im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Sicherheitsüberprüfungen und nur in dem da-

für unerläßlichen Rahmen oder aus Gründen der Spionage- und Terrorismusabwehr zulässig. Bei Übermittlungen außerhalb der Sicherheitsüberprüfung ist außerdem die Zustimmung der obersten Dienstbehörde einzuholen.

5.

Eine Übermittlung an ausländische Dienststellen einschl. der Nachrichtendienste ist an besonders enge Voraussetzungen zu knüpfen. Es ist - längerfristig durch völkerrechtliche Übereinkommen - zu gewährleisten, daß im Inland geltende Schutzrechte des Betroffenen nicht gefährdet werden.

6.

Vor jeder Übermittlung hat die auskunftgebende Verfassungsschutzbehörde die Richtigkeit der vorhandenen Unterlagen und deren Erforderlichkeit für die eigene Aufgabenerfüllung zu überprüfen. In allen Fällen ist die Übermittlung personenbezogen zu dokumentieren. Über die Änderung wesentlicher Gesichtspunkte ist die Empfängerbehörde zu unterrichten, soweit dadurch nicht schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

7.

Eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über personenbezogene Erkenntnisse des Verfassungsschutzes ist grundsätzlich ausgeschlossen.

VII.

Auskunft an den Betroffenen

Die Verfassungsschutzbehörden dürfen Auskunftersuchen der Bürger nicht, wie dies derzeit die meisten Ämter handhaben, schematisch ablehnen. Der Gesetzgeber sollte daher von folgenden Grundsätzen ausgehen:

Die Auskunft ist zu erteilen

- in aller Regel, wenn die Speicherung nur auf einer Sicherheitsüberprüfung beruht,
- im übrigen nach Abwägung im Einzelfall.

Im Falle einer Auskunftsverweigerung sind die Gründe im einzelnen zu dokumentieren.

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

VIII.

Rechte der Datenschutzbeauftragten

Die Kontrollkompetenz der Datenschutzbeauftragten erstreckt sich auf die gesamte Datenverarbeitung der Verfassungsschutzbehörden und umfaßt auch Akten und sonstige Unterlagen. Auch die Datenverarbeitung im Rahmen des Gesetzes zu Art. 10 GG muß der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten unterliegen. Dies ist unerläßlich für die Durchsetzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gerade im Bereich des Verfassungsschutzes.

Anlage 3

Anforderungen an ein Landesstatistikgesetz

I. Rechtsgrundlagen der Statistik

1. Allgemeines

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 bedarf die Erhebung und weitere Verwendung personenbezogener Daten als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entsprechen und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten muß (BVerfGE 65, 1, 43-44). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber mehr als früher auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (aaO 44).

Dies gilt unbestritten für die Verpflichtung des Bürgers zur Mitwirkung bei statistischen Erhebungen durch Auferlegung einer Auskunftspflicht.

Soweit es in das freie Belieben der befragten Personen gestellt wird, ob sie an der Erhebung mitwirken, fehlt es an einem zwangsweisen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Da das Bundesverfassungsgericht jedoch dem Gesetzgeber die Verpflichtung auferlegt, mehr als früher organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen (aaO 44), die der Gefahr von Persönlichkeitsverletzungen vorbeugen, ist trotz des fehlenden Eingriffscharakters für die Durchführung dieser Statistik eine gesetzliche Regelung erforderlich.

Soweit öffentliche Stellen aus bereits bei ihr vorhandenen, beim Betroffenen jedoch zu anderen Zwecken erhobenen Daten Statistiken erstellen, ist ein Eingriff in das informationelle Selbstbestim-

mungsrecht nicht zu erkennen, soweit die Daten nur anonymisiert den Bereich der funktionell für die Aufgabe zuständigen Stelle verlassen, für die sie erhoben wurden. Die Transparenz der Informationsverarbeitung für den Bürger erfordert jedoch eine gesetzliche Klarstellung, daß seine Angaben im Verwaltungsverfahren auch zu statistischen Zwecken in dem genannten Ausmaß genutzt werden können. Gleichzeitig dient es der Rechtssicherheit, wenn der Gesetzgeber den zulässigen Umfang der Datennutzung für Zwecke der Geschäftsstatistik eindeutig bestimmt. Zudem hat der Gesetzgeber auch insoweit grundrechtssichernde, flankierende, organisatorisch-technische Maßnahmen zu regeln.

Im Ergebnis ist festzuhalten:

- a) Die Statistik aufgrund von Erhebungen mit Auskunftspflicht bedarf einer normenklaren, gesetzlichen Ermächtigung.
- b) Soweit Statistiken auf freiwilliger Basis erhoben werden, liegt zwar (noch) kein Eingriff vor. Der Gesetzgeber ist jedoch zu einem vorgezogenen, vorbeugenden Rechtsschutz durch organisatorische-verfahrensrechtliche Regelungen verpflichtet, um der Gefahr einer Verletzung von Persönlichkeitsrechten entgegenzuwirken.
- c) Aus den Gründen zu b) und aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit bedarf auch die Geschäftsstatistik einer gesetzlichen Regelung.

2. Normenklarheit und Parlamentsvorbehalt

Der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht bedarf einer "gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem Gebot der Normenklarheit entspricht." (BVerfGE aaO 44). Zwar muß der Gesetzgeber selbst nicht alles und jedes regeln, er muß jedoch dafür sorgen, daß das Notwendige ge-

schieht. Da es sich jedoch um Eingriffe in ein Grundrecht handelt, ist der Gesetzgeber in stärkerem Maße gehalten, selbst das Ausmaß der Belastung des Bürgers zu begrenzen.

2.1 Die Grundrechtsrelevanz von Erhebungsprogramm und -methode

Erhebungsprogramm und Erhebungsmethode sind für das Ausmaß und die Intensität des Eingriffs von besonderer Bedeutung. Zu welchen Themen, nach bestimmten Kriterien oder nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Personen befragt werden sollen und ob diese zur Auskunft verpflichtet sind oder ob die Erhebung auf freiwilliger Basis erfolgt, ist ausschlaggebend für den Umfang der Belastung des einzelnen. Das Bundesverfassungsgericht hat die damit zusammenhängenden Fragen besonders sorgfältig geprüft und damit deren Grundrechtsrelevanz unterstrichen. Alle wesentlichen staatlichen Maßnahmen dieser Art müssen der Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers vorbehalten bleiben (vgl. zur "Wesentlichkeitstheorie" von Münch, Grundgesetz Art. 2 Rdn 46 und Art. 80 Rdn 2). Eingriffe, die vom Erhebungsprogramm und von der Erhebungsmethode ausgehen, sind deshalb nur auf der Grundlage eines formellen Gesetzes erlaubt. Mit Rücksicht auf Art. 2 der Saarländischen Verfassung, der Eingriffe solcher Art nur aufgrund eines "Gesetzes" zuläßt, ist eine solche Schlußfolgerung um so mehr begründet, als Verfassungsbestimmungen nur den formellen Gesetzesbegriff kennen (Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG, Art. 20, II. Abschnitt, V, RdNr. 88 ff).

2.2 Die Rechtsverordnung als Rechtsgrundlage

Eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für Rechtsverordnungen, die geeignet wäre, den Grundsätzen der Normenklarheit Rechnung zu tragen, ist jedenfalls bei Erhebungen mit Auskunftszwang nicht vorstellbar. Neben Zweck und Inhalt muß nämlich auch das Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden (Art. 80 GG; Art. 104 Saarländische Verfassung). Es muß deshalb dem parlamentarischen Gesetzgeber selbst vorbehalten bleiben, welcher Personenkreis von der Erhebung erfaßt wird und welche Fragen zu beantworten sind. Dies muß

erst recht im Hinblick auf die Grundrechtsrelevanz von Erhebungsprogrammen und -methoden und den sich daraus ergebenden Parlamentsvorbehalt ("Wesentlichkeitstheorie") gelten. Gegen die Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 2 Bundesstatistikgesetz und die Bestrebungen, entsprechende Vorschriften auch bei der Neufassung dieses Gesetzes und des Landesstatistikgesetzes aufzunehmen, bestehen schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken.

2.3 Bereichsspezifische, spezielle Vorschriften

Bei der Vielfalt der verschiedenen Statistiken mit Auskunftspflicht, deren Fragenkataloge sich auf die unterschiedlichsten Lebensbereiche beziehen, kann dem Grundsatz der Normenklarheit in einem allgemeinen (Landes-) Statistikgesetz allein nicht Rechnung getragen werden. Daher muß entsprechend § 6 Abs. 1 BStatG jede Statistik eigens durch den Gesetzgeber angeordnet werden. Nur im speziellen, bereichsspezifischen Gesetz, das die Durchführung der jeweiligen Statistik anordnet, können Fragenkatalog (Erhebungsprogramm) und Auskunftspflicht so geregelt werden, daß die Voraussetzungen und der Umfang der Grundrechtsbeschränkungen für den Betroffenen klar erkennbar werden.

2.4 Statistiken der Europäischen Gemeinschaft (EG-Statistiken)

Die unmittelbar geltende Anordnung von EG-Statistiken entspricht nicht den vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil umschriebenen Voraussetzungen, da für deren Erlaß nach EG-Recht der Ministerrat zuständig ist. Dieser ist demokratisch jedenfalls nicht unmittelbar legitimiert; die Voraussetzungen des Eingriffs in Grundrechte sind nicht von einem parlamentarischen Gesetzgeber geregelt. Die Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften sind jedoch Bestandteil einer eigenen, dem innerstaatlichen Recht vorgehenden Rechtsordnung. Sie begründen somit Rechtspflichten für den einzelnen.

Der Frage, ob dies auch dann der Fall ist, wenn ein Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaften inhaltlich im Widerspruch zu Grundrech-

ten steht, soll hier nicht weiter nachgegangen werden (vgl. zu diesem Problem: BVerfGE 37, 271; aber auch: 52, 187). Dabei handelt es sich nicht um die gesetzlich notwendige Aufgabenzuordnung in einem Landesstatistikgesetz, sondern um die Verbindlichkeit der einzelnen Anordnung selbst. Ich halte es jedoch für notwendig, das Landesstatistikgesetz um eine Bestimmung zu ergänzen, nach der die Durchführung der durch Rechtsakte der EG angeordneten Statistiken Aufgabe der Landesstatistikbehörde ist. Weiter ist im Landesstatistikgesetz eine Regelung zu treffen, daß die Erhebungen nur auf freiwilliger Grundlage stattfinden, soweit nicht durch EG-Recht eine Auskunftspflicht angeordnet wird. Im übrigen sind die Vorschriften des Landesstatistikgesetzes für entsprechend anwendbar zu erklären.

3. Gesetzlicher Regelungsbedarf und Kommunale Satzung

Die Grundsätze der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit und das Gebot besonderer, organisatorischer und verfahrensrechtlicher Regelungen sind auch bei der Kommunalstatistik zu beachten. Inwieweit ein Regelungsbedarf des (Landes-) Gesetzgebers besteht, ist je nach Art der Erstellung kommunaler Statistik unterschiedlich zu beurteilen. In Betracht kommen:

- Die Erstellung von Statistik mit Daten, die bei anderen Erhebungen angefallen sind.
- Eigene statistische Erhebungen der Gemeinden.

3.1 Kommunalstatistik auf der Grundlage von "anderen Erhebungen"

Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 des Volkszählungsgesetzes 1987 (VZG) dürfen den zur Durchführung statistischer Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden für ausschließlich statistische Aufgaben Einzelangaben der Volkszählung ohne Hilfsmerkmale (insbesondere Namen und Anschriften), aber auf der Grundlage von Blockseiten

(Straßenseite zwischen zwei Einmündungen) zur kleinräumigen Auswertung übermittelt werden.

Durch die Datenübermittlung an die Gemeinden wird die Eingriffintensität verstärkt, da diese im kleinräumigen Bereich über größeres Zusatzwissen als die Landesstellen verfügen, so daß die Gefahr der Durchleuchtung der privaten Verhältnisse des Bürgers, seiner Degradierung zum bloßen Informationsobjekt und damit für eine Beschränkung der Persönlichkeitsrechte des Betroffenen wächst. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht unter der Voraussetzung, daß das Statistikgeheimnis gewährleistet ist, die Übermittlung von Statistikdaten an die Gemeinden grundsätzlich für zulässig erachtet (BVerfGE aaO. 51, 61). Der multifunktionalen Verwendung von Daten zu statistischen Zwecken müssen jedoch, im kommunalen Bereich zumal, entsprechende Schranken gegenüberstehen (BVerfGE aaO. 48, 49). Entsprechende organisatorische und Verfahrensregelungen zu treffen, die eine Abschottung vom sonstigen Verwaltungsvollzug in den Gemeinden sicherstellen, ist im Interesse eines vorbeugenden und vorgezogenen Rechtsschutzes eine unverzichtbare Aufgabe des Gesetzgebers (vgl. etwa § 14 Abs. 1 Satz 3 VZG). Der Landesgesetzgeber ist verpflichtet, die "informationelle Gewaltenteilung" bei den Gemeinden gerade im Bereich der Statistik zu gewährleisten (aaO 68, 69). Neben der räumlichen und personellen Trennung in der Organisation und im Geschäftsablauf ist auch durch technisch-organisatorische Maßnahmen im automatisierten Bereich der unzulässigen Verknüpfung von Statistikdaten mit Angaben aus dem Verwaltungsvollzug vorzubeugen.

Entsprechendes muß für eine Verwendung von Einzelangaben aus anderen Erhebungen der Bundes- oder Landesstatistik für Aufgaben der Kommunalstatistik gelten. Voraussetzung ist jedoch stets, daß der Gesetzgeber eine solche Übermittlung und Nutzung für die Kommunalstatistik in dem die Einzelstatistik anordnenden Gesetz ausdrücklich zugelassen hat.

Ein zusätzlicher Regelungsbedarf für kommunale Satzungen besteht nicht, soweit der Gesetzgeber die kommunalstatistische Nutzung einer Erhebung zugelassen und die organisatorisch-technische Sicherung innerhalb der Kommunalverwaltung geregelt hat.

3.2 Kommunalstatistik auf der Grundlage eigener Erhebungen der Gemeinden

Soweit die Gemeinden eigene, statistische Erhebungen durchführen wollen, ist eine normenklare und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtende, gesetzliche Grundlage erforderlich. Eine allein aufgrund der Selbstverwaltungsautonomie im Rahmen der Gemeindeordnung erlassene Satzung würde - jedenfalls für eine Erhebung mit Auskunftspflicht - nicht ausreichen. Ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist mit Rücksicht auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Lehre vom Parlamentsvorbehalt und mit Rücksicht auf die "Wesentlichkeitstheorie" (vgl. oben Tz. I.2) nur auf der Grundlage eines formellen Gesetzes zulässig, das Umfang und Voraussetzungen des Eingriffs normenklar regelt. Im Saarland ergibt sich dies auch aus Art. 2 der Landesverfassung. Deshalb kommen die Bestimmungen der §§ 34, 35 KSVG auch nach den Vorgaben des Volkszählungsurteils als alleinige Rechtsgrundlage nicht in Betracht. Wenn der parlamentarische Gesetzgeber die Kommunalstatistik regelt, darf mit Rücksicht auf die in Art. 28 Abs. 2 GG (Art. 117 Saarländische Verfassung) "im Rahmen der Gesetze" gewährleisteten Selbstverwaltungsautonomie den Gemeinden allerdings ein eigener Gestaltungspielraum nicht vorenthalten werden. Es liegt jedoch noch im Rahmen zulässiger, gesetzlicher Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung, wenn der parlamentarische Gesetzgeber die Voraussetzungen kommunaler statistischer Erhebung und Datenverarbeitung prüft und regelt. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden besitzt, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt ausgeführt hat, keinen absoluten Charakter (BVerfGE 23, 353, 365f m.w.N.); sie ist vielmehr der gesetzlichen Einwirkung zugänglich, soweit der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung unangetastet bleibt. Derzeit jedenfalls dürfen die Gemeinden mangels ausreichender ge-

setzlicher Rechtsgrundlage keine Statistik auf der Grundlage eigener Erhebungen durchführen.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat der parlamentarische Gesetzgeber insbesondere zu prüfen, ob und inwieweit die Durchführung eigener statistischer Erhebungen zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden geeignet und erforderlich ist sowie ob und inwieweit die Belastung der Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck steht (Zumutbarkeit). Dabei hat sich der parlamentarische Gesetzgeber nach dem Volkszählungsurteil auch bei der Entscheidung über die Ermächtigung an die Gemeinden, eigene statistische Erhebungen durchzuführen, mit dem Stand der Methodendiskussion auseinanderzusetzen (aaO 55, 56). Dies könnte den Gesetzgeber veranlassen, auf eine Auskunftspflicht in der Kommunalstatistik zu verzichten und generell vorzusehen, daß Erhebungen der Kommunalstatistik nur auf freiwilliger Grundlage durchgeführt werden (vgl. unten II 2).

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Ermächtigung an die Gemeinden, so muß im Gesetz vorgeschrieben werden, daß die Durchführung einer Statistik der Anordnung durch Satzung bedarf. Dies gilt sowohl für die Statistik mit Auskunftszwang als auch auf freiwilliger Basis. Die Satzung muß den gleichen Anforderungen entsprechen wie ein Gesetz, durch das eine Bundes- oder Landesstatistik angeordnet wird; sie muß zumindest die Erhebungsmerkmale, die Art der Erhebung, die Berichtszeit und den Kreis der zu Befragenden bestimmen. Werden die Gemeinden zu statistischen Erhebungen mit Auskunftszwang ermächtigt, haben diese ebenfalls mit Rücksicht auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor jeder Einzelanordnung durch Satzung sich mit der Methodenfrage auseinanderzusetzen; sie haben jeweils zu prüfen, ob eine freiwillige oder auskunftspflichtige Erhebung notwendig ist und inwieweit im letzten Fall repräsentative Befragungen ausreichen können. Um innerhalb einer gewissen Bandbreite einen einheitlichen Maßstab zu wahren, wäre eine kommunalaufsichtliche Genehmigung für Statistiken mit Auskunftszwang vor-

zusehen.

Ein Regelungsbedarf für den parlamentarischen Gesetzgeber besteht nicht nur für die Durchführung der Kommunalstatistik mit Auskunftszwang und auf freiwilliger Basis. Auch die Voraussetzungen und Grenzen der Geschäftsstatistik im kommunalen Bereich bedürfen aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit einer Regelung durch Gesetz. Hierzu genügt jedoch eine allgemeine Regelung zur Geschäftsstatistik öffentlicher Stellen (vgl. unten II 1).

Unerläßlich ist ferner die Mitwirkung des (Landes-)Gesetzgeber bei der Regelung der organisatorisch-verfahrensrechtlichen Abschottung der Kommunalstatistik vom Verwaltungsvollzug.

Für Geschäftsstatistik und organisatorische Maßnahmen der Abschottung ist ein weiterer Regelungsbedarf durch Satzung nicht zu erkennen.

II. Regelungsinhalte von Landesstatistikgesetzen

1. Aufgaben und Befugnisse

Das allgemeine Landesstatistikgesetz muß die einzelnen Arten der Statistik beschreiben und den Statistikbehörden als öffentliche Aufgaben zuweisen. Der Aufgabenzuweisung kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil grundsätzlich das Landesamt für Statistik nicht nur mit Rücksicht auf Erfahrung und Sachverstand als zuständige Stelle verbindlich festgelegt werden muß, sondern weil auf diese Weise die Kontrolle der Datenerhebung und -verarbeitung sowie der unzulässigen Vermischung von "tendenziell unvereinbaren" Funktionen der Statistik und des Verwaltungsvollzugs am ehesten vorgebeugt werden kann. Die Aufgabenwahrnehmung durch andere Stellen im Bereich der Statistik soll damit nicht völlig ausgeschlossen werden; namentlich für den kommunalen Bereich kann eine Aufgabenübertragung

in Betracht kommen. Jedenfalls bedarf es einer ausdrücklichen Ermächtigung zur Aufgabenübertragung durch den Gesetzgeber, die möglicherweise auch in einer speziellen, bereichsspezifischen Regelung erfolgen kann. Im letzteren Fall muß jedoch der Gesetzgeber im Rahmen seiner Mitwirkungsverpflichtung zur vorbeugenden Gefahrenabwehr festlegen, daß für diese Stellen dieselben grundrechtssichernden Rahmenbedingungen zu gelten haben wie für das Statistische Landesamt.

In der Aufgabenzuweisung ist allerdings noch nicht ohne weiteres die Befugnis zur Durchführung einer Statistik zu sehen. Vielmehr bedarf die amtliche Statistik einer gesetzlichen Einzelanordnung im materiellen Sinne. Art, Umfang und Voraussetzung der durchzuführenden Erhebung und Verarbeitung sind jeweils durch ein spezielles Gesetz festzulegen; d.h.: Erhebungsprogramm (Fragenkatalog), Art der Erhebung (Methode), die Berichtszeit und der Kreis der zu Befragenden sind zu bestimmen. Da ohne eine solche Einzelanordnung die Statistikbehörde nicht tätig werden darf, kann die Aufgabenbeschreibung der amtlichen Statistik allgemein gehalten werden.

Die Geschäftsstatistik bedarf einer eingehenden und abschließenden Definition, die ihre Zulässigkeit genau eingrenzt; der Aufgabenbeschreibung kommt besondere Bedeutung zu, weil eine weitere Einzelanordnung nicht erforderlich ist. Die Befugnis zur Durchführung der Geschäftsstatistik ist eine "Annexkompetenz" der jeweiligen Verwaltungszuständigkeit. Eine Geschäftsstatistik ist auf der Grundlage vorhandener, rechtmäßiger Informationssammlungen, die dem normalen Verwaltungsvollzug zu dienen bestimmt sind, nur zulässig, soweit die Zuständigkeiten der jeweiligen Stelle im Hinblick auf die gesetzliche Aufgaben- und Befugnisordnung nicht überschritten werden, da sonst die Zweckbindung durchbrochen und damit in das informationelle Selbstbestimmungsrecht unzulässig eingegriffen wird.

Schwierige Probleme für den parlamentarischen Gesetzgeber ergeben sich im Bereich der Kommunalstatistik aufgrund eigener Erhebungen der Gemeinde. Die aus Erhebungen anderer Stellen aufbereitete Kom-

munalstatistik ist problemlos, soweit sie sich aufgrund und im Rahmen eindeutiger, gesetzlicher Vorschriften vollzieht und die notwendigen Rahmenbedingungen (z.B. räumliche und personelle Abschottung) durch Gesetz sichergestellt sind (vgl. oben Tz. I. 3.2).

Bei der Kommunalstatistik aufgrund eigener Erhebungen hingegen ist einerseits ein formelles Gesetz zur Rechtfertigung des Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht unerlässlich. Andererseits ist die verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden zu beachten. Der parlamentarische Gesetzgeber kann jedoch nicht aus seiner Verantwortung für die mit der Methodendiskussion umrissene Problematik entlassen werden. Die Gefahr unterschiedlicher Beurteilung hinsichtlich der Notwendigkeit einer auskunftspflichtigen Erhebung kann zu unververtretbaren, unterschiedlichen Belastungen des Bürgers in den Gemeinden führen. Der parlamentarische Gesetzgeber trägt aber Verantwortung für die Gleichheit der Lebensverhältnisse, soweit Abweichungen nicht durch örtlich bedingte Besonderheiten ausnahmsweise hingenommen werden müssen. Die Methodenfrage ist jedoch eine einheitlich zu beantwortende Grundproblematik, die keinesfalls ihren Ursprung in den örtlichen Verhältnissen hat. Bedenkenfrei kann allein die Erstellung einer Kommunalstatistik auf freiwilliger Grundlage der gemeindlichen Sitzungsgewalt überlassen bleiben, die jedoch ebenfalls hinsichtlich der Rahmenbedingungen der Mitwirkung des parlamentarischen Gesetzgebers bedarf. Die vorstehend skizzierten Mitwirkungspflichten des Gesetzgebers bei der Erstellung von Kommunalstatistiken lassen den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung unangestastet.

2. Methodenfrage und Auskunftspflicht

Die grundsätzliche Anordnung der Auskunftspflicht, wie sie etwa in § 10 Abs. 1 BStatG vorgesehen ist, begegnet erheblichen Bedenken, da dies einer Festschreibung der Methodenfrage gleichkommt. Das

Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil jedoch ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, sich vor künftigen Entscheidungen mit dem jeweiligen Stand der Diskussion neuer Methoden der Statistik und der Sozialforschung auseinanderzusetzen und bereits getroffene Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt neuer Erkenntnisse zu überprüfen und gegebenenfalls nachzubessern (BVerfGE 65, 55 f). Mit den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist allenfalls die Umkehrung des Regel-Ausnahmeverhältnisses i.S.d. § 10 Abs. 1 BStatG vereinbar. Die Beantwortung einer angeordneten Erhebung und Befragung muß regelmäßig auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Auskunftspflicht bedarf einer ausdrücklichen Anordnung des Gesetzgebers in der bereichsspezifischen Regelung für die amtliche Statistik. Das Landesstatistikgesetz muß die Vermutung für eine freiwillige Erhebungsform festschreiben, wenn es an einer ausdrücklichen Anordnung der Auskunftspflicht für die einzelne Statistik fehlt. Nur auf diese Weise wird gewährleistet, daß die Methodenfrage im Hinblick auf die jeweilige Erhebung geprüft und entschieden wird.

3. Organisatorische und verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen

Der Gesetzgeber muß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die ergänzenden, verfahrensrechtlichen Bestimmungen erlassen, die zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erforderlich sind. Dies gilt übrigens für alle Arten der Statistik; das informationelle Selbstbestimmungsrecht erfordert für die Erhebung mit Auskunftszwang flankierende Maßnahmen der Datensicherung, ebenso wie für die Datenerhebung auf freiwilliger Basis oder wenn Angaben aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden. Daher muß das Statistikgesetz allgemeine Rahmenbedingungen festlegen, die bei der Erstellung von Statistiken zum Schutze der Betroffenen beachtet werden müssen. Im Landesstatistikgesetz ist eindeutig klarzustellen, welche grundrechtssichernden Maßnahmen bei der Erstellung von Statistiken im einzelnen zu beachten sind (BVerfG aaO 44, 46). Dieser Mindestrahmen verfahrensrechtlicher Bestimmungen kann durch spezialgesetzliche Festlegungen im Einzel-

fall erweitert werden. Im einzelnen ist im übrigen grundsätzlich folgendes zu beachten:

3.1 Das Statistikgeheimnis

Wichtigste Rahmenbedingung ist wohl die Geltung des sogenannten Statistikgeheimnisses. Strikte Geheimhaltung der erhobenen Einzelangaben (auch schon während des Erhebungsverfahrens), solange ein Personenbezug noch besteht oder feststellbar ist (aaO S. 49), ist unerlässlich. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bereits in ihrer EntschlieÙung zu den Auswirkungen des Volkszählungsurteils vom 27./28.3. 1984 die Regelung in § 11 BStatG für verbesserungsbedürftig gehalten hat (vgl. meinen 6. Tätigkeitsbericht, Anlage 1, Tz. 2.5 "Statistik"). In einem Landesstatistikgesetz sollte die Gelegenheit genutzt werden, das Statistikgeheimnis neu zu formulieren und dabei den Vorgaben der o.g. EntschlieÙung Rechnung zu tragen, wonach "Geheimhaltungs- und Übermittlungsnormen getrennt und eindeutige Kriterien für Anonymität, faktische Anonymisierung und Aggregation von Einzelangaben geschaffen werden" müssen.

3.2 Aufklärungs- und Belehrungspflichten

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil darauf hingewiesen, daß Aufklärungs- und Belehrungspflichten ein besonderer Stellenwert zukommt (aaO 59 f). Daher sollte in das Landesstatistikgesetz eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach der Auskunftspflichtige hinzuweisen ist auf

- Art und Weise der Erhebung (insbesondere inwieweit die Angaben freiwillig sind oder eine Auskunftspflicht besteht)
- die Rechtsgrundlagen

- die Angaben, die nur Hilfsmittel der Erhebung sind, sowie deren Verwendung
- die verschiedenen Möglichkeiten der Auskunftserteilung (mündlich/schriftlich, Übermittlung in verschlossenem Umschlag)
- die Geheimhaltungsvorschriften
- Straf- und Bußgeldvorschriften.

Soweit die Beantwortung einer Frage auf freiwilliger Basis erfolgen soll, ist darauf hinzuweisen, daß aus der Nichtbeantwortung dieser Frage keine Nachteile entstehen.

Weiter sollten sich die Hinweispflichten nicht auf den jeweiligen Auskunftspflichtigen beschränken. Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil zu Recht darauf hingewiesen, daß ein hoher Grad an Genauigkeit und Vollständigkeit bei statistischen Erhebungen nur erreicht werden kann, wenn es gelingt, das Vertrauen des Bürgers zu gewinnen. Dazu reicht es nicht aus, den Bürger nur dann zu belehren, wenn er sich in der konkreten Befragungssituation dem Interviewer gegenüber sieht. Ein ausreichendes Maß an Kooperationsbereitschaft ist nur zu erzielen, wenn die Öffentlichkeit schon vor der eigentlichen Durchführung der Erhebung ausreichend aufgeklärt wird.

Daher sollte eine Vorschrift über Hinweispflichten dahin ergänzt werden, daß der Statistikbehörde die Aufgabe zugewiesen wird, durch Öffentlichkeitsarbeit die Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung zu erhalten und zu verbessern.

3.3 Anonymisierung und Löschung

Die grundsätzliche Verpflichtung zur getrennten Aufbewahrung der zur Identifizierung dienenden Merkmale und zur möglichst frühzeitigen Anonymisierung (Vorkehrungen gegen Deanonymisierung) und Löschung sowie ein Verbot der Weiterübermittlung noch nicht ano-

nymisierter Einzelangaben ist unerläßlich. Die Kennzeichnung eventuell notwendiger Hilfsmerkmale, ihre Behandlung und Löschung ist unverzichtbar.

3.4 Erhebungsverfahren

Bei der Ausgestaltung von Erhebungsvordrucken ist sicherzustellen, daß sie den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Dies kann im Zweifel nur gelingen, wenn die Erhebungsformulare schon bei der Verabschiedung des Gesetzes vorliegen, sie sollten nach Möglichkeit als Anlage Bestandteil des Gesetzes sein; zumindest sollte ihr Inhalt und ihre Gestaltung durch Verordnung konkret bestimmt werden.

Damit sichergestellt ist, daß tatsächlich nur zulässige Fragen gestellt werden, sind bei der jeweiligen Erhebung grundsätzlich einheitliche Erhebungsvordrucke zu verwenden. Von diesem Grundsatz darf nur dann abgewichen werden, wenn die Erhebung selbst bereits anonym erfolgen soll (etwa die Befragung nach Fahrzeug und Herkunftsort im Rahmen einer Verkehrszählung, ohne daß Personalien des Fahrers oder das Kfz-Kennzeichen festgehalten werden).

Das Landesstatistikgesetz sollte in Anlehnung an § 10 Abs. 3 BStatG eine Regelung vorsehen, wonach der Befragte seine Angaben in verschlossenem Umschlag kostenfrei den Erhebungsstellen übermitteln kann. Dem Bürger sollte diese im Vergleich zur Befragung durch Interviewer weniger belastende Erhebungsform als Alternative stets offen bleiben. Die Kostenfreiheit ist jedoch dann eine unabdingbare Voraussetzung.

3.5 Interviewer/Zähler

Als Interviewer/Zähler sind nur solche Personen einzusetzen, bei denen nicht aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit oder aus anderen Gründen zu besorgen ist, daß sie Erkenntnisse aus ihrer Zählertätigkeit zu Lasten der Befragten nutzen (aaO. 57, 59). Interessenkollisionen sind im übrigen auch bei der personellen Ausstattung

der Erhebungsstellen zu vermeiden. Kontinuität in der personellen Besetzung der Erhebungsstellen ist vordringlich. Weiter ist ein gesetzliches Verwertungsverbot für Kenntnisse aus der Erhebungs- und Zählertätigkeit vorzusehen. Diese Vorschrift ist durch eine Verpflichtung zur ausreichenden Schulung der Interviewer zu ergänzen. Vertrauensbildende Maßnahmen dieser Art sind von großer Bedeutung.

3.6 Auftragsdatenverarbeitung

Die Zulässigkeit der Erstellung von Statistiken "im Auftrag" bedarf einer Regelung durch das (Landes-)Statistikgesetz. Es gehört zu den vertrauensbildenden Maßnahmen, daß die Auftragsdatenverarbeitung nur in eingeschränktem Umfang in Betracht kommen kann, wenn die Voraussetzungen definiert werden können, die die zusätzlichen Gefährdungen für den Bürger durch die Beteiligung anderer Stellen ausschließen. Deshalb sollten für die statistische Aufbereitung des Datenmaterials im Wege der Auftragsverarbeitung keine identifizierende Hilfsmerkmale weitergegeben werden dürfen (vgl. Tz. 3.3). Ausnahmen können allenfalls für die Geschäftsstatistik in Betracht kommen, soweit die Zweckbindung der Daten ausreichend gesichert ist (vgl. II, Seite 9). Die bereichsspezifischen Vorschriften, insbesondere diejenigen über das Arzt, Steuer- und Sozialgeheimnis, müssen jedoch unberührt bleiben.

Aus der Praxis ist bekannt, daß die Gemeinden in einer Vielzahl von Fällen Private mit der Erstellung von Statistiken (z.B. Verkehrserhebungen) beauftragen. Auch wenn ein praktisches Bedürfnis für solche Erhebungen durchaus anzuerkennen ist, sollte die Beauftragung privater Stellen nur unter einschränkenden Voraussetzungen (z.B. bei Erhebungen in anonymisierter Form) in Betracht kommen. Zuverlässigkeitskriterien für die Beauftragten und ein Genehmigungsverfahren wären zu entwickeln.

3.7 Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragte

Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Beschreibung der grundrechtssichernden Maßnahmen auf die Notwendigkeit der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter hingewiesen (aaO 46, 60). Um eine effektive Kontrolle sicherzustellen, sollte die Verpflichtung der Statistikbehörde zur frühzeitigen Beteiligung des Datenschutzbeauftragten in das Statistikgesetz aufgenommen werden, soweit dies nicht ohnehin schon für automatisierte Verfahren geregelt ist (§ 18 Abs. 4 SDSG). Auch seine Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren ist von Bedeutung, weil die Einzelanordnung einer Statistik wesentlich für die Gestaltung grundrechtssichernder und vertrauensbildender Maßnahmen ist.

Anlage 4

Beschluß der Konferenz der
Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz
über

Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)
vom 13. September 1985

1. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nehmen auf ihren Beschluß vom 6./7. Juni 1984 und die darin enthaltenen Empfehlungen für eine alsbaldige grundlegende Überprüfung der bundeseinheitlichen Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) Bezug. Vor diesem Hintergrund begrüßen sie die vom Bundesminister der Justiz im Zusammenwirken mit den Landesjustizverwaltungen eingeleitete umfassende Prüfung der MiZi.
2. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat parallel hierzu durch einen Arbeitskreis einzelne Abschnitte der MiZi unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten prüfen lassen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist in der Anlage zusammengestellt. Es ist nicht etwa in dem Sinne als umfassend anzusehen, daß alle denkbaren datenschutzrechtlichen Gesichtspunkte behandelt wären. Die Konferenz empfiehlt, die in der Zusammenstellung enthaltenen Bemerkungen bei den Beratungen der Justizverwaltungen und der Vorbereitung des Entwurfs einer gesetzlichen Regelung zu berücksichtigen. Die Datenschutzbeauftragten gehen davon aus, daß ihnen rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird, sobald ein Gesetzentwurf vorliegt.
3. In Anknüpfung an die in dem Beschluß vom 6./7. Juni 1984 gegebenen grundlegenden Empfehlungen für die Überprüfung der MiZi wird nochmals hervorgehoben, daß sie sich nicht nur auf die Erforderlichkeit und die Rechtsgrundlagen der Mitteilungen beziehen, sondern auch deren Umfang, Inhalt und Form einschließen sollte.

4. Soweit für einzelne Mitteilungen von den Justizverwaltungen als "mittelbare Rechtsgrundlagen" bezeichnete Rechtsgrundlagen bestehen, die sich auf die Aufgaben des Empfängers der Mitteilungen beziehen, so können diese ein Indiz für die Erforderlichkeit der Übermittlung sein, jedoch notwendige bereichsspezifische Rechtsgrundlagen für die Zulässigkeit der Übermittlung nicht ersetzen.

5. In Ergänzung der schon gegebenen Empfehlungen sollten auch folgende Prinzipien zum Tragen kommen:

a) Die Übermittlungsvorgänge sollten transparenter gestaltet werden. Das Unbehagen vieler Bürger beim Umgang mit der öffentlichen Verwaltung rührt oftmals daher, daß diese über Kenntnisse verfügt, deren Herkunft den Betroffenen unbekannt ist. Wo es ohne unzumutbaren Aufwand möglich ist, sollte daher grundsätzlich vorgesehen werden, den Betroffenen von den Mitteilungen in geeigneter Weise zu unterrichten.

b) Bei der Bestimmung der Empfängerbehörde sollte auf einen funktionellen Behördenbegriff abgestellt werden. Eine genaue Bezeichnung des Empfängers (z.B. Jugendamt, Straßenverkehrsamt) dient Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die präzise Bestimmung des Verwendungszwecks geknüpft hat.

c) Der Eingriffscharakter von Mitteilungen tritt besonders bei solchen an die Finanzbehörde hervor. Die Notwendigkeit solcher nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässigen Eingriffe sollte unter Gesichtspunkten des in § 93 Abs. 1 Satz 3 der Abgabenordnung verankerten Subsidiaritätsprinzips geprüft werden, wonach andere Personen bzw. Stellen als die Betroffenen selbst erst dann zu einer Auskunft (bzw. Mitteilung) heranzuziehen sind, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Betroffenen nicht zum Ziele führt oder keinen Erfolg verspricht.

Anlage 5

Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten
(Straßburg, 28. Januar 1981)

- Auszug -

Kapitel II Grundsätze für den Datenschutz

Artikel 4 Pflichten der Vertragsparteien

(1) Jede Vertragspartei trifft in ihrem innerstaatlichen Recht die erforderlichen Maßnahmen, um die in diesem Kapitel aufgestellten Grundsätze für den Datenschutz zu verwirklichen.

(2) Jede Vertragspartei trifft diese Maßnahmen spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem dieses Übereinkommen für sie in Kraft tritt.

Artikel 5 Qualität der Daten

Personenbezogene Daten, die automatisch verarbeitet werden,

- a) müssen nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise beschafft sein und verarbeitet werden;
- b) müssen für festgelegte und rechtmäßige Zwecke gespeichert sein und dürfen nicht so verwendet werden, daß es mit diesen Zwecken unvereinbar ist;
- c) müssen den Zwecken, für die sie gespeichert sind, entsprechen, dafür erheblich sein und dürfen nicht darüber hinausgehen;
- d) müssen sachlich richtig und wenn nötig auf den neuesten Stand gebracht sein;

- e) müssen so aufbewahrt werden, daß der Betroffene nicht länger identifiziert werden kann, als es die Zwecke, für die sie gespeichert sind, erfordern.

Artikel 6 Besondere Arten von Daten

Personenbezogene Daten, welche die rassische Herkunft, politische Anschauungen oder religiöse oder andere Überzeugungen erkennen lassen, sowie personenbezogene Daten, welche die Gesundheit oder das Sexualleben betreffen, dürfen nur automatisch verarbeitet werden, wenn das innerstaatliche Recht einen geeigneten Schutz gewährleistet. Dasselbe gilt für personenbezogene Daten über Strafurteile.

Artikel 7 Datensicherung

Für den Schutz der personenbezogenen Daten, die in automatisierten Dateien/Datensammlungen gespeichert sind, werden geeignete Sicherungsmaßnahmen getroffen gegen die zufällige oder unbefugte Zerstörung, gegen zufälligen Verlust sowie unbefugten Zugang, unbefugte Veränderung oder unbefugtes Bekanntgeben.

Artikel 8 Zusätzlicher Schutz für den Betroffenen

Jedermann muß die Möglichkeit haben,

- a) das Vorhandensein einer automatisierten Datei/Datensammlung mit personenbezogenen Daten, ihre Hauptzwecke sowie die Bezeichnung, den gewöhnlichen Aufenthaltsort oder den Sitz des Verantwortlichen für die Datei/Datensammlung festzustellen;
- b) in angemessenen Zeitabständen und ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßige Kosten die Bestätigung zu erhalten, ob Daten über ihn in einer automatisierten Datei/Datensammlung mit per-

sonenbezogenen Daten gespeichert sind, sowie zu erwirken, daß ihm diese Daten in verständlicher Form mitgeteilt werden;

- c) gegebenenfalls diese Daten berichtigen oder löschen zu lassen, wenn sie entgegen den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts verarbeitet worden sind, welche die Grundsätze der Artikel 5 und 6 verwirklichen;
- d) über ein Rechtsmittel zu verfügen, wenn seiner Forderung nach Bestätigung oder gegebenenfalls nach Mitteilung, Berichtigung oder Löschung im Sinne der Buchstaben b und c nicht entsprochen wird.

Artikel 9 Ausnahmen und Einschränkungen

(1) Ausnahmen von den Artikeln 5, 6 und 8 sind nicht zulässig, abgesehen von den in diesem Artikel vorgesehenen.

(2) Eine Abweichung von den Artikeln 5, 6 und 8 ist zulässig, wenn sie durch das Recht der Vertragspartei vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige Maßnahme ist

- a) zum Schutz der Sicherheit des Staates, der öffentlichen Sicherheit sowie der Währungsinteressen des Staates oder zur Bekämpfung von Straftaten;
- b) zum Schutz des Betroffenen oder der Rechte und Freiheiten Dritter.

(3) Die Ausübung der Rechte nach Artikel 8 Buchstabe b, c und d kann durch Gesetz für automatisierte Dateien/Datensammlungen mit personenbezogenen Daten eingeschränkt werden, die Zwecken der Statistik oder der wissenschaftlichen Forschung dienen, wenn offensichtlich keine Gefahr besteht, daß der Persönlichkeitsbereich der Betroffenen beeinträchtigt wird.

Artikel 10 Sanktionen und Rechtsmittel

Jede Vertragspartei verpflichtet sich, geeignete Sanktionen und Rechtsmittel für Verletzungen der Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, welche die in diesem Kapitel aufgestellten Grundsätze für den Datenschutz verwirklichen, festzulegen.

Artikel 11 Weitergehender Schutz

Dieses Kapitel ist nicht so auszulegen, als ob es die Möglichkeit begrenze oder auf andere Weise beeinträchtige, daß eine Vertragspartei den Betroffenen ein größeres Maß an Schutz als das in diesem Übereinkommen vorgeschriebene gewährt.

Kapitel III Grenzüberschreitender Datenverkehr

Artikel 12 Grenzüberschreitender Verkehr personenbezogener Daten
und innerstaatliches Recht

(1) Werden personenbezogene Daten, die automatisch verarbeitet werden oder für eine solche Verarbeitung beschafft worden sind - mittels welcher Datenträger auch immer -, über die Staatsgrenzen hinweg weitergegeben, so finden die folgenden Bestimmungen Anwendung.

(2) Eine Vertragspartei darf allein zum Zweck des Schutzes des Persönlichkeitsbereichs von Betroffenen den grenzüberschreitenden Verkehr personenbezogener Daten in das Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei nicht verbieten oder von einer besonderen Genehmigung abhängig machen.

(3) Jede Vertragspartei ist jedoch berechtigt, von Absatz 2 abzuweichen,

- a) soweit ihr Recht für bestimmte Arten von personenbezogenen Daten oder automatisierten Dateien/Datensammlungen mit personenbezogenen Daten wegen der Beschaffenheit dieser Arten besondere Vorschriften enthält, es sei denn, die Vorschriften der anderen Vertragspartei sehen einen gleichwertigen Schutz vor;

- b) um zu verhindern, daß ihr Recht dadurch umgangen wird, daß eine Weitergabe aus ihrem Hoheitsgebiet in das Hoheitsgebiet einer Nichtvertragspartei auf dem Weg über das Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei erfolgt.

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

| | Seite |
|---|-------|
| 1. <u>Vorbemerkung</u> | 1 |
| 1.1 Gesetzgebung tut not | 1 |
| 1.2 Falsch verstandener Datenschutz | 3 |
| | |
| 2. <u>Polizei</u> | 6 |
| 2.1 Novellierung des Polizeirechts | 6 |
| 2.2 Musterentwurf | 7 |
| 2.3 Prüfungsergebnisse | 11 |
| 2.3.1 Aussonderungsprüffristen | 11 |
| 2.3.2 Datensicherung | 13 |
| | |
| 3. <u>Verfassungsschutz</u> | 15 |
| | |
| 4. <u>Einwohnermeldewesen</u> | 16 |
| 4.1 Änderungsbedürftigkeit des Bundes- melderechtsrahmengesetzes | 16 |
| 4.1.1 Allgemeines | 16 |
| 4.1.2 Hotel- und Krankenhausmeldepflicht | 16 |
| 4.2 Änderungsbedürftigkeit des Saarlän- dischen Meldegesetzes | 20 |
| 4.2.1 Land- und Stadtstreicher | 20 |
| 4.2.2 Auskunftsrecht des Betroffenen | 20 |
| 4.2.3 Seriennummer von Paß und Personal- ausweis | 21 |
| 4.2.4 Widerspruchsregelung | 22 |
| 4.2.5 Aushöhlung der melderechtlichen Über- mittlungssperren durch das Wahlrecht | 22 |

| | | |
|---------|--|----|
| 4.3 | Entwurf einer Meldedaten-Übermittlungsverordnung | 23 |
| 4.3.1 | Rechtsgrundlagenproblematik | 24 |
| 4.3.2 | Vollzugspolizei | 27 |
| 4.3.3 | Übergangslösungen | 29 |
| 4.3.4 | Fahndung und Fortschreibung der kriminalpolizeilichen Sammlungen | 30 |
| 4.3.5 | Ausländerbehörden | 32 |
| 5. | <u>Statistik</u> | 34 |
| 5.1 | Allgemeines | 34 |
| 5.2 | Volkszählung 1987 | 35 |
| 5.2.1 | Zählungstichtag und Regelungsbedarf für Bund und Länder | 35 |
| 5.2.2 | Notwendigkeit und Akzeptanz | 36 |
| 5.2.3 | Regelung und Organisation des Verfahrens | 37 |
| 5.2.3.1 | Erhebungsmerkmale und Hilfsmerkmale | 37 |
| 5.2.3.2 | Verwendungsverbote für den Verwaltungsvollzug | 38 |
| 5.2.3.3 | Erhebungsstellen | 38 |
| 5.2.3.4 | Kommunalstatistische Auswertungen der Volkszählung | 39 |
| 5.3 | Mikrozensus | 40 |
| 5.3.1 | Vorgeschichte | 40 |
| 5.3.2 | Mikrozensus 1985 | 42 |
| 5.4 | EG-Arbeitskräftestichprobe | 44 |
| 5.5 | Handels- und Gaststättenzählung | 45 |
| 5.6 | Hochschulstatistik | 48 |

B/2

| | | |
|-----|---|----|
| 5.7 | Anforderungen an ein Landesstatistikgesetz | 51 |
| 6. | <u>Rechtspflege</u> | 53 |
| 6.1 | Mitteilungen in Zivilsachen | 53 |
| 6.2 | Mitteilungen in Strafsachen | 54 |
| 6.3 | Mißbrauch eines Bundeszentralregisterauszuges | 54 |
| 6.4 | Austausch von Entscheidungen der Ehrengerichtshöfe der Oberlandesgerichte in Rechtsanwaltssachen durch die Generalstaatsanwälte | 56 |
| 6.5 | Geheimhaltung bei der Abgabe von Kirchengaustrittserklärungen | 57 |
| 7. | <u>Öffentlicher Dienst</u> | 59 |
| 7.1 | Einsichtsrecht in Personalnebenakten | 59 |
| 7.2 | Regelungsbedarf | 60 |
| 7.3 | Führung von Fahrtenbüchern zum Nachweis der dienstlich zurückgelegten Fahrkilometer | 63 |
| 7.4 | Informationsrecht des Gemeinderates in Personalangelegenheiten | 64 |
| 7.5 | Dienstvereinbarung über die Einführung eines Personalinformationssystems | 65 |
| 8. | <u>Verkehr</u> | 68 |
| 8.1 | Überprüfung der Führerscheininhaber nach Einweisung in eine psychiatrische Klinik | 68 |
| 8.2 | Verkehrszählung | 69 |
| 8.3 | Führerschein auf Probe | 72 |

| | | |
|------|--|-----|
| 9. | <u>Wirtschaft</u> | 75 |
| 9.1 | Verwaltungsvorschriften zum Gaststättengesetz | 75 |
| 9.2 | Gebrauchtwaren-, Edelmetall- und Altmetallhandel | 76 |
| 9.3 | Reisegewerbekarte für Ausländer | 78 |
| 9.4 | Nutzung von Mitgliederdaten der Industrie- und Handelskammer (IHK) zu Werbezwecken | 78 |
| 9.5 | Öffentliche Bestellung von Sachverständigen durch die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer | 81 |
| 9.6 | Eignungstests für Auszubildende | 82 |
| 9.7 | Zutrittsrechte von Energieversorgungsunternehmen | 84 |
| 9.8 | Kreditgewerbe: Schufa-Klausel | 85 |
| 10. | <u>Gesundheitswesen</u> | 90 |
| 10.1 | Allgemeines | 90 |
| 10.2 | AIDS | 90 |
| 10.3 | Malariakranke, Dialysepatienten, Arzneimittelnebenwirkungen, Perinatalogie | 92 |
| 10.4 | Blutspendezentrale | 96 |
| 11. | <u>Datenschutzprobleme in verschiedenen Bereichen</u> | 98 |
| 11.1 | Sozialdatenschutz bei der Wohngeldgewährung | 98 |
| 11.2 | Computerüberdeckendes Netz "CANTUS" | 101 |
| 11.3 | Schülerberichtsheft für Betriebspraktikum | 102 |

B/4

| | | |
|------|---|-----|
| 11.4 | Erhebungen zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung in Schulen | 104 |
| 12. | <u>Internationaler Datenschutz</u> | 106 |
| 13. | <u>Arbeitsbedingungen der Geschäftsstelle</u> | 107 |
| 14. | <u>Zusammenarbeit mit den öffentlichen Stellen</u> | 110 |

Anlagenverzeichnis:

- Anlage 1: EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 24. Januar 1985 über Anforderungen an Datenschutzregelungen im Polizeirecht
- Anlage 2: EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 13. September 1985 über Anforderungen an Datenschutzregelungen für den Verfassungsschutz
- Anlage 3: Anforderungen an ein Landesstatistikgesetz
- Anlage 4: BeschluÙ der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) vom 13. September 1985
- Anlage 5: Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten

B/6

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|--|
| aaO | am angegebenen Ort |
| ABl | Amtsblatt des Saarlandes |
| ÄK | Ärztekammer |
| AO | Abgabenordnung |
| | |
| BGBI | Bundesgesetzblatt |
| BDSG | Bundesdatenschutzgesetz |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BND | Bundesnachrichtendienst |
| BStatG | Bundesstatistikgesetz |
| BVerfGE | Bundesverfassungsgerichtsentscheid |
| BVerfSchG | Bundesverfassungsschutzgesetz |
| BZRG | Bundeszentralregistergesetz |
| | |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| | |
| GewO | Gewerbeordnung |
| GG | Grundgesetz |
| | |
| KpS | Kriminalpolizeiliche Sammlungen |
| KV | Kassenärztliche Vereinigung |
| | |
| MAD | Militärischer Abschirmdienst |
| MG | Saarländisches Meldegesetz |
| MiStra | Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen |
| MiZi | Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen |
| MRRG | Melderechtsrahmengesetz |

3/7

NJW Neue Juristische Wochenschrift

SaarLV Saarländische Landesverfassung
SDSG Saarländisches Datenschutzgesetz
SGB Sozialgesetzbuch
StGB Strafgesetzbuch
StPO Strafprozeßordnung
StVO Straßenverkehrsordnung
SZ Saarbrücker Zeitung

TB Tätigkeitsbericht

ZPO Zivilprozeßordnung