

LANDTAG DES SAARLANDES

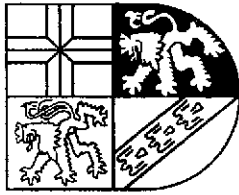
10. Wahlperiode

Drucksache 10/ 24 (9/2075)
26.01.89

A/1

SAARLAND

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DATENSCHUTZ



10. Tätigkeitsbericht
1988

ZEHNTER BERICHT

über die

Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz gemäß § 20
Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener
Daten bei der Datenverarbeitung
(Berichtszeitraum: 1. Januar 1988 bis 31. Dezember 1988)

Ausgegeben: 19.04.90

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

		Seite
1.	<u>Vorbemerkung</u>	1
2.	<u>Polizei</u>	6
2.1	"Steckbriefe" im Winterberg- Krankenhaus	6
2.2	Arbeitgeberauskünfte über Arbeits- und Verdienstverhältnisse	9
2.3	Mitteilungen über das Strafverfahren per Postkarte	10
2.4	Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister	11
3.	<u>Justiz</u>	15
3.1	Betreuungsgesetz	15
3.2	Übersendung von Arbeitsgerichtsakten an Sozialleistungsträger	16
3.3	Übersendung des Scheidungsurteils an den Dienstherrn	18
3.4	Auskünfte über Strafgefangene	19
4.	<u>Personal-Computer (PC) und Klein- rechner</u>	21
4.1	Zur Situation	21
4.2	Risiken	22
4.3	Entwicklungsstand in den Geschäfts- bereichen	24
4.3.1	Universitätskliniken im Landes- Krankenhaus	24
4.3.2	Kriminalpolizei	26
4.3.3	Staatsanwaltschaft	29
4.4	Denkanstöße für Datensicherungs- konzepte	30

A/3

5.	<u>Neue Medien</u>	36
5.1	Postreform und "Privatisierung" des Datenschutzes	36
5.2	Telekommunikationsordnung (TKO) und Grünbuch der Europäischen Gemeinschaft	37
6.	<u>Statistik</u>	39
6.1	Volkszählung'87	39
6.1.1	Folgemaßnahmen und Restfunktionen der örtlichen Erhebungsstellen	39
6.1.2	Vernichtung der Erhebungsunterlagen und Verfremdung der Ordnungsnummern	40
6.1.3	Kommunale Statistikdienststellen	43
6.2	Entwurf eines Landesstatistikgesetzes	46
7.	<u>Öffentlicher Dienst</u>	52
7.1	Telefonnebenraten	52
7.2	Personalinformationssystem DIAPERS	54
8.	<u>Gesundheit</u>	59
8.1	Krankheitsregister	59
8.2	Rettungsleitstelle	62
8.3	Jugendärztliche Untersuchungen	65
8.4	Patientenunterlagen	66
8.5	Offenbarung von Arztdaten gegenüber den Meldebehörden	67
8.6	AIDS	68
9.	<u>Soziales</u>	70
9.1	Mitwirkungspflicht und Mitwirkungs- recht des Sozialhilfeempfängers	70
9.2	Datenschutz verhindert nicht Sozial- tarif	72
9.3	Kindergärten	73

A/4

Drucksache 10/24 (9/2075) Landtag des Saarlandes - 10. Wahlperiode -

10.	<u>Wirtschaft</u>	74
10.1	Novellierungsbedarf für gewerbe- rechtliche Vorschriften	74
10.2	Meldung von Bußgeldbescheiden an die Handwerkskammer	75
10.3	Weitergabe von Schuldnerlisten durch die Industrie- und Handelskammer	76
10.4	Landesweite Automation der Schorn- steinfeger-Kehrbücher	79
11.	<u>Gemeinden</u>	81
11.1	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalen Selbstverwaltungs- gesetzes	81
11.2	Entwurf einer Kommunalwahlordnung	82
12.	<u>Novellierung des Saarländischen Universitätsgesetzes</u>	87
13.	<u>Städtebauforderung und Sanierung</u>	89
14.	<u>Steuerdaten-Abruf-Verordnung</u>	92
15.	<u>Sonstiges</u>	94
15.1	Briefdrucksache und Briefgeheimnis	94
15.2	Sicherung des Adoptionsgeheimnisses	95
16.	<u>Bilanz</u>	97
16.1	Entsorgung von Schriftgut (9. TB, Tz. 11.1)	97
16.2	Veröffentlichung von Entmündigungs- entscheidungen (8. TB, Seite 61)	98

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1988 - Polizeiliche Datenverarbeitung bis zum Erlaß bereichsspezifischer gesetzlicher Regelungen

Anlage 2: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4./5. Mai 1987 zur Neukonzeption des Ausländerzentralregisters

Anlage 3: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988 - Datensicherheit beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen

Anlage 4: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988 - Sicherstellung des Datenschutzes bei der Poststrukturreform

Anlage 5: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988 - Aktuelle Probleme des Datenschutzes in der Telekommunikation

Anlage 6: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988 zum Entwurf einer Steuerdaten-Abruf-Verordnung - StDAV - (Stand 9.6.1988)

Anlage 7: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes vom 15. März 1988

Anlage 8: Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung (Landtag des Saarlandes) über die Beratung des gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 des Datenschutzgesetzes vorgelegten Sechsten Berichtes über die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz (Lt-Drucksache 9/1110(9/4))

Anlage 9: Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung (Landtag des Saarlandes) über die Beratung des gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 des Datenschutzgesetzes vorgelegten Siebenten Berichts über die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz (Lt-Drucksache 9/1850 (9/468))

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt
APIS	Arbeitsdatei Personen Institutionen Sachen
AuslG	Ausländergesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKA	Bundeskriminalamt
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Bt-Drucksache	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
GG	Grundgesetz
GMB1	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung
HIV	Human Immunodeficiency Virus
KPA	Kriminalpolizeiamt
LOG	Landesorganisationsgesetz
Lt-Drucksache	Landtagsdrucksache

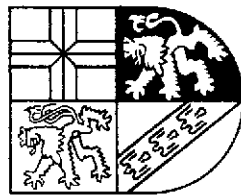
A/9

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PC	Personal-Computer
SDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SKHG	Saarländisches Krankenhausgesetz
SPUDOK	Spurendokumentationssystem
StDAV	Steuerdatenabrufverordnung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
TKO	Telekommunikationsordnung
TB	Tätigkeitsbericht
Tz	Teilziffer
VZG	Volkszählungsgesetz 1987
ZPO	Zivilprozeßordnung

A/1

SAARLAND

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DATENSCHUTZ



1. Vorbemerkung

Spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BverfGE 65,1) steht fest, daß Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben. Obgleich seit dieser Entscheidung bereits mehr als fünf Jahre vergangen sind, fehlen auch heute noch weitgehend die vom Bundesverfassungsgericht für notwendig erachteten, bereichsspezifischen Regelungen für die Datenverarbeitung. Allerdings wurde im Saarland bereits im Jahre 1984 das Schulordnungsgesetz verabschiedet, das den datenschutzrechtlichen Anliegen weitgehend Rechnung trägt. Aus dem Katalog der vorliegenden Gesetzesprojekte, die ich den Ressorts Anfang 1985 vorgelegt habe (vgl. 7. TB Tz. 1.1), ist bisher lediglich die Novellierung des Krankenhausgesetzes verwirklicht worden. Zwar liegen weitere Entwürfe insbesondere für ein Polizei- und ein Datenschutzgesetz vor, die auf eine Verabschiedung innerhalb dieser Legislaturperiode hoffen lassen. Für andere Bereiche, wie etwa die Informationsverarbeitung im Landesamt für Verfassungsschutz, in den Gesundheitsämtern und im Zusammenhang mit der Versorgung psychisch Kranker und Süchtiger, sind bisher nicht einmal Vorentwürfe der zuständigen Ressorts erarbeitet. Das Archivwesen muß im Landesbereich auf eine eindeutige Rechtsgrundlage gestellt und die Rechtsvorschriften für das Meldewesen müssen - hierfür hat auch der Innenausschuß des Landtages votiert (Anlage 9, Tz. 4.3) - fortgeschrieben werden.

Defizite bestehen vor allem für die Datenverarbeitung der Sicherheitsbehörden. Die Novelle zum Saarländischen Polizeigesetz ist allerdings bereits beim Landtag eingebracht; die Beratungen stehen kurz bevor. Das

10. Tätigkeitsbericht

1988

Bundeskabinett hat zwar Ende 1988 nach einem vergeblichen Anlauf in der letzten Legislaturperiode erneut beschlossen, die sogenannten "Sicherheitsgesetze" den gesetzgebenden Körperschaften zuzuleiten. Das "Paket" umfaßt neben dem Entwurf zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes Regelungen für die Nachrichtendienste des Bundes. Die früher geäußerte Kritik hat aus datenschutzrechtlicher Sicht (vgl. meinen 7. TB Tz. 1.1, 1.3, 1.4) in wesentlichen Punkten an Aktualität nichts eingebüßt. Äußerungen von führenden Politikern deuten auf schwierige Beratungen in den parlamentarischen Gremien hin. Die Arbeiten an der Strafprozeßordnung, die die Informationsverarbeitung der Staatsanwaltschaft und der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung regeln soll, ziehen sich bereits über mehrere Jahre hin, ohne daß es gelungen ist, einen Gesetzentwurf in das Gesetzgebungsverfahren zu geben. Es ist daher völlig offen, ob mit einer Novellierung der Strafprozeßordnung noch in dieser Legislaturperiode des Bundestages gerechnet werden kann. Ebenso wenig läßt sich absehen, ob die Gesetze über die Verarbeitung personenbezogener Daten beim Bundeskriminalamt, bei den Grenzschutzbehörden und für die Überprüfung der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes ("Geheimdienstgesetz") noch verabschiedet werden. Bisher liegt lediglich ein Referentenentwurf für den Bereich des Bundeskriminalamtes vor. Regelungsdefizite sind auch in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung festzustellen (vgl. die Übersicht 7. TB Anlage 5). Der Unterausschuß für Datenschutz hat sich auf meine Anregung hin insbesondere dafür ausgesprochen, daß die Landesregierung die Fortschreibung der bundesrechtlicher Regelungen im Gewerbebereich unterstützt.

Bisher konnte dieser Zustand fehlender gesetzlicher Regelungen auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur "Übergangszeit" unter

Beachtung gewisser Einschränkungen hingenommen werden. Solche Übergangsfristen hat das Bundesverfassungsgericht dann ausnahmsweise anerkannt, wenn sich die Notwendigkeit von gesetzlichen Regelungen erst aufgrund einer gewandelten Verfassungsinterpretation ergeben hat und eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen vermieden werden konnte, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige Zustand (BVerfGE 33,1, 13; 41,251, 267; 58, 257, 280 ff). Die Übergangsfrist wird dem Gesetzgeber eingeräumt, um ihm ausreichend Zeit für die Beratung und den Erlass der erforderlichen gesetzlichen Vorschriften zu geben.

Datenverarbeitung auf der Grundlage dieser Übergangsrechtssprechung ist jedoch nicht zeitlich unbegrenzt zulässig. Es steht außer Zweifel, daß der Gesetzgeber gehalten ist, so schnell wie möglich verfassungsgemäße Zustände herzustellen. Ob Bundes- und Landesgesetzgeber diesem Gebot hinreichend Rechnung getragen haben, erscheint zweifelhaft, nachdem mehr als fünf Jahre nach dem Erlass des Volkszählungsurteils - von einzelnen Bereichen abgesehen - hinreichende gesetzlichen Grundlagen für die Datenverarbeitung der öffentlichen Verwaltung noch fehlen. Nach der Rechtsprechung jedenfalls einer Reihe von Verwaltungsgerichten ist die Übergangsfrist abgelaufen. Bürgern, die auf Löschung der von ihnen gespeicherten Daten geklagt haben, ist mangels gesetzlicher Grundlagen für die Datenverarbeitung ein Lösungsanspruch zugebilligt worden. Auch das Verwaltungsgericht des Saarlandes hat in einer Entscheidung vom 02.10.1987 (Az.: 5 K 253/86, nicht veröffentlicht) zugunsten eines Bürgers entschieden und das Kriminalpolizeiamt des Saarlandes verpflichtet, die von dem Betroffenen gespeicherten kriminalpolizeilichen Merkblätter zu vernichten, da für diese Form der Datenverarbeitung keine hinreichende gesetzliche Grundlage besteht. Das Oberlandesgericht Frank-

furt hat in seinem vielbeachteten Beschluß vom 14.07.1988 (vgl. NJW 1989, 47) zwar einen Lösungsanspruch bezüglich der in der zentralen Namenskartei der Staatsanwaltschaft gespeicherten Daten abgelehnt, gleichzeitig aber deutlich gemacht, daß diese Datenverarbeitung derzeit ohne gesetzliche Grundlage erfolgt und nur noch für eine begrenzte Übergangszeit hinnehmbar ist. Nach Auffassung des Gerichts endet die Übergangszeit mit der derzeitigen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages.

Das Ende der derzeit laufenden Legislaturperiode markiert einen Zeitpunkt, der für Bund und Land von wesentlicher Bedeutung für die Zulässigkeit der Informationsverarbeitung sein wird. Die Novellierung der Datenschutzgesetze allein vermag den Regelungsbedarf jedenfalls nicht auszugleichen, da ihnen bezüglich eine ergänzende Funktion zukommt.

Die Anerkennung eines "Übergangsbonus" hatte bisher schon zur Folge, daß innerhalb der Übergangsfrist die bisherige Regelung nicht ohne weiteres anwendbar bliebe. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 41/ 251 ff, 267) ausgeführt:

"Bis zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes durch den Gesetzgeber reduzieren sich vielmehr die Befugnisse der Behörden und Gerichte zu Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Positionen auf das, was im konkreten Fall für die geordnete Weiterführung eines funktionsfähigen Betriebes unerlässlich ist."

Insbesondere gehört dazu die weitere Prüfung - wie das Gericht weiter ausführt -, "ob nicht unter Berücksichtigung der gegebenen Verhältnisse eine bislang nicht vorgesehene schonendere Maßnahme ausreicht." Vor allem ist Zurückhaltung bei informationellen Eingriffen

geboten, die schon bisher nicht durch Rechtsvorschrift gedeckt waren. Zurückhaltung ist insbesondere bei der Einrichtung neuer Automationsprojekte geboten; wegen ihres Gefährdungspotentials sollten sie nur aufgrund klarer, gesetzlicher Regelungen zugelassen werden.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat sich mit der Frage des "Übergangsbonus" im Polizeibereich beschäftigt und die in der Anlage 1 beigefügte EntschlieÙung gefaÙt.

2. Polizei

2.1 "Steckbriefe" im Winterbergkrankenhaus

Im Winterbergkrankenhaus der Landeshauptstadt Saarbrücken hat sich ein Vorgang ereignet, der auch in der Öffentlichkeit für Aufsehen gesorgt hat. An offiziellen Anschlagtafeln der Klinik tauchten steckbriefartige Aushänge von einem Patienten des Krankenhauses auf. Bei dem Betroffenen handelte es sich um einen ehemaligen Strafgefangenen, dem nach Verbüßung eines Großteils seiner Strafe Haftverschonung gewährt worden war. Im Krankenhaus herrschte Unruhe unter dem Personal, weil befürchtet wurde, der Betroffene könne erneut Straftaten begehen.

Dies führte dazu, daß eine Mitarbeiterin der Krankenhausverwaltung beim zuständigen Polizeiposten Fahndungsfotos anforderte, um den Mann an ausgewählten Stellen der Klinik "vertraulich kenntlich zu machen". Der Polizeiposten besorgte diese Fotos vom Kriminalpolizeiamt des Saarlandes und gab sie an das Krankenhaus weiter. Dort wurden Fotokopien für das Direktorium, zu dem auch der Leiter des Pflegedienstes gehört, und die Pforte gefertigt. Der Pflegedienstleiter versah die für ihn bestimmte Kopie mit dem Zusatz "sobald er auftaucht, Augen auf, allen Stationen vorlegen, R". Im weiteren Ablauf gelangte dieser "Steckbrief" 25-fach in die Stationen und wurde dort, von einigen Fällen abgesehen, in denen die Chefärzte einschritten, ausgehängt. Unklar blieb allerdings, wer für die Verteilung der Fotokopien verantwortlich war. In seiner dienstlichen Äußerung hat der Pflegedienstleiter erklärt, er habe seinen handschriftlichen Vermerk lediglich einigen Mitarbeitern der Pflegedienstleitung gezeigt und seine Kopie dann zu den Akten genommen. Ob dies zutreffend ist, bleibt angesichts der anderslautenden Weisung auf der Fotokopie fraglich.

In datenschutzrechtlicher Hinsicht offenbart der Vorgang eine Reihe von schwerwiegenden Verstößen, die vor allem auch im Hinblick auf die anstehende Novellierung des Polizeigesetzes nicht ohne Brisanz sind. So erscheint bereits zweifelhaft, ob die Lichtbilder vom Kriminalpolizeiamt überhaupt hätten an den Polizeiposten weitergeleitet werden dürfen. Die Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS-Richtlinien), auf die mangels einer gesetzlichen Grundlage derzeit noch abgestellt werden muß, erlauben eine Datenübermittlung zwischen Polizeibehörden - als solche stellt sich die Weitergabe der Lichtbilder dar -, wenn der Anlaß der Anfrage der Übermittelnden Stelle genannt wird. Obgleich hierdurch die Voraussetzungen einer Datenübermittlung polizeintern verbindlich festgelegt sind, weicht die Praxis im Kriminalpolizeiamt bei der Übersendung von Lichtbildern hiervon ab. Die Gründe für die Übersendung werden nämlich regelmäßig nicht hinterfragt. Auch in diesem Fall ist eine Nachfrage unterblieben. Überprüft wurde lediglich die Identität des Anfragenden als Polizeibeamter.

Diese Verfahrensweise, die ich in meiner Stellungnahme gegenüber dem Kriminalpolizeiamt bereits gerügt habe, erscheint umso unbefriedigender, als polizeiliche Lichtbilder regelmäßig aus einer erkennungsdienstlichen Behandlung stammen, somit das Ergebnis einer den Betroffenen besonders belastenden Zwangsmaßnahme sind. Derartige Lichtbilder sind daher besonders sensible Daten, die entsprechend sorgsam verwahrt werden müssen. Es geht nicht an, daß Daten aus diesem Bereich ohne besondere Prüfung an andere Stellen übermittelt werden.

Bereits in meinem 8. Tätigkeitsbericht (Tz. 2.1.5 Seite 35) habe ich kritisiert, daß die Entnahme von

Lichtbildern durch das Kriminalpolizeiamt nicht dokumentiert wird. Zwar könnten Mißbräuche auch dann nicht völlig ausgeräumt werden. Die Dokumentation kann jedoch dazu führen, daß die Voraussetzungen des Übermittlungersuchens genauer geprüft und die empfangende Stelle vermerkt wird.

Auch die Weitergabe der Lichtbilder durch den Polizeiposten an das Winterbergkrankenhaus halte ich schon mit Rücksicht auf das derzeit geltende allgemeine Datenschutzgesetz für rechtswidrig. Die KpS-Richtlinien verweisen für die Weitergabe von personenbezogenen Informationen an andere öffentliche Stellen - das Winterbergkrankenhaus wird als Eigenbetrieb der Stadt Saarbrücken geführt - auf das Saarländische Datenschutzgesetz. Danach ist eine Datenübermittlung dann zulässig, wenn die übermittelten Informationen zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich sind. Nicht einmal diese allgemeinen Voraussetzungen für eine rechtmäßige Datenübermittlung, die mangels einer bereichsspezifischen gesetzlichen Regelung hilfsweise herangezogen wurden, liegen vor. Zweck der Übersendung der Lichtbilder war es, der Klinik eine Identifizierung und Überwachung des Betroffenen zu ermöglichen. Ein solches "polizeiliches" Vorgehen gehört aber zweifelsohne nicht zu den Aufgaben eines Krankenhauses.

Auch die Weitergabe der Fotos innerhalb der Klinik und das Aushängen der "Steckbriefe" war rechtswidrig. Der Betroffene wurde durch diese Maßnahmen in höchstem Maße in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt. Weder waren Anhaltspunkte dafür vorhanden, daß der Betroffene erneut strafbare Handlungen begangen hat, noch waren Anhaltspunkte ersichtlich, daß irgendwelche Straftaten durch die Kenntnis seines Aussehens zukünftig hätten vermieden werden können. Das völlige Außerachtlassen der Inter-

essen des Betroffenen erscheint auch mit Rücksicht auf seine schwere Erkrankung, die einen Krankenhausaufenthalt erforderte, umso unverständlicher, als der Betroffene seit seiner Entlassung aus der Justizvollzugsanstalt strafrechtlich nicht mehr in Erscheinung getreten ist und die Vorgehensweise geeignet ist, seine Resozialisierung zu gefährden.

Von daher ist es zu begrüßen, daß die Stadt Saarbrücken die Vorgänge im Winterbergkrankenhaus mißbilligt und das Verhalten der beteiligten Mitarbeiter offiziell gerügt hat. Bedauerlich ist allerdings, daß die für die Weitergabe verantwortlichen Bediensteten nicht ermittelt werden konnten und das staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren mittlerweile eingestellt wurde. Zu hoffen bleibt, daß ähnliche Vorgänge sich nicht wiederholen. In meinen Stellungnahmen an die verantwortlichen Stellen der Polizei habe ich jedenfalls darauf gedrängt, durch eine Verbesserung der Verfahrensvoraussetzungen auszuschließen, daß Erkenntnisse aus erkennungsdienstlichen Maßnahmen an Außenstehende gelangen können. Über Disziplinarmaßnahmen ist nichts bekannt geworden.

2.2 Arbeitgeberauskünfte über Arbeits- und Verdienstverhältnisse

Wer sich seiner gesetzlichen Unterhaltspflicht entzieht, macht sich strafbar. Erfast werden vor allem die Fälle einer Unterhaltspflichtverletzung gegenüber Ehegatten und Kindern. Da eine Bestrafung aber nur in Betracht kommt, wenn der Unterhaltspflichtige leistungsfähig ist, sind die Strafverfolgungsbehörden vor allem auf Auskünfte der Arbeitgeber angewiesen. In der Vergangenheit verwendete die Polizei zur Erleichterung ihrer Ermittlungsarbeit einen Fragebogen, der sich an den mutmaßlichen Arbeitgeber des Beschuldigten richtete-

te. Dieser Fragebogen enthielt neben einer Reihe von Fragen nach Art, Umfang und Entlohnung des Arbeitsverhältnisses auch Fragen, deren Zusammenhang mit der Aufklärung des Vergehens nicht ersichtlich war.

Nachdem ich durch einen Petenten auf den Fragebogen aufmerksam gemacht worden war, habe ich den Minister des Innern darauf hingewiesen, daß ich die auf dem Fragebogen enthaltenen Fragen nach der "Arbeitsmoral", wegen ihrer Unbestimmtheit für unzulässig halte. Zudem habe ich gerügt, daß der Fragebogen bei den Adressaten den unzutreffenden Eindruck erwecken könnte, sie seien zur Auskunftserteilung verpflichtet. Dies trifft aber gerade auf Zeugenaussagen gegenüber der Polizei nicht zu. Richtig ist zwar, daß die Aussage eines Zeugen in bestimmten Fällen durch die Staatsanwaltschaft erzwungen werden kann, dies ändert jedoch nichts daran, daß der Zeuge aus der bisherigen Formulierung des Fragebogens den unzutreffenden Eindruck gewinnen konnte, er sei bereits gegenüber der Polizei zur Aussage verpflichtet. Ich habe daher gefordert, daß der Fragebogen um eine Klarstellung ergänzt wird, daß eine derartige Verpflichtung nicht besteht.

In seiner Stellungnahme hat der Minister des Innern mitgeteilt, daß auch nach seiner Auffassung der beanstandete Fragebogen nicht mehr den heutigen datenschutzrechtlichen Erfordernissen entspricht und zukünftig in dieser Form nicht mehr verwandt wird.

2.3 Mitteilungen über das Strafverfahren per Postkarte

Ein Petent hat darüber Beschwerde geführt, daß die Abgabe des Ermittlungsverfahrens an die Staatsanwaltschaft seinem Arbeitgeber, der Anzeige gegen ihn erstattet hatte, von der Polizei mittels einer Postkarte unter Nennung seines Namens mitgeteilt wurde. Durch

diese Form der Versendung erfuhr eine Reihe von Mitarbeitern des Unternehmens erstmals von dem laufenden Verfahren gegen den Betroffenen. Nachdem der Minister des Innern auf meine Anfrage zunächst behauptet hatte, eine derartige Verfahrensweise werde beim Kriminalpolizeiamt des Saarlandes nicht praktiziert, rechtfertigte er sich nach Vorlage der entsprechenden Postkarte mit einem "einmaligen Büroversehen". Grundsätzlich bestehe die Anweisung, Postsendungen mit datenschutzrelevantem Inhalt verschlossen zu versenden.

Mit dieser Stellungnahme habe ich mich nicht zufrieden gegeben, sondern darauf gedrängt, zum Ausschluß zukünftiger "Büroversehen" ein standardisiertes Schreiben vorzusehen. Bei dieser Form der Benachrichtigung ist von vornherein eine offene Versendung ausgeschlossen. Erfreulicherweise hat der Minister des Innern diesen Vorschlag aufgegriffen. Ein entsprechender Erlaß des Kriminalpolizeiambtes ist mir zwischenzeitlich zur Kenntnis gebracht worden. Ich habe verlangt, daß durch entsprechende Adressierungszusätze sichergestellt wird, daß die Mitteilung dem Empfänger persönlich, also etwa dem Betriebsinhaber oder dem Chef der Personalabteilung, ungeöffnet vorgelegt wird.

2.4 Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister

Das vom Bundesverwaltungsamt in Köln geführte Ausländerzentralregister ist in den vergangenen Jahren zu einem umfassenden, automatisierten Informationssystem ausgebaut worden, das dem Vollzug des Ausländer- und Asylrechts dienen soll. Derzeit umfaßt das Register Daten von über 10 Millionen Ausländern; mehr als doppelt so viele, wie derzeit in der Bundesrepublik leben. Erfasst sind vor allem Nichtdeutsche, die sich auf Dauer oder vorübergehend in der Bundesrepublik aufhal-

ten oder aufhielten; außerdem Asylsuchende und Ausländer, gegen deren Einreise Bedenken bestehen, die zur Festnahme oder Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben sind oder deren Erfassung zur Bekämpfung des Terrorismus für erforderlich gehalten wird. Datenlieferanten sind insbesondere alle Ausländerbehörden, Grenzpolizeidienststellen, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, das Bundeskriminalamt, Staatsanwaltschaften, Vertriebenen- und Einbürgerungsbehörden sowie in bestimmten Fällen - etwa bei der Terrorismusbekämpfung - auch das Bundesamt für Verfassungsschutz oder der Bundesnachrichtendienst. Angegeschlossen sind auch 60 bundesdeutsche Konsulate oder Botschaften, die den größten Teil der Sichtvermerke für die Einreise in die Bundesrepublik bearbeiten. Zugriffsberechtigt sind neben den datenliefernden Stellen vor allem die Polizei, der Grenzschutz, die Ausländerbehörden, aber auch sonstige öffentliche Stellen. Da dieselben Behörden datenliefernde und datenempfangende Stellen sind, findet ein umfassender Datenaustausch statt.

Eine gesetzliche Grundlage für diese Datenverarbeitung fehlt bisher. Ich habe es daher begrüßt, daß der Bundesminister des Innern im vergangenen Jahr den Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister vorgelegt hat; gleichzeitig habe ich in meiner Stellungnahme gegenüber dem Minister des Innern die Mängel des Gesetzentwurfs aufgezeigt.

Der Gesetzentwurf bedarf einer umfassenden Überarbeitung. So können beispielsweise wegen sog. "Einreisebedenken" belastende Vorgänge im Umfeld des Ausländers erfaßt werden, die noch keine ausländerrechtlichen Maßnahmen ausgelöst haben. Der Mangel an Bestimmtheit des Gesetzes kann zu Diskriminierungen führen, zumal allein auf der Grundlage der Registerdaten Entscheidungen getroffen werden können, ohne daß die zugrunde

liegenden Akten und Unterlagen herangezogen werden müssen. Generalklauselartige Ermächtigungen und unbestimmte Rechtsbegriffe müssen derart präzisiert werden, daß für die betroffenen Ausländer erkennbar ist, welche personenbezogenen Daten zu welchen Zwecken und von welchen Behörden verarbeitet werden. Es ist nicht einmal auszuschließen, daß Aussiedler deutscher Volkszugehörigkeit wenigstens Übergangsweise wegen ihrer ausländischen Staatsbürgerschaft im Ausländerzentralregister erfaßt werden. Dessen ungeachtet haben auch die ausländischen Mitbürger einen Anspruch darauf, daß das durch die Verfassung verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung garantiert bleibt und Eingriffe in diese Grundrechtsposition daher nur aufgrund einer der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügenden gesetzlichen Grundlage erfolgen dürfen. Der Gesetzentwurf genügt in seiner derzeitigen Fassung diesen Anforderungen nicht.

Problematisch ist der Umfang der zugelassenen Benutzung des Registers. Nach dem Gesetzentwurf können nicht nur öffentliche Stellen in großzügiger Weise Auskünfte erlangen, sondern auch Privatpersonen, wenn sie ein berechtigtes Interesse darlegen. Auf die hieraus resultierende Gefahr eines "bundesweiten, zentralen Melderegisters für Ausländer" hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten bereits in ihrer Entscheidung vom Mai 1987 (Anlage 2) hingewiesen.

Strukturelle Schwachpunkte des Entwurfes sind das Fehlen von Regelungen über die Aufbewahrungsdauer und Löschung von Daten, die Protokollierung von Datenübermittlungen für Kontrollzwecke sowie die unzureichende gesetzliche Festschreibung von Auskunftsrechten. Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, den besonderen Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung durch organisatorische und verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen vorzubaugen, (BVerfGE 65, 1, 44)

trägt der Gesetzentwurf damit nur unzureichend Rechnung.

Darüberhinaus habe ich auf Bedenken gegen die vorgesehenen Möglichkeiten zur Einrichtung von Direktabrufsystemen hingewiesen. Insbesondere ist nicht einzusehen, warum Behörden, die nicht zur Abwehr konkreter Gefahren oder zur Strafverfolgung tätig werden, nicht auf eine schriftliche oder telefonische Auskunftseinholung beim Ausländerzentralregister beschränkt sind. Dies gilt um so mehr, als nach meinem Kenntnisstand bereits derzeit ein Telefondienst rund um die Uhr eingerichtet ist.

3. Justiz

3.1 Betreuungsgesetz

Im Berichtszeitraum wurde mir der vom Bundesminister der Justiz in Zusammenarbeit mit einer interdisziplinär besetzten Arbeitsgruppe erarbeitete Diskussionsentwurf eines Gesetzes über die Betreuung Volljähriger (Betreuungsgesetz -BtG-) vorgelegt. Gegenstand des Entwurfs ist eine Neuregelung des Rechts der Entmündigung, der Vormundschaft über Volljährige und der Gebrechlichkeitspflegschaft. An die Stelle von Entmündigung, Vormundschaft und Gebrechlichkeitspflegschaft soll die "Betreuung" treten. Nach dem Entwurf soll ein Betreuer bestellt werden, wenn eine Person aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung nicht in der Lage ist, ihre Angelegenheiten zu regeln. Mit der Veränderung in der Begrifflichkeit soll auch eine inhaltliche Änderung einhergehen.

In meiner Stellungnahme habe ich mich insbesondere mit den Aufgaben und Befugnissen der Betreuungsbehörde befaßt. Zu ihren Aufgaben gehört es, die Informationen für die vormundschaftsgerichtlichen Entscheidungen zu liefern. Von der Betreuungsbehörde geht also vielfach die Initiative für weitreichende Betreuungsmaßnahmen aus. Der Entwurf überläßt es dem Landesgesetzgeber, ob er eine spezielle Behörde für Betreuungsangelegenheiten einrichtet oder ob er die Aufgaben etwa den Jugendämtern überträgt.

Wegen der Tiefe des Eindringens in die persönlichen Verhältnisse und die Intimsphäre des Betroffenen bedarf die Informationserhebung und -verarbeitung dieser Behörde einer möglichst konkreten gesetzlichen Ermächtigung. Anzeigerechte und Unterstützungspflichten gegenüber dem Vormundschaftsgericht wurden bisher nur

pauschal formuliert; eine eventuelle eigene Ermittlungsbefugnis der Behörde wird weitgehend im unklaren gelassen. Die Voraussetzungen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten der Betroffenen sollten möglichst genau definiert werden. Die Datenerhebung und -verarbeitung sollte erst zulässig sein, wenn gewichtige Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß der Betroffene betreuungsbedürftig ist. Es muß verhindert werden, daß bei den Behörden Unterlagen und Akten über Vorgänge entstehen, die den Betroffenen erheblich belasten können, ohne daß hinreichende Anhaltspunkte für eine vormundschaftsgerichtliche Maßnahmen gegeben sind.

Kritisch auseinandergesetzt habe ich mich mit der vorgesehenen Befugnis anderer Behörden, dem Vormundschaftsgericht Tatsachen mitzuteilen, die nach Einschätzung der Behörde die Bestellung eines Betreuers erfordern. Eine uneingeschränkte Unterrichtung über Vorkommnisse kann jedenfalls zu einer Atmosphäre des Mißtrauens gegenüber Behörden führen.

3.2 Übersendung von Arbeitsgerichtsakten an Sozialleistungsträger

Bereits häufiger hatte ich mich mit der Frage zu beschäftigen, in welchem Umfang personenbezogene Daten aus Gerichtsakten für andere Zwecke verwendet werden dürfen (vgl. zur Auswertung von Gerichtsakten für wissenschaftliche Zwecke meinen 9. TB Tz. 8.1 und 8.2). Vom Präsidenten des Landesarbeitsgerichts Saarland wurde ich nunmehr um Stellungnahme gebeten, ob und in welchem Umfang Sozialleistungsträgern Akteneinsicht gewährt werden dürfe. Gerade in der Praxis der Arbeitsgerichte hat sich gezeigt, daß vor allem Arbeitsämter und Krankenkassen ein großes Interesse daran haben, nicht nur den Ausgang des Rechtsstreits

sondern auch den weiteren Akteninhalt zu erfahren, etwa um Hinweise für Erstattungsansprüche gegen einen der am Prozeß beteiligten Arbeitnehmer oder Arbeitgeber zu erhalten. Arbeitsgerichtsakten enthalten jedoch regelmäßig eine Fülle von persönlichen Daten der beteiligten Parteien.

Die Vorschrift des § 299 Abs. 2 ZPO, die im Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit entsprechend anzuwenden ist, läßt die Gewährung von Akteneinsicht oder die Fertigung von Aktenauszügen zu, wenn der Sozialleistungsträger ein "rechtliches Interesse" glaubhaft macht. Die Formulierung ist im Hinblick auf die Sensibilität der Sozialdaten zu weit gefaßt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil festgestellt, daß es mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar ist, wenn der Bürger nicht mehr wissen kann, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß. Es hat hieraus den Schluß gezogen, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten nur dann zulässig ist, wenn der Gesetzgeber den Verwendungszweck präzise bestimmt. Was jedoch unter dem "rechtlichen Interesse" eines Sozialleistungsträgers zu verstehen ist, bleibt offen. Die Vorschrift läßt insbesondere die gebotene Abwägung zwischen den schutzwürdigen Belangen des betroffenen Sozialleistungsberechtigten und den Interessen der Sozialleistungsträger vermissen. Informationen zwischen Sozialleistungsträgern dürfen nach den Regeln des zehnten Buches des Sozialgesetzbuches nur in geringerem Umfang ausgetauscht werden, als sie möglicherweise nach § 299 Abs. 2 ZPO von den Gerichten gegenüber Sozialleistungsträgern offenbart werden dürften. Als Maßstab für eine verfassungskonforme Interpretation müssen die Vorschriften des Sozialgesetzbuches über den Schutz von Sozialdaten herangezogen werden.

3.3 Übersendung des Scheidungsurteils an den Dienstherrn

Eine Reihe von Beschwerden erreichte mich wiederum aus dem Kreis der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Ein Beamter mußte erfahren, daß das Familiengericht das ungekürzte Urteil über die Scheidung seiner Ehe unmittelbar seinem Dienstherrn übersandte und dieses seine Intimsphäre in besonderer Weise berührende Dokument auf diesem Wege in seine Personalakte gelangte. Das Urteil war zur Berechnung und Aufteilung der Anwartschaften auf Altersversorgung zwischen den früheren Ehegatten durch den Dienstherrn des Petenten übersandt worden.

Der Dienststelle des Beamten hätte jedoch zu diesem Zweck statt des vollständigen Urteils lediglich die den Versorgungsausgleich betreffenden Teile zur Kenntnis gebracht werden dürfen. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß hierdurch den Kollegen des Beamten die Möglichkeit einer umfassenden Kenntnisnahme von seinen höchstpersönlichen Lebensumständen eröffnet wurde. Ein Scheidungsurteil enthält schließlich nicht nur Aussagen über das Zusammenleben der Ehegatten in den letzten Jahren, sondern auch Anweisungen über die Aufteilung des Zugewinns, woraus sich ohne weiteres ein Überblick über die Vermögenssituation der Ehegatten gewinnen läßt.

Durch meine Nachforschungen aufmerksam geworden, hat sich der zuständige Richter im Amtsgericht bei dem Petenten schriftlich entschuldigt. Ich habe darüber hinaus darauf gedrängt, daß die rechtswidrig übermittelten Teile des Urteils vernichtet oder unkenntlich gemacht wurden. Dies ist zwischenzeitlich geschehen. Wenngleich dadurch die unberechtigte Einsichtnahme durch Kollegen des Petenten nicht ungeschehen gemacht werden konnte, wurde zumindest eine weitergehende

Offenbarung von Daten aus der Intimsphäre des Petenten verhindert.

3.4 Auskünfte über Strafgefangene

Immer wieder Probleme wirft die Frage auf, inwieweit von den Strafvollzugsanstalten Auskünfte über einsitzende Strafgefangene erteilt werden dürfen. Interessenkonflikte ergeben sich regelmäßig dann, wenn Gläubiger Auskünfte über den Aufenthaltsort und die Aufenthaltsdauer ihrer in Haft befindlichen Schuldner verlangen. In der Vergangenheit teilten die Justizvollzugsanstalten des Saarlandes auf derartige Anfragen, sofern nicht das Einverständnis des Strafgefangenen vorlag, lediglich mit, ob der Betreffende sich in Haft befand oder nicht. Auskünfte über das Entlassungsdatum wurden nicht erteilt.

Diese Verfahrensweise trug zwar den Interessen der Strafgefangenen in umfassender Weise Rechnung, die Auskunft half den Gläubigern jedoch nicht weiter. Das Interesse der Gläubiger ist nämlich meist darauf gerichtet, die Zustellung von Mahnbescheiden oder die Vorbereitung von Vollstreckungsmaßnahmen zu ermöglichen. Wird die Auskunft über den Entlassungsstermin von der Justizvollzugsanstalt verweigert, führt dies innerhalb regelmäßiger Zeitaabstände zu weiteren Anfragen des Gläubigers. Hierdurch entstehen nicht nur zusätzliche Kosten, die der Schuldner zu tragen hat, sondern auch zusätzliche Belastungen des Verwaltungsapparats der Justizvollzugsanstalt. Der Minister der Justiz hat daher eine Änderung der bisherigen Verfahrensweise in die Wege geleitet. Seine Vorstellungen gingen hierbei zunächst dahin, dem Gläubiger bei Nachweis eines berechtigten Interesses den Entlassungszeitpunkt generell mitzuteilen, wenn dieser innerhalb eines Jahres nach der Anfrage liegt.

Ich habe in meiner Stellungnahme hierzu deutlich gemacht, daß auch für die Datenverarbeitung im Strafvollzug derzeit eine bereichsspezifische gesetzliche Regelung fehlt, die jedoch nach der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich ist. Grundsätzlich sollte Auskunft daher nur mit Einwilligung des Betroffenen erteilt werden. Ist der Strafgefangene mit der Auskunftserteilung nicht einverstanden, hat der Anstaltsleiter auf der Grundlage der Vollzugsgeschäftsordnung zwischen den Interessen des Gefangenen und den berechtigten Interessen des Anfragenden abzuwägen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Vollzugsgeschäftsordnung als Verwaltungsvorschrift nur für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der notwendigen gesetzlichen Regelung als Verfahrensgrundlage herangezogen werden kann und daher äußerst restriktiv zu interpretieren ist. Erforderlich ist insbesondere eine Güterabwägung in jedem Einzelfall. Ich habe daher den Minister der Justiz gebeten, eine Regelung zu finden, durch die diese Einzelfallprüfung auch dann sichergestellt ist, wenn der Entlassungszeitpunkt innerhalb eines Jahres nach der Anfrage liegt. Dies war durch die ursprünglich ins Auge gefaßte Verfahrensweise nicht sichergestellt.

Der Minister der Justiz ist meinen Anregungen in vollem Umfang gefolgt und hat diese mittlerweile in einem Erlaß an die Justizvollzugsanstalten weitergegeben.

4. Personal-Computer (PC) und Kleinrechner

4.1 Zur Situation

Die automatisierte Datenverarbeitung entwickelt sich außerordentlich schnell. Nicht nur die verfügbare Technik ändert sich; von ausschlaggebender Bedeutung für die weiter zunehmende Automation ist der sich fortsetzende Kostenverfall (vgl. bereits meinen 4. TB Tz. 9.1). Während noch vor kaum zehn Jahren die Datenverarbeitung eine ausschließliche Aufgabe mittlerer und großer Rechenzentren gewesen ist, verstärkt sich immer mehr der Trend zur dezentralen und individualisierten Anwendung (vgl. bereits meinen 4. TB Tz. 9.1 und Tz. 10.2). Der Siegeszug des Personalcomputers ist unaufhaltsam. Hinzu kommt eine zunehmende Vernetzung, die einzelnen Anwendern den Zugriff auf große an verschiedenen Stellen gespeicherten Datenmengen ermöglicht. Aus der zunehmenden Dezentralisierung und Vernetzung ergeben sich große Schwierigkeiten, eine ausreichende Datensicherung und Kontrolle zu gewährleisten.

Auf den Datensicherungsaspekt beim Übertragungsnetz der Universität des Saarlandes habe ich bereits früher hingewiesen (vgl. 7. TB Tz. 11.2). In seiner Entscheidung vom 09.09.1988 hat der Unterausschuß für Datenschutz den Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft aufgefordert, den Datenschutzaspekt bei "CANTUS", der neuen Kommunikationseinrichtung der Universität, im Rahmen eines Forschungsprojekts oder in anderer Weise zu überprüfen.

Die auch weiterhin zu erwartende Einsatzsteigerung von PC und Kleinrechnern mit allen Vorteilen und Nachteilen wird durch die Rahmenplanung der Stabsstelle für Informationstechnologie und Kommunikation beim Chef der Staatskanzlei vom 22.11.1988 eindrucksvoll unter-

strichen. Von verschiedenen Geschäftsbereichen wird für die Jahre 1990 bis 1992 ein beachtlicher Mittelbedarf angemeldet:

Minister des Innern (Polizeibereich)	5.300.000 DM
ZDV-Saar (außer der Ausstattung für den Zentralrechner)	1.500.000 DM
Minister der Justiz (Amtsgerichte, Landgericht)	4.300.000 DM
Minister für Wirtschaft	4.000.000 DM

Nicht beziffert ist bisher der Bedarf im Bereich des Ministers für Kultus, Bildung und Wissenschaft und im Bereich der Vermessungs- und Katasterverwaltung. Von besonderem Gewicht aus der Sicht des Datenschutzes ist das langfristig angelegte Konzept der Landesverwaltung für Bürokommunikation, das nunmehr entwickelt werden soll. Die Diskussion hierüber läßt bereits eine Konzeption erkennen, die nicht so sehr auf die bereits bestehenden, zentralen Dienste der ZDV-Saar ausgerichtet ist. Vielmehr wird bereits die Forderung nach einem unmittelbaren Netzzugang für alle Dienststellen erhoben. Damit sind im Saarland - jedenfalls langfristig - auch die unmittelbaren, vernetzten Kommunikationen zwischen den Dienststellen und Behörden als reale Möglichkeit angesprochen.

4.2 Risiken

Ungeachtet eines Netzanschlusses ergeben sich beim PC-Einsatz Risiken, die in dieser Form bei der Informationsverarbeitung in einem Rechenzentrum nicht auftreten. Die bei Großrechnern übliche organisatorische und personelle Funktionstrennung bei der Entwicklung,

der Anwendung und dem Betrieb tritt zugunsten einer direkten, individuellen Verfügung des Anwenders zurück.

Bisher waren an Großrechenanlagen nur wenige Mitarbeiter mit entsprechenden Vorkenntnissen mit der Automation befaßt. Die PC-Anwender in den Fachbereichen verfügen dagegen nicht immer über entsprechende Kenntnisse. Zudem ist nicht auszuschließen, daß am Rande einer an sich unkritischen PC-Anwendung aus unzureichendem Problembewußtsein "nebenbei" personenbezogene Informationen erhoben, gespeichert und automatisiert verarbeitet werden. Beim PC-Einsatz ist der wenig überschaubaren Nutzbarkeit beliebiger Programme kaum eine Grenze gesetzt. Bei Großrechensystemen ist hingegen durch hochentwickelte Test-, Freigabe- und Katalogisierungsverfahren sichergestellt, daß nur zugelassene und geprüfte Programme eingesetzt werden.

Für die Ordnungsgemäßheit der Datenverarbeitung beim Einsatz von PC bestehen deshalb große Gefahren. Leicht transportable Datenträger - wie Disketten oder Mini-magnetbänder - mit immer größeren Speicherkapazitäten begünstigen das Entwenden großer Datenmengen, die früher Aktenschränke füllten.

Die aufgeführten Risiken fallen bei Einplatzsystemen besonders ins Gewicht, weil die Möglichkeit der Datensicherung durch Kontrolle schon deshalb eingeschränkt ist, weil Betreiber, Anwender und Benutzer in der Praxis derzeit regelmäßig auf eine Person reduziert sind und meistens ergänzende Systemkomponenten fehlen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil betont, daß unter den Bedingungen der Automation mehr als früher organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen sind, welche der Gefahr einer Verletzung der Persönlichkeitsrechte entgegen-

wirken (BVerfGE 65, 1, 44). Mit Rücksicht auf die Planungen des Landes im Bereich der Automation muß an diese Verpflichtung der datenverarbeitenden Stellen nachdrücklich erinnert werden.

4.3 Entwicklungsstand in den Geschäftsbereichen

Eine Übersicht über das derzeitige Ausmaß und die Art des Einsatzes von PC und Kleinrechnern habe ich vor allem durch die Meldungen zum Datenschutzregister, aber auch durch Überprüfungen in den Universitätskliniken im Landeskrankenhaus in Homburg und beim Kriminalpolizeiamt gewonnen.

4.3.1 Universitätskliniken im Landeskrankenhaus

Eine systematische Kontrolle aller automatisierten Einrichtungen und Verfahren war weder gewollt noch durchführbar. Es kam vielmehr darauf an, die Risiken beim Einsatz von PC und Kleinrechnern für administrative und Forschungszwecke exemplarisch zu erkennen, um erste Ansätze für eine Verbesserung der Datensicherung durch organisatorisch-technische Maßnahmen zu erarbeiten.

Zwar ist nicht zu verkennen, daß im Bereich des Landeskrankenhauses auch ein hoher Anteil nicht personenbezogener Daten verarbeitet wird. Angesichts der Sensibilität der im übrigen verarbeiteten Krankheitsdaten von Patienten, die zudem der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen, habe ich in Gesprächen vor allem verdeutlicht, daß graduelle Abstufungen in der Sensibilität der Krankheitsdaten unbeachtlich sind. Die Automation fördert einen Verwendungszusammenhang, der mit hohen Risiken für den Betroffenen verbunden ist. Insoweit gibt es (BVerfGE 65,1, 45) "unter den Bedin-

gungen der automatisierten Datenverarbeitung kein 'belangloses Datum' mehr". Erst recht bei der automatisierten Verarbeitung von Krankheits- und Patientendaten, die überdies dem strafbewehrten Arztgeheimnis unterliegen, ist deshalb ohne graduelle Abstufung ein hoher Standard von Datensicherung notwendig.

In den verschiedenen Kliniken und Instituten, die ich besucht habe, werden vor allem folgende Anwendungen praktiziert: Textverarbeitung (z.B. Arztbriefe), Patientenaufnahme, Leistungsbeschreibung und -erfassung, Abrechnung, Überwachung wissenschaftlicher Arbeiten, Statistiken und andere Verfahren zu wissenschaftlichen Zwecken, Datenbanken für Zwecke des Blutspendedienstes und der Blutbankverwaltung. Die Anlagen waren über das Universitätsnetz teilweise untereinander, teilweise mit dem Zentralrechner verbunden. teilweise handelte es sich um Stand-Alone-Systeme.

Nach einem Besuch in 5 verschiedenen Klinikabteilungen und Instituten, wo wir jeweils auf großes Entgegenkommen und Verständnis für die Belange des Datenschutzes gestoßen sind, muß ich für den Bereich des Landeskrankenhauses und der Universitätskliniken feststellen, daß den Risiken beim Einsatz von PC und Kleinrechnern noch nicht in ausreichendem Maße durch organisatorisch-technische Maßnahmen der Datensicherung Rechnung getragen ist.

Eine umfassende, allgemeine Dienstanweisung, die die Voraussetzungen des Betriebs und die notwendigen Maßnahmen der Datensicherung regelt, liegt nicht vor. Ebenso mangelt es an einer ausreichenden Dokumentation einzelner Verfahren. Im einzelnen konnte ich folgendes feststellen:

Bei den Mehrplatzsystemen ist zwar der Datenzugriff durch Benutzerkennung und Paßwort geschützt, der Sy-

stemverwalter ist jedoch gleichzeitig auch an der Anwendung beteiligt. Die Systemaktivitäten werden, auch wenn sie vernetzt sind, nicht protokolliert. Weder die Masterterminals noch die sonstigen Terminals sind abschließbar. Die Zugriffe eines Anwenders können zwar auf ein bestimmtes Terminal beschränkt werden; diese Möglichkeit der Zugriffsbeschränkung ist jedoch nicht verwirklicht.

Bei den Einplatzsystemen ist ein ausreichender Zugriffsschutz nicht gewährleistet. Der Paßwortschutz, soweit verwirklicht, ist ohne größere Anstrengung zu überwinden. Spezielle Datensicherungs-Hard/Software ist nicht eingesetzt. Funktionstrennung und Protokollierung sind nicht vorgesehen. Die Datensicherung bei Einplatzsystemen beschränkt sich darauf, daß der räumliche Zugang auf bestimmte Personen beschränkt bleibt.

4.3.2 Kriminalpolizei

In diesem Bereich habe ich mich auf die Überprüfung eines Verfahrens beschränkt, weil alle Anwendungen zu dem von mir geführten besonderen Datenschutzregister gemeldet wurden und ich schon deshalb einen Überblick über die Automation in diesem Bereich unschwer gewinnen kann.

Bei dem überprüften PC der Kriminalpolizei handelte es sich um ein privates Einplatzsystem eines Polizeibeamten. Wegen der im Vergleich zu anderen Dienstgeräten noch weniger durchführbaren Kontrolle und wegen der zusätzlichen Gefahren durch eventuelle Verknüpfung von privaten und dienstlichen Programmen, habe ich diese Anwendung beanstandet. Der Minister des Innern hat daraufhin den Einsatz privater PC generell untersagt.

Anläßlich der Überprüfung habe ich festgestellt, daß neben Beschuldigten und Verdächtigen auch sog. "andere Personen" gespeichert waren, gegen die kein Anfangsverdacht, sondern allenfalls mehr oder weniger konkrete Anhaltspunkte dafür vorlagen, daß sie zur Aufklärung beitragen können. In einem Fall richtete sich auch gegen den Betroffenen lediglich die Vermutung, daß er als Familienangehöriger von Einbrüchen wußte oder sonst beteiligt war. Aus der Speicherung dieses Personenkreises allein war in keinem Fall zu erkennen ob es sich um einen Verdächtigen oder eine sog. "andere Person" handelte. Ich habe diese Verfahrensweise - ungeachtet der grundsätzlichen Problematik hinsichtlich der Zulässigkeit der Speicherung dieses Personenkreises - beanstandet, weil wenigstens die Stellung des Betroffenen im Ermittlungsverfahren bereits am Bildschirm ersichtlich sein muß, um von vornherein unverhältnismäßigen Verkürzungen und Verzerrungen des Sachverhalts vorzubeugen.

Unbeschadet der bereits geschilderten, generellen Risiken beim Einsatz von PC und Kleinrechnern ergeben sich spezifische Gefahren für das Persönlichkeitsrecht vor allem in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten ausreichend konkreter gesetzlicher Ermächtigungen für die Informationsverarbeitung im Sicherheitsbereich. "Verdachtsverdichtungsinstrumente" sind dem Polizeirecht bisher fremd. Computerunterstützte Ermittlungen im Vorfeld konkreter Gefahren sind deshalb vorerst grundsätzlich nicht zuzulassen bis konkrete Handlungsanweisungen des Gesetzgebers vorliegen. Ich habe deshalb empfohlen, bis zur Verabschiedung des neuen Polizeigesetzes für das Saarland beim Einsatz von PC und Kleinrechnern zurückhaltend zu verfahren. Ich begrüße es daher, daß die Polizei den Einsatz vorerst auf laufende Strafermittlungsverfahren beschränkt hat, die wegen des außerordentlichen Umfangs des zu verarbeitenden Informationsmaterials mit konventionellen Mitteln

nicht zu bewältigen gewesen wären. Spurendokumentationssysteme sind auch nach Auffassung des Innenministeriums ohnehin nur zu Zwecken der Strafverfolgung einzusetzen.

Wie dringend im übrigen eine ausreichende konkrete gesetzliche Grundlage für die polizeiliche Informationsverarbeitung benötigt wird, läßt sich am Beispiel der sog. "Vorgangsverwaltung" verdeutlichen. Bisher ist nämlich überhaupt noch nicht geklärt, was darunter genau zu verstehen ist und wie dieser Bereich von den sonstigen aktuellen, eigenen Ermittlungen der Polizei im Vorfeld von INPOL-Anwendungen und sonstiger Erfassung in überregionalen Systemen abzugrenzen ist. Zur Vorgangsverwaltung gehören insbesondere Brief- und Anzeigetagebüchern, Dienstberichte und Nachweise polizeilichen Vorgehens. In automatisierten Verfahren können an sich belanglose Informationen mit anderen Ereignissen und Personen leicht verknüpft und dadurch an sich nicht Verdächtige und Unbeteiligte in unverhältnismäßiger Weise zusätzlich belastet werden. Eignigkeit besteht deshalb nur darüber, daß die Informationen in einer Vorgangsverwaltung einer engen Zweckbindung unterliegen müssen; wie diese jedoch gewährleistet werden soll, ist unklar.

Der Wert der Datensicherung ist nicht nur auf Gewährleistung der Ordnungsgemäßheit der Datenverarbeitung im Interesse von Richtigkeit und Zuverlässigkeit der Informationen beschränkt - an sich schon ein wichtiges Datenschutzanliegen -, sondern ist auch ein Instrument zur Sicherung der Zweckbindung. Diese Funktion kann sie jedoch nur erfüllen, wenn die gesetzlichen Vorgaben vorhanden sind, die Aufgabe, Befugnis und Zweck klar und eindeutig festlegen.

Grundlegend zu bemängeln war, daß das Kriminalpolizeiamt ungeachtet der derzeitigen Rechtslage alle Verfah-

ren ohne meine vorherige Beteiligung in Betrieb genommen hat. Dies wäre aber insbesondere wegen der derzeit noch fehlenden gesetzlichen Grundlagen und der noch bestehenden Unsicherheit bei der Ausgestaltung angemessener Datensicherung notwendig gewesen. In 3 Fällen wurde nicht einmal eine Errichtungsanordnung vorgelegt, die die Einzelheiten der Anwendung sowie der Datensicherung festlegt. Soweit später solche Anordnungen mit der Registermeldung nachträglich vorgelegt wurden, genügten sie noch nicht den Anforderungen. Die Zugriffsberechtigungen waren nicht eindeutig genug festgelegt, die Kompetenzen der beteiligten Stellen nicht klar definiert. Ansätze einer Organisationskontrolle waren allerdings gegen Ende des Jahres zu erkennen. Vor allem aber fehlte es bisher an einer allgemeinen Regelung des PC-Einsatzes, die dringend geboten ist, weil ein Datensicherungskonzept nicht allein auf der Grundlage einzelner, von Fall zu Fall getroffener Errichtungsanordnungen entwickelt werden kann. Eine gewisse organisatorisch-technische Grundausstattung und eine einheitliche Handhabung kann nur durch allgemeine Richtlinien gewährleistet werden. Die Sensibilität der jeweils verarbeiteten Informationen und die Eingriffstiefe der jeweils verwendeten Ermittlungsmethoden (Einsatz technischer Mittel, Telefonüberwachung) können dann im Einzelfall einer Anwendung durch Errichtungsanordnung angemessen berücksichtigt werden.

4.3.3 Staatsanwaltschaft

Bei der Staatsanwaltschaft ist bisher ein PC eingesetzt, der zunächst größtenteils für Ermittlungen in umfangreichen Verfahren, später aber auch für andere Zwecke im Rahmen der Strafverfolgung, insbesondere zur Aktendokumentation und Aktenerschließung, verwendet wurde. Neben Beschuldigten werden Gläubiger und Geschädigte und sonstige Betroffene erfaßt.

Vor Inbetriebnahme der bereits eingesetzten Verfahren wurde ich nicht gehört, obwohl die Staatsanwaltschaft die Aufsichtsbehörde um Klärung der Frage meiner Beteiligung gebeten hatte. Lediglich die Anmeldung zum Datenschutzregister hat mir der Minister der Justiz mitgeteilt. Eine Beschreibung der getroffenen Datensicherungsmaßnahmen läßt zwar erkennen, daß eine konventionelle Raumsicherung durch Vergabe von Schlüsseln an zugriffsberechtigte Personen eingerichtet ist. Ein besonderes System, das die Abfrageberechtigung überprüft und die Authentizität der eingesetzten Verfahren gewährleistet, wurde jedoch nicht installiert. Bei einem Kontrollbesuch aus anderem Anlaß wurde festgestellt, daß der PC sich nicht in dem dafür vorgesehenen Raum befand. Nachträglich wurde zwar mitgeteilt, daß ein Zugriffsberechtigter das transportable System zu Schulungszwecken mitgenommen hatte. Das Gerät mag zwar ausschließlich zu dienstlichen Zwecken entfernt und verwendet worden sein. Andererseits werden jedoch die Risiken verdeutlicht, die beim Einsatz eines PC nicht durch eine rein konventionelle Raum- und Zugangssicherung bewältigt werden können. Jedenfalls ist eine lediglich auf die Zugangskontrolle beschränkte Datensicherung nicht ausreichend, weil die mögliche Verbringung außerhalb des Raumes die Gefahren unbefugter Nutzung größer werden läßt, wenn sonstige organisatorisch-technische Maßnahmen der Datensicherung nicht getroffen sind.

4.4 Denkanstöße für Datensicherungskonzepte

Um den Gefahren vorzubeugen, die mit dem Einsatz von PC und Kleinrechnern verbunden sind, habe ich vorgeschlagen, daß die Ressorts in Richtlinien ein Sicherungskonzept jeweils für ihren Geschäftsbereich verbindlich festschreiben. Die obersten Dienstbehörden

sind verpflichtet, die Ausführung des Datenschutzgesetzes sicherzustellen (§ 18 Abs. 1 S. 1 SDStG). Der erste Schritt zur Gewährleistung der Datensicherheit beim Einsatz von PC ist vor allem der Erlass von Verwaltungsvorschriften. Insoweit muß ein allgemeines Regelungsdefizit festgestellt werden. Lediglich der Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft hat durch Rechtsverordnung vom 3. November 1986 (Abl.S. 990) und ergänzende Verwaltungsanweisung vom 10. Juni 1988 (GMB1 S. 195) allgemeine Regelungen zur Datensicherheit getroffen, die nur in einigen wenigen Punkten neueren, auch eigenen Erkenntnissen bei der Verwendung von Sicherungssoftware angepaßt werden sollten.

Angesichts des großen Finanzbedarfs, der für die zukünftige Entwicklung dezentraler, individualisierter Verfahren in der nahen Zukunft angemeldet wurde, ist keine Zeit zu versäumen. Jede öffentliche Stelle muß in ihrem Geschäftsbereich eine Risikoanalyse durchführen und festlegen, welchen Anforderungen die Datensicherung genügen muß, um die hierfür notwendigen Mittel in die Planung einzubeziehen. Eine Informationsverarbeitung, die notwendige und ausreichende Datensicherung vernachlässigt, ist unzulässig. Deshalb darf das Planungskonzept eines jeden Geschäftsbereichs die Datensicherung nicht außer acht lassen; der Finanzbedarf für die notwendige Datensicherung ist von vornherein zu berücksichtigen.

Im folgenden sollen lediglich einige Denkanstöße für die Entwicklung von Datensicherungskonzepten gegeben werden (vgl. Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988; Anlage 3):

- Die Verantwortlichkeiten für die Freigabe von Verfahren und Programmen unter Berücksichtigung ausreichender Datensicherung sind eindeutig festzulegen. Die Entscheidungsträger und Entscheidungsverfahren sind im einzelnen zu konkretisieren.
- Es sind geeignete Maßnahmen zu treffen, die gewährleisten, daß freigegebene Programme in unveränderter Fassung angewendet werden.
- Die Durchführung der automatisierten Informationsverarbeitung muß in angemessenem Umfang durch die verantwortlichen, zuständigen Stellen kontrolliert werden.

Diese Vorgaben sind eine Ergänzung zu den bereits bestehenden Richtlinien für die Beschaffung und den Einsatz von Informationstechniken vom 22.2.1988 sowie zu den ADV-Projektrichtlinien vom 30.10.1987, die die Ordnungsgemäßheit der Datenverarbeitung bei der Entwicklung oder Übernahme von Programmen sicherstellen sollen. Es fehlt jedoch bisher die Festlegung der Rahmenbedingungen für den Einsatz "vor Ort", unter den besonderen Bedingungen der Automation in Kleinrechnern und PC.

Zur Erläuterung der Anforderungen an eine Dienstanweisung sei noch auf folgendes hingewiesen:

- Vor jeder Entscheidung über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Einsatz eines PC oder einer sonstigen kleineren Anlage ist zu prüfen, ob die dabei erzielbare Datensicherheit im Hinblick auf die Sensibilität der Daten angemessen ist (§ 12 S DSG). Besondere Aufmerksamkeit muß einem eventuellen Netzanschluß oder dem automatisierten Zugriff gewidmet werden. Ergibt die Prüfung, daß

die erforderliche Datensicherung und Ordnungsgemäßheit der Datenverarbeitung nicht gewährleistet ist, müssen entweder zusätzliche, ausreichende organisatorisch-technische Maßnahmen getroffen werden oder - wenn dies nicht möglich ist - auf die Verarbeitung mit Hilfe eines PC verzichtet werden. Datenverarbeitung ohne ausreichende Datensicherung ist unzulässig und stellt einen Verstoß gegen die Datenschutzgesetze dar.

- Es ist ein Mindestkatalog konkreter Maßnahmen der Datensicherung zu beachten. Neben flankierenden Maßnahmen der Raumsicherung ist schon bei der Entwicklung des Programms zu klären, welcher Benutzer welche Daten zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Die Zugriffe sind durch Benutzerkennung und Paßwort zu sichern. Die Datenträger sind zu inventarisieren und ebenfalls gegen unbefugten Zugriff zu sichern.
- Die PC-Anwender haben revisionsfähige Unterlagen für die Programme zu führen.
- Die Protokollierung von Aktivitäten der Benutzer kann eine sinnvolle Maßnahme der Datensicherung sein, um wenigstens nachträgliche Kontrollen zu ermöglichen. Zugleich können jedoch aber auch zusätzliche Belastungen für die Betroffenen entstehen, weil weitere Informationen gesammelt werden. So lange die Zweckbindung der Protokolldateien nicht gesetzlich abgesichert ist, ist deshalb stets eine Abwägung von Vor- und Nachteilen geboten.
- Die Aufgaben und die Beteiligung eines internen Datenschutzbeauftragten in den einzelnen Dienststellen sind zu regeln. Dem Datenschutzbeauftrag-

ten sind zumindest folgende Aufgaben zu übertragen:

- * Führung einer Dateienübersicht,
- * die Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung der DV-Programme,
- * Belehrung des DV-Personals,
- * beratende Mitwirkung bei der Auswahl des DV-Personals.

Der interne Datenschutzbeauftragte ist überdies an der Planung, Entwicklung und Freigabe der Verfahren zu beteiligen.

- Grundlegende Bedeutung für die Datensicherung kommt der Funktionstrennung zu, die auch bei Kleinrechnern nicht von vornherein vernachlässigt werden darf. Entwicklung, Systemverantwortung und Datennutzung sind aufbauorganisatorisch jeweils anderen Stellen und Personen zuzuordnen. Es ist ein Systemverwalter zu bestellen, der nicht gleichzeitig Anwender einer personenbezogenen Informationsverarbeitung sein darf. Zu dessen Aufgaben sollte u.a. gehören:

- * Ersatzzuweisung von Benutzerkennung und Paßwort
- * Realisierung der vom System angebotenen Datensicherungskomponenten und deren Überwachung
- * Verwaltung der Programme.

- Bei Betriebssystemen, die standardmäßig keinen Systemverwalter vorsehen (Einplatzsysteme), müssen Datensicherungskomponenten eingesetzt werden, die einen vergleichbaren Schutz bieten. Die Einrichtung und Pflege dieser käuflichen Datensicherungssoftware ist aufbauorganisatorisch ebenfalls von

der Anwendung zu trennen. In dieser Hinsicht hat der Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft einen ersten Schritt in die richtige Richtung durch Einsatz eines entsprechenden Softwarepakets getan. Wenn eine Funktionstrennung nicht oder nur unzureichend zu verwirklichen ist, erhält die interne Datenschutzkontrolle ein besonderes Gewicht.

Die Aufzählung von Anforderungen ist keinesfalls abgeschlossen. Hierzu war auch der Gesetzgeber bei der Formulierung einzelner Gesichtspunkte nicht in der Lage (§ 12 Abs. 1 Satz 1 SDStG). Vollständigkeit in der Aufzählung möglicher Maßnahmen ist auch nicht notwendig. Entscheidend ist die Gesamtwirkung der einzelnen Maßnahmen. Die Maßnahmen sollten sich im Zusammenspiel untereinander ergänzen. Jede öffentliche Stelle muß ein System von Sicherungen und Kontrollen entwickeln, das die jeweilige Gefahrenlage und die jeweiligen Schwachstellen berücksichtigt. Eine einzelne Schutzmaßnahme reicht nicht aus; erforderlich ist vielmehr eine wirksame Kombination eines ganzen Bündels unterschiedlicher Steuerungs-, Prüf- und Kontrollaktivitäten.

5. Neue Medien

5.1 Postreform und "Privatisierung" des Datenschutzes

Die Datenschutzprobleme Neuer Medien habe ich bereits verschiedentlich angesprochen (vgl. 5. TB Tz. 3, 8. TB Tz. 7). Im Rahmen der großen Reform soll die Post nur noch das Leitungsnetz betreiben, die angebotenen Dienstleistungen aber weitgehend privatisiert werden. Dies geschieht genau zu dem Zeitpunkt, da die Bundespost sich anschickt, die bisherige elektromechanische Vermittlung durch ein diensteintegrierendes, digitales Sprech- und Datennetz für alle Nachrichtenarten (ISDN) zu ersetzen, das den "massenhaften" Anfall von Verbindungsdaten zur Folge haben wird. Wer im elektronischen Warenangebot blättert, wer über den Bildschirm etwas bestellt, wer sich elektronisch an einer Meinungsfrage beteiligt, stets werden Daten gespeichert und genutzt, ohne daß die Zweckbindung dieser Daten rechtlich verordnet wäre.

Die Nutzung der angebotenen, privatisierten Kommunikationsdienste wird zukünftig nach den weniger einschränkenden, allgemeinen Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes geregelt, die für die privaten Stellen gelten. Die vorgesehene Verordnungsermächtigung des Poststrukturgesetzes (§ 26) berechtigt zwar die Bundesregierung, spezielle Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten der am Post- und Fernmeldeverkehr Beteiligten zu erlassen. Eine Verpflichtung hierzu besteht aber nur, soweit die Kommunikationsdienste nicht privatisiert werden (z.B. Telefondienste). Im übrigen wird der Erlaß derartiger Bestimmungen in das Ermessen der Bundesregierung gestellt. Die privaten Anbieter sind jedoch nicht in gleicher Weise wie die öffentliche Verwaltung an die Grundrechte gebunden. Deshalb sollte der Gesetzgeber selbst um so mehr ver-

pflichtet sein, die Grundrechte des Bürgers zu schützen.

Es fehlt insbesondere die Verpflichtung, Vorkehrungen zu treffen, die den Schutz von Nachrichteninhalten sicherstellen. Eine abschließende gesetzliche Regelung müßte

- den Umfang der Datenverarbeitung auf das unerläßliche Ausmaß beschränken,
- eine strenge Zweckbindung vorsehen,
- die Datenflüsse im Interesse der Transparenz für den Bürger offenlegen,
- die Durchführung der erforderlichen technisch-organisatorischen Maßnahmen der Datensicherung festlegen,
- eine angemessene Kontrolle gewährleisten.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz haben am 10. Oktober 1988 den in der Anlage 4 beigefügten Beschluß gefaßt.

5.2 Telekommunikationsordnung (TKO) und Grünbuch der Europäischen Gemeinschaft

Am 1. Januar 1988 ist die Telekommunikationsordnung, die Bedingungen für die Benutzung der postalischen Einrichtungen des Fernmeldewesens regelt, in Kraft getreten. Hierzu hat die Konferenz mit Beschluß vom 18. April 1986 (8. TB, Anlage 5) Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes gegeben, die jedoch nur zum Teil befolgt worden sind.

In einem "Grünbuch" hat sich die Europäische Gemeinschaft mit dem Zukunftsthema "Kommunikation" beschäftigt. Von einem notwendigen Datenschutz ist in jenem Buch keine Rede. Die Datenschutzbeauftragten haben in einer weiteren EntschlieÙung (Anlage 5) gefordert, daÙ das nationale Datenschutzrecht angesichts der hohen Hürde des Grundrechtsschutzes nicht durch EG-Recht mit dem Ergebnis überlagert wird, daÙ weniger Datenschutz gewährleistet ist. Bei den jetzt anstehenden Beratungen auf EG-Ebene muß der Datenschutz daher wirksam eingebracht werden.

6. Statistik

6.1 Volkszählung'87

6.1.1 Folgemaßnahmen und Restfunktionen der örtlichen Erhebungsstellen

Den Verlauf der Volkszählung während der Erhebungsphase habe ich bereits in meinem 9. Tätigkeitsbericht (Tz. 1.1) ausführlich geschildert. Nachdem die örtlichen Erhebungsstellen die manuelle Vollständigkeitskontrolle abgeschlossen und die Unterlagen an das Statistische Amt zur weiteren maschinellen Aufbereitung abgegeben hatten, blieben den kommunalen Stellen nur noch Restfunktionen bei der weiteren Abwicklung (vgl. 9. TB Tz. 1.1.8). Lediglich die Stadt Saarbrücken hat bis zum Ende des Berichtszeitraumes eine selbständige, voll funktionsfähige Erhebungsstelle unterhalten.

Eine Eingabe beleuchtet die Schwierigkeiten, die nach Auflösung der Erhebungsstelle insbesondere bei der Abwicklung der Folgemaßnahmen auftreten mußten.

Ein Petent hat sich beschwert, daß seine Bewerbung um eine Stelle bei seiner Wohnsitzgemeinde wegen seiner anfänglichen Weigerung, den Volkszählungsbogen auszufüllen, abgelehnt worden sei, obwohl er in der Eignungsprüfung von allen Bewerbern am besten abgeschnitten habe. In dem anhängigen Verwaltungsverfahren zur Erzwingung seiner Auskunft war ein Termin vor dem Kreisrechtsausschuß zwar anberaumt, jedoch später wegen Rücknahme des Widerspruchs wieder aufgehoben worden. Der Bürgermeister räumte ein, daß er den Mitgliedern einer Gemeinderatsfraktion von der Ladung zum Kreisrechtsausschuß berichtet habe. Er hat auch der Darstellung nicht widersprochen, daß er den Fraktionsmitgliedern die Weigerung des Petenten, seiner Aus-

kunftspflicht nachzukommen, mitgeteilt hat, ohne die spätere Abgabe der Erhebungsbogen und die Rücknahme des Widerspruches und seine daraus erkennbare spätere Einsicht zu erwähnen.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seinem Beschluß vom 18.12.1988 (NJW 1988, 559 ff, 961) es als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen, daß für die Androhung, Festsetzung und Durchführung von Zwangsmaßnahmen eine andere Stelle als die abgeschottete Erhebungsstelle zuständig sein kann und deshalb naturgemäß auch Angaben über das Auskunftsverhalten erhalten muß, soweit dies zur Durchführung dieser Aufgaben unerläßlich ist. Zugleich hat das Gericht jedoch betont, daß diese Angaben jedenfalls dem Zweckbindungsgebot und dem allgemeinen verwaltungsrechtlichen Geheimhaltungsgebot weiterhin unterliegen.

Die Mitteilung des Bürgermeisters an die Fraktionsmitglieder über das anhängige Zwangsverfahren wegen Auskunftsverweigerung steht nicht im Einklang mit dem Zweckbindungsgebot. Die Öffentlichkeit der Sitzungen im Kreisrechtsausschußverfahren verfängt im vorliegenden Falle nicht, weil eine solche nicht stattgefunden hat. Somit hat der Bürgermeister Angaben über das Auskunftsverhalten des Petenten bei der Volkszählung unter Verstoß gegen die Pflicht zur Geheimhaltung und das Zweckbindungsgebot offenbart. Ich habe die Vorgehensweise beanstandet.

6.1.2 Vernichtung der Erhebungsunterlagen und Verfremdung der Ordnungsnummern

Die Programme für die maschinelle Auswertung wurden überwiegend im Verbund mit dem Bundesamt für Statistik und anderen Bundesländern entwickelt und getestet. Die

Verfahrensabläufe sind außerordentlich komplex und entziehen sich - vor allem für meine kleine, personell schwach besetzte Dienststelle - einer intensiven Kontrolle. Um so mehr mußte ich darauf sehen, daß in der Auswertungsphase die im Volkszählungsgesetz normierten Vorkehrungen beachtet wurden. Dazu zählen vor allem die frühzeitige Anonymisierung und Vernichtung der personenbezogenen Unterlagen. Die Schwierigkeit liegt darin, daß es eine "Durststrecke" gibt auf dem Wege zur Anonymisierung, weil eine sachlogische Überprüfung auf der Grundlage personenbezogener Unterlagen - jedenfalls zunächst - noch gewährleistet bleiben soll. Dabei muß man sich darüber klar sein, daß es im naturwissenschaftlichen Sinne keine absolute, sondern lediglich eine "faktische" Anonymität gibt.

Um das Reidentifizierungsrisiko so gering wie möglich zu halten, waren die Hilfsmerkmale - wie Namen, Adresse - nach der Eingangskontrolle von den sonstigen Angaben zu trennen (§ 15 Abs. 1 VZG). Das Statistische Landesamt hat die von den Gemeinden übersandten Erhebungsunterlagen sofort nach Eingang überprüft, die Hilfsmerkmale abgetrennt und in einem anderen Gebäude, außerhalb der überörtlichen Erhebungsstelle gelagert, bevor mit der maschinellen Erfassung begonnen wurde.

Als weitere Schritte in Richtung auf eine faktische Anonymität hat der Gesetzgeber die Vernichtung der Erhebungsbögen und der sonstigen personenbezogenen Unterlagen (§ 15 Abs. 2 VZG) sowie die Verfremdung der Ordnungsnummern vorgesehen (§ 15 Abs. 3 VZG).

Die Vernichtung der personenbezogenen Unterlagen und die Löschung der personenbezogenen Zwischendateien war möglichst früh vorzunehmen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht (1 BvR 970/87; DV 1207) ausgeführt:

"Die Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl des Landes kennzeichnet nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut nicht den Regelzeitpunkt, sondern den spätesten Zeitpunkt der Löschung oder Vernichtung; die statistischen Landesämter sind gehalten, für jeden der Erhebungsunterlagen den jeweils frühestmöglichen Zeitpunkt zu ermitteln und die Vernichtung oder Löschung zu diesem Zeitpunkt vorzunehmen."

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung habe ich das Statistische Amt um Konkretisierung des Zeitpunktes für die Vernichtung gebeten. Das Statistische Amt ist mir zwar in der Beurteilung gefolgt, daß die Aufbewahrung und Speicherung in einem eventuell jahrelangen Rechtsstreit bis zur Rechtskraft des Urteils nicht erforderlich sei. Es hat aber andererseits im Interesse der Qualität der Daten eine sachlogische Überprüfung unter Verwendung der personenbezogenen Unterlagen bis zur Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl des Landes für notwendig gehalten. Ich habe insoweit Bedenken, mich dieser Auffassung vorbehaltlos anzuschließen, zumal das Bundesverfassungsgericht im summarischen Verfahren einer einstweiligen Anordnung seine bereits zitierte Meinung ausdrücklich aufrechterhalten hat (1 BvR 498/88). Ganz entschieden wenden muß ich mich jedoch gegen die vom Bundesamt für Statistik vertretene Meinung, daß eine sachlogische Überprüfung bis zur Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl des Bundes auf der Grundlage der personenbezogenen Unterlagen notwendig sei. Dieses Ergebnis steht im Gegensatz zu der gesetzlichen Vorschrift, die ausschließlich von der amtlichen Bevölkerungszahl des Landes spricht (§ 15 Abs. 2 VZG).

Im Interesse der Anonymisierung hatte ich rechtzeitig auch auf die Bedeutung einer ausreichenden Verfremdung der Ordnungszahlen hingewiesen. Diese Kennziffern, die

auf den Erhebungsbögen aufgetragen und von dort in den automatisierten Bestand übernommen worden waren, dienten dazu, die Zusammenhänge zwischen Personen, Haushalt und Wohnung, Gebäude und Wohnung festzuhalten. Vor Redaktionsschluß war als erster Schritt in Richtung auf eine faktische Anonymität ein erster Verfremdungslauf durchgeführt worden, der jedoch den Anforderungen noch nicht genügte. Die Datenschutzbeauftragten hatten gefordert, daß eine Zufallsstartzahl erzeugt und bei jedem Lauf vorgegeben werden soll, um das Reidentifizierungsrisiko so weit wie möglich zu mindern. Das Statistische Amt hat einen weiteren Verfremdungslauf zugesagt. Zwischendateien mit personenbezogenen Daten, die eine Reidentifizierung erlaubten, waren bei Redaktionsschluß jedoch noch vorhanden.

Was die Vernichtung der Erhebungsunterlagen angeht, war das Statistische Amt bemüht, dem Beschleunigungsgesetz durch ein Clearingverfahren zu genügen, um eventuelle Unstimmigkeiten bereits im Vorfeld der Darstellung der amtlichen Bevölkerungszahl auszuräumen. Bei Redaktionsschluß war nicht auszuschließen, daß im Saarland noch Anfang des Jahres 1989 eine allseits akzeptierte Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl und damit auch eine Vernichtung personenbezogener Unterlagen und Löschung personenbezogener Zwischendateien möglich sein werde. Ich werde darauf sehen, daß die Vernichtung und Löschung ordnungsgemäß durchgeführt wird.

6.1.3 Kommunale Statistikdienststellen

Die Notwendigkeit kommunaler Statistik muß noch weiter diskutiert werden. Für ausschließlich statistische Aufgaben dürfen den Gemeinden Einzelangaben aus der Volkszählung auf der Grundlage von "Blockseiten" übermittelt werden (§ 14 Abs. 1 VZG). Dabei handelt es

sich um den Teil einer Straße, der zwischen zwei Straßeneinmündungen liegt. Damit ist diejenige kleinräumige Gliederung statistischer Angaben eines Gemeindegebiets definiert, die als unterste Ebene statistischer Verwendung den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden darf. Das Statistische Amt darf bei der Aufbereitung der Daten als "Blockseite" keine sonstigen Hinweise wie Namen und Hausnummern und keine sonstigen landesspezifischen Zusätze hinzufügen - wie Stimmbezirke, Einschulungs-, Feuerwachbereiche, Kirchengemeinden -, die den kleinsten zulässigen Gemeindebereich nochmals aufteilen könnten. Es liegt auf der Hand, daß die Blockseite als kleinste, zulässige Einheit immer noch große Risiken der Reidentifizierung in sich birgt, zumal in kleinen Gemeinden, in denen das vorhandene Zusatzwissen relativ groß ist.

Um die Gefahr der Deanonymisierung so gering wie möglich zu halten, haben die Gemeinden bei der Verarbeitung von statistischen Angaben, die ihnen auf der Grundlage von "Blockseiten" übermittelt werden, besondere Kautelen zu beachten. Das Saarland hat bereits vor dem Volkszählungstichtag durch das Gesetz Nr. 1213 vom 6. Mai 1987 im Vorgriff auf die Rechtsbereinigung im Bereich der Landesstatistik die Einrichtung kommunaler Statistikdienststellen und die besonderen Sicherungsmaßnahmen im einzelnen geregelt und damit für die notwendige Transparenz bereits vor der Erhebung gesorgt, damit der Bürger erkennen kann, was mit seinen Daten in seinem unmittelbaren Umfeld, auf Gemeindeebene geschieht. Ich sehe hierin einen wesentlichen Beitrag zur Vertrauensbildung.

Das Gesetz sieht u.a. vor, daß lediglich Datenträger, die zur maschinellen Weiterverarbeitung bestimmt sind, übermittelt werden dürfen; die Datenübermittlung muß protokolliert werden und die kommunalen Statistikdienststellen müssen organisatorisch, räumlich und

personell abgeschottet werden. Die Regelung der Einzelheiten, insbesondere hinsichtlich des Einsatzes automatisierter Datenverarbeitung, blieb kommunalen Satzungen vorbehalten.

Es war besonders wichtig, daß der Gesetzgeber selbst die Mindestanforderungen der organisatorischen Vorkehrungen festgeschrieben hat. Ungeachtet der Größe der Gemeinde waren die inhaltlichen Anforderungen von vornherein festzulegen. Hierzu gehört vor allem eine strikte funktionelle Trennung zwischen der Statistik und sonstiger administrativer Nutzung.

Der Städte- und Gemeindetag hat eine Mustersatzung erarbeitet, die meinen Anregungen weitgehend gefolgt ist. Hervorzuheben ist vor allem der Vorschlag, daß Bedienstete der Gemeinde nicht eingesetzt werden dürfen, wenn aufgrund ihrer bisherigen beruflichen Tätigkeit in der Gemeinde oder aus anderen Gründen zu besorgen ist, daß Erkenntnisse aus der Tätigkeit in der Statistikdienststelle zu Lasten der betroffenen Bürger genutzt werden. Damit wird zugleich der Gefahr einer Pflichtenkollision bei den Bediensteten vorgebeugt.

Ausdrücklich wird eine "stundenweise" Abordnung der Mitarbeiter aus der Statistikdienststelle in andere Bereiche der Gemeinde untersagt. Auch die automatisierte Verarbeitung wird durch konkrete Zugriffsregelung und Protokollierungszwang für die Verarbeitungsvorgänge näher geregelt. Vor Beginn jeder Auswertung ist deren Zweck und die verwendeten Datenarten festzulegen. Auswertungs- und Zwischendateien sind frühestmöglich zu löschen.

6.2 Entwurf eines Landesstatistikgesetzes

Auf die Notwendigkeit, die Durchführung von statistischen Erhebungen im Landesbereich durch eine gesetzliche Regelung abzusichern, habe ich bereits in meinem 7. Tätigkeitsbericht (Tz. 5.7) hingewiesen. Ich habe es daher begrüßt, daß im Berichtszeitraum mit dem Referentenentwurf für ein Landesstatistikgesetz die Landesregierung die Rechtsbereinigung auf dem Gebiet der Landesstatistik im Anschluß an das Volkszählungsurteil in Angriff genommen hat. Auf der Grundlage meiner früheren Überlegungen (vgl. "Anforderungen an ein Landesstatistikgesetz", Anlage 3 zum 7. TB) habe ich eine umfassende Stellungnahme abgegeben und in mehreren Erörterungen meine Auffassung erläutert.

Der Entwurf berücksichtigt weitgehend den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts; der parlamentarische Gesetzgeber hat im Interesse des Schutzes des Persönlichkeitsrechts Mitwirkungspflichten bei der Informationsverarbeitung zu statistischen Zwecken, die uns das Bundesverfassungsgericht aus Anlaß der Volkszählung'87 wieder in Erinnerung gerufen hat. Zugleich war der saarländischen Verfassung Rechnung zu tragen, die Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit, aufgrund eines Gesetzes zuläßt (Art. 2). Im Entwurf kommt dies zum Ausdruck in der grundsätzlichen Regelung, daß Statistiken nur aufgrund besonderer gesetzlicher Ermächtigung durchgeführt werden dürfen. Abweichend vom Grundsatz der einzelgesetzlichen Anordnung dürfen Geschäftsstatistiken und Statistiken aus allgemein zugänglichen Quellen durchgeführt werden. Überdies wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung statistische Erhebungen für bestimmte Planungsaufgaben ohne Auskunftspflicht - allerdings bei begrenztem Personenkreis und einer zeitlichen Beschränkung auf 3 Jahre - anzuordnen. Auch im übrigen sind die Vorgaben

über die Art der Durchführung - insbesondere frühestmögliche Anonymisierung - im Entwurf festgeschrieben.

Besondere Bedeutung habe ich der Regelung der Methodenfrage beigemessen. Erhebungsprogramm und Erhebungsmethode beeinflussen das Ausmaß und die Intensität des Eingriffs. Ob nach bestimmten Kriterien oder nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Personen oder alle Bürger (Totalerhebung) 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 im Volkszählungsurteil dem Gesetzgeber aufgegeben, für jede Einzelstatistik kontinuierlich und unter Berücksichtigung des jeweiligen Standes der Erkenntnis die Methoden der Informationserhebung und -verarbeitung zu prüfen (BVerfGE 65,1, 55). Der Gesetzgeber hat sich deshalb bei der Anordnung einer jeden Statistik insbesondere damit auseinanderzusetzen, ob statt einer zwangsweisen Erhebung eine Befragung auf freiwilliger Basis ausreichende Ergebnisse erzielt; er ist überdies auch während der Durchführung zu Korrekturen verpflichtet.

Meiner Forderung, im Entwurf ausdrücklich klarzustellen, daß statistische Erhebungen grundsätzlich auf freiwilliger Grundlage durchzuführen sind, wurde nicht entsprochen. Auf diese Weise wäre sichergestellt worden, daß der parlamentarische Gesetzgeber aber auch der kommunale Satzungsgeber sich bei der Anordnung einer Statistik der Methodenfrage im Hinblick auf die Auskunftspflicht zu stellen hat, damit der Bürger von unverhältnismäßigen Eingriffen verschont bleibt.

Immerhin ermächtigt der Entwurf die Landesregierung, eine angeordnete Statistik durch Rechtsverordnung einzuschränken und von der Auskunftspflicht auf eine freiwillige Erhebung überzugehen, wenn und soweit

ausreichende Ergebnisse erreicht werden können. Damit kann wenigstens die Landesregierung in vereinfachter Form der verfassungsrechtlichen Verpflichtung nachkommen, die Methodenfrage kontinuierlich auch während der Erhebung zu prüfen und die gebotenen Maßnahmen - ungeachtet der einzelgesetzlichen Anordnung - zu treffen. Auf diese Weise ist gewährleistet, daß die Verwaltung flexibel die für den Bürger schonendere Erhebungsform auch noch nachträglich einführen kann.

Meiner Forderung nach einer weitgehenden Mitwirkung des parlamentarischen Gesetzgebers bei der Kommunalstatistik wurde allerdings nicht entsprochen. Gemeinden dürfen ohne förmliche, gesetzliche Einzelermächtigung Statistiken mit Auskunftszwang durch Satzung anordnen. Verfassungsrechtliche Bedenken werden zwar dadurch abgemildert, daß die Vorgaben des Entwurfs für die Durchführung der Statistik auch für die kommunalen Anordnungen durch Satzung gelten. Freiwilligkeit und Vertrauensbildung sind jedoch auf Gemeindeebene wichtige, gemeinschaftsbildende Faktoren, denen man ohne Not nicht entraten kann. Deshalb sollten die Gemeinden dazu angehalten werden, auf die Statistik mit Auskunftszwang regelmäßig zu verzichten. Da die Kommunalstatistik noch viel näher beim Bürger ansetzt, als etwa Statistiken auf Landesebene, besteht erst recht die Notwendigkeit, den Bürger von der Notwendigkeit und der Bedeutung einer statistischen Erhebung zu überzeugen und ihn auf diese Weise in den freiwilligen Erhebungsvorgang einzubeziehen.

Die Problematik der Kommunalstatistik tritt erst recht in der Regelung des Entwurfs zutage, der den Gemeinden gestattet, eine statistische Aufbereitung der bei ihnen bereits vorhandenen Verwaltungsdaten durch Satzung anzuordnen. Ich habe erhebliche Bedenken gegen eine solche weitgehende Befugnis der Gemeinden, die die Zweckbindung der Verwaltungsdaten durchbricht und

praktisch einer zwangsweisen Datenerhebung gleichkommt, ohne daß die Transparenz für den Bürger ausreichend gewährleistet ist. Die Durchbrechung der Zweckbindung dürfte dem betroffenen Bürger regelmäßig nicht bekannt werden, da die Statistik ohne seine Beteiligung durchgeführt wird; er wird deshalb auch nicht - wie dies bei Statistiken mit Auskunftspflicht vorgesehen ist - über die wesentlichen Aspekte der Durchführung unterrichtet.

Für die Auswertung von Angaben aus anderen Verwaltungsbereichen der Gemeinden dürfte auch insofern kein besonders großes Bedürfnis bestehen, weil der Entwurf die Möglichkeit der Geschäftsstatistik eröffnet, die allerdings nur von dem Teil der Behörde aufbereitet werden darf, in deren Geschäftsbereich die zugrunde liegenden Vorgänge geführt werden. Die personenbezogenen Verwaltungsdaten dürfen nämlich den Bereich der zuständigen Dienststelle nicht verlassen, weil sonst die Zweckbindung durchbrochen ist. Der Entwurf hat diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Allerdings muß die Zweckbindung auch dann gewährleistet bleiben, wenn die Geschäftsstatistik von anderen Stellen im Auftrag der zuständigen Stelle durchgeführt wird. Um der Gefahr vorzubeugen, daß die beauftragte Stelle - z.B. die Statistikdienststelle der Gemeinde - die Angaben aus der Geschäftsstatistik mit anderen Daten verknüpft und damit die Zweckbindung umgeht, hätte ich es begrüßt, wenn der Entwurf zusätzliche Maßnahmen der Datensicherung vorgesehen hätte.

Im übrigen halte ich es für notwendig, für die Regelung der Einzelheiten der Abschottung einer kommunalen Statistikdienststelle - vor allem beim Einsetzen automatisierter Verfahren - grundsätzliche Maßstäbe vorzugeben. Folgende Vorkehrungen sind den Gemeinden im

Gesetz aufzuerlegen, die in einer Satzung entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten umzusetzen sind:

- Zugangs- und Zugriffssicherung während der Verarbeitung und während der Aufbewahrung in Archiven;
- Festlegung des Umfangs und des Zwecks der Auswertung vor Beginn der Verarbeitung;
- technisch-organisatorische Maßnahmen bei der Verarbeitung in Verwaltungsrechenzentren, die die vollständige Trennung zwischen Statistik und Verwaltungsvollzug gewährleisten;
- automatisierte Protokollierung aller Datenverarbeitungsvorgänge;
- Löschung aller Datenträger vor Auflösung der Statistikdienststelle.

Das Angebot technisch-organisatorischer Maßnahmen der Datensicherung, wie es sich aus den allgemeinen Datenschutzgesetzen ergibt, ist im Hinblick auf die besonderen Gefahrenmomente der Kommunalstatistik zu präzisieren. Der Gesetzgeber hat im Interesse eines vorbeugenden Rechtsschutzes die notwendigen Maßnahmen der Datensicherung selbst zu treffen (BVerfGE 65,1 44).

Ich hätte es ferner begrüßt, wenn die Abschottung der kommunalen Statistikdienststellen in personeller Hinsicht dadurch ergänzt worden wäre, daß nur Personal eingesetzt werden darf, das nicht aus sensiblen Bereichen der Gemeindeverwaltung abgezogen oder in absehbarer Zeit nach dort umgesetzt wird. Auf diese Weise wird nicht nur der Bürger geschützt, sondern auch der Bedienstete vor Pflichtenkollisionen bewahrt.

Ansonsten trägt der Gesetzentwurf datenschutzrechtlichen Anforderungen Rechnung. Auf meine Bedenken hin wurde die im Referentenentwurf vorgesehene Ermächtigung für die Landesregierung fallengelassen, "zur Vorbereitung politischer Entscheidungen" statistische Umfragen ohne gesetzliche Grundlage, auf freiwilliger Basis durchführen zu können. Der Begriff der "politischen Entscheidung" ist äußerst schillernd und interpretationsfähig, so daß auch bei einer freiwilligen Erhebung mangels eines ausreichend konkretisierten, im allgemeinen Interesse liegenden statistischen Zwecks, die Zulässigkeit verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen mußte.

7. Öffentlicher Dienst

7.1 Telefonnebendaten

Die technischen Möglichkeiten einer automatisierten Aufzeichnung von Telefonnebendaten werden immer stärker genutzt. Bei der Erneuerung von Telefonanlagen werden Gebührencomputer eingesetzt, mit deren Hilfe regelmäßig Datum, Uhrzeit, Dauer des Gesprächs und die Nummer des Angerufenen automatisch aufgezeichnet werden können. Dieser Trend wird sich durch die zunehmende Verbreitung der digitalen Übertragungstechnik weiter verstärken. Zwar sind Kontrollen im Interesse der Wirtschaftlichkeit des Fernsprechverkehrs notwendig, sie dürfen jedoch Grundrechtspositionen nicht beeinträchtigen.

Zahlreiche öffentliche Stellen, insbesondere die jeweiligen Personalräte, haben Anfragen zur Zulässigkeit der Telefondatenregistrierung an mich gerichtet. Zwar sind die damit zusammenhängenden Datenschutzprobleme nicht neu - ich hatte bereits im 1. und 6. Tätigkeitsbericht darüber berichtet; der zunehmende Einsatz der Gebührencomputer, die neuere Rechtsprechung der Arbeitsgerichte, aber auch die Handhabung in anderen Bundesländern haben die Diskussion in vollem Umfang wieder aufleben lassen.

Im Blickpunkt steht nach wie vor die Erfassung der Telefonnummer des angerufenen Gesprächspartners, die sogenannte "Zielnummer". Speichern öffentliche Stellen bei Privatgesprächen der Mitarbeiter die vollständige Zielnummer, wird das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) verletzt. Bei Privatgesprächen, die über den Dienstanschluß geführt werden, bewegen sich der Anrufende und der Angerufene ausschließlich in ihrer privaten Geheimosphäre. Somit ist der vollkommene Schutz des Fernmeldegeheimnisses zu gewährleisten. Die Einwilligung

des anrufenden Bediensteten rechtfertigt keineswegs die Speicherung der Telefonnummer des Angerufenen, da der Bedienstete nicht über ein Grundrecht Dritter wirksam verfügen kann.

Eine wenigstens um die beiden letzten Ziffern verkürzte Erfassung der Zielnummer ermöglicht die Gebührenabrechnung, ohne daß der Angerufene offenbart wird.

Auch bei Dienstgesprächen kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, daß die Speicherung der Zielnummer und damit die Registrierung des Telefonkontaktes mit einem Bürger zulässig ist. Das Bundesarbeitsgericht hat durch Urteil vom 13.01.1987 (NJW 1987, 1509) entschieden, daß die Aufzeichnung von Dienstgesprächen eines in einer öffentlichen, kommunalen Beratungsstelle beschäftigten Psychologen nicht zulässig ist. Durch die Aufzeichnung der Zielnummer eines Klienten wird die strafbewehrte Geheimhaltungspflicht verletzt (§ 203 Strafgesetzbuch). Bei den Gesprächen des Personalrates ist eine Speicherung von Telefondaten mit dem Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit und dem Behinderungsverbot nicht vereinbar (LAG Frankfurt vom 27.08.81 - 9 Sa Ga 360/81; BAG vom 26.05.86 - 1 ABR 48/84). Deshalb ist in sensiblen Bereichen, wenn Vertraulichkeit zugesichert ist oder gesetzlich abgesicherte Berufsgeheimnisse zu wahren sind, die Erfassung der Zielnummer unzulässig. Der Telefonverkehr der besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegenden Funktionsbereiche darf nicht in einer die Persönlichkeitsrechte verletzenden Weise kontrolliert werden.

Ob bei Dienstgesprächen die Speicherung der Telefonnummer des angerufenen Bürgers das Fernmeldegeheimnis unzulässig durchbricht, ist umstritten (bejahend Gusy Jus 1986, 89 ff, 94). Jedenfalls ist auch insoweit das informationelle Selbstbestimmungsrecht des angerufenen

Bürgers zu beachten. Die Speicherung personenbezogener Daten ist auf das für den Zweck erforderliche Minimum zu beschränken (BVerfGE 65, 46). In Hessen wird nach den Fernsprechrichtlinien vom 03.03.86 bei allen Gesprächen - also auch bei Dienstgesprächen - lediglich die Vorwahlnummer, nicht aber die gesamte Zielnummer aufgezeichnet. Daraus ergibt sich der Hinweis, daß die vollständige Zielnummer zu Kontrollzwecken nicht unbedingt erforderlich sein dürfte.

Die Personal-Sonderversretung der obersten Landesbehörden hat mich darüber informiert, daß im Saarland die Neufassung der Telefonrichtlinien beabsichtigt ist. Der mir bekanntgewordene Entwurf des Ministers der Finanzen enthielt bei den strittigen Fragen der automatisierten Aufzeichnung der Telefondaten keine Verbesserungen. Er wird jedoch - nachdem ich erneut meinen Standpunkt umfassend dargestellt habe - offensichtlich jedenfalls in dieser Form nicht weiterverfolgt. Der Minister der Finanzen hat gegen Jahresende für seinen Geschäftsbereich neue Rahmenrichtlinien erlassen. Danach wird bei Privatgesprächen die Zielnummer nur um die beiden letzten Ziffern verkürzt erfaßt, bei den Nebenstellen des Personalrates und des Schwerbehindertenvertreters wird keine Zielnummer registriert.

7.2 Personalinformationssystem DIAPERS

In der Landesverwaltung ist seit längerem die Einführung eines einheitlichen Verfahrens zur Stellenbewirtschaftung, Stellenüberwachung und Personalverwaltung vorgesehen. Die zunächst geplante Eigenentwicklung ließ erkennen, daß das Schwergewicht des Verfahrens im Bereich der Ausführung und Kontrolle des Stellenplanes liegen sollte. Der Katalog der personenbezogenen Daten

beschränkte sich auf Angaben, die die zuständige Personalstelle zur Aufgabenerfüllung benötigt.

Inzwischen hat das Saarland die Entwicklung eines eigenen Verfahrens aufgegeben. Nunmehr ist beabsichtigt, das Personalinformationssystem DIAPERS zu übernehmen, das in einzelnen Mittelbehörden der bayerischen Landesverwaltung eingesetzt ist. Der mir vorgelegte Datenkatalog dieses Verfahrens ist erheblich umfangreicher. Das Verfahren ermöglicht nahezu alle über die Bediensteten in den Personalakten vorgehaltenen Daten - insbesondere auch Angaben über das Ergebnis abgelegter Prüfungen, dienstliche Beurteilungen, Fortbildung, Nebentätigkeit, öffentliche Ehrenämter, Disziplinarverfahren, Versetzungswünsche, Urlaubsansprüche, Abwesenheiten - zu speichern und maschinell auszuwerten. Damit wird das ursprüngliche Ziel der Stellenbewirtschaftung zu automatisieren, weit überschritten. Es zeichnet sich ab, daß ein umfassendes Personalinformationssystem aufgebaut werden soll. Wie in meinem dritten (Tz. 5.1) und meinem siebten Tätigkeitsbericht (Tz. 7.5) zur Sicherung der Persönlichkeitsrechte der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst dargelegten Maßstäbe sind bei der Beurteilung dieses Personalinformationssystems zugrunde zulegen.

Die umfassende Verarbeitung von Personaldaten und die nicht auszuschließende Möglichkeit einer zentralisierten Verarbeitung und vor allem Auswertung wirft die Frage auf, ob überhaupt eine ausreichende, gesetzliche Grundlage mit Rücksicht auf Art. 2 der Saarländischen Verfassung gegeben ist.

Die vorliegende Hauptuntersuchung läßt offen, welche Ziele das Projekt verfolgt und welchen Zwecken das Verfahren dienen soll. Die Zweckbindung der Informationen hat das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil als Grundsatz des Datenschutzes unterstri-

chen (BVerfGE 65, 1, 45). Wegen der besonderen Geheimhaltungsverpflichtung in Personalsachen, aber auch wegen der Fürsorgepflicht des Dienstherrn kommt der Zweckbindung der Personaldaten besondere Bedeutung zu. Die möglichst konkrete Festlegung der Zwecke ist deshalb notwendige Voraussetzung für die Beurteilung der Zulässigkeit der Personaldatenverarbeitung (insbesondere Datenumfang, Zuständigkeiten, Zugriffe und Auswertungen). Neben einer präzisen Aufgabenbeschreibung sind die Befugnisse eindeutig festzulegen. Der Mangel einer Konkretisierung der Ziele und Zwecke kann nicht erst in der Detailuntersuchung ausgeglichen werden. Denn die Einzelheiten des Verfahrens bedürfen in dieser Phase bereits einer Steuerung durch übergeordnete Maßstäbe.

Besonders eingriffsintensiv sind die in einem Personalinformationssystem möglichen Auswertungen. Hierin tritt die besondere, andere Qualität der Automation im Vergleich zu der bisher weitgehend üblichen konventionellen Personaldatenverarbeitung zutage. In diesem Zusammenhang muß auch auf den On-line-Zugriff und die Dialogverfahren hingewiesen werden, die zusätzliche Gefahrenquellen schaffen. Der Gesetzgeber ist jedoch insbesondere verpflichtet, solchen Gefahren der Technik durch die Festlegung organisatorisch-technischer Maßnahmen im Interesse eines vorbeugenden Rechtsschutzes zu begegnen (BVerfGE 65, 1, 45). Deshalb ist das gesetzliche Regelungsdefizit nicht unbeachtlich.

Die Zentralisierung von Personalinformationen aller Landesbediensteten, die über das bisher übliche Maß der Zahlbarmachung von Bezügen hinausgeht, birgt wegen der umfassenden Auswertungsmöglichkeiten Gefahren für das informationelle Selbstbestimmungsrecht, denen rechtzeitig begegnet werden muß. Deshalb ist Transparenz der Planung der erste Schritt zur Vertrauensbildung. Mängel in dieser Hinsicht müßten besonders im

Hinblick auf eine in diesem Sinne frühzeitig notwendige Beteiligung der Personalvertretung besonders ins Gewicht fallen.

Überdies kann durch die zentralisierte Auswertungsmöglichkeit die bestehende Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung unterlaufen werden. Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sind nur durch gesetzlich berufene Staatsorgane zugelassen, da nur sie eine rechtmäßige Informationsverarbeitung durchführen können. Inwieweit insbesondere ein ressortübergreifender, personenbezogener Zugriff mit dem verfassungsrechtlich verankerten Ressortprinzip vereinbar wäre, bedürfte näherer Prüfung (Art. 91 Abs. 2, Art. 112 Verfassung des Saarlandes). Vernachlässigt die Organisation der Informationsverarbeitung in Personalsachen die Ressortzuständigkeit, geriet sie jedenfalls in Kollision mit der gesetzlich festbeschriebenen Dienstaufsicht der Ressortminister in Personalsachen des nachgeordneten Bereichs (§ 12 Abs. 2 Ziff. 1 und Ziff. 2 LOG). Eine gesetzliche Schranke für die obersten Dienstbehörden wird auch im Verhältnis zur Zuständigkeit ihrer nachgeordneten Mittelbehörden (Oberfinanzdirektion, Oberbergamt) in Personalsachen erkennbar (§ 6 Abs. 2, § 12 Abs. 2 Ziff. 3 LOG).

Zur Gewährleistung größtmöglicher Transparenz der Personaldatenverarbeitung sollten jedenfalls Datenkatalog, zulässige Auswertungen, Auskunftsrechte sowie Datensicherungsmaßnahmen einschließlich der Grundsätze der Zugriffsberechtigung in einer Dienstvereinbarung mit der Personalvertretung festgelegt werden. Eine Erweiterung der Beteiligungsrechte der Personalvertretung bei der Einführung automatisierter Verfahren zur Verarbeitung von Personaldaten ist bei der anstehenden Novellierung des Personalvertretungsgesetzes zu erwarten. Bei dieser Gelegenheit sollte der Gesetzgeber außer

drücklich die Möglichkeit eröffnen, die Rahmenbedingungen solcher Verfahren in einer Dienstvereinbarung zu regeln.

8. Gesundheit

8.1 Krankheitsregister

Durch Presseberichte erhielt ich Ende 1986 erstmals Kenntnis von dem geplanten Aufbau einer rechnerunterstützten Krankendokumentation für Tumorpatienten in der Klinik für Strahlentherapie des Winterbergkrankenhauses. Erfasst werden in dem System die Patienten, die in der Klinik für Strahlentherapie ambulant oder stationär behandelt werden. Für die Zukunft ist geplant, sämtliche Tumorpatienten aus anderen Klinikbereichen des Winterbergkrankenhauses zu speichern. Derzeit sind etwa 1.100 Patienten registriert; mit jährlich ca. 800 Neuzugängen ist zu rechnen. Gespeichert werden Personalien wie Name, Anschrift, Beruf, Staatsangehörigkeit, ferner Krankheitsdaten wie Diagnose, Befunde, Therapien. Das Tumorregister soll die Ärzte bei der Behandlung des Patienten, insbesondere bei der Organisation der Nachsorge durch den Hausarzt, unterstützen. Darüber hinaus stehen die gespeicherten Daten für wissenschaftliche Auswertungen zur Verfügung.

Mit dem automatisierten Betrieb eines Krankheitsregisters, das hochsensible Daten enthält, sind besondere Gefahren verbunden. Deshalb hat der Gesetzgeber im saarländischen Krankenhausgesetz Vorkehrungen getroffen, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.

Leider mußte ich feststellen, daß die gesetzlichen Vorgaben nicht in jeder Hinsicht beachtet wurden. Personenbezogene Daten dürfen in einem Krankheitsregister nur mit Genehmigung des für das Gesundheitswesen zuständigen Ministers und nach Anhörung des Landesbeauftragten für Datenschutz verarbeitet werden.

Obwohl ich bereits frühzeitig aufgrund des Presseartikels ausdrücklich darum gebeten hatte, - wie im Gesetz vorgesehen - beteiligt zu werden, hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung die Führung des Krankheitsregisters genehmigt, ohne mich vorher zu hören. Die Genehmigung war im übrigen fehlerhaft, weil sie - entgegen der gesetzlichen Vorschrift - weder die Zweckbestimmung des Registers noch die Art der zu speichernden Daten noch den Kreis der Betroffenen näher bestimmte. Ich habe den Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung aufgefordert, seiner im Krankenhausgesetz festgelegten Konkretisierungspflicht nachzukommen und die Genehmigung entsprechend zu ergänzen.

Anläßlich eines Kontrollbesuches mußte ich überdies Mängel in der praktischen Durchführung feststellen.

Nicht befriedigend gelöst ist derzeit die gesetzlich vorgeschriebene Unterrichtung des Patienten über seine Speicherung im Register. Ihr kommt besondere Bedeutung zu, weil der Betroffene zwar nicht ausdrücklich seine Einwilligung zu erklären hat, ihm jedoch ein Widerspruchsrecht eingeräumt ist, wenn er mit der Erfassung im Register nicht einverstanden ist. Zudem ist es ein Erfordernis der Transparenz und Kalkulierbarkeit der Datenverarbeitung für den Betroffenen, daß er ausreichend über die Registerführung aufgeklärt wird.

Zwar wird der Patient in einem Merkblatt, das ihm zu Beginn der Behandlung überreicht wird, ausführlich über seine Krankheit und die vorgesehene Therapie informiert. Auf die Speicherung im Tumorregister wird der Patient jedoch nur mündlich hingewiesen. Inwieweit dabei der Verwendungszusammenhang erläutert wird, bleibt ungewiß. Weder Form noch Zeitpunkt der Unterrichtung werden der Tragweite dieses Vorgangs gerecht.

Erst nach Beendigung der Behandlung oder eines Teilabschnitts kann der Betroffene den vollen Umfang der Auswirkung einer Speicherung ermessen. Die mündliche Unterrichtung ist wegen des notwendigen Umfangs der Aufklärung allein nicht geeignet, eine ausreichende Information des Patienten über die Nutzung seiner Daten für Zwecke der Behandlung und der Wissenschaft sowie die Art der Beteiligung des Hausarztes bei der Nachsorge zu gewährleisten. Ich habe deshalb deutlich gemacht, daß der Patient erst nach Beendigung der Behandlung im Krankenhaus oder eines Teilabschnitts mit einem gesonderten Merkblatt, das die Verwendungszusammenhänge erläutert, über die Speicherung unterrichtet werden muß. Dies ist auch deshalb zweckmäßig, da erst zu diesem Zeitpunkt eine Speicherung im Tumorregister erfolgt.

Ein weiterer Problembereich betrifft Fragen der Verfahrensorganisation. Positiv ist anzumerken, daß die Räumlichkeiten, in denen die Datenverarbeitung stattfindet, durch ein Zugangskontrollsystem gesichert sind. Ich habe allerdings beanstanden müssen, daß die Einrichtung zum Zeitpunkt meines Besuches nicht in Betrieb war. Das Datenverarbeitungssystem selbst bietet zudem die Möglichkeit, den Zugriff der einzelnen Anwender auf die für sie jeweils zugelassenen Funktionen zu beschränken.

Im Übrigen war eine ausreichende Datensicherung nicht gewährleistet. Nur eine Trennung von Entwicklung, Systemverantwortung und Datennutzung kann eine ausreichende wechselseitige Überwachung der beteiligten Anwender sicherstellen und eventuellen Manipulationen vorbeugen. Dem Programmierer muß der Zugriff auf personenbezogene Krankheitsdaten verwehrt bleiben, damit er seine Kenntnisse aus der Entwicklung des Verfahrens nicht zum Nachteil der Betroffenen verwenden kann. Vor allem aber muß die sog. "Systemverwaltung", die die

verschiedenen Zugriffsmöglichkeiten der einzelnen Bediensteten sowie die zentralen Betriebsfunktionen regelt und überwacht, einer anderen Stelle außerhalb des Registers übertragen werden. Die Klinik hat sich bereit erklärt, meinen Vorschlägen zu folgen.

Eine bestimmte Lösungsfrist für die gespeicherten Daten ist bisher nicht vorgesehen. Bei Festlegung der Frist sind die wissenschaftlichen Interessen einer längerfristigen Nutzung der Daten mit den Interessen der Betroffenen abzuwägen, nicht dauerhaft mit personenbezogenen Daten in einem Krebsregister erfaßt zu sein. Eine Löschung nur auf Verlangen des Patienten würde jedenfalls nicht den Anforderungen des Persönlichkeitsschutzes gerecht, da die betroffenen Patienten erfahrungsgemäß, vor allem weil sie in Ruhe gelassen sein wollen, sich nicht mehr darum kümmern. Hieraus kann jedoch nicht generell der Schluß gezogen werden, daß die Krankheitsdaten uneingeschränkt gespeichert bleiben dürfen. Vielmehr müssen allein objektive Gründe der Erforderlichkeit ausschlaggebend sein.

Um eine zweckgebundene, die schutzwürdigen Belange der Betroffenen berücksichtigende Verarbeitung der Krankheitsdaten zu gewährleisten, habe ich gefordert, daß die eingesetzten Programme dokumentiert und die Registerführung durch konkrete Anweisungen für die Bediensteten geregelt werden.

8.2 Rettungsleitstelle

Datenschutzrechtliche Probleme des Rettungsdienstes waren bereits Gegenstand meines 3. Tätigkeitsberichts (Tz. 7.3).

Im Berichtszeitraum haben Mitarbeiter meiner Dienststelle einen Kontrollbesuch bei der Rettungsleitstelle und der Hubschrauberstation durchgeführt. Der Besuch diente der Information über den derzeitigen Stand der Datenverarbeitung und der Überprüfung der technisch-organisatorischen Maßnahmen der Datensicherung. Die Rettungsleitstelle lenkt alle Rettungsdiensteinsätze im Saarland.

Die Koordination des Einsatzes der Rettungsdienste durch die Rettungsleitstelle wird in Protokollen, dem Betriebstagebuch und - soweit Funkverkehr stattfindet - auf Magnetbändern aufgezeichnet. Dabei werden gelegentlich Namen und Adressen der Betroffenen, sowie Ursache (z.B. Unfall) oder Zustand des Patienten (Kollaps, Unfallschäden) aufgezeichnet. Die Unterlagen werden - wie ich feststellen konnte - entsprechend der Dienstanweisungen, die ich angeregt hatte, aufbewahrt und nach Ablauf bestimmter Fristen vernichtet.

Bei der Rettungsleitstelle ist ein "Haus-Notruf-System" eingerichtet, das insbesondere alleinstehenden älteren Menschen aber auch sonst hilfsbedürftigen Behinderten oder Kranken, die nicht ständig einer Pflege bedürfen, die Möglichkeit gibt, auf einfache Weise Hilfe über die Rettungsleitstelle herbeizurufen. Der Hilferuf wird durch eine Notruftaste - eventuell über eine Fernbedienung ("Funkfinger") - ausgelöst und gelangt über eine Zusatzeinrichtung des Telefons von der Wohnung der hilfsbedürftigen Person zur Zentrale bei der Rettungsleitstelle.

Dort sind in einem Personalcomputer die Daten des Teilnehmers gespeichert, die gegebenenfalls für die Entscheidung über die erforderliche Hilfeleistung (z.B. Alarmierung der angegebenen Bezugsperson, der Sozialstation, des Hausarztes, eines Rettungswagens) benötigt werden. Die Sicherstellung der Hilfeleistung

erfordert die Speicherung sensibler, personenbezogener Daten bei der Rettungsleitstelle (Name, Anschrift, Behinderung, Krankheit). Auch wenn die Datenerhebung und -speicherung auf freiwilliger Basis erfolgt, habe ich gefordert, die Rahmenbedingungen des Haus-Notrufs gesetzlich zu regeln, um jedwede Form der Manipulation der Betroffenen auszuschließen. Festgeschrieben werden muß die Einwilligung als ausschließliche Verarbeitungsbefugnis; ferner die Zweckbindung der Daten sowie der Grundsatz, daß nur die zur Durchführung des Haus-Notruf-Systems erforderlichen Daten erhoben werden dürfen. Der Minister des Innern hat eine gesetzliche Regelung zugesagt, die meiner Forderung Rechnung trägt.

Werden weitere Angaben erhoben, die für die Hilfeleistung nicht zwingend erforderlich sind (z.B. Angabe der Pfarrgemeinde), so ist der Teilnehmer durch einen entsprechenden Hinweis ausdrücklich über die Freiwilligkeit aufzuklären. Der Minister des Innern hat bereits ein entsprechendes Formular entworfen.

Bei der Rettungsleitstelle werden Name, Anschrift, Telefonnummer und teilweise die Beschäftigungsstelle von "Bezugspersonen" gespeichert, die im Notfall zur Hilfeleistung bereit sind und gegebenenfalls unterrichtet werden sollen. Eine Einwilligungserklärung dieses Personenkreises in die Speicherung der sie betreffenden Daten war bisher nicht vorgesehen. Die Verarbeitung der Daten der Bezugsperson ist jedoch nur zulässig, wenn ihre rechtsverbindliche, schriftliche Einwilligung nach entsprechender Aufklärung über die Verwendungszusammenhänge und den Zweck der Datenverarbeitung vorliegt. Der Minister des Innern hat meiner Forderung insoweit bereits Rechnung getragen und ein entsprechendes Formular entwickelt, das den Bezugspersonen zur Unterschrift übersandt wird.

8.3 Jugendärztliche Untersuchungen

Das zuständige Ministerium bat um Überprüfung eines Formblattes, das von den Gesundheitsämtern im Saarland im Rahmen der Schulgesundheitsuntersuchungen verwendet wird. Das Formular besteht aus einem Erläuterungsteil, der das Verfahren beschreibt und einem Fragebogen, den die Eltern vorab für den Schularzt ausfüllen sollen. Die Angaben auf dem Fragebogen erfolgen auf freiwilliger Basis. Da der Elternbrief insoweit Anlaß zu Mißverständnissen gab, habe ich angeregt, den Hinweis auf die Freiwilligkeit eindeutiger zu fassen.

Ich habe außerdem vorgeschlagen, im Elternbrief zu erläutern, daß den Erziehungsberechtigten sofern sie es wünschen, Gelegenheit zur Besprechung der Ergebnisse und zur Einsichtnahme in die Unterlagen gegeben wird. Damit sollte dem gesetzlich festgeschriebenen Transparenzgebot in der Schulgesundheitspflege Rechnung getragen werden (§ 20 Abs. 4 Schulordnungsgesetz).

Meinen Vorschlägen ist das Ministerium nicht gefolgt.

Berücksichtigt wurde lediglich meine Forderung, im Fragebogenteil auf die Angabe der Krankenkasse des Kindes zu verzichten. Die Erforderlichkeit war nicht zu erkennen, weil das Gesundheitsamt eine Behandlung nicht durchführt.

Eine Verbesserung des Fragebogenteils konnte dadurch erreicht werden, daß nicht mehr die Adressen der Eltern des Kindes, sondern die Adresse der Erziehungsberechtigten erfragt werden. Dadurch wird vermieden, daß die Tatsache einer Scheidung, eines Getrenntlebens oder einer Nichtehelichkeit offenbart wird.

8.4 Patientenunterlagen

Ein Patient hat sich mit der Beschwerde an mich gewandt, daß Patientenunterlagen in der Abteilung eines Krankenhauses gegen unbefugten Zugriff nicht ausreichend gesichert aufbewahrt werden. Bei einer örtlichen Überprüfung habe ich festgestellt, daß mehrere Ordner mit Durchschriften von Notfalluntersuchungsberichten in offenen Regalen, auf dem Flur lagerten. Diese Berichte enthielten die Personalien der Patienten, Angaben über Beschwerden, den Befund, die vorgenommenen Einzelleistungen, die Diagnose, die Therapie und die ärztlichen Anweisungen. Patienten und sonst nichtbefugte Personen war es ohne weiteres möglich, diese Unterlagen unbeobachtet an sich zu nehmen und das Gebäude zu verlassen. Ich habe gegenüber den Kliniken die unzulängliche Aufbewahrung der Unterlagen beanstandet.

Durch technische und organisatorische Datensicherungsmaßnahmen ist sicherzustellen, daß das Patientengeheimnis gewahrt wird. Patientenunterlagen sind so aufzubewahren, daß Unbefugte auf sie nicht zugreifen können.

Ich habe gefordert, daß Patientenunterlagen in Räumen, zu denen Unbefugte Zutritt haben, in verschlossenen Schränken oder Karteibehältern aufbewahrt werden, die zumindest gegen Einbruchversuche mit einfachen Werkzeugen geschützt sind.

Das Klinikum hat auf meine Beanstandung hin zugesichert, für eine ordnungsgemäße Aufbewahrung zu sorgen.

8.5 Offenbarung von Arztdaten gegenüber den Meldebehörden

Die Fachabteilung eines Krankenhauses hat Meldebehörden umfangreiche Listen mit Namen, Geburtsdatum und Adresse ihrer in der betreffenden Gemeinde wohnenden, ehemaligen Patienten übermittelt. Einer Stadt wurde eine Aufstellung von 14 Seiten mit 680 Namen übersandt. Die Meldebehörden sollten bei bereits verstorbenen Patienten das Todesdatum mitteilen, weil die Klinik deren Krankenunterlagen im Zentralarchiv auslagern will.

Aus dem Anschreiben der Klinik war ersichtlich, daß es sich um Personen mit einer Herzkrankheit handelt. Durch die Übersendung der kompletten Patientenliste war somit für die mit der Bearbeitung befaßten Mitarbeiter der Gemeinde unschwer zu erkennen, wer von den Einwohnern in dieser Klinik wegen eines Herzleidens behandelt wurde.

Ich halte es für einen erstaunlichen Mangel an Sensibilität, wenn eine Klinikabteilung die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegenden Daten ihres gesamten Patientenbestandes einer Verwaltungsbehörde übermittelt, um aus Gründen der Archivhaltung zu erfahren, welche ihrer Patienten bereits verstorben sind.

Für die Offenbarung der Patientendaten im vorliegenden Fall gibt es keine Rechtsgrundlage. Nach den Datenschutzvorschriften des neuen Krankenhausgesetzes ist eine Übermittlung von Patientendaten an Personen und Stellen außerhalb des Krankenhauses nur zulässig, wenn der Patient eingewilligt hat, eine Rechtsvorschrift die Übermittlung erlaubt oder sie aus einem der abschließend aufgezählten Gründe erforderlich ist (§ 29 Abs. 4 SKHG). Die Maßnahme dient innerorganisatorisch

schen Gründen (Aktenauslagerung), für die der Gesetzgeber keine Offenbarungsbefugnis vorgesehen hat.

Auf meine Veranlassung hin hat die Klinik die Befragung der Meldebehörden eingestellt.

8.6 AIDS

Das Thema "AIDS" war bereits Gegenstand meines 7. Tätigkeitsberichts (Tz. 10.2).

Auch wenn sich immer mehr die Erkenntnis durchsetzt, daß nicht Zwangsmaßnahmen, sondern Aufklärung und Beratung die geeigneten Mittel zur Bekämpfung dieser Krankheit sind, gibt es Lebensbereiche, in denen sich wegen der besonderen Gegebenheiten die Frage nach den Voraussetzungen für AIDS-Untersuchungen und dem Umgang mit den dabei gewonnenen Ergebnissen in besonderer Weise stellt. Unter diesem Gesichtspunkt habe ich mich im Berichtszeitraum über die Praxis in der Justizvollzugsanstalt Saarbrücken informiert. Der Minister der Justiz hat die Maßnahmen betreffend AIDS in den Justizvollzugsanstalten in einer Dienstanweisung geregelt.

Sämtliche Inhaftierte der Justizvollzugsanstalt werden bei ihrer Einlieferung medizinisch untersucht. Hierbei findet eine Blutuntersuchung auch im Hinblick auf AIDS statt, sofern der Strafgefangene nach entsprechender Belehrung hierin schriftlich einwilligt.

Wird die Blutuntersuchung außerhalb der Justizvollzugsanstalt durchgeführt, wird das Ergebnis dem Anstaltsarzt in verschlossenem Umschlag übersandt und von diesem in der Krankenakte des Strafgefangenen vermerkt. Eintragungen in sonstige Personalunterlagen erfolgen nicht.

Über einen positiven Befund informiert der Anstaltsarzt den Anstaltsleiter nur im Einzelfall, insbesondere wenn Erkenntnisse vorliegen, daß mit "infektionsgefährlichen" Handlungen - z.B. bei einem Gewalttätigen - gerechnet werden muß.

Ergibt die Blutuntersuchung einen positiven Befund wird dem Strafgefangenen eine Einzelzelle zugewiesen. Ein Rückschluß auf eine Infektion ist aufgrund dieser Unterbringung nicht möglich, da weit mehr Einzelzellen vorhanden und belegt sind, als es aids-infizierte Strafgefangene in der Anstalt gibt. Im übrigen nehmen Gefangene mit positivem Befund grundsätzlich am allgemeinen Vollzugsgeschehen teil.

Die Dienstanweisung vermeidet Diskriminierungen und berücksichtigt die schutzwürdigen Belange der Infizierten, soweit es die ordnungsgemäße Abwicklung des Dienstbetriebes in einer Vollzugsanstalt zuläßt.

9. Soziales

9.1 Mitwirkungspflicht und Mitwirkungsrecht des Sozialhilfeempfängers

Mehrere Sozialhilfeempfänger haben sich bei mir darüber beschwert, daß Sozialhilfeträger "hinter ihrem Rücken" beim Arbeitgeber Auskünfte verschiedener Art eingeholt haben. In allen Fällen war die Vorgehensweise rechtswidrig.

In einem Fall hat der überörtliche Träger der Sozialhilfe bei der Dienststelle des Petenten nachgefragt, ob die Dienstzeiten nicht so geregelt werden könnten, daß er seinen schwerbehinderten Sohn zum Gymnasium befördern könne. Der volljährige, an einer schweren Stoffwechselstörung leidende Sohn hatte einen Zuschuß zum Kauf eines Personenkraftwagens im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte nach dem Bundessozialhilfegesetz beantragt. Da die Behinderung äußerlich nicht erkennbar war, gelang es den Eltern bisher, das Leiden gegenüber Verwandten und Nachbarn geheimzuhalten, damit der Junge nach außen ein "normales" Leben führen kann. Durch die Anfrage beim Dienstherrn, von der routinemäßig mehrere Personen Kenntnis erhielten, war die Behinderung bekannt geworden.

In einem anderen Fall hat ein Sozialamt den unterhaltspflichtigen Angehörigen eines Sozialhilfeempfängers aufgefordert, zur Überprüfung seiner Leistungsfähigkeit einen Vordruck vom Arbeitgeber ausfüllen zu lassen. Bei einer solchen Anfrage ist der Arbeitgeber nach dem Bundessozialhilfegesetz (§ 116) verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte über Art und Dauer der Beschäftigung sowie den Arbeitsverdienst zu geben. Zwar ist bei dieser Vorgehensweise der Arbeitnehmer wenigstens darüber informiert, daß sein Arbeitgeber um Auskunft gebeten wird. Durch den amtlichen Vordruck

wird dem Arbeitgeber jedoch zwangsläufig offenbart, daß der Arbeitnehmer oder ein naher Angehöriger Sozialhilfe bezieht. Der Vordruck enthielt zudem Fragen, die der Auskunftspflicht des Arbeitgebers nicht unterliegen und solche, die von den Betroffenen als herabsetzend empfunden werden (z.B. Frage nach "willkürlich ausgesetzten Arbeitstagen").

In einer weiteren Eingabe hat sich ein Antragsteller auf Sozialhilfe dagegen gewandt, daß das Sozialamt ohne seine Kenntnis sich mit seinem Arbeitgeber in Verbindung gesetzt hat, um die Höhe des Arbeitsverdienstes sowie etwaige Zuschüsse zu Umzugskosten zu erfahren.

In allen Fällen wäre es notwendig und auch möglich gewesen, zunächst dem Betroffenen Gelegenheit zu geben, selbst die erforderlichen Unterlagen (z.B. Lohnabrechnung, Bescheinigung des Arbeitgebers) zu beschaffen, ohne daß die Hilfebedürftigkeit offenbart wird.

Der Hilfesuchende oder Hilfeempfänger hat selbst alle für die Leistung erheblichen Tatsachen anzugeben und die erforderlichen Beweismittel vorzulegen. Diese gesetzliche Mitwirkungspflicht (§ 60 Abs. 1 Sozialgesetzbuch I) ist unter Berücksichtigung des vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil anerkannten Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Mitwirkungsrecht des Betroffenen anzusehen. Die Behörde ist nämlich nach diesem Urteil bei der Wahl, wie sie sich die für die Aufgabenerfüllung benötigten Informationen beschafft, nicht mehr völlig frei. Sie hat die für den Betroffenen jeweils schonendste Vorgehensweise zu wählen. Durch eine Anfrage beim Arbeitgeber, die das Mitwirkungsrecht nicht berücksichtigt, werden Sozialdaten rechtswidrig offenbart, weil es an der Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung fehlt. Soweit der Hilfesuchende, Hilfeempfänger oder Unter-

haltungspflichtige die erforderlichen Beweismittel selbst vorlegen kann, ist zunächst zu versuchen, die Daten von ihm selbst zu erlangen. Im Regelfall dürfte die Befragung des Betroffenen als schonendste Vorgehensweise - ohne daß Dritte eingeschaltet werden - ausreichen. Der Mitwirkung des Betroffenen ist grundsätzlich der Vorrang vor der Amtsermittlung einzuräumen. Erst wenn der Betroffene die Unterlagen nicht beibringt oder begründete Zweifel an ihrer Beweiskraft bestehen, kann die Befragung Dritter in Betracht kommen.

9.2 Datenschutz verhindert nicht Sozialtarif

Unter dem Schlagwort "Datenschutz vor Sozialtarif", war in einem Zeitungsartikel zu lesen, der Datenschutz verhindere, daß Bürger in einigen Gemeinden günstigere Fahrpreise in Anspruch nehmen können.

Die Nahverkehrsbetriebe eines Landkreises räumen Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen ermäßigte Fahrpreise ein, wenn sie einen von ihrer Gemeinde ausgestellten "Sparpaß" vorlegen. Die Verkehrsbetriebe haben die Gemeinden aufgefordert, zusätzlich eine Liste mit Namen und Anschrift der Personen vierteljährlich vorzulegen, denen ein solcher Ausweis ausgestellt wurde. Nach meinen Feststellungen haben mit einer Ausnahme alle Gemeinden zu Recht aus Datenschutzgründen die Datenübermittlung abgelehnt. Ich habe die rechtswidrige Offenbarung von Sozialdaten durch eine Gemeinde beanstandet. Es bestand nicht der mindeste Anlaß für die Weitergabe der Namensliste der Sozialhilfeempfänger; die Kontrolle der Vergünstigung war ausreichend durch den "Sparpaß" gewährleistet.

9.3 Kindergärten

Kindergärten erheben häufig Daten von Kindern und Eltern, die in diesem Umfang für die Erfüllung der Erziehungs- und Betreuungsaufgaben nicht erforderlich sind. So habe ich bei einem kommunalen Träger festgestellt, daß in den Aufnahmebogen unter anderem Angaben über Beruf, Arbeitgeber, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Krankenkasse der Erziehungsberechtigten verlangt wurden, ohne daß eine Notwendigkeit zu erkennen war. Auch auf eine getrennte Abfrage der Anschriften von Vater und Mutter ist zu verzichten, weil die Betroffenen dadurch weitere, für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Informationen - z.B. Getrenntleben, Nichtehelichkeit - preisgeben. Die Adresse des Sorgeberechtigten stellt ausreichend sicher, daß dem Kindergarten ein kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung steht.

Das Landesjugendamt hat inzwischen neue Richtlinien für die Heimaufsicht (Heime, Kindertageseinrichtungen) entwickelt. Meine Vorschläge, in diesen Richtlinien auch festzulegen, welche Daten erfaßt, wie sie verwendet und wie lange sie aufbewahrt werden dürfen, wurden in dem Entwurf weitgehend berücksichtigt. Allerdings ist - aus anderen als Datenschutzgründen - noch nicht abzusehen, wann die Richtlinien in Kraft treten können.

10. Wirtschaft

10.1 Novellierungsbedarf für gewerberechtliche Vorschriften

Bereits in meinem 7. Tätigkeitsbericht (Tz. 9.) habe ich darauf hingewiesen, daß die bundesgesetzlichen Grundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Gewerbebereich novellierungsbedürftig sind. Insbesondere die Auskunftspflichten des Gewerbetreibenden, die Mitteilungspflichten anderer öffentlicher Stellen sowie die Offenlegungspflichten zur Überprüfung des Geschäftsbetriebes müssen nach Anlaß, Umfang und Zweck konkret geregelt werden. Der durch die Datenverarbeitung der Gewerbebehörden Betroffene muß erkennen können, zur Preisgabe welcher ihn betreffenden Informationen er verpflichtet ist und welche Daten darüberhinaus von anderen öffentlichen Stellen an die Gewerbebehörden übermittelt werden.

Mit Beschluß vom 9. September 1988 hat sich der Ausschuß für Datenschutz des Saarländischen Landtages meinen Forderungen angeschlossen und zugleich die Bereitschaft des Wirtschaftsministers begrüßt, die Initiativen der Datenschutzbeauftragten zur Fortschreibung des Gewerberechts zu unterstützen. Leider haben die Bemühungen des Wirtschaftsministers bisher nicht den erhofften Erfolg gebracht. Zwar hat auf Initiative des saarländischen Vertreters der zuständige Bund-/Länder-Ausschuß "Gewerberecht" eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit diesem Fragenkreis befassen soll, Arbeitsauftrag und Sitzungshäufigkeit dieses Gremiums lassen jedoch nicht erwarten, daß kurzfristige Ergebnisse erzielt werden. Dies ist um so bedauerlicher, als die vom Bundesverfassungsgericht zugebilligte Übergangsfrist, in der Datenverarbeitung ohne hinreichende gesetzliche Grundlage erfolgen darf, sich dem Ende zuneigt. Einzelne Verwaltungs-

gerichte gehen sogar soweit, bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein Ende der Übergangsfrist anzunehmen. Dies macht deutlich, daß umgehend eine Novellierung der gewerberechtlichen Vorschriften eingeleitet werden muß. Geschieht dies nicht, habe ich für die Zukunft große Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Informationsverarbeitung der Gewerbebehörden.

10.2 Meldung von Bußgeldbescheiden an die Handwerkskammer

Die Bedeutung dieses Fragenkreises ist im Berichtszeitraum durch eine Reihe an mich herangetragener Fälle unterstrichen worden. Auf einen dieser Fälle will ich näher eingehen.

Nach einem gemeinsamen Erlaß der zuständigen Obersten Landesbehörden sind der Handwerkskammer halbjährlich die Zahl der abgeschlossenen Bußgeldverfahren wegen Schwarzarbeit, die festgesetzten Bußgelder und die Handwerkszweige mitzuteilen. Eine Gemeinde hat zurecht darauf hingewiesen, daß aus diesen Angaben sehr häufig Rückschlüsse auf die betroffenen Personen und Betriebe möglich sind, insbesondere dann, wenn Angaben für eine kleine Gemeinde gemacht werden und nur eine geringe Anzahl von Bußgeldverfahren zu melden ist.

Bereits diese unzureichende Anonymisierung läßt die Datenübermittlung fragwürdig erscheinen. Entscheidend ist jedoch, daß eine gesetzliche Grundlage für die Mitteilungen an die Handwerkskammer fehlt. § 90 der Handwerksordnung, der vom federführenden Minister für Wirtschaft und der Handwerkskammer zunächst als Ermächtigungsnorm genannt wurde, legt lediglich allgemein fest, daß die Handwerkskammern zur Vertretung der Interessen des Handwerks berufene Körperschaften des öffentlichen Rechts sind; eine solche generalklausel-

artige Aufgabenfestlegung genügt unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil aber zweifelsohne nicht als Grundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten. Hinzu kommt - und das ist das Bemerkenswerte an diesem Fall - daß die Handwerkskammer zwar auf der Übermittlung dieser Daten bestand, aber nicht plausibel machen konnte, zu welchem konkreten Zweck sie die Angaben benötigt.

Ich habe daher darauf gedrängt, zukünftig auf diese Mitteilungen an die Handwerkskammer zu verzichten. Nach einem umfangreichen Schriftwechsel und mehreren Erörterungen hat der Minister für Wirtschaft meinen Forderungen Rechnung getragen und zugesagt, den entsprechenden Teil des Erlasses zu streichen.

10.3 Weitergabe von Schuldnerlisten durch die Industrie- und Handelskammer

In das Schuldnerverzeichnis, das von den Amtsgerichten geführt wird, werden Personen eingetragen, die den Offenbarungseid abgeleistet haben, oder gegen die wegen privatrechtlicher Forderungen Vollstreckungsmaßnahmen angeordnet wurden. Auf Probleme im Zusammenhang mit dem Schuldnerverzeichnis habe ich bereits in der Vergangenheit hingewiesen (vgl. zuletzt 9. TB Tz. 2.4). Kritisiert habe ich vor allem Unzulänglichkeiten der derzeit geltenden Vorschriften über die Erteilung von Abschriften und Auszügen aus dem Schuldnerverzeichnis.

Die Berechtigung dieser Kritik wird durch einen Fall, der sich im Berichtszeitraum ereignet hat, untermauert. Ein Petent war ins Schuldnerverzeichnis eingetragen worden, weil er es versäumt hatte, unberechtigten Vollstreckungsmaßnahmen eines Gläubigers recht-

zeitig entgegenzutreten. Als er Kenntnis von der Eintragung erhielt, konnte er zwar unverzüglich eine Löschung herbeiführen, die bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte Weitergabe von Schuldnerlisten war jedoch nicht mehr rückgängig zu machen. In der Folgezeit erhielt der Petent ganz gezielt Werbematerial von privaten Kreditvermittlern. Es lag somit der Verdacht nahe, daß Grundlage dieser Werbung eine mißbräuchliche Verwendung von Schuldnerlisten war. Da Schuldnerlisten an Privatpersonen direkt nicht versandt werden, sondern nur an Berufsvertretungen, welche dann listenmäßige Abdrucke an ihre Mitglieder weitergeben dürfen, setzten meine Nachforschungen bei der Industrie- und Handelskammer an, die einen Zustellservice für ihre Mitglieder unterhält. Es stellte sich heraus, daß zumindest ein Kreditvermittler zu den regelmäßigen Beziehern der Schuldnerlisten der Industrie- und Handelskammer gehört.

Ich habe daraufhin gegenüber der Industrie- und Handelskammer noch einmal deutlich gemacht, daß die Verwendung von Schuldnerlisten für Werbezwecke unzulässig ist. Durch die Veröffentlichung von Schuldnern im Schuldnerverzeichnis des Amtsgerichts soll der Allgemeinheit die Kenntnisnahme ermöglicht werden, daß bestimmte Personen wegen ihrer Mittellosigkeit zur Anknüpfung von Geschäftsbeziehungen nicht geeignet sind. Nach den gesetzlichen Bestimmungen ist es daher gestattet, daß jedermann über das Bestehen oder Nichtbestehen einer bestimmten Eintragung auf Antrag Auskunft erhält. Nicht aber wird mit dem Schuldnerverzeichnis bezweckt, Angehörigen des Kreditgewerbes Kenntnis von potentiellen Kunden zu vermitteln. Die Verwendung der Eintragungen für Werbezwecke der Kreditvermittler ist daher mit der Zweckbindung von Auskünften und Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis, die dem Schutz des Rechts des eingetragenen Schuldners

auf informationelle Selbstbestimmung dient, nicht vereinbar.

Dies ist auch der Industrie- und Handelskammer bewußt, denn sie verpflichtet die regelmäßigen Bezieher von Schuldnerlisten vor Aufnahme in ihren Verteiler schriftlich zur Einhaltung der geltenden Vorschriften für die Erteilung von Abschriften und Auszügen aus dem Schuldnerverzeichnis. Diese Verpflichtung wird jedoch zur reinen Förmlichkeit, wenn die Einhaltung der Bestimmungen durch die Industrie- und Handelskammer nicht überwacht und durchgesetzt wird. So hat sich die Kammer in dem geschilderten Fall mit der Erklärung des Kreditvermittlers zufrieden gegeben, die Adresse des Petenten stamme nicht aus dem Schuldnerverzeichnis sondern aus sonstigem, von ihm erworbenem Adreßmaterial. Weitere Nachweise über die sonstigen Bezugsquellen und -zeiträume hat die Industrie- und Handelskammer trotz meiner Anregung nicht gefordert. Gerade hierzu hätte aber Anlaß bestanden, da der Verweis auf andere Bezugsquellen, wie vergleichbare Fälle zeigen, regelmäßig als Schutzbehauptung zu werten ist und eine Überprüfung der Verfahrensweise nur dann möglich ist, wenn die Richtigkeit dieser Behauptung durch eine Offenlegung der sonstigen Bezugsquellen nachgewiesen wird. Anlaß zu einer weitergehenden Prüfung hätte auch deswegen bestanden, weil der Kreditvermittler seinen Firmensitz in einem anderen Bundesland hat, folglich saarländische Kunden bei ihm die Ausnahme sein werden. Es erscheint daher höchst unwahrscheinlich, daß er zur Bonitätsprüfung für diese vereinzelt Fälle ständig die relativ teuren Abdrucke der Schuldnerverzeichnisse aller saarländischen Amtsgerichte bezieht. Vielmehr spricht eine starke Vermutung dafür, daß die Schuldnerlisten von vorneherein ausschließlich zu Werbezwecken bezogen wurden. Umso bedauerlicher ist es, daß die Industrie- und Handelskammer nicht nur eine weitere Aufklärung verhindert, sondern auch von mir ge-

forderte Sanktionen gegen den Kreditvermittler schlichtweg abgelehnt hat.

Der geschilderte Fall macht die Berechtigung meiner Forderung nach Einschränkung des Bezieherkreises von listenmäßigen Abdrucken des Schuldnerverzeichnisses deutlich (vgl. 9. TB, Tz. 2.4). Letztlich lassen sich Mißbräuche dieser Art nur dadurch ausschließen, daß die Weitergabe von listenmäßigen Abdrucken durch die Industrie- und Handelskammern zukünftig unterbunden wird. Es bleibt zu hoffen, daß diese Forderung der Datenschutzbeauftragten bei der anstehenden Novelle der Zivilprozeßordnung berücksichtigt wird. Ich nehme jedenfalls den geschilderten Fall zum Anlaß, noch einmal auf die Mißbrauchsgefahren hinzuweisen, die bei Beibehaltung der derzeitigen Praxis bestehen.

10.4 Landesweite Automation der Schornsteinfeger-Kehrbücher

Der Wirtschaftsminister führte im Berichtszeitraum eine zentrale Erfassung der Daten aus dem Schornsteinfegerwesen durch.

Ziel dieser Maßnahme war es, Aufschlüsse über die Arbeitsbelastung und das Gebührenaufkommen in den einzelnen Kehrbezirken zu erhalten. Da die Schornsteinfeger hierzu ihre Unterlagen, insbesondere die sogenannten Kehrbücher, die Angaben über die Grundstückseigentümers und die durchgeführten Arbeiten enthalten, dem Wirtschaftsministerium vorlegen mußten, machten sie mich auf den Vorgang aufmerksam. Bei einem Prüfbesuch im Wirtschaftsministerium stellte sich dann heraus, daß aus den Kehrbüchern alle mit den Feuerstellen zusammenhängenden Einrichtungen - insbesondere Art der feuer- und wärmetechnischen Ausstattung wie Öl-Verdampfungsbrenner, Öl-Zerstäubungsbrenner, offe-

ner Kamin, Anzahl der Meßstellen - automatisiert erfaßt werden sollten. Zwar wurde zur Identifizierung des Grundstückes lediglich der Straßename und die Hausnummer registriert, also nicht der Name des Hauseigentümers, ich habe jedoch darauf hingewiesen, daß hierdurch keine hinreichende Anonymisierung erreicht wird, da es jederzeit möglich ist, aus Straßenbezeichnung und Hausnummer eine Identifizierung des Grundstückseigentümer oder Bewohners des Anwesens herbeizuführen. Ich gebe zu, daß es sich bei den Angaben aus den Kehrbüchern der Schornsteinfeger in der Regel nicht um hochsensible Informationen handelt. Es können jedoch durchaus Rückschlüsse auf den Lebensstandard des betroffenen Hauseigentümers gezogen werden. Ein quasi automatisiertes, landesweites "Kataster" aller Heizeinrichtungen würde die Möglichkeit für Auswertungen und Erkenntnisse dieser Art in einem Umfang verbessern, die nicht ohne Gefahren für den einzelnen sind.

Da für eine zentrale Erfassung personenbezogener Daten aus dem Schornsteinfegerwesen eine gesetzliche Grundlage fehlt, habe ich den Wirtschaftsminister gebeten, entweder auf die Speicherung zu verzichten oder durch eine weitergehende Anonymisierung Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auszuschließen. Begrüßenswerterweise ist der Wirtschaftsminister meiner Anregung umgehend nachgekommen und hat auf die Speicherung der Hausnummer verzichtet. Soweit Hausnummern bereits eingegeben waren, hat er zugesichert, diese zu löschen. Durch diese Verfahrensweise wurde eine hinreichende Anonymisierung erreicht.

11. Gemeinden

11.1 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalen Selbstverwaltungsgesetzes

Wiederholt haben sich in den letzten Jahren Petenten über Indiskretionen von Gemeinderatsmitgliedern beschwert. Diese sind zwar verpflichtet, über Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren, die ihnen aufgrund ihrer Amtstätigkeit bekannt werden. Dennoch kommt es immer wieder vor, daß Informationen selbst aus nicht-öffentlichen Sitzungen weitergegeben werden. So hat ein Gemeinderatsmitglied nach Durchführung eines Einstellungsverfahrens öffentlich geäußert, es seien "gerade die Notenschwächsten" zum Zuge gekommen.

Ich habe daher in meiner Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes gefordert, das derzeit - auch im Vergleich zu Gemeindeordnungen anderer Länder - besonders weit ausgestaltete Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht des Gemeinderates gegenüber der Gemeindeverwaltung an präzise gesetzliche Vorgaben zu knüpfen. Dem Gemeinderat zustehende Kontrollrechte sollen selbstverständlich nicht in Frage gestellt werden. Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung können jedoch nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgen (Art. 2 Verfassung des Saarlandes). Kontrollen durch die Gemeindevertretung liegen zwar im Allgemeininteresse. Der mit Verfassungsrang ausgestattete Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert jedoch eine Ausgestaltung des Kontrollrechts, die die schutzwürdigen Belange der Betroffenen beachtet. Die Art und Weise der Durchführung muß für den Betroffenen so schonend wie möglich durchgeführt werden. An dieser Stelle muß daran erinnert werden, daß in Rheinland-Pfalz das Akteneinsichtsrecht als die intensivste und umfassend-

ste Form der Datenweitergabe in Personal- und Steuerakten (§ 33 Abs. 3 GO) und in Schleswig-Holstein jedenfalls in Steuerakten völlig ausgeschlossen ist. Insoweit ist der Gemeinderat in diesen Bundesländern bei seinen Kontrollen auf das Auskunftsrecht beschränkt.

Zwar trägt die zwischenzeitlich eingebrachte Regierungsvorlage teilweise meinen Vorschlägen Rechnung: die Gemeindeordnung wird um eine allgemeine Bestimmung erweitert, nach der die Datenübermittlung an den Gemeinderat unter dem allgemeinen Vorbehalt der Erforderlichkeit steht. Meiner weitergehenden Anregung wurde jedoch nicht gefolgt, das Akteneinsichtsrecht auf einen Ausschuß oder einzelne Mitglieder zu beschränken. Dies ist zu bedauern, da jedenfalls die Einschränkung des Kreises der einsichtsberechtigten Gemeinderatsmitglieder die Transparenz des Verfahrens verbessert und damit die Gefahr einer unberechtigten Offenbarung gegenüber Dritten deutlich verringert hätte. Außerdem wäre das Kontrollrecht des Gemeinderates an sich gewährleistet gewesen, ohne den Grundsatz möglichst schonender Behandlung der Betroffenen in Frage zu stellen. Dies kann insbesondere im Hinblick auf sensible Sozial-, Steuer- und Personaldaten von Bedeutung sein.

11.2 Entwurf einer Kommunalwahlordnung

Bereits bei der letzten Novellierung der Kommunalwahlordnung habe ich auf die Notwendigkeit von Änderungen hingewiesen. Meinen Vorschlägen wurde damals mit dem Hinweis nicht gefolgt, daß die gleichzeitige Durchführung der Europawahl eine Berücksichtigung nicht zulasse (vgl. 6. TB Tz. 10.1). Mit der gleichen Begründung wurden meine Forderungen zum neuesten Änderungsentwurf in der Anhörung zum größten Teil zurückgewiesen.

Ich gestehe zu, daß eine vom Europawahlrecht unterschiedliche Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts zu organisatorischen Schwierigkeiten bei der gleichzeitigen Durchführung beider Wahlen führen kann. Andererseits ist angesichts des bestehenden Wahlturnus zu erwarten, daß auch zukünftig beide Wahlen gleichzeitig durchgeführt werden. Vor diesem Hintergrund können notwendige, datenschutzrechtliche Anpassungen des Kommunalwahlrechts nicht mit organisatorischen Schwierigkeiten abgelehnt werden, da ansonsten der derzeitige Zustand auf unabsehbare Zeit festgeschrieben würde. Letztlich darf der Schutz des durch die Landesverfassung verbürgten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht von organisatorischen Gesichtspunkten abhängig sein.

Nach wie vor sieht die Kommunalwahlordnung die Aufnahme aller Wahlberechtigten in das öffentlich auszulegende Wählerverzeichnis vor. Sie setzt sich damit in Widerspruch zu den melderechtlichen Bestimmungen, nach denen bei Gefahren für das Leben, die Gesundheit oder die persönliche Freiheit des Betroffenen jede Auskunft an private Dritte unzulässig ist. Bereits in seiner Stellungnahme zu meinen früheren Forderungen (vgl. 7. TB Tz. 4.2.5) hat der Minister des Innern mitgeteilt, daß auch er der Ansicht ist, daß dem Schutz der gefährdeten Personen der Vorrang vor wahlrechtlichen Grundsätzen gebührt, zumal das Demokratieprinzip und die Möglichkeit einer öffentlichen Kontrolle des Wahlverfahrens durch die Sperrung von Daten einzelner Personen nicht in seiner Substanz berührt wird. Unverständlich ist es für mich daher, daß jetzt organisatorische Gesichtspunkte im Zusammenhang mit der beabsichtigten Doppelwahl geltend gemacht werden, um die Ablehnung der an sich als notwendig erachteten Anpassung des Wahlrechts an die Übermittlungssperren des Melderechts zu rechtfertigen. Dies ist um so weniger hinnehmbar, als der Ausschuß für Datenschutz des saar-

ländischen Landtags am 9. September 1988 einen Beschluß gefaßt hat, nach dem der Schutz von Bürgern, deren Meldedaten wegen Gefahren für Leib und Leben einer Auskunftssperre unterliegen, bei Wahlen nicht durch Eintragung in das öffentlich auszulegende Wählerverzeichnis in Frage gestellt werden darf.

Auch meine weiteren Forderungen, Vorkehrungen gegen eine mißbräuchliche Verwendung des Wählerverzeichnisses zu treffen, wurden zurückgewiesen. Zwar enthält der Verordnungsentwurf Ansätze, um die Fertigung von Auszügen aus dem Wählerverzeichnis einzuschränken. Nach wie vor ist jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen, daß sich Privatpersonen mit der Begründung, die Wahlberechtigung eines Bürgers überprüfen zu wollen, umfassende Auszüge des Wählerverzeichnisses beschaffen können. Ich habe daher gefordert, daß der Einsichtnehmende sein berechtigtes Interesse darzulegen hat und die Auszüge nur in beschränktem Umfang zuzulassen. Die Herausgabe von Abschriften oder Teilabschriften des gesamten Wählerverzeichnisses muß jedenfalls ausgeschlossen sein, um den Gefahren einer zweckwidrigen Nutzung von vorneherein entgegenzuwirken. Dies gilt um so mehr, als auch meiner Forderung auf die Aufnahme des Geburtsdatums der Wahlberechtigten zu verzichten, nicht Rechnung getragen worden ist. Mir geht es hierbei nicht in erster Linie darum, die Offenbarung des Alters als schützenswertes Datum der Wahlberechtigten zu unterbinden. Vielmehr muß der Bürger davor geschützt werden, daß sein vollständiges Geburtsdatum als besonders sicheres und leicht verfügbares Identifikationsmerkmal nicht anderen zugänglich und der unkontrollierte Aufbau von Datensammlungen ermöglicht wird. Sollte in einem Ausnahmefall tatsächlich Vor- und Familienname sowie die Wohnanschrift zweier Wahlberechtigter übereinstimmen, so ist die Aufnahme des Geburtsjahres in diesem Falle

ausreichend, da eine Identifikation mit Hilfe der Altersangabe ohne weiteres möglich ist.

Verbesserungsbedürftig sind auch die Regelungen über die Aufbewahrungsdauer und die Vernichtung von Wahlakten. Es ist nicht einzusehen, daß umfangreiches personenbezogenes Aktenmaterial nach dem Ermessen des Gemeindegewahlleiters bis zu 60 Tagen vor der Wahl der neuen Kommunalvertretung aufbewahrt werden darf. Eine solch großzügige Regelung birgt von vorneherein die Gefahr in sich, daß die Vernichtung von Wahlunterlagen vergessen und dieses Aktenmaterial unkontrolliert auch über den vorgesehenen Zeitpunkt hinaus aufbewahrt wird. Abgesehen davon ist nicht einzusehen, daß Wahlunterlagen auf der Grundlage dieser salvierenden Klausel auch dann noch aufbewahrt werden dürfen, wenn sie zur Aufgabenerfüllung der Wahlbehörden nicht mehr erforderlich sind. Da die Vorgänge im Zusammenhang mit der Wahl formalisiert und daher die anfallenden Unterlagen sowie die Erforderlichkeit ihrer weiteren Verwendung zu bestimmten Zwecken - etwa zur Durchführung eines Wahlanfechtungs- oder Strafverfahrens - transparent und überschaubar sind, habe ich gefordert, daß die Aufbewahrungsdauer für alle im Zusammenhang mit Wahlen anfallenden personenbezogenen Unterlagen abschließend und normenklar festgelegt wird.

Immerhin wurde einer meiner seit langem erhobenen Forderungen Rechnung getragen. Nach den wahlrechtlichen Bestimmungen bedarf die Zulassung zur Wahl einer bisher nicht vertretenen Partei der Unterstützung einer gewissen Anzahl von Wahlberechtigten. Bisher wurde diese Unterstützung durch Unterschrift einer Unterstützungsliste zum Ausdruck gebracht. Obwohl eine Einsichtnahme durch Unbefugte in diese Liste bereits nach dem geltenden Recht durch Abdecken der Vorunterzeichner auszuschließen war, kam es immer wieder zu Beschwerden. Ich habe daher seit langem gefordert,

ebenso wie im Bundestags- und Landtagswahlrecht die Verwendung von Unterstützungslisten durch Unterstützungsblätter zu ersetzen. Dieser Forderung folgend sieht der Verordnungsentwurf vor, daß derjenige, der einen Wahlvorschlag unterstützen will, zur Unterschriftsleistung ein nur für ihn bestimmtes Blatt erhält, das die Kenntisnahme von anderen Unterschriftsleistenden ausschließt.

12. Novellierung des Saarländischen Universitätsgesetzes

Der Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft hat mir den Entwurf eines Gesetzes über die Universität des Saarlandes zur Stellungnahme vorgelegt.

Auf meine Anregung hin wurde die Vorschrift präzisiert, die sich mit der Frage befaßt, ob eine Angelegenheit in den Universitätsgremien in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden darf. Nur soweit schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden, darf eine Sache öffentlich verhandelt werden.

Rechnung getragen wurde auch meiner Forderung, möglichst konkret festzulegen, wann für die Mitglieder von Gremien der Universität Schweigepflicht besteht. Der Entwurf sieht nunmehr eine Schweigepflicht vor bei Personal-, Prüfungs- und Habilitationsangelegenheiten. Zur Verschwiegenheit verpflichtet sind die Mitglieder der Gremien darüberhinaus, wenn ein entsprechender Beschluß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln gefaßt wird.

Es wurde ferner klargestellt, daß der Frauenbeauftragten, soweit sie nicht im Einzelfall mit Einwilligung der Betroffenen tätig wird, lediglich Datenmaterial ohne Personenbezug zur Verfügung gestellt werden darf.

Kritisiert habe ich die Vorschrift über die Verarbeitung der Studentendaten. Der Gesetzentwurf überläßt es der Universität in einer "Ordnung" festzulegen, an wen, zu welchen Zwecken und unter welchen Voraussetzungen Daten übermittelt werden können. Dies steht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz, nach der die zwangsweise Erhebung und Verarbeitung personenbezogener

Daten einer "verfassungsmäßigen", gesetzlichen Grundlage bedürfen (BVerfGE 65, 1, 44). Die inhaltliche Festlegung, unter welchen konkreten Voraussetzungen, an welchen Empfängerkreis und zu welchem konkreten Zweck personenbezogene Daten übermittelt werden dürfen, sollte nicht allein einer Universitätssatzung überlassen bleiben (vgl. Leibholz, Rinck, Hesselberger. GG. 6. Aufl. Köln ab 1979, Art. 80 Anm. 2).

Meinem Vorschlag entsprechend werden hinfort die Studenten über die zu übermittelnden Datenarten, die Datenempfänger und den Übermittlungszweck aufgeklärt.

13. Städtebauförderung und Sanierung

Die Sanierung aufgrund des Städtebauförderungsgesetzes war bereits Gegenstand des 2. (Tz. 11.6) und des 3. Tätigkeitsberichts (Tz. 12.3). Zwischenzeitlich ist das Recht der Städtebauförderung in das am 1.7.1987 in Kraft getretene Baugesetzbuch (BauGB) einbezogen worden.

Ein Bürger einer Gemeinde hat mir einen Fragebogen der Landesentwicklungsgesellschaft Saar, die von der Gemeinde mit der Durchführung der vorbereitenden Untersuchung beauftragt worden war, zur datenschutzrechtlichen Prüfung vorgelegt.

Die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige zum Besitz oder zur Nutzung des Grundstücks berechnigte Personen im Sanierungsgebiet sind zu Angaben gesetzlich verpflichtet, die zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit oder zur Vorbereitung der Sanierung erforderlich sind. Gefragt wurde nach dem Zustand und der Ausstattung der Wohnung, des Betriebes, ferner ob die Absicht besteht, das Gebäude zu verkaufen, anderweitig zu nutzen oder bauliche Veränderungen vorzunehmen. Hinsichtlich des Umfangs der verlangten Angaben gab der Fragebogen keinen Grund zur Beanstandung. Allerdings veranlaßte mich die Anfrage, auf sonstige Mängel bei der Informationserhebung und -verarbeitung im Rahmen der Befragungsaktion hinzuweisen.

Das dem Fragebogen beigefügte Begleitschreiben enthielt keinen Hinweis auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift.

Im Fragebogen wurden Angaben über Name und Anschrift des Bürgers nicht verlangt. Der Fragebogen enthielt jedoch eine Registriernummer, um für eventuelle Rückfragen den Personenbezug herstellen zu können. Um zu

vermeiden, daß für den Bürger der Eindruck einer anonymen Befragung entsteht, habe ich eine Aufklärung über die Bedeutung der Registriernummer und den Verwendungszusammenhang gefordert.

Vor allem auch im Hinblick darauf, daß im Verlauf einer Sanierung noch sehr viel sensiblere Angaben von den Betroffenen - z.B. bei Aufstellung des Sozialplans - verlangt werden können, habe ich darauf gedrungen, daß der mit der Sanierung beauftragte Unternehmer durch vertragliche Vereinbarungen zur Einhaltung folgender Bedingungen verpflichtet wird:

- Die erhobenen Daten dürfen nur für Zwecke der Sanierung verwendet werden.
- Die Löschung hat spätestens nach Aufhebung der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes zu erfolgen.
- Die Daten sind bis zu der Löschung von den Identifikatoren (Adressenlisten) getrennt aufzubewahren oder zu speichern.
- Der Sanierungsträger muß sich gegenüber der Gemeinde verpflichten, sich der Kontrolle des Landesbeauftragten für Datenschutz zu unterwerfen.
- Der Sanierungsträger hat gegenüber der Gemeinde die organisatorischen und technischen Maßnahmen der Datensicherung nachzuweisen.

Die Durchführung der Sanierung hängt entscheidend von der Akzeptanz in der Bevölkerung ab; eine datenschutzgerechte Handhabung der Informationserhebung und -verarbeitung stellt eine vertrauensbildende Maßnahme dar, die dazu beiträgt, daß das Vorhaben in der Bevölkerung

unterstützt wird. Es liegt deshalb im Interesse der Gemeinden, daß die datenschutzrechtlichen Anforderungen voll beachtet werden.

14. Steuerdaten-Abruf-Verordnung

Der Bundesminister der Finanzen hat den Entwurf einer Verordnung über den Abruf von Steuerdaten des Bundesamtes für Finanzen, der Finanzämter und Gemeinden (Steuerdaten-Abruf-Verordnung-StDAV) den Finanzministern der Länder zur Stellungnahme vorgelegt. Meiner Bitte, mich über den Sachstand zu unterrichten und mir den Verordnungsentwurf zur Verfügung zu stellen, hat der saarländische Finanzminister nicht entsprochen, obwohl ich darauf hinwies, daß in anderen Bundesländern der Entwurf den Datenschutzbeauftragten zur Verfügung gestellt wurde. Da sich die Verordnung vor allem im Landesbereich auswirkt, kann es nicht ausreichen, lediglich den Bundesbeauftragten für den Datenschutz zu beteiligen. Den Entwurf sowie dessen Ergänzungen hat mir schließlich eine Stelle außerhalb des Saarlandes überlassen.

Durch das Steuerbereinigungsgesetz 1986 sind die Regelungen über das Steuergeheimnis fortgeschrieben worden. Der Bundesminister der Finanzen wurde u.a. dazu ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen gegen einen unbefugten Abruf von Steuerdaten zu treffen sind. Insbesondere können Regelungen über den zulässigen Umfang, sowie über den Kreis der Zugriffsberechtigten getroffen werden. Der vorgelegte Entwurf der Steuerdaten-Abruf-Verordnung soll der Konkretisierung dieser gesetzlichen Ermächtigung durch Rechtsverordnung dienen.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz haben den als Anlage 6 beigefügten Beschluß zum Entwurf der Steuerdaten-Abruf-Verordnung gefaßt. Sie befürchten insbesondere durch die Einrichtung umfassender Abruf-

möglichkeiten der Dienst- und Fachaufsichtsbehörden eine Gefährdung des Steuergeheimnisses.

Der Entwurf sieht vor, daß den obersten Finanzbehörden der Länder, den Oberfinanzdirektionen und dem Bundesminister der Finanzen zentrale Abrufmöglichkeiten eingeräumt werden. Dies bedeutet konkret, daß der saarländische Finanzminister einen ständigen Zugriff auf alle Steuerdaten des gesamten Saarlandes erhalten würde, obwohl er die Daten nur im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht benötigt. Der Zugriff der Aufsichtsbehörde muß auf Steuerdaten beschränkt bleiben, die aus Anlaß der konkreten Prüfungsmaßnahmen erforderlich sind. Für eine zentrale Verfügungsmacht der Aufsichtsbehörden über alle Steuerdaten besteht kein Bedürfnis.

15. Sonstiges

15.1 Briefdrucksache und Briefgeheimnis

In allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung werden Schriftstücke versandt, die mehr oder weniger sensible Informationen über den Empfänger enthalten. Die öffentlichen Stellen haben alle Maßnahmen zu treffen, die erforderlich und geeignet sind, um zu verhindern, daß diese Informationen Unbefugten zur Kenntnis gelangen.

Eine Behörde hat sich an mich mit der Frage gewandt, ob die Zusendung von Schriftstücken als Briefdrucksache datenschutzrechtlich unbedenklich ist. Immerhin ist die Offenbarung von einem Amtsträger bekannten persönlichen und sachlichen Verhältnissen, die für Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfaßt worden sind, strafbar (§ 203 Abs. 3 StGB).

Bei den Briefdrucksachen ist zu unterscheiden:

Grundsätzlich ist das Schriftstück, das als Briefdrucksache versandt wird, zum Zwecke der Gebührenüberprüfung durch die Post mit einer offenen Umhüllung zu versehen. Wer eine solche Briefdrucksache öffnet, begeht keine Verletzung des Briefgeheimnisses, weil nach der entsprechenden Strafvorschrift nur die Öffnung eines verschlossenen Briefes strafbar ist (§ 202 StGB).

Wenn gleichzeitig mindestens 100 gleichartige Sendungen zur Post aufgeliefert werden, dürfen Briefdrucksachen zwar verschlossen werden. Voraussetzung ist aber, daß sich der Absender mit der Öffnung durch die Post zu Überprüfungszwecken einverstanden erklärt.

Kein Bürger muß dulden, daß die Post oder sonstige Dritte Kenntnis vom Inhalt behördlicher Mitteilungen oder Bescheiden erhält. Die Wahrung des Amtsgeheimnisses erfordert, daß die Briefsendungen wenigstens verschlossen sind. Nur auf diese Weise wird erreicht, daß die postalische Versendung amtlicher Unterlagen und Schriftstücke durch das strafbewehrte Briefgeheimnis geschützt ist. Unabhängig davon, ob besondere Amtsgeheimnisse - wie das Sozial- oder Meldegeheimnis - berührt sind, habe ich deshalb empfohlen, im Behördenverkehr und bei Mitteilungen an den Bürger von der Versendung als Briefdrucksache abzusehen.

15.2 Sicherung des Adoptionsgeheimnisses

Zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses dürfen Tatsachen, die geeignet sind, die Annahme als Kind und deren Umstände aufzudecken, nicht offenbart oder ausforscht werden (§ 1758 BGB). Diesem Zweck dienen auch Regelungen im Personenstandsgesetz und im Meldegesetz, die die Auskunftserteilung nach erfolgter Adoption beschränken. Da bis zur rechtskräftigen Annahme als Kind regelmäßig mehrere Monate vergehen, ist es notwendig sicherzustellen, daß auch die vorhergehenden Schritte geheim bleiben.

Eine Schwachstelle können behördliche Mitteilungspflichten sein. So ist der Standesbeamte nach seiner Dienstanweisung verpflichtet, bei jeder Geburt die Meldebehörde des Wohnortes der leiblichen Mutter zu benachrichtigen. Diese Regelung erspart den Eltern eine Anmeldung des Neugeborenen bei der Meldebehörde und dient gleichzeitig der Vollständigkeit des Melderegisters. Wird jedoch das Kind nicht in der Wohnung der Mutter aufgenommen, sondern unmittelbar nach der Geburt in Adoptionspflege gegeben, entsteht am Wohnort der Mutter kein melderechtlicher Vorgang, so daß die

Mitteilung des Standesbeamten und die daraus folgende Eintragung im Melderegister objektiv unrichtig ist. Vor allem aber besteht die Gefahr, daß durch Auskünfte und Datenübermittlungen aus dem Melderegister die Geburt am Wohnort der Mutter bekannt wird - eine Tatsache, die die eventuell unverheiratete Mutter gerade durch die auswärtige Entbindung und die Freigabe des Kindes zur Adoption verhindern wollte.

In Anlehnung an entsprechende Regelungen in anderen Bundesländern habe ich folgendes Verfahren vorgeschlagen:

- Ist abzusehen, daß das Kind nach seiner Geburt nicht im Haushalt der leiblichen Mutter aufgenommen wird, teilt die Adoptionsvermittlungsstelle dies dem Standesbeamten mit einer von der Mutter (bzw. den Eltern) unterschriebenen, formularmäßigen Erklärung mit.
- Die Mitteilung des Standesbeamten an die Meldebehörde unterbleibt in diesem Falle. Die Adoptionsbewerber melden das Kind bei der für sie zuständigen Meldebehörde an.
- Wurde der Standesbeamte bereits vor der Geburt unterrichtet und kommt es - etwa wegen mangelnder Zuständigkeit - nicht zur Beurkundung, vernichtet er die Mitteilung der Adoptionsvermittlungsstelle nach 2 Monaten.

Eine Regelung war bei Redaktionsschluß noch nicht ergangen.

16. Bilanz

16.1 Entsorgung von Schriftgut (9. TB, Tz. 11.1)

Meiner Forderung, ein ressortübergreifendes Konzept für die datenschutzgerechte Entsorgung von Datenträgern aller Art mit personenbezogenem Inhalt zu entwickeln, hat der Minister des Innern entsprochen. Unter meiner Mitwirkung wurden "Richtlinien zur Vernichtung von Schriftgut und sonstigen Datenträgern" erarbeitet.

Die Richtlinien sehen vor, daß ausgesondertes Schriftgut, wozu neben Akten auch der tägliche Papierabfall gehört, unverzüglich einem Aktenvernichtungsgerät zuzuführen ist. Sofern kein geeignetes, behördeneigenes Aktenvernichtungsgerät vorhanden ist oder aussonderndes Schriftgut in größeren Mengen anfällt, ist das Schriftgut bis zur Vernichtung in verschließbaren Behältnissen oder Räumen, zu denen nur Befugte Zugang haben, zwischenzulagern.

Wird ein Privatunternehmen mit der Vernichtung von Schriftgut beauftragt, hat die Behörde durch sorgfältige Auswahl der Firma sowie durch Überwachung des Transports und der Vernichtung sicherzustellen, daß Geheimhaltungsvorschriften und die schutzwürdigen Belange Betroffener nicht verletzt werden. Ein Mustervertrag wurde erarbeitet, der die Rechtsbeziehungen zwischen auftragserteilender Behörde und dem Unternehmen sowie die Einzelheiten der Überwachung regelt und die externe Kontrolle durch meine Dienststelle gewährleistet. Nach diesen Grundsätzen ist auch bei der Entsorgung von Mikrofiches, Magnet-Datenträgern sowie Bild- und Tonträgern zu verfahren. Einmalfarbbänder dürfen nicht mit dem sonstigen Papierabfall entsorgt,

sondern müssen in einem besonderen Verfahren zerkleinert werden.

Diese Grundsätze sind auch bei der Wiederverwendung des ausgesonderten Schriftgutes als Rohstoff zur Herstellung von Papier zu beachten.

Diese Richtlinien haben Modellcharakter auch für die Entsorgung von Schriftgut bei anderen öffentlichen Stellen. Ich habe deshalb ihre Veröffentlichung im Gemeinsamen Ministerialblatt des Saarlandes vorgeschlagen.

16.2 Veröffentlichung von Entmündigungsentscheidungen (8. TB S. 61)

Meine Auffassung, daß die Veröffentlichung von Entscheidungen in Entmündigungsverfahren wegen Verschwendung oder Trunksucht unverhältnismäßig und deshalb verfassungswidrig sei, hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Mit Beschluß vom 9. März 1988 hat das Bundesverfassungsgericht die Vorschrift des § 687 ZPO wegen Unvereinbarkeit mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht für nichtig erklärt.

Anlage 1

Beschluß

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes
und der Länder

vom 14. März 1988

Polizeiliche Datenverarbeitung bis zum Erlaß bereichs-
spezifischer gesetzlicher Regelungen

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des
Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission
Rheinland-Pfalz vom 14./15.3.1988

Eines der dringendsten datenschutzrechtlichen Anliegen
ist die Schaffung bereichsspezifischer Grundlagen für
die Datenverarbeitung der Sicherheitsbehörden. Dies
gilt ebenso für die Nachrichtendienste. Schon seit
Jahren haben die Datenschutzbeauftragten entsprechende
Forderungen erhoben. Spätestens seit dem "Volkszäh-
lungsurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom
15.12.1983 ist das gesetzliche Regelungsdefizit offen-
bar. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in
einer Entscheidung vom 9.7.1985 bezogen auf die poli-
zeiliche Datenverarbeitung hervorgehoben, es sei ge-
boten, daß der Gesetzgeber die Materie regele, die
bisher Gegenstand der "Richtlinien für die Führung
kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen
(KpS)" ist.

Mit der Erhebung, Speicherung und Weitergabe personen-
bezogener Daten greift die Polizei in die Grundrechte
der Betroffenen ein, ohne daß dafür immer die verfas-
sungsrechtlich gebotenen gesetzlichen Grundlagen vor-
handen sind. So haben schon einige Gerichte die poli-

zeitliche Datenverarbeitung zum Zwecke vorbeugender Straftatenbekämpfung bis zum Erlaß bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen für unzulässig erklärt. Gleichwohl kommen die gesetzgeberischen Initiativen zur Behebung dieses Zustandes nur äußerst schleppend voran.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in der Vergangenheit Übergangsfristen zur Beseitigung von Regelungsdefiziten zugebilligt, wenn damit eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen vermieden werden kann, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige Zustand.

Dabei ist auf folgendes hinzuweisen:

1. Übergangsfristen können ihrer Natur nach nicht unbegrenzt in Anspruch genommen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sie dann nicht mehr anerkannt werden können, wenn der Gesetzgeber eine Neuregelung ungebührlich verzögert.
2. Während der Übergangsfrist reduziert sich die Befugnis zu Eingriffen auf das, was für die geordnete Weiterführung eines "funktionsfähigen Betriebes" unerläßlich ist. Es ist mithin unzulässig und mit den vom Bundesverfassungsgericht festgestellten reduzierten Befugnissen unvereinbar, bereits bestehende Datenverarbeitungsabläufe noch auszuweiten, etwa durch den Aufbau neuer Datenbanken oder die Ausschöpfung neuer technischer Möglichkeiten, soweit die Eingriffe in die Rechte der Betroffenen damit eine neue Qualität erreichen.

3. Besondere Zurückhaltung hat sich die Polizei dort aufzuerlegen, wo Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht noch weitere Grundrechte betreffen.
 - 3.1 Die Feststellungen von Personalien, damit verbundene Datenabgleiche und Speicherungen sowie Film- und Videoaufnahmen sind anlässlich von öffentlichen Versammlungen während der Übergangszeit nur dann als zulässig anzusehen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß strafbare Handlungen begangen werden.
 - 3.2 Die Nutzung technischer Hilfsmittel zur verdeckten Datenerhebung durch Lauschangriffe in Wohnungen muß grundsätzlich ausgeschlossen sein.
4. Der Einsatz von verdeckten Ermittlern und V-Leuten sowie langfristige Observationen und polizeiliche Beobachtungen dürfen nur zugelassen werden, wenn konkrete Anhaltspunkte für bestimmte schwere Straftaten bestehen. Es muß festgelegt werden, wer diese Maßnahmen anordnen darf, wie die anfallenden Erkenntnisse verwertet werden dürfen und wann die Betroffenen zu unterrichten sind.
5. Im Hinblick auf die von den Verfassungsgerichten für die Übergangszeit geforderte Beschränkung auf das, was für die geordnete Weiterführung eines "funktionsfähigen Betriebs" unerlässlich ist, erinnern die Datenschutzbeauftragten an ihre früheren Beschlüsse zur polizeilichen Datenverarbeitung. Danach sind künftig insbesondere folgende Datenverarbeitungsvorgänge zu unterlassen:
 - Speicherung diskriminierender personenbezogener Hinweise in polizeilichen Informationssystemen;

- Speicherung (ehemals) verdächtiger Personen zu Zwecken vorbeugender Straftatenbekämpfung ohne verantwortbare kriminologische Prognose;
- Speicherung von Daten über Personen, bei denen eine Anklageerhebung mangels öffentlichen Interesses abgelehnt wurde;
- Speicherung von Daten über Kinder, die der Begehung einer Straftat verdächtigt werden;
- Weitergabe von Informationen, die mit speziellen polizeilichen Befugnissen erhoben wurden, an andere als Polizeidienststellen.

Anlage 2

Beschluß

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten
des Bundes und der Länder

vom 4./5. Mai 1987

zur

Neukonzeption des Ausländerzentralregisters

I.

Unter Federführung des Bundesministers des Innern wird zur Zeit das bestehende Ausländerzentralregister (AZR) beim Bundesverwaltungsamt mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung überarbeitet.

Grundsätzlich ist die beabsichtigte Schaffung einer verfassungsrechtlich notwendigen gesetzlichen Regelung sowohl für die Datenverarbeitung beim Bundesverwaltungsamt als auch für die Kommunikation der Teilnehmer mit dem Ausländerzentralregister zu begrüßen. Schon jetzt stehen den Benutzern weit über 100 Millionen Daten von ca. 10 Millionen Ausländern zur Verfügung. Geplant ist, die Verwendbarkeit des Datenbestandes durch den potentiellen Teilnehmerkreis des AZR zu erhöhen.

Dient das AZR bis jetzt vorwiegend der Aufenthaltsermittlung von Ausländern und der Vorbereitung ausländerrechtlicher Entscheidungen, so sieht die geplante Regelung eine "stärkere Einbindung in das System zum Schutz der inneren Sicherheit" sowie eine verbesserte Nutzung zu statistischen Zwecken vor. So ist die Einstellung des polizeilichen INPOL-Fahndungsbestands in das AZR geplant.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung steht auch den in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin lebenden Angehörigen anderer Staaten zu. Eine Neuregelung muß daher vermeiden, daß besondere Vorschriften für diese Personengruppe zu einer allgemeinen Diskriminierung der Betroffenen als potentielle Rechtsbrecher führen.

II.

Von entscheidender Bedeutung für die datenschutzrechtliche Bewertung des Registers sind die Funktionen, die es erfüllen soll. Außer Frage steht seine Verwendung als Indexregister zum Zweck der Feststellung, ob eine - und wenn ja, welche - Ausländerbehörde Unterlagen über einen bestimmten Ausländer besitzt.

Damit soll das AZR den Zugang zu den eigentlichen Ausländer- und Meldedaten erleichtern; es kann und darf den Rückgriff auf die bei den örtlichen Behörden gesammelten Informationen nicht ersetzen. Allenfalls bei Eilentscheidungen sollten die im Register gespeicherten Daten unmittelbar für Maßnahmen der Verwaltung herangezogen werden. Keinesfalls darf das AZR zu einem bundesweiten zentralen Melderegister für Ausländer werden.

Für nichtöffentliche Stellen und Privatpersonen darf der Zugang zu den Daten des AZR nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gewährt werden, die gesetzlich festzulegen sind.

III.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung 1983 ist wesentlicher Anlaß für die gesetzliche Neuregelung. Aus Gründen der Normenklarheit, der Bestimmtheit und der Zweckbindung muß die Regelung das Ausmaß der vorgesehenen Datennutzung abschließend festlegen.

Das Register dient nicht dem Vollzug von Verwaltungsentscheidungen durch die Registerbehörde selbst. Wenn seine Hauptfunktion die Unterstützung der Tätigkeit der Ausländerbehörden und der Polizei ist - soweit diese Stellen ausländer- und allgemeinvollzugspolizeiliche Aufgaben erfüllen -, so muß der Gesetzgeber diesen Verwendungszusammenhang darstellen. Es ist zu begrüßen, daß nicht nur die Verwendung der Daten im Register selbst, sondern auch ihre Anlieferung und Weitergabe an andere Dienststellen gesetzlich geregelt werden sollen. Nur wenn die Datenverarbeitung klar und eindeutig festgelegt ist, kann der Betroffene den Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung einschätzen. Allein ein Registergesetz genügt diesen Anforderungen nicht. Eine zeitlich parallele Novellierung des Ausländerrechts ist deshalb unabdingbar. Gleichzeitig muß auch der Datenaustausch zu Fahndungszwecken und zur Erfüllung anderer polizeilicher Aufgaben in der Straßprozeßordnung und in den Polizeigesetzen geregelt werden.

IV.

Für den in das AZR aufzunehmenden Datensatz sind die vom Register zu erfüllenden Funktionen maßgeblich.

Entsprechend der Indexfunktion gehören in das AZR solche Daten über einen Ausländer, die das Auffinden bestimmter, zu einer Person angelegter Unterlagen zur

Vorbereitung vor allem ausländerrechtlicher Entscheidungen ermöglichen.

Darüber hinaus ist geplant, den Benutzern unmittelbar Daten zur Verfügung zu stellen, um verschiedene Informationsansprüche zu erfüllen. Dadurch sollen zum Teil die Empfänger die Möglichkeiten erhalten, auf die Beiziehung von Akten vor Entscheidungen zu verzichten.

Besonders problematisch ist die Speicherung und Verwendung des Datums "Einreisebedenken". Unter diesem Datum werden belastende Vorgänge im Umfeld des Ausländers erfaßt, die noch keine ausländerrechtlichen Maßnahmen ausgelöst haben. Damit erhält der Datensatz eine neue Qualität: Gespeichert werden nicht mehr Informationen über in einem formalisierten und rechtsstaatlichen Verfahren ergangene Maßnahmen der Ausländerbehörde, sondern auch unpräzise Angaben über ein vermutetes (Fehl-) Verhalten des Ausländers selbst.

Der Mangel an Genauigkeit dieses Datums bedingt es, daß z.B. ein bei einer Grenzpolizeibehörde beantragter Ausnahmesichtvermerk nicht ohne Hinzuziehung der zugrundeliegenden Akte versagt werden kann. Die Voraussetzungen der Entstehung dieses Datums sowie seiner Verwendung bedürfen wegen des verfassungsrechtlichen Gebots der Normenklarheit einer Präzisierung. Dabei wird nicht verkannt, daß sich diese Regelung in denjenigen Fällen positiv auswirken wird, in denen in diesem Datenfeld keine Eintragung vorliegt, und dies dürfte die große Mehrheit sei. Wenn nämlich das Datum "Einreisebedenken" nicht belegt ist, besteht die Möglichkeit, etwa über einen Ausnahmesichtvermerk in einem beschleunigten Verfahren zu entscheiden, ohne daß auf die Ausgangsunterlagen zurückgegriffen werden muß.

Die geplante Aufnahme von Daten aus dem INPOL-Fahndungsbestand macht die Funktionserweiterung in den Polizeibereich hinein deutlich. Die Notwendigkeit der Aufzeichnung von Fahndungsnotierungen im AZR ist bisher angesichts möglicher Alternativen - z.B. eines regelmäßigen Datenabgleichs - nicht ausreichend dargelegt.

Die Speicherung von Suchvermerken kann hingenommen werden, wenn sie nur für die Verfolgung im Gesetz selbst festgelegter Zwecke erfolgt und - wie im Bericht des Bundesministers des Innern vorgesehen - zeitlich begrenzt zugelassen wird.

Beiden Daten, die ausschließlich für statistische und Planungszwecke erhoben werden sollen, ist sicherzustellen, daß ihre Verwendung getrennt von derjenigen anderer Daten des Ausländers erfolgt und die Angaben derart anonymisiert werden, daß die Verbindung zu den personenbezogenen Daten nicht mehr hergestellt werden kann.

V.

Die Kommunikation zwischen AZR und den verschiedenen Behörden oder Privatpersonen ist gesetzlich so zu regeln, daß sie den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an den bereichsspezifischen Datenschutz gerecht wird.

Eine gesetzliche Regelung ausschließlich des Teilnehmerkreises und des Datenumfangs wäre nicht ausreichend, solange nicht präzise festgelegt wird, für welche konkreten Zwecke die Behörden Daten abrufen dürfen, bzw. das AZR an sie übermitteln darf. Nur eine verwendungsorientierte Regelung macht den potentiellen Verwendungszusammenhang transparent und würde den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügen.

Eine Festlegung, daß den Benutzern nur solche Daten übermittelt werden, die sie zur Aufgabenerfüllung benötigen, würde nicht ausreichen; es bedarf gerade der Festlegung derjenigen Aufgaben, zu deren Erfüllung Datenübermittlungen vorgenommen werden sollen. Auch eine Differenzierung nach Abfragearten, die jeweils verschiedene, stufenweise gestaffelte Datenmengen umfassen, wäre ungenügend, solange nicht feststeht, für welche Aufgaben welche Behörden die festgelegten Datenmengen abrufen können.

Der On-line-Zugriff auf die im AZR gespeicherten Daten stellt eine besonders intensive Form des Zugriffs auf personenbezogene Informationen dar. Er bedarf daher der besonderen Rechtfertigung, die in der Aufgabenstellung der beteiligten Behörden begründet sein muß.

Anlage 3

Beschluß

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes
und der Länder sowie der Datenschutzkommission
Rheinland Pfalz

vom 10. Oktober 1988

**Datensicherheit beim Einsatz kleinerer
Datenverarbeitungsanlagen**

Beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen, vor allem von persönlichen Computern (PC), bereiten die Datensicherheit und die Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten besondere Probleme. Im Hinblick auf diese Probleme geben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder folgende Empfehlungen:

1. Vor jeder Entscheidung, ob für die Arbeiten eines Aufgabengebiets ein PC oder eine sonstige kleinere Datenverarbeitungsanlage eingesetzt werden kann, muß geprüft werden, ob die dabei erzielbare Datensicherheit ausreichend ist. Bei dieser Prüfung müssen insbesondere die Empfindlichkeit der Daten und der Grad der Verbindlichkeit der Verarbeitungslogik berücksichtigt werden. Die Verarbeitung personenbezogener Daten mit einem automatisierten Verfahren, das keine angemessene Datensicherheit bietet, verstößt gegen die Datenschutzgesetze.
2. Eine speichernde Stelle hat auch bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf einem PC oder einer sonstigen kleineren Datenverarbeitungsanlage die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die je nach Art der zu schützenden Daten geeignet sind, die Datensicherheit zu gewährlei-

sten. Sofern die Datensicherheit mit den verfügbaren Maßnahmen nicht in dem erforderlichen Umfang gewährleistet werden kann, muß auf den Einsatz des PC oder der kleineren Datenverarbeitungsanlage verzichtet werden.

Um die Datensicherheit zu gewährleisten, sind insbesondere die dem neuesten Stand entsprechenden technischen Maßnahmen zu treffen.

Weisungen sollten schriftlich erfolgen und in einer Dienstanweisung zusammengefaßt werden. Durch Kontrollen der Arbeitsdurchführung ist sicherzustellen, daß alle Vorschriften und Weisungen befolgt werden.

3. Die Hersteller von Hard- und Software werden aufgefordert, für kleinere Datenverarbeitungsanlagen einschließlich der persönlichen Computer Verfahren zu entwickeln und bereitzustellen, die einen Betrieb dieser Geräte mit einem Maß an Datensicherheit ermöglichen, das demjenigen großer Rechenzentren entspricht. Vor allem müssen Hilfsmittel verfügbar gemacht werden, die es einer datenverarbeitenden Stelle ermöglichen,

- ohne organisatorisch strukturiertes Rechenzentrum und damit auch ohne Funktionstrennungen bei der Arbeitsabwicklung,

- ohne organisatorische Trennung zwischen Anwendung und Durchführung der automatisierten Datenverarbeitung und

- trotz Verzichts auf Detailkenntnisse der automatisierten Datenverarbeitung bei Vorgesetzten und der für die Revision zuständigen Organisationseinheit

sicherzustellen, daß bei der Verarbeitung auf der eingesetzten Datenverarbeitungsanlage eine verbindlich vorgeschriebene Verarbeitungslogik eingehalten wird. Dazu ist es unter anderem erforderlich, Verfahren bereitzustellen, die gewährleisten, daß Programme ausschließlich in der freigegebenen Fassung zum Ablauf kommen. Systemprogramme und Anwendungsprogramme könnten dazu mit einem geeigneten kryptografischen Verfahren versiegelt werden, wodurch Manipulationen erkennbar würden.

Für persönliche Computer und sonstige kleinere Datenverarbeitungsanlagen sollten zur Datensicherheit Systemprogramme und systemnahe Programme mit einem an der Ausstattung großer Anlagen orientierten Leistungsumfang zur Verfügung gestellt werden. Wesentliche der Datensicherheit dienende Komponenten sollten in das Betriebssystem integriert werden, um Manipulationen und Umgehungsmöglichkeiten zu erschweren.

Anlage 4

Beschluß

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

vom 10. Oktober 1988

Sicherstellung des Datenschutzes bei der
Poststrukturreform

Die Bundesregierung hat dem Parlament den Entwurf eines Poststrukturgesetzes vorgelegt, in dem eine teilweise Privatisierung des Fernmeldewesens vorgesehen ist. Eine Verwirklichung dieses Entwurfs hätte zur Folge, daß für die künftigen privaten Telekommunikationsanbieter weniger strenge Datenschutzregelungen gelten als im Bereich der Bundespost.

Das Poststrukturgesetz muß deshalb über die bisherigen Regelungen hinaus sicherstellen, daß auch in den Bereichen, in denen Endeinrichtungen durch Private betrieben oder sonstige Netzfunktionen durch Private wahrgenommen werden, ebenso strenge Datenschutzregelungen gelten, wie sie im Bereich der Bundespost notwendig sind.

Hierzu reicht die Verordnungsermächtigung, die die Bundesregierung nur unzureichend zum Tätigwerden verpflichtet, nicht aus. Außerdem könnte der Datenschutz durch private Geschäftsbedingungen unterlaufen werden. Notwendig ist eine abschließende gesetzliche Regelung, die den Umfang der Daten auf das unerläßliche Ausmaß beschränkt, eine strenge Zweckbindung vorsieht und für den Bürger die Datenflüsse offenlegt. Dies gilt auch für personenbezogene Daten, die beim Betrieb privater

Telekommunikationsdienstleistungen (§ 1 Abs. 4 Entwurf Fernmeldeanlagengesetz) anfallen. Solche Dienstleistungen dürfen nur zugelassen werden, wenn sie den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die gesetzliche Regelung sollte von den Unternehmen der Deutschen Bundespost und von den privaten Unternehmen auch verlangen, daß diese technische und organisatorische Maßnahmen durchführen, um eine datenschutzgerechte und sichere Telekommunikation zu gewährleisten. Schließlich muß auch für die privaten TK-Anbieter eine angemessene Kontrolle vorgesehen werden.

Anlage 5

Beschluß

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

vom 10. Oktober 1988

**Aktuelle Probleme des Datenschutzes in der
Telekommunikation**

Mit Inkrafttreten der Telekommunikationsordnung am 1. Januar 1988 hat die Deutsche Bundespost den Übergang von bisher getrennten Fernmeldenetzen zu einem einzigen, diensteintegrierten digitalen Telekommunikationsnetz für die Übermittlung aller Nachrichtenarten eingeleitet; künftig fallen an zentralen Stellen erheblich mehr und leichter auswertbare personenbezogene Daten an als bisher, die je nach Dienstart mehr oder weniger präzise Rückschlüsse auf das Verhalten der Teilnehmer erlauben. In der Telekommunikationsordnung wurden die Empfehlungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zur Verbesserung des Datenschutzes und zur Beherrschung der möglichen Risiken bisher leider nur zum Teil befolgt.

Auch das Bundesdatenschutzgesetz kann mit seinen allgemeinen Vorschriften die Risiken nicht auffangen; dies gilt auch für die bisher bekanntgewordenen Novellierungsentwürfe. Hier bedarf es weiterer spezieller Regelungen. Bei der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes muß vor allem sichergestellt werden, daß sämtliche beim Einsatz neuer Telekommunikationstechniken und -dienste anfallenden Daten in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Deshalb muß z.B. selbstverständlich sein, daß alle personenbezogenen

Daten aus der Bild-, Sprach-, Text- und Datenübertragung geschützt werden. Die Regelung der Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten, deren Kontrolle und der erforderlichen technisch-organisatorischen Maßnahmen müssen an die neuen technischen Gegebenheiten angepaßt werden.

Das Grünbuch der europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte zeigt, daß der Datenschutz bei der geplanten Liberalisierung des Angebots von Dienstleistungen und Geräten nur unzureichend berücksichtigt wird. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder weist nachdrücklich darauf hin, daß das nationale Datenschutzrecht nicht durch ein Gemeinschaftsrecht überlagert werden darf, das im Ergebnis zu weniger Datenschutz führt als das nationale Recht. Die frühzeitige Einbindung des Datenschutzes in die jetzt folgenden Beratungen - auch auf EG-Ebene - ist daher dringend erforderlich.

Die Länder sind im Rahmen ihrer Zuständigkeit zum Erlaß von Regelungen zur Nutzung der Telekommunikation verpflichtet, auch die notwendigen Datenschutzvorschriften zu erlassen. Der Bildschirmtext-Staatsvertrag kann hierzu als Vorbild dienen. In einem derartigen Staatsvertrag müssen auch die materiellen Voraussetzungen zum Betrieb privater Telekommunikationsdienste und deren Zulassung geregelt werden.

Anlage 6

Beschluß

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

vom 10. Oktober 1988

zum

Entwurf einer Steuerdaten-Abruf-Verordnung - StDAV -
(Stand 9.6.1988)

Die Konferenz begrüßt es, daß der Bundesminister der Finanzen bei der Vorbereitung einer Steuerdaten-Abruf-Verordnung einigen vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz einvernehmlich mit den Landesbeauftragten für den Datenschutz und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz ausgesprochenen Empfehlungen für eine datenschutzrechtliche Verbesserung gefolgt ist.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz erhebt jedoch ernste Bedenken gegen die nach dem derzeitigen Entwurf weiterhin vorgesehene Einrichtung von automatisierten Datenabrufverfahren für die obersten Finanzbehörden und für die Oberfinanzdirektion. Die Einführung solcher Datenabrufverfahren bedeutet, daß bei den Oberfinanzdirektionen, den obersten Finanzbehörden der Länder und beim Bundesminister der Finanzen zentrale Abrufmöglichkeiten geschaffen werden können, die diesen Behörden einen unmittelbaren automatisierten Zugriff auf Steuerdaten der Finanzämter ihres Zuständigkeitsbereiches ermöglichen.

Solche zentralen Datenabrufmöglichkeiten sind für die Erfüllung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden nicht erforderlich. Bei etwaigen Verfahren im Rahmen der Aufsicht sind ohnehin die Akten heranzuziehen. Von diesen Aufsichtsbehörden sind bei der Bearbeitung von steuerlichen Einzelfällen in aller Regel auch keine Entscheidungen unter Zeitdruck zu treffen. Von der Einrichtung solcher Datenabrufverfahren ist kein ins Gewicht fallender Rationalisierungseffekt zu erwarten. Solche Verfahren können aber dazu führen, daß dem besonderen Steuergeheimnis unterliegende Daten auf sehr einfache Weise Personen bekannt werden, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigen. Dem gilt es vorzubeugen. Die Datenschutzkonferenz schlägt daher vor, in dem Entwurf der Steuerdaten-Abruf-Verordnung automatisierte Datenabrufverfahren für Oberfinanzdirektionen und oberste Finanzbehörden nicht vorzusehen.

Anlage 7

Beschluß
der Konferenz der Datenschutzbeauftragten
des Bundes und der Länder

zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes

vom 15. März 1988

I.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßen vor dem Hintergrund der bereits in ihrem Konferenzbeschluß vom 6./7. Juni 1983 gegebenen Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes im Bereich personenstandsrechtlicher Regelungen die unter Federführung des Bundesministers des Innern zwischen Bund und Ländern angelaufenen Beratungen und Vorarbeiten für ein Fünftes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes. Positiv bewerten sie insbesondere die Absicht,

- a) die Mitteilungspflichten des Standesbeamten gesetzlich zu verankern,
- b) die Einsicht in die Personenstandsbücher und die Erteilung von Auskünften und Urkunden präziser zu regeln, insbesondere eigenständige Vorschriften über die Auskunft bzw. Einsicht für Zwecke wissenschaftlicher Forschung zu schaffen,
- c) das öffentliche Aufgebot wegfallen zu lassen (Streichung des geltenden § 3 PStG, Änderung des Ehegesetzes).

II.

Mangels einer Rechtsgrundlage für die standesamtliche Herausgabe personenbezogener Daten zur Veröffentlichung von Personenstandsfällen darf der Standesbeamte eine Mitteilung zu diesem Zwecke grundsätzlich nur dann machen, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Im Interesse der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit empfehlen die Datenschutzbeauftragten jedoch, gesetzlich festzulegen,

- in welchen Fällen,
- in welchem Umfang,
- unter welchen Voraussetzungen

der Standesbeamte auf der Grundlage der Einwilligung der Betroffenen eine Mitteilung zur Veröffentlichung von Personenstandsfällen machen darf.

III.

Insbesondere empfehlen die Datenschutzbeauftragten:

1. Auf die Eintragung des Berufs in Personenstandsbüchern sollte verzichtet werden. Auch in den geltenden §§ 12, 15 b, 21, 30, 37 und 46 a sollte diese Angabe fallengelassen werden.

Die Angabe des Berufes ist für die Beurkundung nicht erforderlich. Für Identifizierungszwecke stehen genügend andere Merkmale zur Verfügung. Die Angabe ist wegen ihrer begrifflichen Ungenauigkeit für die Identifizierung auch nicht geeignet. Es bleibt weitgehend dem Betroffenen überlassen, ob er seinen erlernten oder ausgeübten Beruf angibt und welche Bezeichnung er dafür wählt (z.B. Beamter, Jurist, Verwaltungsjurist, Regierungsrat, Referent), während die übrigen Eintragungen in die

Personenstandsbücher präzise geregelt sind. Die bessere Aussagefähigkeit der Bücher für die spätere historische Forschung reicht als Begründung für die Erhebung des Berufs nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten nicht aus.

2. Die Berechtigung von Behörden und bestimmten öffentlichen Stellen, Auskunft aus einem und Einsicht in einen Personenstandseintrag sowie Erteilung von Personenstandsurkunden zu verlangen, sollte in einer gesonderten Vorschrift bereichsspezifisch geregelt werden. Eine "Durchsicht dieser Bücher" wie sie bislang § 61 PStG vorsieht, sollte künftig weder Behörden und bestimmten öffentlichen Stellen noch anderen Personen erlaubt sein. Es sollte sichergestellt werden, daß die Gewährung von Auskunft und Einsicht nicht routinemäßig, sondern nur auf Ersuchen im Einzelfall erfolgen darf. Ein Direktzugriff auf Personenstandseintragungen ist dementsprechend auszuschließen.
3. Die Gewährung von Informationen an Behörden und bestimmte sonstige Stellen sollte an die gleichzeitige Benachrichtigung des Betroffenen gebunden werden. Damit wird der Forderung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Volkszählungsurteil Rechnung getragen, daß der Bürger wissen muß, wer was wann über ihn weiß.
4. Die Gewährung von Informationen zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung sollte durch gesetzliche Vorschriften bereichsspezifisch geregelt werden. Dabei sollte das Prinzip der Gewährung von Auskunft und Einsicht nur mit Einwilligung der Betroffenen als Regelfall an den Anfang gestellt werden. Daran anschließend sollte als Ausnahme vorgesehen werden, daß es der Einwilligung dann nicht bedarf, wenn das öffentliche Interesse an der Durchführung des For-

schungsvorhabens das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen erheblich überwiegt, die Einholung der Einwilligung nicht möglich ist und der Zweck des Forschungsvorhabens auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

Im Falle der Einwilligung wie auch im Ausnahmefalle bedarf es einer gesetzlichen Bindung der gewährten Informationen an den Zweck eines im Auskunftsersuchen zu bestimmenden Forschungsvorhabens. Die Konkretisierung ist unerläßlich, weil nur bei möglichst konkreter Bestimmung des Forschungsprojekts eine rechtsverbindliche Einwilligung zustandekommen kann und weil die erforderliche Güterabwägung im Falle der subsidiär zulässigen Datenweitergabe auf gesetzlicher Grundlage ebenfalls eine genauere Kenntnis erfordert.

Das Verhältnis der Vorschriften zugunsten wissenschaftlicher Forschung zu Vorschriften, die der Ahnenforschung bzw. zeitgeschichtlichen Forschung entgegenkommen sollen, bedarf - besonders mit Blick auf erhebliche Abgrenzungsprobleme in der Praxis - näherer Präzisierung.

5. Für Orts- bzw. Zeitangaben in Urkunden, namentlich in Sterbeurkunden, sollte eine Regelung vorgesehen werden, durch die Peinlichkeiten für die Betroffenen vermieden werden. Insbesondere sollten Sterbeurkunden so gefaßt werden, daß sie Dritten keinen Anlaß zu Spekulationen über die näheren Umstände des Todes geben. Angaben des Sterbeortes sollten sich auf die Bezeichnung der Gemeinde beschränken. Ist der Sterbeort nicht bekannt, so sollte die Bezeichnung der Gemeinde angegeben werden, in der der Verstorbene tot aufgefunden wurde, ohne daß erkennbar gemacht wird, daß besondere Umstände vorliegen. Als Zeitpunkt des Todes sollte der Ster-

betag eingetragen werden, ohne daß erkennbar wird, ob innerhalb dieses Tages der genaue Zeitpunkt, der ungefähre Zeitpunkt oder lediglich ein Zeitraum festzustellen war. Für den Fall, daß im Sterbebuch ein über mehrere Tage reichender Zeitraum anzugeben ist, sollte bestimmt werden, daß in der Sterbeurkunde ein Todestag (der ungefähre Zeitpunkt im Rahmen dieses Zeitraums) eingesetzt wird.

Soweit es im Einzelfalle zur Klärung von Rechtsverhältnissen - z.B. im Erbrecht - ausnahmsweise auf eine möglichst genaue Zeitangabe ankommt, ist dieser Bedarf durch die zugunsten von Behörden bzw. Gerichten vorgesehene Auskunft aus bzw. Einsicht in den Personenstandseintrag, d.h. in das Sterbebuch, hinreichend gedeckt.

6. Neben den Vorschriften über Informationsgewährung auf Ersuchen bedarf es präziser Rechtsgrundlagen für die Mitteilungspflichten des Standesbeamten, denen ein Ersuchen nicht vorausgeht. Die als Mitteilungsempfänger vorgesehenen Behörden und Stellen sollten im Gesetz abschließend genannt, der Umfang der Mitteilungsinhalte beschrieben und klargestellt werden, daß die Mitteilung der Angaben nur zu einem bestimmten Verwendungszweck erfolgt, der in der Zuständigkeit der Empfängerbehörde bzw. -stelle liegt und gesetzlich bestimmt ist.

Außerdem sollte festgelegt werden, daß es für den etwaigen Einsatz automatischer Datenverarbeitung zur Erfüllung der Mitteilungspflichten verordnungsmäßiger Regelungen bedarf.

7. Es sollte sichergestellt werden, daß bei einer Inkognito-Adoption Minderjähriger eine Unterrichtung der Meldebehörde der leiblichen Eltern des adoptierten Kindes über das Erlöschen des Verwandt-

schaftsverhältnisses bzw. die Änderung des Namens des adoptierten Kindes nicht erfolgt. Es sollte jedenfalls vom Standesbeamten kein Informationsweg zur Meldebehörde des Annehmenden und zur Meldebehörde der bisherigen Verwandten führen. Die Datenschutzbeauftragten nehmen hierzu auf eine frühere Erklärung des Bundesministers des Innern Bezug, daß eine Mitteilungspflicht des Standesbeamten an die für den Wohnort der leiblichen Eltern zuständige Meldebehörde mit dem Offenbarungsverbot des § 1758 BGB nicht vereinbar wäre, und halten an dem gleichlautenden Beschluß der Datenschutzbeauftragten vom 6./7. Juni 1983 fest.

An welche Meldebehörde die Mitteilung über die Geburt zu richten ist, bedarf auch in den Fällen näherer Konkretisierung, in denen sich schon kurz nach der Geburt Anhaltspunkte dafür ergeben, daß das Kind für eine Adoptionsvermittlung in Betracht kommt, es also nicht in die Hauptwohnung der leiblichen Eltern bzw. Mutter aufgenommen, sondern in Adoptionspflege gegeben wird. Mit Rücksicht auf die Bestimmung des § 1747 Abs. 3 Satz 1 BGB, wonach die Einwilligung der Eltern bzw. der Mutter eines nichtehelichen Kindes in eine Adoption erst erteilt werden kann, wenn das Kind acht Wochen alt ist, sollte im Falle des Vorliegens derartiger Anhaltspunkte zunächst von einer Mitteilung an die für die Hauptwohnung der Eltern bzw. der Mutter eines nichtehelichen Kindes zuständige Meldebehörde abgesehen werden. Die Meldung an die zuständige Meldebehörde sollte dann erfolgen, wenn feststeht, ob und ggf. zu wem das Kind in Adoptionspflege gegeben wird.

Anlage 8

LANDTAG DES SAARLANDES

9. Wahlperiode

Drucksache 9/1110(9/4)

27.04.87

B E R I C H T

des Ausschusses für innere Verwaltung

Über die Beratung des gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 des Datenschutzgesetzes vorgelegten Sechsten Berichtes über die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz

Der Landtag wolle beschließen:

Der Landtag nimmt nachstehenden Bericht zur Kenntnis.

1. Ein wirksamer Datenschutz setzt gesetzgeberische Maßnahmen voraus.

Der Schutz personenbezogener Daten, der in Artikel 2 der Verfassung des Saarlandes als Grundrecht verankert ist, erfordert im Interesse der Transparenz und Kalkulierbarkeit für den Bürger die Mitwirkung des Gesetzgebers bei der Gestaltung der Informationsverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung. Dies gilt im Interesse eines vorbeugenden Rechtsschutzes vor allem für die eingriffsintensiven Bereiche der Polizei, des Gesundheitswesens und der Statistik. Der Ausschuß begrüßt es, daß die Landesregierung den Entwurf eines Krankenhausgesetzes alsbald dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zuführen wird. Die Landesregierung wird in ihrer Absicht bestärkt, noch in dieser Legislaturperiode das Polizeigesetz und das Landesstatistikgesetz zu novellieren. Das Saarländische Daten-

schutzgesetz, das die Landesregierung ebenfalls in dieser Legislaturperiode novellieren will, muß im Lichte des Grundrechts auf Datenschutz fortgeschrieben werden. Durch das Datenschutzgesetz werden verbindliche Maßstäbe für die weniger eingriffsintensive Informationsverarbeitung in den Bereichen gesetzt, für die eine besondere gesetzliche Regelung nicht in Betracht kommt.

2. Die Aufgabe des Datenschutzes liegt nicht nur darin, Skandale und Mißbräuche zu verhindern.

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß es nicht nur Aufgabe des Datenschutzes sein kann, Skandale und Mißbräuche zu verhindern. Er unterstreicht die Notwendigkeit, das Grundrecht auf Datenschutz in der täglichen Praxis und damit auch die Funktionsbedingungen einer demokratischen Gesellschaft zu verwirklichen. Auch sogenannte "kleine Verstöße" gegen den Datenschutz haben ihr Gewicht. In ihrer Summe gefährden sie die freie und individuelle Selbstbestimmung, da die Bürger "...nicht mehr wissen können, wer was wann bei welcher Gelegenheit über sie weiß" (Bundesverfassungsgericht, Amtliche Sammlung Bd. 65, S. 1 ff., 43).

3. Die weitere technische Entwicklung Neuer Medien bedarf ständiger Beobachtung.

Die Kommunikationsmöglichkeiten im Bereich Neuer Medien werden immer größer. Angesichts ihres Gefährdungspotentials für die Persönlichkeitsrechte hat der Gesetzgeber im Interesse eines vorbeugenden Rechtsschutzes den Verfassungsauftrag, den Datenschutz vorab sicherzustellen. Dem sind alle Bundesländer jedenfalls bei der Regelung des Nutzungsreiches von Bildschirmtext bereits nachgekommen. Das Landesrundfunkgesetz beschränkt sich auf die im

Zusammenhang mit der Verteilorganisation von Hörfunk und Fernsehen auftretenden Datenschutzprobleme. Die weitere Entwicklung der Nutzung von Netzen bedarf deshalb einer ständigen Beobachtung. Dabei hat der Landesbeauftragte für Datenschutz wegen seiner Berichts- und Beratungspflicht gegenüber dem Parlament mitzuwirken. Unerläßliche Voraussetzung für seine Mitwirkung ist jedoch eine ausreichende Kontrollkompetenz sowie eine ausreichende technische und personelle Ausstattung.

4. Die Weitergabe von Erkenntnissen in Zivil- und Strafverfahren ist eine Routineangelegenheit.

Der Ausschuß für innere Verwaltung unterstreicht die Notwendigkeit bundesgesetzlicher Regelungen für die Mitteilung in Straf- und Zivilsachen und unterstützt Bemühungen der Landesregierung, die eine alsbaldige bundesrechtliche Regelung fördern können. Gerichte und in Strafsachen auch die Staatsanwaltschaften sind durch Verwaltungsanordnung angewiesen, vielen anderen Stellen über Straf- und Zivilgerichtsverfahren und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zu berichten. Die routinemäßige Erledigung der Mitteilungspflichten durch die Geschäftsstellen kann zu einem der Sensibilität der Informationen nicht angemessenen Automatismus und zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Betroffenen führen. Der Ausschuß erwartet, daß in der Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Regelung alle geeigneten Maßnahmen getroffen werden, die die notwendige Abwägung zwischen den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen und der im allgemeinen Interesse liegenden Unterrichtung anderer Stellen im Einzelfall sicherstellen.

5. Die Anhörbögen im Verfahren von Verkehrsordnungswidrigkeiten müssen einheitlich sein; Auskünfte auf zweifelhafter Rechtsgrundlage dürfen nicht verlangt werden.

Der Minister des Innern wird gebeten sicherzustellen, daß zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen bei der Anhörung im Verkehrsordnungswidrigkeitsverfahren ein einheitlicher Erhebungsbogen benutzt wird. Unsicherheiten in der Beurteilung der Rechtsgrundlage - z.B. bei den Angaben zum Führerschein, zum Beruf und zum Familienstand - müssen zur Folge haben, daß eine Befragung insoweit unterbleibt. Zumindest ist ein Hinweis auf die Freiwilligkeit erforderlich.

6. Der Einsatz von Blitzlichtkameras in Fußgängerzonen ist wegen der unverhältnismäßigen Belastung der Fußgänger und Anlieger nicht zulässig.

Blitzlichtkameras und Videoeinrichtungen, die als selbsttätige, automatisierte Einrichtungen z.B. in Fußgängerzonen der Überwachung des Kraftfahrzeugverkehrs dienen sollen, dürfen auch übergangsweise bis zu einer allfälligen, gesetzlichen Regelung der polizeilichen Informationsverarbeitung nicht eingesetzt werden, weil unbeteiligte Fußgänger und berechtigter Anliegerverkehr in unverhältnismäßig großem Umfang erfaßt werden. Die Aufzeichnung des Nichtstörers und Unverdächtigen ist mit Rücksicht auf andere Möglichkeiten der Gefahrenabwehr und Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten nicht erforderlich und unverhältnismäßig.

7. Die Polizeipraxis, personengebundene Hinweise, d.h. Personenmerkmale in Kurzfassung, in Dateien zusätzlich neben Akten zu speichern, bedarf einer grundsätzlichen Überprüfung.

Überprüft werden muß die Polizeipraxis, außer in Kriminalakten in verschiedenen, teilweise bundesweiten, automatisierten Dateien, personenbezogene Kurz-Merkmale zu speichern, die über die reine Identifizierungsfunktion hinaus eine erste Einschätzung der erfaßten Personen ermöglichen (z.B. "geistesschwach", "entmündigt", "häufig wechselnde Aufenthaltsorte"). Solche Hinweise in Dateien sind keine ausreichende Entscheidungsgrundlage in Ermittlungsverfahren, weil sie nur bruchstückhafte Informationen vermitteln, ihre ständige, zeitnahe Aktualisierung nicht gewährleistet ist und die Gefahr der sozialen Abstempelung besteht. Entscheidungen im Rahmen von Ermittlungen sollten regelmäßig Kriminalakten, die eine bessere und umfassendere Einsicht in die Vorgänge vermitteln, zugrunde gelegt werden. Die Speicherung derartiger Hinweise und Merkmale in Dateien ist allenfalls angebracht, wenn dies zur Erreichung des mit der betreffenden Datei verfolgten Zwecks im jeweiligen Einzelfall erforderlich ist. Insbesondere in Fahndungsdateien, die den Zugriff der Polizei auf gesuchte Personen gewährleisten und zugleich der eigenen Sicherung des Polizeibeamten und des Betroffenen dienen, ist die Speicherung von Merkmalen dieser Art (z.B. "Ansteckungsgefahr", "bewaffnet", "gewalttätig", "Ausbrecher") notwendig und gerechtfertigt.

Die Praxis der Speicherung des Freitodversuches in Polizeidateien bedarf der Überprüfung. Weder kann aus einem solchen Hinweis zwingend auf eine konkrete Gefahr, d.h. unmittelbar bevorstehende Wiederholung des Suizidversuches geschlossen werden, noch ist er geeignet, einer solchen eventuellen Gefahr hinreichend vorzubeugen. Die Suizidgefahr wird vielmehr erhöht, weil das Bewußtsein der Speicherung im Polizeicomputer destabilisierend auf die

Psyche des Suizidenten wirkt. Der Selbstmordversuch ist für die Polizei nicht relevant, wenn kein Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung besteht und Gefahren für andere Personen nicht erwartet werden können.

8. Für Statistikzwecke allein darf die Polizei keine zusätzliche Datensammlung unterhalten, die nicht ausreichend anonymisiert ist.

Gefahren für die Persönlichkeitsrechte des Bürgers, die mit einem sensiblen Datenbestand stets verbunden sind, wird am besten durch eine strikte Beachtung des Erforderlichkeitsprinzips vorgebeugt; d.h. personenbezogene, nicht anonymisierte Daten dürfen nur gespeichert und verarbeitet werden, soweit es für die Aufgabenwahrnehmung unerlässlich ist. Kriminalpolizeiliche Erkenntnisse dürfen deshalb für Zwecke der Statistik in einer zusätzlichen, automatisierten Datensammlung neben dem Bestand im INPOL-System des BKA personenbezogen nicht gespeichert werden. Ein solcher paralleler Datenbestand bei der ZDV-Saar ist nicht erforderlich, weil Doppelerhebungen in anderer Weise als durch namentliche Speicherung vermieden werden können, das BKA eine hinlängliche Sicherung des Datenbestandes garantiert und überdies der Statistikdatenbestand als Ausfallsicherung für eine zeitnahe, polizeiliche Aufgabenwahrnehmung ungeeignet ist. Das Kriminalpolizeiamt hat für eine andere Form der Datenspeicherung für Statistikzwecke bei der ZDV-Saar zu sorgen.

9. Im Interesse des Betroffenen sind Rückmeldungen der Staatsanwaltschaft an die Polizei über den Ausgang des Ermittlungs- und Strafverfahrens erforderlich, um eine Aktualisierung des polizeilichen Datenbestandes und eine eventuelle Entlastung des Betroffenen sicherzustellen.

Der Ausgang des Strafverfahrens kann die weitere Speicherung und Aufbewahrung polizeilicher Erkenntnisse beeinflussen (z.B. Einstellung oder Freispruch). Die Fortschreibung des polizeilichen Datenbestandes unter Berücksichtigung des Ausgangs des Strafverfahrens kann jedoch nur erfolgen, wenn die Polizei informiert wird. Die regelmäßige Rückmeldung über den Verfahrensausgang durch die Staatsanwaltschaft an die Polizei findet im Saarland bisher nicht statt. Der Ausschuß hält es daher für notwendig, daß der Minister des Innern und der Minister der Justiz über Verfahren und Umfang der Unterrichtung der Polizei eine einvernehmliche, organisatorische Lösung herbeiführen.

10. Klinische Krankheitsregister bedürfen einer gesetzlichen Regelung.

Die Sensibilität der in einem klinischen Tumor- oder Krankheitsregister zu speichernden Daten, die nicht nur behandelnden Krankenhausärzten zugänglich sind, erfordert im Hinblick auf das strafbewehrte Arztgeheimnis eine gesetzliche Regelung, die die schutzwürdigen Belange des Patienten und den Fortschritt der Forschung in Einklang bringt sowie die Rahmenbedingungen im Interesse der Betroffenen festlegt. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung wird gebeten, eine dahingehende gesetzliche Regelung im Entwurf eines Krankenhausgesetzes vorzusehen.

11. Die Kommunalwahlordnung muß unter Datenschutzgesichtspunkten fortgeschrieben und dem Standard in anderen Rechtsvorschriften angepaßt werden.

Der Nichtwahlberechtigte darf wegen der Gefahr der Offenlegung von Geisteskrankheit und Entmündigung

im öffentlich ausgelegten Wählerverzeichnis nicht aufgenommen werden. Auszüge oder Abschriften aus dem Wählerverzeichnis sind wegen der Unmöglichkeit, ihre spätere Vernichtung zu überwachen, zu beschränken. Statt Unterstützungslisten sind Unterstützungsblätter zu verwenden, um eine bessere Geheimhaltung der politischen Auffassung des Unterschriftsleistenden zu gewährleisten. Die Aufbewahrung und Vernichtung von Wahlunterlagen ist neu zu regeln. Es besteht keine Notwendigkeit für ihre Aufbewahrung über den Zeitpunkt der Gültigkeit der Wahl hinaus.

Anlage 9

LANDTAG DES Saarlandes

9. Wahlperiode

Drucksache 9/1850 (9/468)

30.09.1988

B E R I C H T

des Ausschusses für innere Verwaltung

Über die Beratung des gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 des Datenschutzgesetzes vorgelegten Siebenten Berichts über die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz

Der Landtag wolle beschließen:

Der Landtag nimmt nachstehenden Bericht zur Kenntnis.

1. Der Ausschuß hat den 7. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für das Jahr 1985 intensiv beraten und sich vor allem mit Datenschutzproblemen des Melderechts, des öffentlichen Dienstrechts und des Gewerberechts befaßt.
2. Der Ausschuß hat die Durchführung der Volkszählung kritisch begleitet und sich regelmäßig über die Ergebnisse von Prüfungen durch das Statistische Amt und den Landesbeauftragten für Datenschutz berichten lassen. Der Ausschuß gibt seiner Befriedigung darüber Ausdruck, daß die Volkszählung, von wenigen Einzelfällen abgesehen, bisher keinen Anlaß zu Beanstandungen gegeben hat.
3. Der Ausschuß knüpft an seine Feststellung zum 6. Tätigkeitsbericht an, daß ein wirksamer Datenschutz gesetzgeberische Maßnahmen voraussetzt. Er begrüßt die datenschutzrechtlichen Regelungen im saarlän-

dischen Krankenhausgesetz und die Ankündigung der Landesregierung, daß noch in dieser Legislaturperiode das Saarländische Datenschutzgesetz, das Gesetz über die Unterbringung psychisch Kranker und Süchtiger, das Personalvertretungsgesetz, das Statistikgesetz sowie das Polizeigesetz novelliert werden. Insbesondere muß die Kontrollkompetenz des Landesbeauftragten für Datenschutz auf den Bereich des Verfassungsschutzes erweitert werden. Der Ausschuß erinnert daran, daß auch das Verfassungsschutzgesetz und das Gesundheitsdienstgesetz wegen der Sensibilität der in diesen Bereichen zu verarbeitenden Daten dringend einer Fortschreibung bedürfen. Ferner müssen für die Informationsverarbeitung im Archivwesen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

4. Jeder Bürger ist verpflichtet, seine Daten der Meldebehörde mitzuteilen. Deshalb hat der Ausschuß den Ausführungen im 7. Tätigkeitsbericht zum meldebehördlichen Informationssystem seine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Insgesamt ist der Ausschuß der Auffassung, daß das Melderecht auf Bundes- und Landesebene fortschreibungsbedürftig ist.

- 4.1 Die Hotel- und Krankenhausmeldepflicht begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die rein vorsorgliche Polizeikontrolle aufgrund von Meldedaten in diesen Bereichen, ohne daß tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr oder eine aufzuklärende Straftat gegeben sind, ist mit dem Verfassungsprinzip der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar. Die Tatsache des Krankenhausaufenthalts unterliegt überdies grundsätzlich der ärztlichen Schweigepflicht, die nur bei Gefahr für hohe Rechtsgüter - wie Leben, persönliche Freiheit - durchbrochen werden darf. Insoweit ist der Ausschuß der

Auffassung, daß das Bundesmelderechtsrahmengesetz geändert werden muß und die Landesregierung entsprechende Initiativen ergreifen sollte.

4.2 Der Ausschuß nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß auch der Minister des Innern - wie sich aus der Ressortstellungnahme zum 7. Tätigkeitsbericht ergibt - einzelne Regelungen des Landesmeldegesetzes für änderungsbedürftig hält:

- die gesetzliche Meldepflicht für "Personen, die nicht für eine Wohnung im Geltungsbereich des Melderechtsrahmengesetzes gemeldet sind und von Ort zu Ort ziehen, ohne eine Wohnung nach Absatz 1 zu beziehen oder nach § 26 in einer Beherbergungsstätte aufgenommen zu werden" (§ 13 Saarländisches Meldegesetz), muß wegen der Diskriminierungsgefahr für diesen Personenkreis aufgehoben werden. Insofern handelt es sich ohnehin um eine singuläre, saarländische Vorschrift; in keinem Bundesland ist eine vergleichbare Regelung zu finden.
- Haben Bürger Gefahren für Leib und Leben glaubhaft gemacht und unterliegen deshalb ihre Daten im Melderegister einer Auskunftssperre, darf ihr Schutz bei Wahlen nicht durch Eintragung in das öffentlich auszulegende Wählerverzeichnis in Frage gestellt werden.

4.3 Der Ausschuß hält jedoch auch in anderer Hinsicht das Melderecht für fortschreibungsbedürftig. Insbesondere sind Änderungen in folgenden Punkten notwendig:

- Entsprechend der Regelung im Saarländischen Datenschutzgesetz sollen die Meldebehörden dem Bürger auf Verlangen nicht nur Auskunft über die gespeicherten Daten, sondern auch über die Stellen erteilen, an die regelmäßig Daten übermittelt werden.

- Entsprechend der Regelung in Bayern und Bremen soll den Bürgern das Recht eingeräumt werden, der Übermittlung seiner Daten an die politischen Parteien und Wählergruppen innerhalb einer bestimmten Frist zu widersprechen.

- Die regelmäßigen Mitteilungen der Meldebehörden an die Polizei über jeden Fall der An- und Abmeldung wegen Wohnsitzverlegung oder Namensänderung, letztere etwa als Folge einer Verheiratung, ist eine unverhältnismäßige Belastung des Bürgers und deshalb nicht gerechtfertigt.

- Im Bereich der Landeshauptstadt ist ein automatisierter, unmittelbarer Zugriff der Polizei auf das Melderegister eingerichtet worden. Der zum Abruf bereitgehaltene Datenbestand ist damit insgesamt als übermittelt anzusehen. Die Polizei erhält auf diese Weise Kenntnis von Daten auch von an sich unbescholtenen Bürgern. Das Meldegesetz sieht einen automatisierten Zugriff der Polizei zwar grundsätzlich vor; die Voraussetzungen im einzelnen und insbesondere die organisatorisch-technischen Maßnahmen der Datensicherung sind jedoch nicht im Gesetz geregelt. Dies ist jedoch schon wegen der mit der Automation verbundenen Gefahren für die Persönlichkeitsrechte notwendig. Denn ein Eingriff

dieser Art kann nur in Ausnahmefällen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zugelassen werden, wenn die Einzelauskunft nicht in anderer Weise (z.B. während der Nachtzeit) sichergestellt werden kann und der Informationsbedarf der Polizei in einer bestimmten Stadt/Gemeinde dies erfordert. Die Angemessenheit eines solchen automatisierten Abrufs muß in jeder Gemeinde besonders geprüft werden. Dies gilt vor allem in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten präziser gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen, die der Ausschuß für notwendig hält. Ferner muß das Abrufverhalten der Polizei durch eine automatisierte Protokollierung überprüft werden können. Die Protokolldaten dürfen jedoch nur für den Kontrollzweck verwendet werden. Das Verwendungsverbot der Protokolldaten für andere Zwecke ist gesetzlich abzusichern. Solange dies nicht der Fall ist, sind die Protokolldaten nur kurzfristig zu speichern.

5. Die Handhabung des Datenschutzes ist auch für den Schutz der Persönlichkeitsrechte der Bediensteten im öffentlichen Dienst von großer Bedeutung. Wird der Angehörige des öffentlichen Dienstes in seinen schutzwürdigen Belangen ernst genommen, wird er auch die Persönlichkeitsrechte des Bürgers ausreichend berücksichtigen.

- Die gesetzlichen Grundlagen für die Personalaktenführung sind zu novellieren. Bis zur Verabschiedung rahmenrechtlicher Bestimmungen durch den Bundesgesetzgeber sind alle Regelungsmöglichkeiten auf Verwaltungsebene auszuschöpfen. So muß beispielsweise jetzt schon dafür gesorgt werden, daß abgelehnte Bewerbungen, Protokolle über Sitzungen von Personalbeschlußgremien, Unterlagen

über das Ausleseverfahren, Eignungsuntersuchungen, Tests und Abschriften des gesamten Scheidungsurteils in Personalakten nicht abgelegt werden.

- Die fortschreitende Rationalisierung der öffentlichen Personalverwaltung wirft zunehmend die Frage nach dem sozialverträglichen Einsatz automatisierter Verfahren auf. Vor allem Personalinformationssysteme bedürfen einer gesetzlichen Regelung. Sozialverträglichkeit und Transparenz ist durch verstärkte Beteiligung der Personalvertretungen sicherzustellen. Insbesondere sollte - wie in der Privatwirtschaft bereits praktiziert - die Speicherung und Auswertung von Personaldaten in Vereinbarungen mit den Personalvertretungen festgelegt werden.

- Zur Bearbeitung seiner Beihilfeanträge teilt der Bedienstete seinem Dienstherrn sensible Angaben mit, die Aufschluß über seine gesundheitlichen und sozialen Verhältnisse geben und oft tief in seine Intimsphäre eindringen. Der Ausschuß begrüßt es, daß die Nutzung dieser Daten nur für Beihilfezwecke inzwischen durch die Beihilfeverordnung festgeschrieben ist. Er spricht die dringende Empfehlung an alle öffentlichen Stellen aus, diese durch Rechtsvorschrift verbindlich vorgeschriebene Zweckbindung der Beihilfedaten durch organisatorisch-technische Maßnahmen der Datensicherung zu gewährleisten.

6. Die bundesgesetzlichen Regelungen im Bereich der Gewerbeausübung genügen teilweise nicht den Anforderungen: die Auskunftspflichten des Gastwirts und die Mitteilungspflichten anderer öffentlicher Stellen zur Überprüfung seiner Zuverlässigkeit durch die Konzessionsbehörde, aber auch die Buchführungs-

pflichten der Gebrauchtwaren-, Edelmetall- und Altmethallhändler, Pfandleiher, Makler, Darlehens- und Anlagenvermittler zur Überprüfung ihres Geschäftsbetriebes sind nach Anlaß, Umfang und Zweck gesetzlich konkreter zu regeln. Das Vertrauen des Bürgers in die Zuverlässigkeit und Lauterkeit des Gewerbetreibenden läßt zwar keine Zweifel an der Notwendigkeit von Auskunfts- und Mitteilungspflichten in diesen Wirtschaftszweigen aufkommen. Nicht zuletzt aber, weil teilweise auch die Kunden dieser Berufsgruppen und die Ehepartner der Gewerbetreibenden in die Kontrollen mit einbezogen werden, müssen die gesetzlichen Ermächtigungen allen rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen. Der Ausschuß begrüßt deshalb die Bereitschaft des Ministers für Wirtschaft, die Initiative der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zur Fortschreibung des einschlagigen, bereichsspezifischen Bundesrechts zu unterstützen.

7. Die Verwendung personenbezogener Daten zu Werbezwecken ist häufig Gegenstand von Beschwerden. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um eine Materie des Bundesrechts.

Die Industrie- und Handelskammer übermittelt Adreßdaten ihrer Mitglieder zur Anbahnung von Geschäftsbeziehungen an Werbefirmen. Die Daten werden ihr von den Gewerbebehörden im Anschluß an die Gewerbebeanmeldung übermittelt. Jeder Gewerbetreibende ist zwangsläufig Mitglied der Industrie- und Handelskammer. Während die Gewerbebehörden nur aufgrund ausdrücklicher Einwilligung der Gewerbetreibenden die Daten zu Werbezwecken weitergeben, begnügt sich die Industrie- und Handelskammer bei der Weitergabe mit einem entsprechenden Hinweis an ihre Mitglieder und deren stillschweigender Duldung. Der Minister für Wirtschaft wird gebeten im Zusammenwirken mit

der Industrie- und Handelskammer Mittel und Wege zu suchen, die die Nutzung der Mitgliederdaten zu Werbezwecken auf der Basis eindeutiger Willenserklärungen der Betroffenen sicherstellen.

8. Im Rahmen eines innovationsträchtigen Forschungsprojektes soll das Übertragungsnetz in der Universität des Saarlandes modernisiert werden. Schnellere Übertragungswege und fortschreitende Dezentralisierung der automatisierten Informationsverarbeitung steigern die Nutzungsmöglichkeiten zentraler Rechner und Datenbanken; gleichzeitig wachsen naturgemäß die Benutzeraktivitäten. Der Datensicherungsbedarf wird zwangsläufig größer, so daß auch die Benutzerkontrollen zunehmen müssen. Damit sind aber die schutzwürdigen Belange und die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Anwender tangiert. Der Ausschuß bittet um Prüfung, wie innerhalb des Forschungsprojektes der Universität oder in anderer Weise der Datenschutzaspekt als Forschungsgegenstand der technischen Entwicklung berücksichtigt und insbesondere dem Interessengegensatz von Zugriffssicherung einerseits und schutzwürdigen Belange der Benutzer andererseits Rechnung getragen werden kann.