

Unterrichtung

Der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte
– 1 – 11/10 –

Hannover, den 1. 3. 1991

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

**Betr.: Zehnter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutz-
beauftragten**

Sehr geehrter Herr Präsident!

Hiermit erstatte ich gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes
den X. Tätigkeitsbericht für die Zeit vom 1. Januar 1989 bis zum 31. Dezember 1990.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Dr. Dronsch
(M.d.W.d.G.b.)

Inhaltsverzeichnis		Seite
1.	Vorbemerkung	11
2.	Zur Situation	11
3.	Der Landesbeauftragte	13
3.1	Status	13
3.2	Kompetenzen	14
3.3	Beratung der Landesregierung	14
3.4	Eingaben	14
3.5	Akteneinsicht	15
3.6	Geschäftsstelle	15
3.7	Außenprüfungen und Beratung	16
3.8	Dateienregister	16
3.9	Öffentlichkeitsarbeit	16
3.10	Zusammenarbeit mit anderen Kontrollorganen	16
4.	Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in Niedersachsen	17
4.1	Stand der automatisierten Datenverarbeitung	17
4.2	Normen, Standards und Empfehlungen für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik	18
4.3	IuK-Technik-Grundsätze	19
4.4	UNIX-Rechner	19
4.5	Personal Computer	21
4.6	Automation in der Landesverwaltung	24
4.7	Automation in der Kommunalverwaltung	29
4.7.1	Informations- und Kommunikationstechnik bei den niedersächsischen kommunalen Gebietskörperschaften	29
4.7.2	Das „Bürgerbüro“	30
5.	Allgemeine rechtliche, organisatorische und technische Hinweise zum Datenschutz	31
5.1	Innerbehördliche Datenflüsse	31
5.2	Einwilligungserklärungen, „Widerspruchslösungen“	32
5.3	Formulare	33
5.4	Schutz des Adoptionsheimnisses	33
5.5	Weitergabe von Daten des Anzeigerstatters an den Angezeigten im Verwaltungsverfahren	34
5.6	Registrierungsprobleme	34
5.7	Datenschutzgerechter Versand	34
5.8	Behördeninterne Datenschutzbeauftragte	35
6.	Wahlen	35
6.1	Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen	35
6.2	Wahlen zu den Jugend- und Auszubildendenvertretungen	36
6.3	Kammerwahlen	36
7.	Statistik	36
7.1	Volkszählung 1987	36
7.2	Landesamt für Statistik	37
7.3	Mikrozensus	37
7.4	Gebäude- und Wohnungsstichprobe	37
7.5	Bevölkerungsstatistik	38

7.6	Hochschulstatistik	38
7.7	Krankenhausstatistik	38
7.8	Strafverfolgungsstatistik	39
7.9	Statistik der Europäischen Gemeinschaften	39
7.10	Agrarberichterstattung	39
8.	Archivwesen	39
8.1	Niedersächsisches Archivgesetz	39
8.2	EDV-Archivgut	40
8.3	Kommunale Archive	40
8.4	Aktenabgabe	41
9.	Neue Medien	42
9.1	Telekommunikation	42
9.2	ISDN-Nebenstellenanlagen	43
9.3	Telefon-Fernwirksystem TEMEX	43
9.4	Telefax	43
10.	Personenstandsfragen	44
10.1	Novellierung des Personenstandsgesetzes	44
10.2	Automation im Personenstandswesen	44
10.3	Eheschließungen mit Ausländern	45
10.4	Mitteilungen der Standesämter aus Sammelakten	45
11.	Ausweis- und Meldewesen	46
11.1	Personalausweise und Pässe	46
11.2	Melderechtsrahmengesetz	47
11.3	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Meldegesetz	47
11.4	Melderegister	47
11.5	Melderegisterauskünfte	47
11.6	Regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden	48
11.7	Melderechtliche Pflichten des Wohnungsgebers	49
11.8	Wehrpflichtige	49
11.9	Archivierung von Meldedaten	49
12.	Polizei	50
12.1	Novellierung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung	50
12.2	Bundeskriminalamt	50
12.3	Schengener Informationssystem	50
12.4	Bild- und Tonaufzeichnungen der Polizei	51
12.5	Erkennungsdienstliche Behandlung	52
12.6	Protokollierungen in POLAS und INPOL	52
12.7	Verarbeitung von Massendaten (DAMASKUS)	52
12.8	Kriminalakten	53
12.9	Rahmenrichtlinien für den Kriminalaktennachweis	54
12.10	Lichtbildnachweis	54
12.11	Auskünfte aus Spurendokumentationssystemen	54
12.12	Polizeiliche Zeugenvernehmung	55
12.13	Polizeiliche Kriminalstatistik	55
13.	Ausländerangelegenheiten	56
13.1	Novellierung des Ausländergesetzes	56
13.2	Weitergabe von Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft an die Ausländerbehörde	57

13.3	Ausländerzentralregister	58
13.4	Datenübermittlungen zwischen Justizvollzugsanstalten und Ausländerbehörden	58
14.	Verfassungsschutz	59
14.1	Novellierung der Verfassungsschutzgesetze	59
14.2	Datenverarbeitung beim Verfassungsschutz	59
14.3	Auskunftspflicht des Verfassungsschutzes	60
15.	Personalwesen	61
15.1	Bewerbung	63
15.2	Eignungstests	65
15.3	Bewerbergespräch	65
15.4	Medizinische Einstellungsuntersuchung	66
15.5	Führungszeugnis, Frage nach schwebenden Verfahren	68
15.6	Sicherheitsüberprüfung	69
15.7	Unterlagen abgelehnter Bewerber	70
15.8	Dienstausweise	70
15.9	Personalübersichten	71
15.10	Anwesenheitskontrolle	72
15.11	Telefondatenerfassung	72
15.12	Leistungskontrollen	73
15.13	Umgang mit Personalsachen	74
15.14	Besoldung, Vergütung, Lohn	75
15.15	Empfängernummer	76
15.16	Ortszuschlag	76
15.17	Kindergeld	77
15.18	Beihilfe	77
15.19	Urlaub	81
15.20	Krankheit	81
16.	Kommunalverwaltung	81
16.1	Rat, Kreistag und Verwaltung	81
16.2	Bürgerinformation	82
16.3	Frauenbeauftragte	83
16.4	Aufzeichnung von Telefonanrufen bei der Feuerwehr	84
16.5	Ratsmitglieder	85
16.6	Kommunale Abgaben	85
16.7	Wohnungsbauförderung	87
16.8	Mitteilungen über Baugenehmigungen	87
16.9	Öffentliches Auftragswesen	87
16.10	Kommunaler Schadensausgleich	88
16.11	„Rationalisierung“ des kommunalen Zahlungsverkehrs	88
16.12	Übertragung kommunaler Dienstleistungen auf die Deutsche Bundespost	88
17.	Natur- und Umweltschutz	89
17.1	Einsichtsrecht in Umweltakten	89
17.2	Aufbau von Güllekatastern	89
17.3	Altablagerungen und Altlasten	89
17.4	Einrichtung einer Gefahrstoffdatenbank	90
17.5	Immissionsschutz	90
18.	Vermessungswesen	90
18.1	Lageplan	90
18.2	Kaufpreissammlung	91

19.	Finanzverwaltung	91
19.1	Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten	91
19.2	Kontrollmitteilungen	91
19.3	Steuerdaten-Abrufverordnung	92
19.4	Datenübermittlung des Finanzamts an einen Deichverband	92
19.5	Datenanforderung des Finanzamts beim Versorgungsamt	92
19.6	PC-Fragebogen eines Finanzamts	92
19.7	Gründerwerbssteuer	93
19.8	Steuerfahndung	93
20.	Sozialwesen	93
20.1	Sozialer Rechtsstaat	93
20.2	Sozialhilfe	95
20.3	Betriebskrankenkassen	98
20.4	Medizinischer Dienst	98
20.5	Angabe von Diagnosen auf Krankenscheinen	98
20.6	Mitteilung des Arbeitgebers durch Krankenkassen an kommunale Stellen	98
20.7	Angabe des Arbeitgebers im Krankheitsfall	99
20.8	Versorgungsverwaltung	99
20.9	Lastenausgleich	100
20.10	Rentenversicherung	100
20.11	Sozialversicherung der Landwirte	101
21.	Gesundheitswesen	101
21.1	Gesundheitsämter und amtsärztliche Tätigkeit	102
21.2	Krebsregister	102
21.3	Malaria-Erkrankungen	103
21.4	Krankenhäuser	103
21.5	Genomanalyse und informationelle Selbstbestimmung	103
21.6	AIDS	103
21.6.1	AIDS-Tests in Krankenhäusern	103
21.6.2	AIDS-Suchtests bei der Entwöhnungsbehandlung Drogenabhängiger	104
21.6.3	AIDS in Strafvollzugsanstalten	105
21.6.4	AIDS in Schulen	106
21.7	Strafverfolgung und Arztgeheimnis	106
21.8	Psychiatrische Basisdokumentation (BADO)	108
21.9	Schutz des Arztgeheimnisses und des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei psychischen Erkrankungen	108
21.10	Angabe des Arbeitgebers im Krankheitsfall	109
21.11	Ärzteverzeichnis für den Katastrophenschutz	109
21.12	Rettungswesen	109
21.13	Arzneimittelmißbrauch und Rezeptschwindel	110
21.14	Kammern für Heilberufe	111
22.	Kinder- und Jugendhilfe	111
22.1	Kinder- und Jugendhilfegesetz	111
22.2	Beachtung des Adoptionsgeheimnisses im Jugendamt	112
22.3	Überprüfung von Jugendhilfeleistungen	113
22.4	Kindergärten	113
23.	Kulturgut- und Denkmalschutz	114
24.	Forschung	114
25.	Hochschulen	118

26.	Volkshochschulen	119
26.1	Auskünfte über Kurs-Teilnehmer	119
26.2	Informationsflüsse zwischen Berufsschule und Volkshochschule	119
27.	Schulen	120
27.1	Datenschutz in Schulen	120
27.2	Klassenbücher	121
27.3	Zensuren	121
27.4	Zeugnisse	122
27.5	Verarbeitung von Schülerdaten auf privaten Rechnern	122
27.6	Schülerpersonalbogen	123
27.7	Schularbeitenhilfe	124
27.8	Auskünfte über Schüler	124
27.9	Erfassungsbogen für Schulabgänger	124
27.10	Elternversammlungen	125
27.11	Schulen in freier Trägerschaft	125
27.12	Lehrerdaten	125
27.13	Kompetenzen des Schulleiters	126
28.	Landwirtschaft und Forsten	126
28.1	Ernährungsvorsorge und Ernährungssicherstellung	126
28.2	Wasserbenutzungsgebühren	127
29.	Wirtschaft	127
29.1	Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht	127
29.2	Gaststättengesetz	127
29.3	Handwerksrolle	128
29.4	Architektenliste	128
29.5	Landeskartellbehörde	129
29.6	Hafenverlegung Cuxhaven	129
30.	Verkehr	130
30.1	Verkehrsordnungswidrigkeiten	130
30.2	Ahndung von Wiederholungsfällen bei Verstößen im ruhenden Straßenverkehr (Mehrfachtäter)	130
30.3	Bußgeldbescheide	131
30.4	Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Überprüfung von Instandhaltungskosten-Zuschüssen	131
30.5	Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Verfolgung von Schwarzarbeit	132
30.6	Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Verfolgung privater wettbewerbsrechtlicher Ansprüche	132
30.7	Abgleich mit Daten aus Kfz-Zulassungsdateien bei Gasölverbilligungsanträgen	132
30.8	Führerscheine	132
30.9	Verwertung polizeilicher Auskünfte im Fahrerlaubnisverfahren	133
30.10	Erlaubnisse nach dem Luftverkehrsgesetz	133
30.11	Luftbildaufnahmen	133
31.	Rechtspflege	134
31.1	Novellierung der Strafprozeßordnung	134
31.2	Novellierung des Jugendgerichtsgesetzes	135
31.3	Einsicht in Verfahrensakten	135
31.4	Justizmitteilungsgesetz	136
31.5	Mitteilungen an die Rechtsanwaltskammern	138
31.6	Novellierung des Bundeszentralregistergesetzes	139

31.7	Sachverständige	139
31.8	Identitätsüberprüfung bei Blutgruppengutachten nach der Zivilprozeßordnung	139
31.9	Grundbuch	140
31.10	Zwangsversteigerungsverfahren	140
31.11	Schuldnerverzeichnis	141
31.12	Handelsregister	141
31.13	Pfändungen durch den Gerichtsvollzieher	142
31.14	Betreuungsgesetz	142
31.15	Weitergabe von Daten des Angezeigten an den Anzeigeerstatter im Einstellungsbescheid der Staatsanwaltschaft	143
31.16	Fahndungslöschung durch Staatsanwaltschaft	143
31.17	Zentrale Namenskartei bei den Staatsanwaltschaften	143
31.18	Notariatsdateien	144
31.19	Abrechnung der anwaltlichen Beratungshilfe	144
31.20	Prozeßkostenhilfverfahren	145
31.21	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz	145
32.	Strafvollzug	145
32.1	Erhebung personenbezogener Daten der Gefangenen	146
32.2	Übermittlung personenbezogener Daten der Gefangenen	146
32.3	„Strafgefänger“ als Berufsbezeichnung	148
32.4	Strafgefängene und Untersuchungshäftlinge	149
33.	Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften	149
33.1	Kirchliche Veröffentlichung von Jubiläumsdaten	149
33.2	Kirchen und Meldebehörden	150
34.	Ausblick	150

Anlagen

1	Ansprache des Niedersächsischen Ministers des Innern Gerhard Glogowski bei der Verabschiedung des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten Klaus Tebarth am 28. September 1990	152
2	Erwiderung des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten Klaus Tebarth	154
3	EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 22. März 1990 zum Datenschutz im deutsch-deutschen Verhältnis	156
4	EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder der EG vom 30. August 1989 zum Datenschutz in der Europäischen Gemeinschaft	157
5	EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Oktober 1989 zum Datenschutz in der Europäischen Gemeinschaft	158
6	EntschlieÙung der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 31. August 1989 zu ISDN	160
7	EntschlieÙung der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 31. August 1989 zur Telekommunikation	162

8	Entschließung der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 19. September 1990 zu den Problemen öffentlicher Telekommunikationsnetze und des Kabelfernsehens	164
9	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 5. April 1989 zu den Änderungen des Gesetzes zu Art. 10 des Grundgesetzes und der Strafprozeßordnung im Rahmen der Poststrukturreform	167
10	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 5. April 1989 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts	168
11	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 27. Juni 1990 zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität	171
12	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4. Oktober 1990 zur Stärkung des Schutzes des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie des nichtöffentlich gesprochenen Wortes	173
13	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Oktober 1989 zum Entwurf eines Schengener Zusatzübereinkommens über den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen	174
14	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 5. April 1989 zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes	176
15	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 22. März 1990 zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes und des Bundesverfassungsschutzgesetzes	177
16	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4. Oktober 1990 zur Neuregelung des Melderechtsrahmengesetzes	178
17	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Oktober 1989 über Genomanalyse und informationelle Selbstbestimmung	180
18	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4. Oktober 1990 zur Erarbeitung von Krebsregistergesetzen in Bund und Ländern	182
19	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 5. April 1989 zum Entwurf eines Renten-Reform-Gesetzes 1992	183
20	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Oktober 1989 zum Entwurf der EG-Statistikverordnung	184
21	Stellungnahme des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten vom Juli 1989 zur Neuordnung des Personalaktenrechts	185
22	Stellungnahme des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten vom 4. Dezember 1990 zur Verfassungsbeschwerde Göttinger Professoren betr. Akteneinsichtsrecht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs	190
23	Empfehlungen des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten vom Januar 1990 für ein Datenschutz- und Datensicherungskonzept beim Einsatz moderner Informations- und Kommunikations-Technologien	193
	Stichwortverzeichnis	196

Verweisungen

Verweisungen auf frühere Tätigkeitsberichte des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten erfolgen durch Bezeichnung des Berichts mit römischer Ziffer (z.B. VI für Sechster Tätigkeitsbericht) und der Fundstelle nach der Gliederung des genannten Berichts mit arabischen Ziffern. Hinweise ohne vorausgestellte römische Ziffer beziehen sich auf Abschnitte dieses X. Tätigkeitsberichts.

Erklärung verwendeter Abkürzungen

ADV	– Automatisierte (automatische) Datenverarbeitung
BAG	– Bundesarbeitsgericht
BDSG	– Bundesdatenschutzgesetz
BGB	– Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	– Bundesgesetzblatt
BSHG	– Bundessozialhilfegesetz
Btx	– Bildschirmtext
BVerfG	– Bundesverfassungsgericht
BVerwG	– Bundesverwaltungsgericht
DV	– (automatisierte) Datenverarbeitung
ED	– Erkennungsdienst
EDV	– Elektronische Datenverarbeitung
GG	– Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	– in der Fassung
i.V.m.	– in Verbindung mit
INPOL	– Informationssystem der Polizei auf Bundesebene
IuK-Technik	– Informations- und Kommunikationstechnik
KAI	– Kriminalaktenindex
KAN	– Kriminalaktennachweis
KpS	– Kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlungen
NDSG	– Niedersächsisches Datenschutzgesetz
n.F.	– neue(r) Fassung
Nieders. GVBl.	– Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds. MBl.	– Niedersächsisches Ministerialblatt
NJW	– Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	– Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	– Internationale Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLG	– Oberlandesgericht
OVG	– Oberverwaltungsgericht
OWiG	– Ordnungswidrigkeitengesetz
PC	– Personal Computer
POLAS	– Polizeiliche Auskunftssysteme
PVS	– Personalverwaltungssystem
Schufa	– Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung
SGB	– Sozialgesetzbuch
SPUDOK	– Spurendokumentation
StGB	– Strafgesetzbuch
StPO	– Strafprozeßordnung
TEMEX	– Telemetry Exchange
VO	– Verordnung
ZEVIS	– Zentrales Verkehrsinformationssystem
ZPO	– Zivilprozeßordnung

1. Vorbemerkung

Klaus Tebarth, der erste Datenschutzbeauftragte des Landes Niedersachsen, ist am 28. September 1990 vom Niedersächsischen Innenminister in den selbstgewählten Ruhestand verabschiedet worden (vgl. Anlage 1 zu diesem Bericht). In Würdigung seiner Verdienste um das Land Niedersachsen, dessen Bürger und dessen Verwaltung ist ihm vom Niedersächsischen Ministerpräsidenten das Verdienstkreuz 1. Klasse des Niedersächsischen Verdienstordens verliehen worden.

Der vorliegende X. Tätigkeitsbericht, der, einem Wunsch des Niedersächsischen Landtages entsprechend, wieder – wie bereits der IX. Tätigkeitsbericht – zwei Jahre umfaßt, ist nach Tebarths Ausscheiden erstellt worden. Gleichwohl ist er sein Bericht. Auch in den Jahren 1989 und 1990, über die berichtet wird, hat er die Schwerpunkte der Arbeit seiner Behörde bestimmt und die Akzente gesetzt. Die Bemühungen und die Erfolge wie Mißerfolge dieser Jahre versucht der Bericht getreulich zu reflektieren. Es ist nur folgerichtig, daß er auch in Aufbau und Diktion den vorausgegangenen Berichten entspricht.

Klaus Tebarth hat seine Verabschiedung zu einem Resümee genutzt, das von Dankbarkeit, aber auch von einer gewissen Resignation geprägt ist (vgl. Anlage 2 zu diesem Bericht). Er hat abschließend dazu aufgerufen, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als einer der tragenden Säulen eines funktionierenden freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens den gebührenden Stellenwert einzuräumen und den Datenschutz nach besten Kräften fortzuentwickeln.

Zum 1. November 1990 ist Ministerialdirigent Dr. Gerhard Dronsch – langjähriger Abteilungsleiter im Niedersächsischen Innenministerium – beauftragt worden, die Geschäfte des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten wahrzunehmen.

2. Zur Situation

Deutschland ist wieder vereinigt. Hätte es noch eines Nachweises bedurft, daß informationelle Selbstbestimmung als elementares Freiheitsrecht empfunden wird, dann ist er durch die Vorgänge im anderen Teil Deutschlands erbracht worden, die letztlich zum Sturz des „großen Bruders“ geführt haben, Vorgänge, die sich noch in einer Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom März 1990 widerspiegeln, der als Anlage 3 zu diesem Bericht im Auszug wiedergegeben wird.

Die Bemühungen der Datenschutzbeauftragten, den Grundsätzen der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes schon in der Übergangszeit im deutsch-deutschen Verhältnis Geltung zu verschaffen, gehören inzwischen ebenso der Geschichte an wie viele datenschutzrechtliche Einzelprobleme, die sich dem Landesbeauftragten in diesem Zusammenhang stellten, so die Auswirkungen der Regelungen über die Ausgabe und später die Aufbewahrung von Reisepässen der Bundesrepublik Deutschland, die Besuchern aus der DDR und Berlin (Ost) seinerzeit ausgestellt wurden, oder die Erfassung von Flüchtlingen und Übersiedlern aus der DDR durch die Meldebehörden und die Weiterleitung der Erfassungsvordrucke an die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde (das Verfahren ist im August 1990 eingestellt worden, vgl. 14.2) oder schließlich auch die vorsichtige Beratung der ersten Datenschutzinteressenten von „drüben“ durch den Landesbeauftragten. Man braucht kein Prophet zu sein, um vor-

herzusehen, daß datenschutzrechtliche Fragen, die ihren Ursprung in der Spaltung Deutschlands und im Aufbau einer rechtsstaatlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern haben, den Landesbeauftragten auch noch in den kommenden Jahren beschäftigen werden. Hierzu gehören ebenso die Auswertung und der Verbleib der umfangreichen Aktensammlungen der Zentralen Erfassungsstelle in Salzgitter (über die vom Landesbeauftragten eingehende Gespräche geführt wurden) wie die Nutzung von Dateien der früheren Stasi-Behörden, letztlich auch die Hilfe der Dienststelle des Landesbeauftragten beim Aufbau einer entsprechenden Behörde in Sachsen-Anhalt, dem Partnerland Niedersachsens.

Die datenschutzrechtliche Situation ist in den beiden vergangenen Jahren aber nicht nur von den vorgenannten Aspekten geprägt worden, sondern ebenso von der sich stetig beschleunigenden Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften. Wie schwer es ist, der europäischen Bürokratie, in der zwar auch Deutsche mitwirken, die aber kaum von deutscher Verwaltungs- und Verfassungstradition berührt, geschweige denn geprägt ist, die Grundsätze der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes nach deutschem Verständnis und Verfassungsrecht nahezubringen, zeigen die Anlagen 4 bis 8 und 20 zu diesem Bericht. Ausfluß der europäischen Integration sind die politischen Bemühungen, die westeuropäischen Binnengrenzen zu öffnen, wobei die Politiker nicht mit dem hinhaltenden Widerstand der Sicherheitsbehörden gegen die damit verbundenen Kontrollverluste gerechnet haben, der wiederum die Datenschutzbeauftragten auf den Plan ruft, die zu verhindern versuchen, daß die Öffnung der Grenzen zur Unterwerfung unter einen „großen Bruder“ von europäischen Dimensionen führt (vgl. Anlage 13 zu diesem Bericht und 12.3, auch 13.1).

Die Öffnung nach Osten und die Integration in den Westen werden sicher, zumindest künftig, als Meilensteine auch der Entwicklung des Datenschutzes und des Datenschutzrechts in Deutschland gewertet werden. Es fällt schwer, auch das im Spätjahr 1990 endlich verabschiedete neue Bundesdatenschutzgesetz (Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954) als einen solchen Meilenstein anzusehen. Die (auch vom Landesbeauftragten) erhoffte Anpassung des aus den 70er Jahren stammenden Datenschutzrechts an die technischen Gegebenheiten der 90er Jahre (vgl. 4) ist weitgehend ausgeblieben. Viele Einzelregelungen des neuen Gesetzes tragen den seit Jahren vom Landesbeauftragten und den Datenschutzbeauftragten der anderen Länder und des Bundes geäußerten Wünschen, Vorschlägen und Forderungen (vgl. VI 2.6, VII 2.2, VIII Anlage 1, IX Anlage 1 sowie Anlagen 14 und 15 zu diesem Bericht) kaum oder nicht Rechnung. In manchen Einzelheiten schreibt das Gesetz lediglich Regelungen des alten BDSG fest, so etwa, wenn es bestimmt, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig ist, „wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt“, statt beispielsweise festzulegen, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht schon aufgrund der generalklauselartigen Bestimmungen in Querschnittsgesetzen wie dem BDSG, sondern nur dann zulässig ist, „wenn eine besondere Rechtsvorschrift sie erlaubt“ (vgl. § 6 des Berliner Datenschutzgesetzes i.d.F. vom 17. Dezember 1990). In anderen Einzelheiten folgt das Gesetz lediglich verpflichtenden Vorgaben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. IX 2), so etwa, wenn es die Zweckentfremdung personenbezogener Daten grundsätzlich verbietet, auch die Erhebung personenbezogener Daten der Kontrolle des Datenschutzbeauftragten unterwirft, personenbezogene Datensammlungen in Akten denen in Dateien zumindest weitgehend gleichstellt und von ähnlichen rechtlichen Voraussetzungen abhängig macht. Dies alles hatte die höchstrichterliche Rechtsprechung bereits unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet, so daß dem neuen BDSG insoweit lediglich deklaratorische, nicht reformatorische Bedeutung zukommt. Zu begrüßen ist immerhin, daß endlich (vgl. 24) eine sogenannte „Forschungsklausel“ (vgl. auch VII, VIII und IX, je-

weils unter 24) die Nutzung personenbezogener Daten zu Forschungszwecken regelt. Zu begrüßen ist ferner, daß endlich gesetzlich klargestellt ist, daß den Datenschutzbeauftragten bei ihren Prüfungen nicht das Steuergeheimnis entgegengehalten werden kann (vgl. 3.2). Ob andere Bestimmungen dieses (Bundes-) Gesetzes über die Kompetenzen der Landesbeauftragten für den Datenschutz verfassungsmäßig sind, wird wohl durch das Bundesverfassungsgericht geklärt werden müssen.

Der Landesbeauftragte hat Veranlassung, darauf aufmerksam zu machen, daß die Bestimmungen des neuen BDSG überwiegend erst im Juni 1991 in Kraft treten, im übrigen weder Befugnisnormen noch Verfahrensregelungen für kommunale Behörden oder Landesbehörden in Niedersachsen hergeben, von denen – in verfassungskonformer Auslegung – nach wie vor das Niedersächsische Datenschutzgesetz anzuwenden ist.

Der Landesbeauftragte warnt vor der Annahme, die Regelungen des kommenden NDSG würden mit denen des neuen BDSG identisch sein. Dies vermag er sich nicht vorzustellen (vgl. 34), zumindest würde er es bedauern.

3. Der Landesbeauftragte

3.1 Status

Unter IX 3.1 war berichtet worden, daß die Absicht bestehe, den Status des Landesbeauftragten und das Verfahren zu seiner Bestellung zu ändern (vgl. auch Anlage 2 zu diesem Bericht). Der Landesbeauftragte wird hierauf in seinem nächsten Tätigkeitsbericht zurückkommen. Er hofft, daß nicht nur, wie es sich abzeichnet, die neuen gesetzlichen Regelungen über Status und Wahl des Landesbeauftragten von sämtlichen Fraktionen des Niedersächsischen Landtags getragen werden, sondern daß auch in interfraktioneller Einmütigkeit seine Kompetenzen gestärkt und, wie in diesem Zusammenhang unter IX 3.1 angemahnt, die seit vielen Jahren bestehenden datenschutzrechtlichen Regelungslücken endlich geschlossen werden.

3.2 Kompetenzen

Der Landesbeauftragte muß einräumen, daß sich die von ihm befürchteten Erschwernisse für seine Arbeit durch den Versuch des Innenministeriums, praeter legem einen „Dienstweg“ zum Landesbeauftragten einzuführen (vgl. Anlage 2 zu diesem Bericht und IX 3.2), in Grenzen gehalten haben. Der (auch schriftliche) direkte Kontakt insbesondere der Kommunalverwaltung zum Landesbeauftragten ist, von wenigen Ausnahmen abgesehen, erfreulicherweise nicht abgerissen.

Das Steuergeheimnis wird dem Landesbeauftragten von den Finanzbehörden bei Prüfungen im Finanzbereich künftig nicht mehr entgegengehalten werden können (vgl. IX 3.2), nachdem § 24 des neuen Bundesdatenschutzgesetzes Klarheit im Sinne der Auffassung des Landesbeauftragten geschaffen hat. Dies wird dem Datenschutz förderlich sein. Erforderlich wäre allerdings noch ein klärendes Wort des Landesgesetzgebers zu den Kompetenzen des Landesbeauftragten im Justizbereich. Das noch geltende Niedersächsische Datenschutzgesetz bestimmt hierzu in § 18, daß der Landesbeauftragte die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz bei

den Gerichten nur kontrolliert, soweit sie „in Verwaltungsangelegenheiten“ tätig werden. Diese unklare Formulierung führt, ungeachtet einer im übrigen guten Zusammenarbeit mit dem Justizbereich (vgl. 31 und 32), immer wieder zu Kompetenzstreitigkeiten. Der vorliegende Bericht gibt hierfür unter 31.20 ein geradezu erheiterndes Beispiel. Der Landesbeauftragte wiederholt seine schon mehrfach gegebene Anregung, die vorgenannte gesetzliche Vorschrift dahingehend zu präzisieren, daß im Justizbereich nur solche Vorgänge nicht seiner Kontrolle unterliegen, „die unmittelbar der rechtsprechenden Tätigkeit zuzuordnen sind“.

3.3 Beratung der Landesregierung

Unter IX 3.3 hatte der Landesbeauftragte moniert, daß ihm in wichtigen Fällen nicht Gelegenheit zur Beteiligung an Stellungnahmen des Innenministeriums zu wichtigen bundesgesetzlichen Vorhaben gegeben worden war, obgleich diese von erheblicher datenschutzrechtlicher Auswirkung waren. In den Berichtsjahren hat es im Zusammenhang mit der Novellierung des Wehrpflichtgesetzes (vgl. 11.8) erneut einen derartigen Vorfall gegeben, was den Landesbeauftragten veranlaßt hat, daran zu erinnern, daß der ihm gesetzlich erteilte Beratungsauftrag gegenüber der Landesregierung nur erfüllt werden kann, wenn ihm Gelegenheit gegeben wird, sich jedenfalls zu solchen bundesgesetzlichen Vorhaben rechtzeitig zu äußern, deren Vollzug auch den Landes- und Kommunalbehörden obliegt.

Der Landesbeauftragte regt nunmehr an, seine Beteiligung an Stellungnahmen der Fachressorts zu bundesgesetzlichen Vorhaben im Rahmen der bevorstehenden Novellierung des NDSG gesetzlich festzulegen.

3.4 Eingaben

Zahlreiche Eingaben an den Landesbeauftragten betreffen die Verarbeitung personenbezogener Daten im privaten Bereich, z.B. bei Banken, Kreditschutzorganisationen oder privatrechtlich organisierten Krankenkassen. Nach derzeitiger Rechtslage unterliegt die Datenverarbeitung im privaten Bereich nicht der Kontrolle des Landesbeauftragten. Sie wird vielmehr von der für den Sitz der datenverarbeitenden Stelle zuständigen Bezirksregierung kontrolliert. Die Eingaben werden daher an die Bezirksregierungen abgegeben. Gibt eine Eingabe Anlaß zu der Annahme, daß die Abgabe an die Bezirksregierung nicht ohne Einwilligung der Einsenderin oder des Einsenders erfolgen sollte (vgl. IX 3.4), so wird diese zuvor eingeholt.

3.5 Akteneinsicht

Die Bemerkungen des Landesbeauftragten unter VIII 3.5 und IX 3.5, daß er Bürgern auch dann Einsicht in die sie betreffenden Akten seiner Geschäftsstelle geben werde, wenn ein formales Akteneinsichtsrecht nicht besteht, dürfen nicht dahingehend mißverstanden werden, daß er dies stets und in jedem Fall tun werde. Einschränkungen sind schon unter IX 3.5 genannt worden. Vor allem aber hält sich der Landesbeauftragte an die dort zitierte, ihn formal zwar nicht bindende, gleichwohl richtungweisende Auffassung des Bayerischen Verwal-

tungsgerichtshofs (NJW 1989, S. 2643), wonach es im Ermessen der Datenschutzbeauftragten steht, eine begehrte Akteneinsicht nicht zu gewähren, um die wechselseitige Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden im Interesse und zum Nutzen des Datenschutzes zu verbessern.

3.6 Geschäftsstelle

Bei – auch in den Berichtsjahren – anhaltender Arbeitsbelastung, die bei weiterer Automation der Verwaltung (vgl. 4.1) und bei Verwirklichung der von Bundesregierung und Landesregierung angekündigten Novellierung oder Schaffung zahlloser Gesetze mit datenschutzrechtlichem Bezug in den kommenden Jahren eher noch unverhältnismäßig stärker werden wird, entspricht die Personalausstattung der Behörde des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten immer noch nicht derjenigen der Landesbeauftragten in vergleichbaren anderen Bundesländern. In den Berichtsjahren verwirklichte das Innenministerium nicht einmal die unter IX 3.6 angekündigte Zuweisung eines weiteren Sachbearbeiters.

Wird der Dienststelle des Landesbeauftragten, wie derzeit im politischen Raum erörtert, zusätzlich zu den bisherigen Kompetenzen auch die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Einhaltung des Datenschutzes im privaten Bereich übertragen, so könnten die anstehenden Aufgaben mit der Personalausstattung des Jahres 1978, die seither lediglich um eine Stelle des höheren Dienstes, eine Stelle des gehobenen Dienstes und eine Halbtagsstelle für eine Schreibkraft vermehrt worden ist, erst recht nicht mehr wahrgenommen werden. Insgesamt (ohne Schreibkräfte) verfügen die (für den privaten Bereich nicht zuständigen) Landesbeauftragten anderer Bundesländer über 21 (Nordrhein-Westfalen), 20 (Bayern) oder 19 (Hessen) Mitarbeiter, der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte hingegen nur über 7.

3.7 Außenprüfungen und Beratung

Niemand wird vom Landesbeauftragten erwarten, daß er angesichts der vorgenannten Personalausstattung in der Lage wäre, auch nur alle öffentlichen Stellen in Niedersachsen zu prüfen oder zu beraten, die personenbezogene Daten automatisiert verarbeiten. Wird deren Zahl mit rund 5000 angesetzt, wozu laufend weitere Stellen kommen (vgl. 3.1.18), so ist dabei nicht berücksichtigt, daß die zunehmende Umstellung der automatisierten Datenverarbeitung auf PC (vgl. 4.5) bei gleichzeitig zunehmender innerbehördlicher Abschottung bestimmter Arbeitsplätze von den anderen (vgl. 5.1) die genannte Zahl immer unwirklicher macht. Die regelmäßige Kontrolle und Beratung jeder einzelnen datenverarbeitenden Stelle ist dem Landesbeauftragten nicht möglich.

Er hat daher in den Berichtsjahren Kontroll-, Beratungs- und Informationsbesuche vor Ort vor allem dann durchgeführt, wenn es um Pilotprojekte, Automations-, Verwaltungs- oder Forschungsvorhaben von grundsätzlicher Bedeutung, die Neuorganisation der Informationsverarbeitung bei einer größeren Verwaltungsbehörde oder die Planung neuer Verwaltungsgebäude ging oder wenn von gezielten Besuchen bei einer einzelnen Behörde (z.B. Finanzamt, Gewerbeaufsichtsamt, Chemisches Untersuchungsamt, Universität) oder mehreren gleichartigen Behörden in verschiedenen Regionen des Landes (Kriminalpolizeiinspektionen, Justizvollzugsanstalten, Gesundheitsämter, personalverwaltende Stellen von Gemeinden oder Landkreisen) Multiplikationseffekte erwartet werden konnten.

3.8 Dateienregister

Nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom Juli 1990, wonach auch Notare der Anmeldepflicht zu dem beim Landesbeauftragten geführten Dateienregister unterliegen (vgl. 31.18), werden nunmehr in großer Zahl Meldungen von Notaren abgegeben.

Nach der vom Kultusministerium im August 1990 getroffenen Regelung für die Verarbeitung personenbezogener Daten auf privaten Rechnern von Lehrkräften (vgl. 27.5) werden auch von den Schulen zu dem beim Landesbeauftragten geführten Dateienregister Meldungen abgegeben, sobald die Verarbeitung dienstlicher Daten auf einem privaten Rechner genehmigt worden ist.

Die Hochschulen und Universitäten des Landes haben auch in den Berichtsjahren keine Forschungsdateien mit personenbezogenen Daten zum Dateienregister gemeldet. Der Landesbeauftragte erwartet, daß das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nunmehr dafür Sorge tragen wird, daß auch die vorgenannten Stellen ihrer gesetzlichen Register- und Veröffentlichungspflicht nachkommen.

3.9 Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit des Landesbeauftragten und seiner Mitarbeiter mußte sich auch in den Berichtsjahren an der personellen Situation (vgl. 3.6) und dem Grundsatz orientieren, daß von den ungezählten Einladungen zur Teilnahme an Informations- und Diskussionsveranstaltungen nur solche berücksichtigt werden konnten, bei denen ein Multiplikationseffekt zu erwarten war. Dies waren vor allem überregional besuchte Fortbildungsveranstaltungen oder Aussprachen, an denen sämtliche mit datenschutzrechtlichen Angelegenheiten befaßten Mitarbeiter einer größeren Behörde (Verwaltung einer kreisfreien Stadt, Personal einer Justizvollzugsanstalt) teilnahmen. Angesichts des datenschutzrechtlichen Gewinns, den aus einer solchen Veranstaltung beide Seiten – und damit der Datenschutz in Niedersachsen – ziehen, bedauert es der Landesbeauftragte, daß ihm die mehrfach erwähnte personelle Situation seiner Geschäftsstelle auch künftig Zwang zur Zurückhaltung auferlegen wird.

Die Nachfrage nach den „Handausgaben“ der Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten hält unvermindert an (inzwischen ist außer den Berichten I bis VII auch der VIII. Tätigkeitsbericht vergriffen). Daneben werden auch aktuelle Informationsblätter und die Broschüren „Der Bürger und seine Daten“ und „Bürgerfibel Datenschutz“ sowie „Datenschutz in Schulen“ (vgl. 27.1) auf begründete Anfrage kostenfrei zur Verfügung gestellt.

3.10 Zusammenarbeit mit anderen Kontrollorganen

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat in den Berichtsjahren insgesamt siebenmal getagt. Wesentliche Entschlüsse sind als Anlagen zu diesem Bericht abgedruckt. Die Sitzungen der Konferenz wurden in fachbezogenen Arbeitskreisen vorbereitet. Den Vorsitz des Arbeitskreises Personalwesen führt nach wie vor der Ständige Vertreter des Landesbeauftragten. Der Arbeitskreis hat in den Berichtsjahren insgesamt zehnmal getagt. Seine Diskussionen haben Niederschlag in einer umfangreichen Ausarbeitung „Datenschutz im Recht des öffentlichen Dienstes“ gefunden.

4. Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in Niedersachsen

4.1 Stand der automatisierten Datenverarbeitung

Die sprunghafte Entwicklung der Mikroelektronik findet in immer kürzeren Entwicklungszyklen statt. Das gestern ausgewählte und heute installierte Informations- und Kommunikations-System kann bereits bei seinem ersten Einsatz überholt sein. „Hätte das Automobil die gleiche stürmische Entwicklung und dieselben Generationssprünge hinter sich gebracht wie die Chip-Technologie, würde ein Auto heutzutage nur 50 kg wiegen, 5000 km/h schnell sein und nur 5,- DM kosten“, beschreibt Daniel Goeudevert treffend den Entwicklungsstand der Mikroelektronik (Club of Rome, Die Herausforderung des Wachstums, Bern 1990).

Der technologische Fortschritt hat die Entwicklung der Informationsgesellschaft beschleunigt, führt jedoch in eine zunehmende Abhängigkeit von der Informationstechnik und zu einer wachsenden Zahl datenschutzrechtlicher Probleme in der Praxis. Davon bleibt auch die öffentliche Verwaltung nicht unberührt. 8310 Bildschirmarbeitsplätze gibt es bereits in der niedersächsischen Landesverwaltung, 50000 Büroarbeitsplätze werden vom Innenministerium als „IuK-Technik-fähig“ angesehen. Im Entwurf eines „Gesamtplans für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der niedersächsischen Landesverwaltung (1990–1994)“ werden der gegenwärtige Stand der IuK-Technik in der Landesverwaltung dargestellt und die Entwicklungsziele skizziert, so z.B. die „Bürokommunikation der Ministerien (BÜROMIN)“, der „Einsatz der IuK-Technik bei den Bezirksregierungen (IuKReg)“, das „Landesinformationssystem (LIS)“, das „Telekommunikationsnetz der niedersächsischen Landesregierung (KOMNET)“ und das „Telekommunikationsnetz der Niedersächsischen Landesverwaltung (TELENET)“.

Das öffentliche Interesse an Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit in der Informations- und Kommunikationstechnologie hat stark zugenommen. Um so unverständlicher ist es, daß fast alle IuK-Projekte der Landesverwaltung diesen Aspekten kaum Raum geben. Die Aussage vieler Projektpapiere beschränkt sich auf den „kernigen“ Satz, daß „Datenschutz und Datensicherheit beachtet werden“. Dabei sollten doch Volkszählungsdiskussion und Auseinandersetzungen mit Personalvertretungen, Computer-Spionage und -Sabotage, Computer-Kriminalität (z.B. im automatisierten Zahlungsverkehr), Computer-Viren-Einschleusungen, die wichtige Systeme weltweit lahmgelegt haben, wirklich für ausreichende Sensibilisierung gesorgt haben.

Querschnittsuntersuchungen des Bundesrechnungshofs in Rechenzentren des Bundes zeigen schwerwiegende Mängel bei der Datensicherung auf. Der Prüfbericht (vgl. Bundestagsdrucksache 11/7691) hält fest:

- „Es fehlen verfahrensbezogene Risikoanalysen, die Aufschluß darüber geben, welcher finanzielle, organisatorische und personelle Sicherheitsaufwand gegenüber möglichen Bedrohungen wirtschaftlich angemessen ist und welche Restrisiken hingenommen werden können.
- Es fehlen umfassende Sicherheitskonzepte, die auf diesen Risikoanalysen aufbauen und in denen das lückenlose Zusammenspiel aller daraus abgeleiteten Sicherheitsmaßnahmen zu einer Gesamtsicherheit dargestellt wird.
- Die Regelungen für den Katastrophenfall wie Brand, Explosion und Wassereintrich sind unzureichend, Katastrophenschutz- und Wiederanlaufübungen wurden unterlassen.

- In vielen Fällen war eine große Zahl von Mitarbeitern in Rechenzentren berechtigt, Programme und Daten zu lesen und zu verändern.
- Der Schutz von Programmen und Daten vor unberechtigtem Zugriff zwecks Kenntnisnahme, Manipulation oder Zerstörung ist insgesamt unzureichend. Daraus ergibt sich insbesondere für personenbezogene, kassenwirksame und sonstige sensitive Daten ein hohes Risiko gegenüber Manipulation, Verlust der Vertraulichkeit und Verlust der Verfügbarkeit.“

Viel länger noch würde die Mängelliste hinsichtlich des Sicherheitsstands beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen, vor allem bei Personal Computern, ausfallen. Hierauf weist der Landesbeauftragte seit langem hin (vgl. VII 4.3 und IX 4.5), so auch in diesem Bericht unter 4.4 und 4.5. Neue Sicherheitsprobleme entstehen durch die beginnende Vernetzung der Rechner der öffentlichen Verwaltung und zunehmenden Software-Austausch. Eine von vielen erkannten Gefahren ist die wachsende Bedrohung durch Computer-Viren. Noch 1989 konnte das Innenministerium auf eine Kleine Anfrage erklären, daß ein Virenbefall von Großrechenanlagen in Niedersachsen nicht bekannt sei. Schon damals aber waren fast alle deutschen Hochschulrechner Virenangriffen ausgesetzt, was aufgrund des offenen Benutzerbetriebs und der weltweiten Vernetzung aller wissenschaftlichen Rechner möglich war und ist. Heute gibt es auch in der Landesverwaltung das erste Bekenntnis eines Virenbefalls, dem Landesbeauftragten sind weitere nichtveröffentlichte Virenprobleme bekannt.

Der Landesbeauftragte regt an, Handlungsanweisungen zur Bekämpfung erkannter Computer-Viren zu erarbeiten, wie sie z.B. die Abteilung Wirtschaftsinformatik der Universität Göttingen empfiehlt. Das neue Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) in Bonn hat gerade eine Anti-Virus-Aktion zur „Desinfektion“ der Bundesbehörden gestartet. Der Landesbeauftragte empfiehlt, die Beteiligung niedersächsischer Behörden zu prüfen.

Die steigende Computerisierung der Landes- und Kommunalverwaltung hat einen rapide anwachsenden Beratungsbedarf in allen Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit ausgelöst. Der Landesbeauftragte konnte sich nur an wenigen übergeordneten Pilotprojekten beteiligen, da er mit der seit 1979 unveränderten personellen Kapazität des Referats für technisch-organisatorische Datenschutzangelegenheiten seiner Geschäftsstelle allen Beratungswünschen einfach nicht mehr nachkommen kann (vgl. 3.6). Um gleichwohl Hilfeleistung zu geben, hat er auf Drängen vieler behördeninterner Datenschutzbeauftragter eine „Orientierungshilfe für den Datenschutz“ zusammengestellt. Sie enthält einige relevante Rechtsvorschriften, eine Aufzählung der anzuwendenden DIN-Normen, Hinweise zu einem Prüfungsauftrag an behördeninterne Datenschutzbeauftragte (vgl. 5.8), eine Muster-Dienstanweisung „Datenschutz“ und technische Empfehlungen für ein Datenschutz- und Datensicherungskonzept beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken in der öffentlichen Verwaltung. Der Landesbeauftragte hat die Orientierungshilfe allen Rechenzentren der Landes- und Kommunalverwaltung in Niedersachsen bereits zur Verfügung gestellt.

4.2 Normen, Standards und Empfehlungen für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik

Das Niedersächsische Innenministerium hat in Zusammenarbeit mit dem Landesverwaltungsamt im Mai 1990 eine Neufassung der „Normen, Standards und Empfehlungen für den Einsatz der IuK-Technik“ vorgelegt. Der Katalog zu empfehlender Datenschutz- und Datensicherungs-Software ist stark reduziert worden, es werden nur noch Produkte genannt, „... die dem Trend entsprechen

und zukunftssicher erscheinen ...“. Der Landesbeauftragte, der Zweifel an der Richtigkeit dieser Auswahlkriterien hat, empfiehlt, in die für 1992 vorgesehene Fortschreibung der Empfehlungen eine Auflistung der durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) geprüften und zertifizierten Software aufzunehmen und damit objektivere Sicherheitskriterien anzubieten.

Nach Kenntnis des Landesbeauftragten liegen derzeit Zertifikate und Prüfberichte über folgende Produkte/Systeme vor:

Produkt	Hersteller
PC-Produkte:	
SOFTLOCK ZA/ZB	PC-PLUS GmbH
ENCRYPTOR Z	Concord-Eracom GmbH
SAFEGUARD 3.1Z	uti-maco Software GmbH
Betriebssysteme:	
GUARDIAN C90	Tandem Computer GmbH
Safeguard C20	uti-maco Software GmbH
SINIX S 5.22	Siemens AG
Netware 2.15 C	Novell GmbH

Die Prüfberichte können vom BSI angefordert werden. Erhältlich sind auch die folgenden Publikationen:

- IT-Sicherheitskriterien: Kriterien für die Bewertung der Sicherheit von Systemen der Informationstechnik (IT), ISBN 3-88784-192-1, Bundesanzeiger-Verlag Köln (1989)
- IT-Evaluationshandbuch: Handbuch für die Prüfung der Sicherheit von Systemen der Informationstechnik (IT), ISBN 3-88784-220-0, Bundesanzeiger-Verlag Köln (1990)
- Hinweise zur Sicherheit beim Einsatz von Arbeitsplatzcomputern, BSI-Publikation 9021 (1990).

4.3 IuK-Technik-Grundsätze

Unter VIII 4.2 und IX 4.3 ist über den Entwurf der „Grundsätze zur Koordination des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung (IuK-Technik-Grundsätze)“ berichtet worden. Diese Grundsätze sind inzwischen veröffentlicht worden (Nds. MBl. 1990 S. 988). Der Landesbeauftragte begrüßt es, daß seiner Auffassung, die Errichtung einer Datei mit personenbezogenen Daten bedürfe einer besonderen Anordnung, Rechnung getragen worden ist. Eine Datei-Errichtungsanordnung soll künftig Standard-Dokumentation jeder Projektplanung sein. Nicht aufgegriffen wurde hingegen die weitere Empfehlung des Landesbeauftragten, für den Einsatz von Personal Computern datenschutzrechtliche Mindestanforderungen festzuschreiben. Da heute dieser Gerätetyp in der Landesverwaltung überwiegend anzutreffen ist (vgl. 4.5) und bei Beschaffungskosten von weniger als 50 000 DM nicht von den IuK-Technik-Grundsätzen erfaßt wird, fehlen für Personal Computer auch weiterhin eindeutige Dokumentationsvorschriften.

4.4 UNIX-Rechner

In der öffentlichen Verwaltung werden zunehmend auch Mehrplatzsysteme eingesetzt, d.h. Rechner, an die mehrere Arbeitsplätze angeschlossen sind. Die IuK-Technik-Empfehlungen des Innenministeriums fordern für diese Systeme den

Einsatz des Betriebssystems UNIX in der Fassung, die der von der X/OPEN-Group spezifizierte Portability Guide vorschreibt. Die Landesverwaltung empfiehlt auch bei Arbeitsplatzrechnern den Einsatz von UNIX-Systemen. Im Unterschied zu dem bei PC zum Industriestandard gewordenen Betriebssystem MS-DOS gestattet UNIX, daß mehrere Benutzer gleichzeitig am System arbeiten und dabei verschiedene DV-Anwendungen nutzen können, z.B. Texte schreiben, Dokumente ausdrucken, auf gemeinsame Datenbestände zugreifen. Dadurch können komplexe Zugriffsprofile entstehen, die vielfältige Umgehungs- und Manipulationsmöglichkeiten offen lassen. UNIX verfügt standardmäßig über Sicherungsmechanismen der Zugriffskontrolle zur Identifikation und Authentifikation von Benutzern durch Paßworte, über Differenzierungsmöglichkeiten der Zugriffsrechte und über Verschlüsselungstechniken zum Schutz von Paßworten, Daten und Programmen. Ergänzungs-Software zur erhöhten Sicherung von UNIX-Systemen ist bisher nicht bekanntgeworden.

UNIX stellt hohe Anforderungen an den Systemverwalter, dem die alleinige Administration des Systems obliegt. Er hat umfassende Zugriffsrechte auf sämtliche Ressourcen, kann alle Dateien lesen, die Zugriffsrechte auf sie und die Eigentumsrechte an ihnen verändern, Systeminformationen über Dateien manipulieren, die Paßwort-Tabelle bearbeiten und damit Benutzer hinzufügen oder sperren sowie deren Berechtigungen verändern. Er hat auch die Möglichkeit, in jede Benutzerkennung zu wechseln. Die Möglichkeiten des Systemverwalters sind praktisch kaum kontrollierbar, denn er selbst kann die Systemprotokolle verändern und löschen. Aus der Sicht der Verfahrenssicherheit und des Datenschutzes ist somit der UNIX-Systemverwalter ein entscheidender Schwachpunkt. Deshalb muß mit der Entscheidung für das UNIX-System eine sorgfältige Auswahl eines befähigten und zuverlässigen Systemverwalters und mindestens eines gleich guten Vertreters einhergehen, die vor Installation und Einrichtung des Systems geschult werden müssen, da gerade in der Einrichtungsphase Sachkenntnis und Sorgfalt unabdingbar sind. Einmal entstandene Sicherheitslücken lassen sich später kaum entdecken und schließen.

Wegen der vorgenannten Schwächen der Systemverwaltung fordert der Landesbeauftragte, daß auch bei Einsatz von UNIX-Systemen die Möglichkeiten der Funktionstrennung konsequent genutzt werden. So sollte der Systemverwalter ausschließlich der IuK-Leitstelle der Behörde zugeordnet sein und nicht selbst Anwendungsaufgaben wahrnehmen. Die „root“- und „admin“-Paßwörter sollten außerordentlich restriktiv vergeben werden. Die Super-User-Kennung sollte – soweit möglich – mit zwei Paßwörtern versehen werden, so daß Aufrufe nach dem Vier-Augen-Prinzip nur von zwei Personen gemeinsam erfolgen können. Anwendernahe Systemaufgaben dürfen weniger privilegierten Administratoren nur dann übertragen werden, wenn diese Funktionen menügesteuert werden. Systemverwalterfunktionen sollten grundsätzlich nur von zwei gesicherten Arbeitsplätzen aus (Konsole und Arbeitsplatz des Systemverwalters) aufgerufen werden können. Der unkontrollierte Einbenutzer-Modus von UNIX ist durch Sicherheitsfunktionen auszuschließen. Zentraleinheit, Konsole und privilegierter Arbeitsplatz des Systemverwalters sind gegen unberechtigten Zugang zu sichern. Zusätzlich sollten die Laufwerke für bewegliche Datenträger gegen die unbefugte Nutzung durch Sicherheitsverschuß geschützt werden. Der Zugriff auf das Betriebssystem (die sogenannte „Shell“-Berechtigung) sollte für Benutzer ausgeschlossen sein. Dies ist durch Menüsteuerung so abzusichern, daß auch „Hintertüren“ konsequent verschlossen sind. Die von den Fachbereichen ausgewählte Anwendungs-Software sollte unter Mithilfe einer fachkundigen Stelle (z.B. des Landesverwaltungsamts) vor ihrer Verwendung auf sicherheitsrelevante Schwachstellen hin überprüft und vor ihrem Produktionseinsatz ausdrücklich freigegeben werden. Die regelmäßige Kontrolle der Systemprotokolle durch den Systemverwalter und den internen Datenschutzbeauftragten sollte zwingend angeordnet werden.

Nach Meinung von Experten bestehen Zweifel, ob UNIX-Systeme bei sensiblen DV-Anwendungen eingesetzt werden sollten. Vorstehendes bekräftigt diese Zweifel. Ungleich höher wird das Risiko noch bei vernetzten Systemen, wie weltweite Hacker-Einbrüche und Viren-Übertragungen belegen.

4.5 Personal Computer

1989 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 1 Million Personal Computer (PC) in der Preisklasse bis 5000 DM verkauft. Rund 3 Millionen PC sind heute in deutschen Büros im Einsatz. Das seien 3 Millionen Gefahrenquellen, sagen Experten, denn der PC sei die Achillesferse der DV-Sicherheit.

Seit Jahren weisen die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder auf die besonderen Gefahren beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen und insbesondere auf die Problematik der Personal Computer hin. Ihre Entschließung vom 10. Oktober 1988 (vgl. Anlage 9 zum IX. Tätigkeitsbericht), mit der sie ihren Sorgen mehr Gehör und ihren Forderungen mehr Nachdruck verleihen wollten, hat Widerhall gefunden. PC-Sicherheit hat inzwischen auf Fachmessen und bei Symposien Hochkonjunktur, man kann sie heute als Standardprodukt kaufen. Die Angebote von inzwischen mehr als 50 Spezial-Anbietern reichen von Verschlüsselungstechniken über Virenidentifizierungen, Versiegelungsprogramme für Daten und Programme, Wechselplatten und elektronische Unterschrift bis hin zu kompletten Sicherheitssystemen. Das Hauptproblem der PC-Unsicherheit liegt in dem unzureichenden und zu Mißbrauch einladenden, gleichwohl markt-beherrschenden Betriebssystem MS-DOS. Es fehlen Benutzeridentifikationen, Differenzierungen von Lese-, Schreib-, Lösch- und Ausführungsberechtigungen sowie Protokollierung. Der Diskettenbetrieb ist unkontrollierbar. Während die Großcomputer der Rechenzentren seit langem in abgeschlossenen und besonders gesicherten Räumen untergebracht sind und der Zugang zu ihnen kontrolliert und protokolliert wird, stehen die PC überwiegend ungeschützt in offenen Diensträumen, die Disketten mit Programm- und Daten-Sicherungen in Plastikkästchen daneben. Nach durchgeführten Erhebungen haben nur 10 % der PC-Anwender ein Sicherheitssystem installiert, obwohl die Kosten einer angemessenen Sicherheit weniger als 5 % des Anschaffungspreises und eines Bruchteils des Wertes der gespeicherten Daten betragen. Der Landesbeauftragte hält deshalb an seiner frühzeitig aufgestellten Forderung fest, den Einsatz technischer und organisatorischer Datensicherungsmaßnahmen für kleinere Datenverarbeitungsanlagen und insbesondere für den Einsatz von PC mehr als bisher obligatorisch vorzuschreiben. Der vom Kultusministerium festgelegte Minimalkatalog für „Datenschutz- und Datensicherungsmaßnahmen“ bei Einsatz privater Rechner von Lehrkräften zur Verarbeitung von Schülerdaten (vgl. 27.5) ist ein richtiger Schritt in die gebotene Richtung, mehr allerdings nicht. Regelungsmuster finden sich im „Merkblatt zum sicheren Umgang mit Rechnern am Arbeitsplatz (APC)“ des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (Publikation Nr. 9021/1 vom 21. Juni 1990).

Auf die folgenden, selbst beim Einsatz von Sicherheitssystemen wichtigen Punkte sei besonders hingewiesen:

Zugriffssicherung

PC unter dem Betriebssystem MS-DOS sind offene Systeme, solange dem Benutzer der Zugang auf Betriebssystemebene gestattet wird. Dies führt bei einem Mehrbenutzerbetrieb und bei personenbezogenen Anwendungen zu unkontrollierbaren Verarbeitungszuständen. Daher ist die Betriebssystemebene durch Sicherheitstechnik so zu versperren, daß jeweils nur benötigte DOS-

Befehle und die Fachanwendungen durch eine lückenlose Menüsteuerung verfügbar gemacht und deren Benutzung kontrolliert werden. Dies setzt eine eindeutige Benutzeridentifikation und -authentifikation voraus. Hierzu wird heute fast ausschließlich das Paßwortverfahren benutzt. Veröffentlichte Hacker-Erfolge zeigen jedoch, daß oft nicht viel Phantasie nötig ist, um hinter das „Geheimnis“ des Paßwortes zu kommen. Mal ist es der Blick unter die Tastatur, mal der Versuch mit bekannten Trivialwörtern; in anderen Fällen genügen ein paar banale Informationen über den zugriffsberechtigten Kollegen, um mit wenigen Versuchen unberechtigten Zugang zum System zu erhalten. Bei der Kontrolle eines großen Rechenzentrums stellte der Landesbeauftragte mit Erschrecken fest, daß ein einstelliges Paßwort genügte, um Zugang zu hochsensitiven Daten zu erhalten. 3 % der Zugriffsberechtigten hatten dies herausgefunden und „erfolgreich“ praktiziert. Der Anteil der Benutzer mit Paßwörtern unter vier Zeichen betrug 35 %. Der Landesbeauftragte verwendet bei seinen Kontrollen besondere Sorgfalt darauf, das Paßwortverfahren durchgreifend zu prüfen, um es nicht zu einer Alibi-Funktion verkümmern zu lassen. Seine Forderungen sind:

- Mindestlänge für Paßworte sechs Zeichen, die möglichst aus einer Kombination von Buchstaben, Ziffern und Sonderzeichen bestehen,
- automatischer Ausschluß von Trivialworten (z.B. 08/15, Vornamen, Geburtsdaten, Dienstnummern),
- Fehlversuchszähler unter Einbeziehung des Tagesdatums,
- Reaktionsverzögerung des Rechners gegen Ausforschungsversuche bei wiederholter Fehleingabe,
- verschlüsselte Speicherung von Paßworten,
- Ersteingabe der Paßworte durch den IuK-Beauftragten,
- Änderungseingabe durch den Zugriffsberechtigten selbst,
- automatischer Änderungszwang nach Zeitablauf.

Protokollierung

Um alle Zugriffe und unbefugten Zugriffsversuche nachvollziehen und kontrollieren zu können, müssen die Systemaktivitäten protokolliert werden. Hierzu gehören insbesondere alle Aufrufe und Eingaben des Systemverwalters. Die regelmäßige Kontrolle der Protokolle sollte dem internen Datenschutzbeauftragten übertragen werden. Das Systemprotokoll sollte mindestens alle erfolgreichen und fehlgeschlagenen Anmeldeversuche, die Dateizugriffe, den Aufruf von Programmen und die Eintragung und Änderung von Benutzerrechten umfassen. Auch der Zugriff auf Systemprotokolle ist zu kontrollieren, da sie personenbezogene Daten enthalten. Protokolle sind durchaus geeignet, das Verhalten und die Leistung der mit der Informationsverarbeitung beauftragten Bediensteten aufzuzeigen. Dies würde jedoch eine unzulässige Zweckentfremdung bedeuten (vgl. 15.12).

Verschlüsselung von Daten

Einige Sicherheitssysteme bieten Verschlüsselungstechniken, mit denen sensitive Daten auch für Diebe unlesbar bleiben sollen. Die gängigsten Methoden der Verschlüsselungstechnik sind:

XOR

ein relativ einfacher, dafür schneller Verschlüsselungsalgorithmus, für Experten jedoch nicht allzu sicher;

DES (Data Encryption Standard)

ein symmetrisches Schlüsselverfahren, das beim Verschlüsseln und beim Entschlüsseln den gleichen Schlüssel verwendet, weitaus sicherer als XOR, jedoch sehr zeitaufwendig, problematisch die Geheimhaltung des Schlüssels;

RSA (Rivest, Shamir, Adleman)

ein asymmetrisches Schlüsselverfahren, das mit Schlüsselpaaren arbeitet, einem öffentlichen Schlüssel (public key), der zum Verschlüsseln dient, und einem geheimen Schlüssel zum Entschlüsseln, der nur dem Berechtigten bekannt ist, wobei jeder Benutzer sowohl einen öffentlichen wie einen geheimen Schlüssel hat, die zueinander invers sind, dabei aber nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand auseinander zu berechnen sind.

Der Landesbeauftragte fordert, daß personenbezogene Daten, die in mobilen Geräten (Laptop) gespeichert sind, in jedem Fall verschlüsselt werden. Ebenso fordert er den Einsatz der Verschlüsselungstechnik bei sensitiven PC-Anwendungen.

Elektronische Unterschrift

Die elektronische Unterschrift ist ein geeignetes Mittel zur Versiegelung von Programmen, zur Sicherung von Programmen gegen Viren, zur Copyright-Sicherung, zum Echtheitsbeweis von Dokumenten sowie zur gesicherten und vertraulichen Datenübermittlung. Sie wird nach Expertenmeinung schon in wenigen Jahren zum gesicherten Standard in der elektronischen Kommunikation gehören.

Chipkarte

Mittels Chipkarte sind unter Verwendung kryptographischer Verfahren folgende Sicherungsfunktionen durchführbar: Identifikation des Anwenders, Prüfung der Authentizität von Karte und Endgerät, Erstellung eines Zertifikats für übermittelte Dokumente, Verschlüsselung und Übermittlung sowie Empfang und Entschlüsselung geheimer Daten.

Der Landesbeauftragte hat empfohlen, Sicherungstechniken wie Elektronische Unterschrift und Chipkarte im Modellversuch BÜROMIN (vgl. 4.6 b) zu erproben.

Mit den folgenden Empfehlungen faßt der Landesbeauftragte seine Erfahrungen bei der Prüfung des Einsatzes von PC zusammen:

1. Der Entwurf eines Datenschutz- und Datensicherungskonzepts gehört bereits in die Konzeptionsphase.
2. Die Datensicherungs-Anforderungen sind in das Pflichtenheft der Ausschreibung aufzunehmen und zu k.o.-Bedingungen zu erklären.
3. Technische Sicherheitsvorkehrungen (Ausschluß des Eingriffs in die Hardware, Datenschutz-Software, Chipkarte) sind organisatorischen Maßnahmen (Ge- und Verboten) überlegen. Sie sollten zur Grundausstattung jedes Gerätes zählen.
4. Wesentliche der Datensicherheit dienende technische Komponenten sollten grundsätzlich in das Betriebssystem integriert werden. Soweit dies bei bestehenden Systemen nicht erfüllbar ist, sind Forderungen an künftige Entwicklungen zu stellen.

5. Die technischen Sicherheitsmaßnahmen müssen benutzerfreundlich, robust, verzögerungsfrei und wiederanlaufsicher sein. Ihre richtige Auswahl und ihre obligatorische Anwendung sind durch eine zentrale Systemverwaltung sicherzustellen.
6. Da auch bei Einsatz von Sicherheitsprodukten Restrisiken verbleiben, weil fast alle Sicherheitssysteme nur Teilfunktionen erfüllen, sollten diese Restrisiken durch die Kombination von technischen und organisatorischen Maßnahmen (z.B. die systemtechnische Paßwortkontrolle und das Vier-Augen-Prinzip) vermindert werden.
7. Durch die Protokollierung aller Systemaktivitäten ist die nachträgliche Zugriffs-, Eingabe- und Datenabgangskontrolle zu ermöglichen. Die Auswertung der Protokolle ist durch geeignete Systemwerkzeuge zu unterstützen. Sicherzustellen ist, daß Protokolldaten, die ausschließlich zu Zwecken der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung und zur Sicherstellung des ordnungsgemäßen Betriebs einer Datenverarbeitungsanlage gespeichert werden, nicht für andere Zwecke verwendet werden können.
8. Die Verarbeitung personenbezogener Daten auf PC darf erst dann erfolgen, wenn die Rechtmäßigkeits- und Erforderlichkeitsprüfung durchgeführt, die Prüfung und Freigabe der Hard- und Software sowie die Funktionsprüfung der Sicherheitsmaßnahmen abgeschlossen und die Erfüllung der Dokumentationspflichten nach den Datenschutzvorschriften sichergestellt ist.
9. Sofern die Datensicherheit mit den verfügbaren Maßnahmen nicht in dem erforderlichen Umfang gewährleistet werden kann, muß auf den Einsatz von PC oder kleinerer Datenverarbeitungsanlagen verzichtet werden.

4.6 Automation in der Landesverwaltung

a) Automatisierte Stellenbewirtschaftung – ASTEB

Der Einführung der „Automatisierten Stellenbewirtschaftung – ASTEB“ in den Schulabteilungen der Bezirksregierungen (vgl. VIII 4.4, 4.6 und IX 15.2) haben die Personalvertretungen inzwischen grundsätzlich zugestimmt. Das verwaltungsgerichtliche Streitverfahren ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Die ersten Lehrerdaten sind erfaßt und gespeichert. Eine Nutzung ist noch nicht möglich, da die notwendige Anpassungsprogrammierung nach mehr als zehn Jahren Entwicklung und Erprobung immer noch nicht abgeschlossen ist.

b) Bürokommunikation der Ministerien – BÜROMIN

Unter IX 4.6 hatte der Landesbeauftragte zum Projekt „Bürokommunikation der Ministerien“ (BÜROMIN) Stellung genommen. Seine Kritik wegen des Fehlens eines Datenschutz- und Datensicherungskonzepts hatte Erfolg. Das von ihm vorgeschlagene Sicherungskonzept ist nunmehr Bestandteil des Sollkonzepts (vgl. Anlage 23 zu diesem Bericht). Die wesentlichen Sicherungs-Anforderungen wurden zudem in die Leistungsbeschreibung der Ausschreibungsunterlagen aufgenommen. Leider wurde es unterlassen, in der Ausschreibung die Anbieter aufzufordern, mit dem Angebot, spätestens jedoch zum Projektende einen Zertifizierungsnachweis nach den deutschen IT-Sicherungskriterien zu erbringen.

Ein angelaufener Großversuch mit einer flächendeckenden Verkabelung im Innenministerium und im Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr soll 1991 abgeschlossen werden. Danach soll entschieden werden, ob sich das Konzept fachtechnisch, arbeitsökonomisch, haushaltsrechtlich und nicht zuletzt datenschutzrechtlich bewährt hat und BÜROMIN beibehalten und auch bei anderen Ministerien eingeführt werden soll. Nach Auffassung des Landesbeauftragten, dessen Referat für technische und organisatorische Angelegenheiten des Datenschutzes begleitend am Versuch BÜROMIN teilnimmt, sollte zur Grundlage dieser Entscheidung auch ein Zertifizierungsnachweis gemacht werden, der mindestens der Funktionsklasse F2 und der Qualitätsstufe Q3 entsprechen sollte. Hierauf sollten die am Versuch beteiligten Firmen schon jetzt hingewiesen werden.

c) Einsatz der IuK-Technik bei den Bezirksregierungen – IuKReg

Das Innenministerium untersucht derzeit, ob und wie weit die Erledigung „typischer Fachaufgaben“ bei den Bezirksregierungen technikunterstützt werden kann. In einem Pilotprojekt bei der Bezirksregierung Braunschweig soll ein IuK-System untersucht werden, das die einzelnen Arbeitsschritte typischer Verwaltungsaufgaben durch geeignete Programme unterstützt (Vorgangsbearbeitung) und, soweit eine arbeitsteilige Vorgehensweise erforderlich ist, die Daten an die zuständige Stelle weiterleitet (Vorgangssteuerung). Da eine vollständig automatisiert ablaufende Bearbeitung für unrealistisch gehalten wird, soll es dem Sachbearbeiter freigestellt sein, Teilschritte auch wie bisher gewohnt auszuführen. Die vollständige Papierakte bleibt als rechtsverbindliche Vorgangssammlung bestehen und wird nicht etwa durch ein elektronisches Archiv ersetzt. Vom Anwendungssystem wird primär erwartet, daß es die Komponenten Vorgangssteuerung, Bürokommunikation und relationale Datenbank integriert. Als nachrangig wird die Kommunikation über Modulgrenzen hinweg angesehen. Der Landesbeauftragte konnte erreichen, daß in die Ausschreibungsunterlage für die Pilotbeschaffung ein Datenschutz- und Datensicherungskonzept aufgenommen und der Software-Anbieter aufgefordert wird, ein Zertifizierungsverfahren beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik nach den IT-Sicherheitskriterien entsprechend Funktionsklasse F2 und Qualitätsstufe Q3 zu beantragen. Hiermit ist die seit Jahren gegebene Empfehlung aufgegriffen worden, Datenschutzerfordernisse bereits in das Pflichtenheft bei Ausschreibungen aufzunehmen.

d) Integriertes Meß- und Informationssystem zur Überwachung der Umweltradioaktivität – IMIS

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat zur Überwachung der Umweltradioaktivität eine „Zentralstelle des Bundes“ eingerichtet, die die Meßdaten aller Bundesländer sammelt, speichert und auswertet. Die Länder sind zur Übermittlung ihrer Meßdaten gemäß § 4 des Strahlenschutzvorsorgegesetzes vom 19. 12. 1986 (BGBl. I S. 2610) verpflichtet. Der Landesbeauftragte hat zusammen mit den Datenschutzbeauftragten der anderen Länder und des Bundes darauf hingewiesen, daß diese Rechtsvorschrift eine Übermittlung personenbezogener Daten nicht zuläßt. Es konnte erreicht werden, daß künftig die Meßdaten lediglich zusammen mit einer Ortskoordinate gespeichert werden und auf die Erfassung personenbezogener Daten wie „Hersteller“ oder „Lieferant“ verzichtet wird. Der Bundesminister hat versichert, daß die Ortskoordinaten nicht dazu benutzt werden, Grundstückseigentümer zu ermitteln oder auf andere Weise personenbezogene Informationen zu erlangen. Ein niedersächsisches Teilsystem von IMIS soll 1991 aufgebaut werden.

e) Niedersächsisches Umwelt-Informationssystem – NUMIS

Das Niedersächsische Umweltministerium beabsichtigt, ein ressort-, fach- und medienübergreifendes Informationssystem aller umweltrelevanten Daten des Landes und der Kommunen (NUMIS) zu schaffen. Nach einem vorliegenden Gutachten soll NUMIS u.a. der Verbesserung des Vollzugs von umweltrelevanten Vorschriften sowie der Planung und Bewertung von Umweltprojekten dienen, bessere Informationen für Entscheidungsträger und für die Wissenschaft verfügbar machen, Prognosen für Umweltentwicklungen erleichtern und Informationen im Katastrophenfall liefern.

Der Landesbeauftragte erwartet, daß vor dem Einsatz von NUMIS bereichsspezifische Rechtsgrundlagen für das Erheben, Speichern, Verarbeiten, Verändern, Löschen und Übermitteln personenbezogener Umweltdaten geschaffen werden.

f) Automation bei der Polizei

Die niedersächsische Polizei untersucht seit 1985 in mehreren Pilotanwendungen Lösungen einer automationsgestützten Vorgangsbearbeitung, so ELVIS (Elektronisches Vorgangsbearbeitungs- und Informationssystem), DISKUS (Dezentrales integriertes System zur komplexen Unfallbearbeitung) und AVV (Automatisiertes Verfahren zur Vorgangsbearbeitung), vgl. VIII 4.4 und IX 4.6. Der Technikeinsatz soll der Entlastung von Verwaltungsarbeit, der Beschleunigung der Vorgangsbearbeitung und dem schnelleren Informationsaustausch und -zugang dienen. Die Einzelanwendungen sollen nunmehr in einem integrierten System zusammengefaßt werden, können dabei aber unter einer neuen Benutzeroberfläche weitergeführt werden.

Anwendungen, Gerätebeschaffungen und Anschluß an den Zentralrechner sind in mehreren Entwicklungsstufen geplant.

Dem Landesbeauftragten ist das Datenverarbeitungs-Konzept dezentraler UNIX-Rechner in einem Praxisversuch vorgestellt worden. Er hat auf die Sicherheitsrisiken des gewählten Betriebssystems hingewiesen und gefordert, daß folgende Probleme umfassend geregelt werden: Organisation und Kontrolle der Systemverwaltung, Verschlüsseln der Datenbestände, Einschränken der Shell-Berechtigungen, Verhindern von Manipulationsversuchen, kontrollierter Umgang mit SUID- und SGID-Rechten, differenzierter und kontrollierter Umgang mit Paßworten, Löschen der Dateien und Protokollieren aller Systemaktivitäten.

g) Liegenschaftsinformationssystem – LIS

Das Finanzministerium erprobt die automatisierte Führung des nach der Landeshaushaltsordnung vorgeschriebenen Verzeichnisses über den Grundbesitz des Landes Niedersachsen. Mit IuK-Unterstützung sollen die Liegenschaftsdezernate der Bezirksregierung das allgemeine Grundvermögen besser als bisher verwalten, eine auswertbare Übersicht über alle Landesgrundstücke schaffen und die sachgerechte Verwendung des Grundvermögens besser sichern können. Der Erwartung des Landesbeauftragten, daß nach dem Aufbau des Liegenschaftsinformationssystems auf den Abruf von Daten des „Automatisierten Liegenschaftsbuchs“ der Katasterämter verzichtet wird, hat das Finanzministerium widersprochen. An diesem Abruf müsse festgehalten werden, da häufig ein schneller Zugriff auf Grundstücks-

daten Dritter zur Vorbereitung von Grundstücksverhandlungen erforderlich sei. Der Landesbeauftragte erneuert seinen Hinweis (vgl. VIII 18.2), daß für diesen automatisierten Abruf eine gesetzliche Grundlage fehlt und deshalb das praktizierte Verfahren datenschutzrechtlich bedenklich ist.

h) Dialogverfahren Schwerbehindertengesetz – OS-SCHWB

Das Landesversorgungsamt hat im bestehenden automatisierten Verfahren zur Sachbearbeitung von Schwerbehinderten-Angelegenheiten den Datenkatalog verändert und das Datenverarbeitungs-Konzept um eine Dialog-Komponente erweitert. Der Anregung des Landesbeauftragten, alle datenschutzrelevanten Festlegungen in einer Datei-Errichtungsanordnung entsprechend den IuK-Technik-Grundsätzen nachvollziehbar zusammenzufassen, wurde mit dem Hinweis widersprochen, daß die IuK-Technik-Grundsätze noch nicht verbindlich seien. Die über 200 Seiten umfassende Gesamtdokumentation wurde um einige vom Landesbeauftragten erfragte Details ergänzt. Lesbarer wurde sie dadurch nicht.

i) Medizinische Kommunikation – MEDKOM

MEDKOM (vgl. IX 21.5) ist eine hochwertige Bewegtbildkommunikation zur Unterstützung konsiliarischer Beratung durch hämatologisch-onkologische Spezialisten der Medizinischen Hochschule Hannover. Mit MEDKOM werden medizinische Bildinformationen im Vorläufer-Breitbandnetz (VBN) der Deutschen Bundespost mit einer Übertragungsrate von 140 Mbit/s in Glasfasertechnologie übertragen. An MEDKOM beteiligt sind neben sieben Instituten der Hochschule externe Kliniken in Wolfsburg, Gifhorn, Nordhorn, Braunschweig, Celle, Bad Münder und Hannover. Übertragen werden Röntgenbilder, Computer- und Kernspintomographien, mikroskopische Bilder, Bilder des Patienten (Gesamteindruck, Haut, Verletzungen), Koronarangiographien, Spaltlampendiagnosen, Operationen (endoskopische Eingriffe, Mikro- und Makrochirurgie). Die Verbindung zum gewünschten Gesprächspartner wird wie bei einem normalen Telefongespräch durch Selbstwahl hergestellt. Die Videokommunikation erfolgt in einem festgeschalteten Leitungsnetz. Unbefugte Dritte können sich nicht einschalten. Übertragene medizinische Daten werden in der Medizinischen Hochschule nur dann digital gespeichert, wenn der Konsiliararzt zum Zeitpunkt des Eingangs abwesend ist. Der Landesbeauftragte ist frühzeitig informiert worden. Er hat gefordert, daß vor jeder Übermittlung von Daten, die offen personenbezogen sind oder einen Personenbezug herstellen lassen, die informierte Einwilligung der betroffenen Patienten bzw. Patientinnen eingeholt wird. Die Medizinische Hochschule hat versichert, daß eine Weiterentwicklung von MEDKOM zu einem allgemein abrufbaren Informationssystem über interessante medizinische Befunde nicht geplant ist. Die Nutzung des Kommunikationsinstrumentes MEDKOM soll allerdings nicht auf die Versorgung von Krebskranken beschränkt bleiben. Geplant ist auch die Einbeziehung des Krankenhausarchivs in die Kommunikation, da schon heute viele medizinische Dokumente in digitaler Form vorliegen.

j) Bibliotheksautomatisierung in Niedersachsen

Das 1982 eingerichtete Bibliotheksrechenzentrum für Niedersachsen (BRZN) der Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen ist schon heute mit allen staatlichen wissenschaftlichen Bibliotheken in Niedersachsen sowie einer Anzahl anderer wissenschaftlicher Bibliotheken im In- und Ausland online verbunden. Durch Kritik des Landesrechnungshofs veranlaßt, wird

seit langem an einem neuen Konzept gearbeitet, das bei gleichzeitigem Ausbau des BRZN die Einrichtung von integrierten lokalen Bibliothekssystemen an den zehn wichtigsten niedersächsischen Bibliotheks-Standorten vorsieht. Zusammen mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat der Landesbeauftragte hierfür ein Datenschutz- und Datensicherungskonzept erarbeitet.

- k) Technikunterstützte Bearbeitung der Personaldaten der Richter und Staatsanwälte in Niedersachsen – TRISTAN

Unter IX 4.6 hatte der Landesbeauftragte über datenschutzrechtliche Schwierigkeiten beim Aufbau des Automationsvorhabens TRISTAN zur technikunterstützten Personalsachbearbeitung beim Justizministerium berichtet. Einige Kritikpunkte sind jetzt ausgeräumt. Der Datenkatalog ist reduziert worden, auf eine differenzierte Speicherung alter Beurteilungen wird verzichtet, Freistellungen (Mutterschafts- und Erziehungsurlaub sowie Wehr- und Ersatzdienst) werden zusammengefaßt. Ein umfassendes Datenschutz- und Datensicherungskonzept (Netzwerkkontrolle, 6stelliges Paßwort, Paßwortwechsel, Protokollierung, Anzeige der letzten Aktivität) sichert den datenschutzgerechten Umgang mit den Mitarbeiterdaten.

- l) PC-Unterstützung der Personaldezernate bei den Bezirksregierungen und im Niedersächsischen Landesverwaltungsamt – PC-P

Das Innenministerium konzipiert zusammen mit den Personaldezernenten der Bezirksregierungen und des Landesverwaltungsamtes eine PC-Standardlösung für die Personal- und Stellenbewirtschaftung. Das Anwendungssystem wird so entwickelt und den Benutzern unveränderbar übergeben (Runtime-Version unter Clipper), daß nur die definierten und zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten gespeichert und nur die mit der Personalvertretung abgestimmten Auswertungen durchgeführt werden können. Der Projektauftrag hebt ausdrücklich hervor, daß das Anwendungssystem nur der Unterstützung der Personalsachbearbeitung dient und daß automatisierte Personalentscheidungen nicht zulässig sind.

Der Landesbeauftragte hat das Datenschutz- und Datensicherungskonzept von PC-P geprüft. Er fordert, daß die bisher nur optional beschriebenen Schutzmaßnahmen wie Benutzeranmeldung mit Name und Paßwort, mehrstufige interne Paßwortverwaltung, Sperren des PC nach einer definierten Anzahl von Fehlversuchen, Sperren des PC außerhalb der Arbeitszeit, Sperren von Laufwerken und Führen einer Protokolldatei obligatorisch vorgeschrieben werden.

Die beteiligten Personalvertretungen haben grundsätzliche Bedenken gegen die automatisierte Speicherung und Verarbeitung von Personaldaten. Der Landesbeauftragte hat Verständnis für die Zurückhaltung der Personalvertretungen angesichts der unsicheren Rechtsgrundlagen für die automatisierte Verarbeitung von Personaldaten und der nicht nur aus der Sicht der Personalvertretungen unzureichenden gesetzlichen Gewährleistung (§ 80 a des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes) der Mitwirkung der Personalvertretungen in Niedersachsen. Das Innenministerium hat erklärt, eine Änderung des Personalvertretungsgesetzes sei vorgesehen. Die Verbesserung der Mitbestimmung bei der Einführung und Anwendung von IuK-Technik werde wesentlicher Bestandteil der Novelle sein.

m) Personalverwaltungssystem in der Medizinischen Hochschule Hannover – SESAM

Der Personalrat der Medizinischen Hochschule Hannover bat um datenschutzrechtliche Beratung vor Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens zur Einführung eines automatisierten Personalverwaltungssystems. Gegenüber der Krankenhausverwaltung und der Personalvertretung hat der Landesbeauftragte für das Verfahren ein Verbot der freien Abfrage der gespeicherten Daten, die Unterrichtung der Mitarbeiter über die über sie gespeicherten Daten in Form von „Kontoauszügen“, Ergänzungen und Konkretisierungen des Datenschutz- und Datensicherungskonzepts sowie die Erarbeitung einer Datei-Errichtungsanordnung als fester Grundlage aller datenschutz-relevanten Entscheidungen gefordert. Die Stellungnahme der Verwaltung steht noch aus.

4.7 Automation in der Kommunalverwaltung

4.7.1 Informations- und Kommunikationstechnik
bei den niedersächsischen kommunalen Gebietskörperschaften

Niedersächsischer Städtetag, Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund und Niedersächsischer Landkreistag haben, nachdem das geförderte „Modell“ beim Rechenzentrum Lüneburg 1987 beendet worden ist, im Februar 1989 eine Leitstelle für Informations- und Kommunikationstechnik eingerichtet. In einer Rahmenvereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen und den kommunalen Spitzenverbänden vom 27. Dezember 1989 wurde eine enge Zusammenarbeit beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik vereinbart. Eine im Sommer 1989 von der IuK-Leitstelle veranlaßte Erhebung zur technikuunterstützten Informationsverarbeitung bei den niedersächsischen kommunalen Gebietskörperschaften ergab, daß die neun gemeinsamen kommunalen Datenzentralen und sechs selbständigen kommunalen Datenzentralen 70 % der Kommunen mit ebenfalls rund 70 % der Einwohner des Landes betreuen, während nur in wenigen Verwaltungsbereichen PC eingesetzt werden. Telefax wird in allen größeren sowie in den meisten kleineren Verwaltungen eingesetzt, hingegen sind Bildschirmtext und Elektronische Post ohne Bedeutung.

Ein im Januar 1990 von der „Leitstelle für IuK-Technik“ vorgelegtes Konzept zur Weiterentwicklung der Informationsverarbeitung sieht ein abgestimmtes und gesteuertes IuK-Konzept mit einer mehrstufigen Rechnerlösung mit bis zu vier Rechnebenen (Arbeitsplatz, Verwaltung, Datenzentrale, externer Rechner/Dienste) vor und empfiehlt, daß sich die Datenzentralen verstärkt Beratungs- und Softwarefunktionen zuwenden. Ob diese Empfehlung angesichts der finanziellen und organisatorischen Gegebenheiten im kommunalen Bereich realistisch ist, bleibt abzuwarten. Immerhin erprobt ein freiwilliger Zusammenschluß von fünf kommunalen Datenzentralen derzeit das Konzept der Leitstelle.

Wie gesagt, konnte sich der PC im Vergleich zu Wirtschaft und Landesverwaltung in der Kommunalverwaltung bisher nicht durchsetzen. Wird er aber eingesetzt, dann meist ausgerechnet in der sensitiven Personalverwaltung. Wegen der direkten Betroffenheit und des besonderen Gefährdungspotentials der PC-Technik (vgl. 4.5) nimmt es nicht wunder, daß sich Personalvertretungen von Gemeinde- und Kreisverwaltungen in wachsendem Ausmaß an den Landesbeauftragten wenden, um sich vor der Einführung solcher automatisierter Personalverwaltungssysteme datenschutzrechtlich beraten zu lassen. Der Landesbe-

auftragte kommt den Beratungswünschen gern und so schnell wie möglich nach und übt die ihm dabei häufig zgedachte Mittlerrolle behutsam aus. So werden Beratungsgespräche grundsätzlich nur unter Beteiligung der Dienststelle durchgeführt. Bisher konnten in allen Fällen Bedenken und Einsprüche durch Lösungsvorschläge des Landesbeauftragten ausgeräumt werden.

4.7.2 Das „Bürgerbüro“

Unter VIII 4.5 und IX 4.7.2 hatte sich der Landesbeauftragte zurückhaltend bis kritisch zum EDV-Projekt „Bürgerbüro“ geäußert. Inzwischen hat der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund das ursprüngliche Konzept (auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht) überarbeitet und eine private Unternehmensberatungsgesellschaft mit der Durchführung eines Pilotprojekts beauftragt.

Der Landesbeauftragte nahm auf Veranlassung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie zum Projekt gutachterlich Stellung. Kernaussagen dieses Gutachtens sollen hier wiedergegeben werden:

Aufgabe des Datenschutzes ist heute – über die Legaldefinition des noch geltenden Niedersächsischen Datenschutzgesetzes hinausgehend – der Schutz der Würde und Persönlichkeit des Menschen vor jeder nicht durch seine Einwilligung gedeckten oder auf gesetzlicher Grundlage erfolgenden Erhebung, Auswertung, Verarbeitung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten, unabhängig davon, wo und auf welche Weise (Akte, Kartei, Datei, PC usw.) sie geschieht. Dies folgt aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das die Befugnis des Einzelnen gewährleistet, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sind die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Erforderlichkeit, Zweckbindung und informationellen Gewaltenteilung zu beachten. Nicht nur die Datenschutzgesetze, sondern auch bereichsspezifische gesetzliche Bestimmungen (z.B. Strafgesetzbuch, Sozialgesetzbuch, Landkreisordnung, Gemeindeordnung), ja sogar unmittelbar die Verfassung selbst (z.B. Art. 1 i.V.m. Art. 2, Art. 28 GG) können demnach dem Umgang mit personenbezogenen Bürgerdaten Grenzen setzen, die von Verfassungen wegen zu beachten sind.

Dies kann auch dann der Fall sein, wenn es vordergründig nicht um die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zu gehen scheint. Beispielsweise dienen Zuständigkeitsregelungen, aber auch Vorschriften, die die Informationsgewinnung und -verarbeitung eines bestimmten Berufsstands, einer bestimmten Organisation oder einer bestimmten bürokratischen Einheit privilegieren (Beispiele: Arztgeheimnis, Verfassungsschutz, Sozialamt), im Sinne einer „informationellen Gewaltenteilung“ dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung; sie zerschlagen die überkommene „Einheit der Verwaltung“ durch Zuständigkeits-, Zugangs- oder Zugriffsbeschränkungen, um der Gefahr des „gläsernen Bürgers“ zu begegnen (vgl. 5.1). Der Ansatz des „Bürgerbüros“ läßt sich nicht ohne weiteres mit dieser Tendenz in Einklang bringen, die sich – jedenfalls der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge und „unter den Voraussetzungen der modernen Datenverarbeitung“ – in verfassungsrechtlich vorgegebenen Bahnen bewegt und zudem auf traditionellen Strukturen aufbaut.

Deshalb muß bei dem Projekt folgendes beachtet werden:

- Ist die Einwilligung des Bürgers im Einzelfall Voraussetzung des Umgangs mit seinen personenbezogenen Daten, so gilt dies auch für das Bürgerbüro.

- Sucht ein Bürger das Bürgerbüro auf, so kann nur dann von seiner (konkludenten) Einwilligung ausgegangen werden, wenn er die Möglichkeit hätte, auch eine andere Stelle aufzusuchen.
- Auch die „Einwilligung“ des Bürgers kann nicht gesetzlich oder gar verfassungsrechtlich vorgegebene Zuständigkeitsregelungen aufheben: so dürfen Reisepässe nur von der Gemeinde ausgegeben werden, nicht von der Bundespost; die gesetzlich vorgeschriebene Abschottung des Sozialamts von anderen Ämtern derselben Verwaltung kann auch durch Einwilligung des Bürgers nicht beseitigt werden; hoheitliche Verwaltung kann auch mit Einwilligung des Betroffenen nicht durch Private ausgeübt werden, es sei denn, daß diese unter den üblichen Voraussetzungen „beliehen“ würden.
- Es ist datenschutzrechtlich unerheblich, daß die moderne elektronische Datenverarbeitung den Zugriff vom Bürgerbüro auf sämtliche „Mutterdateien“ technisch möglich macht. Was möglich ist, ist noch längst nicht erlaubt.

Es erscheint einer wissenschaftlich begleiteten Überprüfung wert, ob mit den skizzierten rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Vorgaben die Institution eines Bürgerbüros vereinbar wäre, das mehr wäre als eine Anlaufstelle zur Annahme verschlossener Briefe und zur Ausgabe von Blankoformularen. Der Landesbeauftragte steht dennoch dem Projekt keineswegs ablehnend gegenüber, auch wenn er – wie von Anfang an – vor Euphorie warnt.

5. Allgemeine rechtliche, organisatorische und technische Hinweise zum Datenschutz

5.1 Innerbehördliche Datenflüsse

Seit der Landesbeauftragte in seinen Tätigkeitsberichten (erstmalig unter VIII 5.1, vgl. auch IX 5.1) dezidiert auf die datenschutzrechtlichen Grenzen innerbehördlicher Datenflüsse eingeht, gibt es kaum mehr eine Aussprache zum Datenschutzrecht, insbesondere im kommunalen Raum, in der nicht diese Fragestellung im Mittelpunkt des Interesses stünde. Hierzu trägt wohl auch bei, daß den Verwaltungsbehörden aufgrund der ersten entsprechenden gesetzlichen Regelungen (beispielsweise im Sozialgesetzbuch oder im Niedersächsischen Meldegesetz) zunehmend klarer wird, daß die innerbehördliche informationelle Abschottung der einen „Stelle“ von den anderen derselben Behörde nicht etwa eine theoretische Forderung aus überzogener datenschutzrechtlicher Sicht ist, sondern eine verfassungsrechtlich begründete Entwicklung, die kaum aufzuhalten ist und die überkommene „Einheit der Verwaltung“ (Landkreis X – Der Oberkreisdirektor –) immer mehr zerschlagen wird (vgl. 4.7.2).

Diese Entwicklung liegt gewiß im Interesse der Bürger, wenn sie auch durch diese Art von „informationeller Gewaltenteilung“ vor der Allmacht des Staates stärker geschützt werden. Für die Verwaltung ist aber oft nur schwer nachzuvollziehen, was erlernter Verwaltungstradition widerspricht und zudem die praktische Arbeit häufig genug erschwert.

So neu, wie mancher meint, ist, zumindest im Kern, die Entwicklung jedoch nicht. So macht beispielsweise das derzeit noch geltende Niedersächsische Datenschutzgesetz von 1978 zwar nur die „Übermittlung“ personenbezogener Daten, d.h. deren Weitergabe von einer Behörde zur anderen, von bestimmten

Voraussetzungen abhängig. Schon in den Verwaltungsvorschriften hierzu von 1982 (unter 4.4.1) hat das Innenministerium aber darauf aufmerksam gemacht, daß aufgrund des Zweckbindungsprinzips gemäß § 5 Abs. 1 NDSG personenbezogene Daten auch innerbehördlich nur unter Berücksichtigung des Erforderlichkeitsgrundsatzes weitergegeben werden dürfen.

Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß sich das Bundesverfassungsgericht in einer anstehenden Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde gegen das umfassende Kontrollrecht des Landesrechnungshofs, zu der auch der Landesbeauftragte um Stellungnahme gebeten worden ist (vgl. Anlage 22 zu diesem Bericht), nicht nur mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der Haushaltskontrolle und Rechnungsprüfung befassen wird, sondern auch mit denen innerbehördlicher Datenflüsse.

5.2 Einwilligungserklärungen, „Widerspruchslösungen“

Es vergeht kaum eine Woche, in der dem Landesbeauftragten nicht Anfragen von Bürgerinnen oder Bürgern zugehen, ob sie verpflichtet seien, in einer bestimmten, von einer Behörde vorgeschriebenen Formulierung ihre Einwilligung zur Erhebung oder Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu erklären, oder ob eine von ihnen bereits erklärte pauschale „Einwilligung“ rechtswirksam sei. In allgemeiner Form hatte sich der Landesbeauftragte hierzu unter IX 5.2 sowie IX 20.2 und 21.2 bereits geäußert. Ergänzend sei auf drei grundsätzliche Aspekte der Einwilligungsproblematik hingewiesen, die in der Praxis zunehmend bedeutsam werden.

Es entspricht dem Prinzip der informationellen Selbstbestimmung, daß die Erhebung, Speicherung und sonstige Verarbeitung personenbezogener Daten mit Einwilligung des Betroffenen grundsätzlich auch dann zulässig ist, wenn eine gesetzliche Grundlage fehlt (vgl. IX 2). Hat allerdings der Gesetzgeber eine abschließende bereichsspezifische Regelung getroffen, die für den zu entscheidenden Einzelfall keine Befugnisnorm zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten hergibt, so ist es unzulässig, die Entscheidung des Gesetzgebers dadurch zu umgehen, daß die „Einwilligung“ des Betroffenen eingeholt wird (vgl. 29.3).

Ein weiteres „Einwilligungs-Problem“ entsteht dann, wenn bestimmte Entscheidungen nicht ohne personenbezogene Informationen möglich sind, gesetzliche Regelungen jedoch nicht getroffen sind, die Informationslücke folglich nur mit Einwilligung des Betroffenen geschlossen werden kann. Wird aber beispielsweise die Unterwerfung unter eine psychologische Untersuchung oder eine umfassende Überprüfung durch die Sicherheitsbehörden mit der Maßgabe verlangt, diese sei zwar von der Einwilligung des Betroffenen abhängig, die Berücksichtigung seiner Bewerbung oder seine Verwendung jedoch nicht möglich, wenn er die Einwilligung verweigere, so wird die „Einwilligung“ faktisch erzwungen. Es ist zumindest fraglich, ob sie dann rechtswirksam ist und den Erhebenden (z.B. Amtsarzt) im Konfliktfall vor straf- oder zivilrechtlichen Folgen schützen würde. Zumindest in den Fällen, in denen bestimmte Angaben, Untersuchungen oder Überprüfungen unabhängig von Besonderheiten des Einzelfalls stets unabdingbar sind, sollten diese klar und präzise im Gesetz vorgeschrieben und zugleich auf den erforderlichen Umfang begrenzt werden. Hier ist der Gesetzgeber gefordert (vgl. 15).

Datenschutzrechtlich nicht unproblematisch sind auch die um sich greifenden sog. „Widerspruchslösungen“ (vgl. 11.5, 21.6.1, 21.14, 27.8). Gesetzliche Bestimmungen über die Einwilligung, z. B. § 3 NDSG, besagen: „Die Einwilligung bedarf der Schriftform, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine

andere Form angemessen ist“. Hieraus wird abgeleitet, daß zumindest in den Fällen, in denen es nicht um sog. „Intimdaten“ geht, d.h. um intensive Eingriffe in besonders schutzwürdige Privatbereiche des Bürgers, auch „Widerspruchslösungen“ zulässig seien. Die juristische Konstruktion ist: Über die beabsichtigte Datenverarbeitung werden die Betroffenen in allgemeiner Form informiert; hierbei wird darauf hingewiesen, daß sie widersprechen können; widersprechen sie nicht, so wird wegen der „besonderen Umstände“ von ihrer Einwilligung ausgegangen. „Widerspruchslösungen“ dieser Art sind inzwischen auch in Gesetzen aufgenommen worden (vgl. § 34 des Niedersächsischen Meldegesetzes).

Eine klare, eindeutige (informierte) Einwilligung ist besser als eine konstruierte. Gleichwohl sind Widerspruchslösungen immerhin ein datenschutzrechtlicher Fortschritt im Vergleich zu der gedankenlosen Selbstverständlichkeit, mit der früher oft mit personenbezogenen Daten umgegangen wurde.

5.3 Formulare

Der Landesbeauftragte ist in seinen beiden letzten Tätigkeitsberichten auf datenschutzrechtliche Probleme bei der Erhebung personenbezogener Daten mittels Formulars eingegangen (vgl. VIII 5.3 und IX 5.3). Dies geschah auch in der Hoffnung, daß die Behörden den Hinweisen Rechnung tragen und dem Formular(un)wesen stärkere (datenschutzrechtliche) Beachtung schenken würden. Die Hoffnung scheint getrogen zu haben. Auch der vorliegende Bericht nennt Beispiele dafür, daß „alte“ Formulare entgegen ausdrücklicher Weisung der obersten Landesbehörde weiter verwendet wurden (vgl. 32.2). Das Sozialamt einer kreisfreien Stadt wollte Restbestände eines Formulars für den Antrag auf Sozialhilfe „aus Sparsamkeitsgründen aufbrauchen“, obwohl das Formular eine pauschale „Einwilligungsformulierung“ (vgl. 5.2) enthielt, die nach übereinstimmender Auffassung des Sozialministeriums und des Landesbeauftragten (vgl. IX 5.2), aber auch der kreisfreien Stadt selbst, falsch war. Erst auf die Beschwerde eines Bürgers und die Intervention des Landesbeauftragten sagte die kreisfreie Stadt zu, nur noch geänderte Formulare auszugeben.

Der Landesbeauftragte rät erneut, Restbestände „alter“ Formulare nie weiter zu verwenden, auch nicht aus vermeintlicher Sparsamkeit, weil dies zu erheblichen datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten führen kann. Und was die „Sparsamkeit“ betrifft: Die Kosten eines verlorenen Rechtsstreits dürften erheblich höher sein als die Druckkosten für neue Formulare.

5.4 Schutz des Adoptionsgeheimnisses

Wie gleichfalls schon im letzten Tätigkeitsbericht (vgl. IX 5.4) wird aus gegebenem Anlaß auch in diesem darauf hingewiesen, daß dem Schutz des Adoptionsgeheimnisses besondere Bedeutung beizumessen ist (vgl. 11.6, 22.2 und 27.4). Da sich bei den Beschwerden Betroffener und Anfragen von Behörden im Zusammenhang mit dem Schutz des Adoptionsgeheimnisses die Fragestellungen oft ähneln, hat der Landesbeauftragte in einem Informationsblatt „Adoption und Adoptionsgeheimnis“ sämtliche Beiträge aus seinen bisherigen Tätigkeitsberichten zu diesem Themenkomplex zusammengestellt, soweit sie auch heute noch von Bedeutung sind. Von überholten Nebensächlichkeiten befreit, durch kleine redaktionelle Veränderungen auch für den fachlich unkundigen Bürger lesbarer gemacht, ergeben sie einen guten Überblick und Leitfaden für Adoptiv-Eltern, Jugendämter, Standesämter, Meldeämter und andere öffentliche Stellen, bei denen Adoptionsprobleme eine Rolle spielen können. Die Zusammenstellung wird auf Anfrage kostenfrei zugeschickt.

5.5 Weitergabe von Daten des Anzeigerstatters an den Angezeigten im Verwaltungsverfahren

Bei Verwaltungsbehörden findet sich die Praxis, bei Anzeige von Gesetzesverstößen dem Betroffenen umgehend bekanntzugeben, wer aus welchem Grund Anzeige gegen ihn erstattet hat. Begründet wird dies mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör, der in einer Reihe von Verwaltungsverfahrensvorschriften auch ausdrücklich niedergelegt ist. Der Landesbeauftragte hält mit dem Arbeitskreis Justiz der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder die Mitteilung von Daten des Anzeigerstatters an den Angezeigten gleichwohl für problematisch, wenn von vornherein erkennbar ist, daß eine sachgerechte Verteidigung auch ohne die Kenntnis des Anzeigenden möglich ist.

5.6 Registraturprobleme

An mehreren Stellen des vorliegenden Berichts wird darauf eingegangen, welche datenschutzrechtlichen Probleme entstehen können, wenn Verwaltungs- und Justizbehörden ihre Registraturen nicht „pflegen“, d.h. vor allem von alten, für die laufende Arbeit unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr benötigten Aktenbeständen durch Aussonderung und Abgabe an das zuständige Archiv entlasten (vgl. VIII 8.3, 8.4, 12.8, 21.1, 22.2, 24). Ergänzend sei auf ein weiteres Registraturproblem aufmerksam gemacht. Während Personalakten mit Recht als sensitive Akten angesehen und daher in der Regel vor unbefugtem Zugriff besonders geschützt werden, gilt dies nicht für sog. „personenbezogene Sachakten“, also solche, bei denen eine sachliche Angelegenheit im Vordergrund steht, auch wenn sie starken Bezug zu bestimmten Personen hat. Solche Akten sind meist jedem zugänglich, der die Registratur betreten darf. Absurd wird die Trennung von „Personalakten“ und „personenbezogenen Sachakten“ dann, wenn letztere (z.B. unter der Aktenbezeichnung „Vorfälle in X“) Auszüge aus den Personalakten enthalten (z.B. Abdrucke von Protokollen aus disziplinarrechtlichen Vorermittlungen gegen die „in X“ Beteiligten, von deren Einlassungen oder von behördeninternem Schriftverkehr über die Rolle von Y und Z in der Angelegenheit „in X“). Derartige personenbezogene Sachakten hält der Landesbeauftragte für datenschutzrechtlich bedenklich. Zumindest sind sie ebenso zu sichern wie Personalakten. Der Landesbeauftragte wird bei Kontroll- und Informationsbesuchen bei Landes- und Kommunalbehörden auch künftig die Registraturen aufsuchen und hofft, daß die vorstehenden Hinweise ausreichen zu verhindern, daß solche Besuche mit einer formellen Beanstandung enden müssen.

5.7 Datenschutzgerechter Versand

Dem Landesbeauftragten gehen häufig Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern zu, die sich dadurch in ihren Persönlichkeitsrechten beeinträchtigt fühlen, daß eine Behörde oder ein Gericht ihnen Schreiben zuschickt, ohne beim Versand darauf zu achten, daß aufgrund der Versandart (z.B. Postkarte) oder durch die Beschriftung des Briefumschlages Dritten (z.B. Postzustellern, neugierigen Nachbarn oder Familienangehörigen) keine personenbezogenen Daten offenbart werden, die Dritte nichts angehen (vgl. 30.3, VIII 5.7 und IX 5.7). Weniger böse Absicht als vielmehr Gedankenlosigkeit dürfte dafür ursächlich sein, daß auch auf diese Weise unnötige datenschutzrechtliche Schwierigkeiten entstehen. Mehr als bedenklich wird es allerdings, wenn aus Gründen vermeintlicher Spar-

samkeit (vgl. 5.3) informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz mißachtet werden, so beispielsweise, wenn eine Schulbehörde anordnet, daß Lehrerinnen und Lehrer ihre an die Beihilfestelle einzureichenden Beihilfeabrechnungen offen bei ihr abzuliefern haben, damit die Unterlagen als Sammelpost weitergegeben und Portokosten gespart werden können. Der Landesbeauftragte wird dies förmlich beanstanden.

5.8 Behördeninterne Datenschutzbeauftragte

Seit Jahren wirbt der Landesbeauftragte unter Hinweis auf §§ 6 und 16 NDSG dafür, daß Behörden, die personenbezogene Daten verwalten, zur Selbstkontrolle die mit dem Datenschutz verbundenen Querschnittsaufgaben der Behörde zusammengefaßt verbindlich festlegen und einem behördeninternen Datenschutzbeauftragten übertragen. Fast 10 Jahre hat es gedauert, bis wenigstens die meisten obersten Landesbehörden für sich selbst Datenschutzbeauftragte bestellt haben. Beauftragte fehlen nach wie vor in der Staatskanzlei, im Finanzministerium und im Kultusministerium, obwohl auch in diesen Behörden sensitive personenbezogene Daten verarbeitet werden.

Hinweise für die Arbeit behördeninterner Datenschutzbeauftragter enthält dieser Bericht unter 4.

6. Wahlen

6.1 Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen

In den beiden vergangenen Jahren haben in Niedersachsen Wahlen zum Europäischen Parlament, zum (ersten gesamtdeutschen) Bundestag und zum Niedersächsischen Landtag stattgefunden. Daß dem Landesbeauftragten in diesem Zusammenhang kaum (vgl. 11.5) Beschwerden wegen vermeintlicher oder wirklicher Verstöße gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen oder Grundsätze zugegangen sind, dürfte nicht nur für die gute Abwicklung der Wahlen durch den Niedersächsischen Landeswahlleiter und die Mitarbeiter der Wahlorganisation sprechen, sondern auch für die Richtigkeit der Auffassung des Landesbeauftragten, daß präzise Bestimmungen über den – ja gerade bei Wahlen unvermeidlichen – Umgang mit personenbezogenen Daten (vgl. IX 6) mögliche datenschutzrechtliche Schwierigkeiten von vornherein ausräumen können. Das in Niedersachsen nahezu lückenlose Regelwerk von (datenschutzgerechten) Wahlgesetzen, Wahlordnungen und Wahlerlassen kommt aber natürlich nicht nur dem Datenschutz zugute, sondern ist auch den ungezählten ehrenamtlichen Helfern der Wahlorganisation bei der Vorbereitung und Abwicklung der Wahlen behilflich.

Eine Mißhelligkeit, zu der es bei den Europawahlen gleichwohl gekommen ist, wird hier nur deshalb erwähnt, weil dieser Hinweis helfen mag, ähnliche Vorkommnisse bei künftigen Wahlen zu verhindern. Die Beschwerde einer Wählerin beim Landesbeauftragten, deren Geburtsjahr bei Aushändigung des Stimmzettels in einem Wahllokal eines Repräsentativbezirks mit vorgesehener statistischer Auswertung von einem Mitglied des Wahlvorstands öffentlich laut bekanntgegeben wurde und die sich hierdurch in ihrem Recht auf Datenschutz beeinträchtigt fühlte, führte zu einer Intervention des Landeswahlleiters beim Wahlleiter der betreffenden Stadt, der nach Überprüfung der Angelegenheit

feststellte, daß es in dem Wahllokal in der Anfangsphase der Wahlhandlung tatsächlich in mehreren Fällen zur Nennung des Geburtsjahrs gekommen war. Ursache sei die Unwissenheit neuer Wahlhelfer gewesen, die sofort darüber belehrt worden seien, daß bei der Ausgabe der Stimmzettel mit Unterscheidungsaufdrucken für die repräsentative Wahlstatistik keine Angaben zur Person des Wählers für Dritte wahrnehmbar verlautbart werden dürfen. Der Erwartung der Wahlleitung, daß bei künftigen Wahlen auch in diesem Punkt korrekt verfahren werde, schließt sich der Landesbeauftragte an.

6.2 Wahlen zu den Jugend- und Auszubildendenvertretungen

In einem Runderlaß vom 31. August 1989 (Nds. MBl. S. 894) hat das Innenministerium erfreulicherweise darauf aufmerksam gemacht, daß auch bei den Wahlen zu den Jugend- und Auszubildendenvertretungen in das für die Auslegung bestimmte Wählerverzeichnis aus datenschutzrechtlichen Gründen nur Name, Vorname und Angaben über den Status bzw. die Art des Beschäftigungs-/Ausbildungsverhältnisses aufgenommen werden sollten (vgl. IX 6.6).

6.3 Kammerwahlen

Die unter IX 6.5 angekündigte datenschutzgerechte Ergänzung der Wahlordnung für die Landwirtschaftskammern ist durch Verordnung zur Änderung der Wahlordnung für die Landwirtschaftskammern vom 23. November 1989 (Nieders. GVBl. S. 385) erfolgt.

7. Statistik

7.1 Volkszählung 1987

Die Erhebungsunterlagen der Volkszählung 1987 sind in Niedersachsen inzwischen vernichtet, ausgenommen diejenigen von vier Gemeinden, die gegen das Land wegen der Volkszählungsergebnisse einen Verwaltungsrechtsstreit führen. Die Landesstatistikbehörde teilt die Ansicht des Landesbeauftragten, daß diese Unterlagen nur noch der internen Prüfung im Zusammenhang mit dem vorgenannten Verfahren dienen, nicht jedoch dem Gericht vorgelegt werden dürfen. Wegen der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung hat das Innenministerium bisher von der amtlichen Feststellung der Bevölkerungszahl abgesehen, mit der die Erhebungsphase der Volkszählung 1987 formell abgeschlossen sein wird.

Durch einen Abgleich der Volkszählungs- und Mikrozensusdaten, bei dem statistische Aggregate der beiden Zählungen gegenübergestellt werden, sollen mögliche Fehler gefunden und Ergebnisse der Volkszählung, wenn nötig, korrigiert oder relativiert werden können. In den Abgleich wurden in Niedersachsen sämtliche Mikrozensus-Auswahlbezirke einbezogen. Da diese nicht immer deckungsgleich mit Blockseiten der Volkszählung waren, die Gemeinden auch bei der Volkszählung nicht in jedem Fall eine Blockseitenzuordnung vorgenommen hatten, mußte zur eindeutigen Zuordnung der Vergleichs-Aggregate das statistische Grundmaterial über die Hilfsmerkmale „Straße und Hausnummer“ zugeordnet werden. Dies erfolgte über die Auswahlbezirkslisten der Mikro-

zensus-Erhebung und die Regionallisten der Volkszählung. Erst nach Löschung der Hilfsmerkmale „Straße und Hausnummer“ und der Zusammenfassung der Einzeldatensätze zu Aggregaten wurde der Abgleich durchgeführt. Der Landesbeauftragte hatte keine Bedenken.

Acht niedersächsische Städte und zwei Landkreise haben gemäß § 14 des Volkszählungsgesetzes 1987 Einzelangaben aus der Volkszählung zur eigenständigen Auswertung erhalten. Die Landesstatistikbehörde wurde nur von einer Stadt gebeten, Auswertungen auf Block- und Blockseiten-Ebene durchzuführen. Vor der Übermittlung von Einzelangaben wurde die Einhaltung der vorgenannten Vorschrift und des § 9 des Niedersächsischen Statistikgesetzes geprüft. Die Veröffentlichung von Ergebnissen nach Blöcken und Blockseiten ist von der Landesstatistikbehörde nicht beabsichtigt.

7.2 Landesamt für Statistik

Der Landesbeauftragte hatte bereits bei der Behandlung des Niedersächsischen Statistikgesetzes im Landtag vorgeschlagen, im Interesse einer datenschutzgerechten Abschottung der Statistik von anderer Verwaltungsarbeit die Statistikabteilung aus dem Landesverwaltungsamt herauszulösen und zu einem selbständigen Landesamt für Statistik zu machen. Er hatte darüber hinaus vorgeschlagen, auch die Aufgaben des Landesamts für Statistik und die Institution des Statistischen Landesausschusses im Gesetz klar und präzise festzuschreiben (vgl. IX 7.2). Dem Vernehmen nach ist nunmehr eine den Vorschlägen des Landesbeauftragten entsprechende Regelung beabsichtigt.

7.3 Mikrozensus

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Durchführung einer Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt (Mikrozensusgesetz) und des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz) vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2837) verlängert das Mikrozensusverfahren, bei dem detaillierte und sensitive Fragen zur wirtschaftlichen und sozialen Situation eines ausgewählten Kreises der Bevölkerung gestellt werden, nunmehr bis 1995. Künftig entfallen Fragen zur Wohnungsstichprobe, die freiwillige Erhebung von Informationen über Erholungsreisen, die Pflicht zur Auskunft auf Fragen zum privaten Krankenversicherungsschutz, zum Ausbildungsabschluß, über Arbeitswege und zur Eheschließung. Präzisiert und datenschutzrechtlich verbessert wurde das Verfahren beim Zusammenführen von Daten aus verschiedenen Bundesstatistiken. Die Zusammenführung darf nur mittels einer Nummer erfolgen, die keinen Rückgriff auf die Kenn-Nummer erlaubt, über die eine Identifizierung der Erhebungseinheiten möglich ist. Die Entscheidung über eine Zusammenführung obliegt künftig dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes und den Leitern der Statistischen Ämter der Länder jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich.

7.4 Gebäude- und Wohnungsstichprobe

Nach früherer Rechtslage wurden im Rahmen des Mikrozensus einzelne Haushalte nach ihrer Wohnsituation befragt. Nach dem Fortfall dieser Befragung aufgrund des vorgenannten Änderungsgesetzes soll eine eigenständige Gebäude- und Wohnungsstichprobe eingeführt werden. Ein hierzu von der Bundesregierung eingebrachter Gesetzentwurf stieß auf heftige Kritik der Datenschutzbe-

auftragten des Bundes und der Länder, da über 50 Erhebungsmerkmale mit Auskunftspflicht eingeführt werden sollen, so über die soziale Stellung der Eigentümer, die Form des Zusammenlebens und des Zusammenwohnens, die Einkommenshöhe und die Mietpreisgestaltung, ohne daß ausreichend begründet worden wäre, wozu derartige Erhebungen erforderlich sind. Der Gesetzentwurf ist mit Ablauf der Legislaturperiode des Deutschen Bundestages untergegangen.

7.5 Bevölkerungstatistik

Die Novellierung des Bevölkerungsstatistikgesetzes (vgl. IX 7.5) steht nach wie vor aus. Der Landesbeauftragte hat keinen Anlaß, dies zu bedauern. Nicht nur aus datenschutzrechtlicher Sicht stellt sich die Frage, wozu neben der Volkszählung, dem Mikrozensus und der geplanten Gebäude- und Wohnungsstichprobe eine weitere Vollerhebung, genannt Bevölkerungstatistik, überhaupt erforderlich ist. Außerdem greifen Erhebungen über Geburten, Sterbefälle einschließlich Todesursachen, Eheschließungen sowie rechtskräftige Urteile in Ehesachen, Zu- und Fortzüge einschließlich Änderung der Haupt- und Nebenwohnung tief in die Persönlichkeitsrechte der Bürgerinnen und Bürger ein. Gleichwohl werden die statistischen Datensätze auch nach Löschung der Hilfsmerkmale nicht anonym sein, da durch die Informationen Geburtsdatum, Geschlecht und Gemeinde/Gemeindeteil auf die Befragte oder den Befragten unschwer rückgeschlossen werden kann. Der Bundesminister des Innern wird seinen von den Datenschutzbeauftragten heftig kritisierten Gesetzentwurf zurückziehen oder zumindest gründlich überarbeiten müssen.

7.6 Hochschulstatistik

Die Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes des Bundes – auch vom Landesbeauftragten seit vielen Jahren gefordert und angemahnt (vgl. VI 23.2, VII 7.6, IX 7.6) – ist nunmehr abgeschlossen. Studentendaten werden künftig nicht mehr bei den Betroffenen erhoben, sondern von der Hochschulverwaltung aus ihren Unterlagen zur Verfügung gestellt (Sekundärstatistik). Daten über das soziale Umfeld der Studenten werden nicht mehr erhoben. Rechtsgrundlage der Erhebung und Verarbeitung der Studentendaten ist jetzt § 44 a des Niedersächsischen Hochschulgesetzes i.d.F. vom 14. Juni 1989 (Nieders. GVBl. S. 223) i.V.m. den Satzungen der einzelnen Hochschulen (vgl. 25). Auch die statistische Erhebung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals wird künftig nicht mehr durch Befragung der Betroffenen, sondern aufgrund der Unterlagen der Hochschulverwaltungen erfolgen. Unverständlich ist, weshalb das verbesserte Verfahren erst im Juni 1992 in Kraft treten soll.

7.7 Krankenhausstatistik

Die Verordnung über die Bundesstatistik für Krankenhäuser (Krankenhausstatistik-Verordnung) vom 10. April 1990 (BGBI. I S.730) ist trotz heftiger Kritik der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in Kraft getreten. Damit wurde eine statistische Erfassung von Einzeldatensätzen aus medizinischen Patientendateien als Bundesstatistik eingeführt. Die Verordnung wird auf § 28 Abs. 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes gestützt, geht jedoch mit Erhebungsmerkmalen wie „Geburtsmonat, Zu- und Abgangsdatum, Fachabteilungen mit der längsten Verweildauer, Angabe, ob im Zusammenhang mit der Hauptdiagnose operiert worden ist“ erheblich über die gesetzliche Grundlage

hinaus. Überdies ist die Rückerkennbarkeit des einzelnen Patienten oder der einzelnen Patientin bei seltenen Krankheitsbildern nicht auszuschließen. Zumindest insoweit ist fraglich, ob durch Verordnung eine Befugnis zur Offenbarung von Patientendaten im Sinne des § 203 StGB begründet werden kann, ohne daß dies ausdrücklich in der Verordnung gesagt wird. Obwohl das Sozialministerium manche der vorgenannten Bedenken des Landesbeauftragten teilte, sind sie von der Bundesregierung nicht berücksichtigt worden.

7.8 Strafverfolgungsstatistik

Die Strafverfolgungsstatistik (vgl. IX 7.9 und IX 31.5) wird – wie andere Justizstatistiken – auch weiterhin ohne gesetzliche Grundlage durchgeführt. Das von der Bundesregierung in der 11. Legislaturperiode eingebrachte Strafverfolgungsstatistikgesetz wurde vom Deutschen Bundestag nicht verabschiedet. Der Entwurf hatte ohnehin erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken wegen der vorgesehenen Speicherung der Daten der Opfer von Straftaten, mangelhafter Abschottungsregelungen und mißverständlicher Bestimmungen über die Datenschutzkontrolle ausgelöst.

7.9 EG-Statistik

Die inzwischen veröffentlichte Verordnung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 11. Juni 1990 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 151/1) „über die Übermittlung von unter Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften“ erfüllt die Erwartungen der Datenschutzbeauftragten weitgehend. Unerfüllt blieb allerdings die Forderung nach einer unabhängigen Datenschutzkontrolle.

7.10 Agrarberichterstattung

Das Bundesgesetz über Agrarstatistiken vom 15. März 1989 (BGBl. I S. 469) hat den Landesregierungen auferlegt, durch Rechtsverordnung die erforderlichen Regelungen zur Bestimmung der Erhebungsstelle, zur Sicherung des Statistikgeheimnisses durch Organisation und Verfahren sowie zur Verwendung der erhobenen Angaben ausschließlich für die in diesem Gesetz bestimmten Zwecke zu treffen. Eine vom Innenministerium entworfene Verordnung ist noch nicht in Kraft getreten, obwohl die Erhebungen längst angelaufen sind.

8. Archivwesen

8.1 Niedersächsisches Archivgesetz

Seit 1984 fordert der Landesbeauftragte mit guten Gründen ein Niedersächsisches Archivgesetz (vgl. VI 8.1, VII 8.2 und 8.4, VIII 8 und 8.1, IX 8 und 8.1). Seit Dezember 1990 liegt ihm nun ein Gesetzentwurf der Staatskanzlei (Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut in Niedersachsen) vor, der daten-

schutzrechtlichen Anforderungen entspricht. Da die Entscheidung des Landesministeriums und die Anhörung zum Entwurf noch ausstehen, erscheint es verfrüht, eingehender Stellung zu nehmen. Dies wird im nächsten Tätigkeitsbericht geschehen, falls das Gesetz bis dahin, was der Landesbeauftragte nachdrücklich hofft, verabschiedet ist.

8.2 EDV-Archivgut

Der vorgenannte Gesetzentwurf sieht vor, daß auch auf maschinenlesbaren Datenträgern gespeicherte Informationen, soweit sie von bleibendem Wert für die Erfüllung rechtlicher Aufgaben, für die Sicherung berechtigter Interessen der Bürger oder für die Forschung sind, von den Archiven übernommen und aufbewahrt werden. Bereits unter VIII 8.5 hatte der Landesbeauftragte angedeutet, daß er in diesem Zusammenhang neue archivalische und datenschutzrechtliche Probleme auf die Archive zukommen sieht. Hierüber hat er auch bei zahlreichen Informationsbesuchen in staatlichen und kommunalen Archiven mit den Archivaren gesprochen. Wie berechtigt die Bedenken waren, wird jetzt durch Presseberichte belegt, wonach in den großen Archiven der USA umfangreiche auf elektronischen Datenträgern gespeicherte Archivbestände nicht mehr gelesen werden können, weil es die hierfür benötigten Geräte infolge technischer Fortentwicklungen nicht mehr gibt. Es wird von Schäden in Milliardenhöhe (z.B. durch den Zusammenbruch von Forschungsprojekten) gesprochen. Würden die Archive aufgrund solcher Erfahrungen allerdings dazu übergehen, übernommene elektronische Dateien auf Papier auszudrucken und aufzubewahren, so würden die bisherigen automatischen Sicherungen entfallen und möglicherweise manche Behörden (z.B. des Sicherheitsbereichs) ihre Abgabep Praxis überprüfen müssen.

8.3 Kommunale Archive

Bei kommunalen Gebietskörperschaften werden große Bestände alter Akten und andere Unterlagen, die von der Verwaltung für die laufende Arbeit nicht mehr benötigt werden, im Keller, auf dem Boden oder zusammen mit aktuellen Akten in den Registraturen aufbewahrt. Soweit Kreis-, Stadt- oder Gemeindearchive – als mehr oder weniger verselbständigte Einrichtungen – überhaupt vorhanden sind (vgl. VI 8.1), beschränken sich diese oft (auch aus Raum- oder Personalnot) auf die Bewahrung von Unterlagen aus früheren Jahrhunderten. Dies alles kann, wie auch in den vergangenen zwei Jahren Anfragen und Beschwerden beim Landesbeauftragten gezeigt haben, erhebliche datenschutzrechtliche Probleme aufwerfen (vgl. auch VIII 8.7 und IX 8.7).

Schon die Aufbewahrung alter Unterlagen mit personenbezogenen Daten außerhalb der Obhut eines Archivs entspricht meist nicht den technisch-organisatorischen Anforderungen des Datenschutzes (Beispiel: Eine alte Wohngeld-Kartei steht in offenem Regal in einem frei zugänglichen Keller). Werden die alten Unterlagen, da sie nun einmal noch vorhanden sind, gar bei neuen Vorgängen zugezogen und alte Bewertungen oder Entscheidungen in ganz anderem Zusammenhang berücksichtigt, obwohl die Zweckentfremdung personenbezogener Daten grundsätzlich unzulässig ist, so kann dies zu heftigen rechtlichen Auseinandersetzungen führen und damit die Verwaltungsarbeit unnötig erschweren (Beispiel: Eine 30 Jahre zurückliegende Mitteilung an das Gesundheitsamt wegen des Verdachts auf Betäubungsmittelmißbrauch wird einem unbescholtene n Bürger beim Antrag auf Erteilung einer Fahrgastbeförderungserlaubnis vorgehalten).

Oft wird der Landesbeauftragte um Beratung gebeten, wenn es um die wissenschaftliche Auswertung alter Akten geht. Solange diese noch nicht an ein Archiv abgegeben worden sind, richtet sich die Einsichtnahme – formal – nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes, was bedeutet, daß die Akten der Forschung an sich nicht zugänglich sind. Wird die Einsicht mit dieser Begründung abgelehnt, so führt das unweigerlich zu Beschwerden. Werden die Akten aber zur Verfügung gestellt, so kann das gleichfalls zu Schwierigkeiten führen (Beispiel: Die Unterlagen über frühere jüdische Kaufleute einer Stadt und die gewaltsame „Enteignung“ ihrer Grundstücke während der nationalsozialistischen Herrschaft, über die Erwerber dieser Grundstücke und die „Kaufpreise“, die sie seinerzeit gezahlt haben, sowie über die Entschädigungen, die die Enteigneten nach 1945 erhalten haben, werden von einer „Forschungsinitiative“ ausgewertet, woraufhin die Erben sowohl der früheren als auch der gegenwärtigen Eigentümer die Stadt verklagen).

Der Landesbeauftragte hat die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens darauf hingewiesen, daß manches Problem vermieden werden könnte, wenn alte Unterlagen, die zur laufenden Aufgabenerfüllung der Verwaltung nicht mehr benötigt werden, an ein kommunales Archiv oder (als Depositum) an ein Staatsarchiv abgegeben würden. Dem routinemäßigen Zugriff durch die Verwaltung wären sie damit entzogen. Ihre ordnungsgemäße Aufbewahrung wäre sichergestellt. Zugleich wäre sichergestellt, daß die Archivalien der Forschung nach der Benutzungsordnung des Archivs, also nach einheitlichen, gerichtlich nachprüfbareren Kriterien unter Beachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zur Verfügung gestellt oder auch bis zum Ablauf von Schutzfristen vorzuenthalten werden könnten. Damit wäre ebenso der Verwaltung wie der Forschung, der Rechtssicherheit wie dem Datenschutz gedient.

Der Niedersächsische Städtetag hat die Anregungen des Landesbeauftragten in seinem Schul- und Kulturausschuß sowie im Arbeitskreis der Kulturdezernenten beraten und die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden unterrichtet.

8.4 Aktenabgabe

Aus den gleichen Gründen wie im kommunalen Bereich, mit den gleichen unliebsamen Konsequenzen und datenschutzrechtlichen Problemen, erfolgt auch die Abgabe staatlicher Altakten an die Archive nicht so zügig, wie es der Landesbeauftragte aus den vorgenannten Gründen für geboten hält. So gab der Niedersächsische Landeswahlleiter erstmals gut 30 Jahre nach Einrichtung seiner Behörde Altakten an das zuständige Archiv ab. Aktenbestände des nationalsozialistischen sog. „Sondergerichts“ Braunschweig aus den Jahren 1939 bis 1945 befanden sich immer noch bei der Generalstaatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht bzw. bei der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Braunschweig, als sich ein Forscher darüber beschwerte, daß er zwar (im Rahmen der Benutzungsordnungen) Zugang zu den Akten des ehemaligen Reichsjustizministeriums (im Bundesarchiv), der NSDAP (im Berlin Document Center) und der Wehrmachtgerichte (in der Deutschen Dienststelle) habe, nicht aber zu den Braunschweiger Beständen.

Ein Forschungsprojekt des Seminars für Politische Wissenschaft und Politische Bildung der Technischen Universität Braunschweig zur „Polizeigeschichte Niedersachsens 1945-1951“ drohte daran zu scheitern, daß das Innenministerium seine Aktenbestände aus diesen Jahren immer noch, wenn auch im Zwischenarchiv (vgl. VIII 8.6), in eigener Zuständigkeit betreute.

Der Landesbeauftragte schlug vor: „Der gesamte Aktenbestand wird in die Bestände des Hauptstaatsarchivs eingegliedert, so daß sich die wissenschaftliche Auswertung nach der Benutzungsordnung der niedersächsischen Staatsarchive richtet und damit eine zwar formal unzureichende, jedoch immerhin datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten Rechnung tragende Rechtsgrundlage hat. Dies hätte auch den Vorteil, daß ein Archivar, der die Bestände aufbereitet hat, jedenfalls deren Inhalt kennt, die Entscheidung darüber zu treffen hätte, welche Akten problemlos vorgelegt werden können und welche nicht.“ Das Innenministerium folgte dem Vorschlag (vgl. auch 24).

Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß die im kommenden Niedersächsischen Archivgesetz (vgl. 8.1) vorgesehene Bestimmung, wonach die Behörden, Gerichte und sonstigen Stellen des Landes dem Staatsarchiv Schriftgut „spätestens 30 Jahre nach der letzten inhaltlichen Bearbeitung zur Übernahme anzubieten“ haben, künftig Abhilfe schafft, was allerdings wohl auch voraussetzt, daß die staatlichen Archive personell und räumlich in die Lage versetzt werden, die zu erwartenden Aktenberge aufzunehmen.

9. Neue Medien

9.1 Telekommunikation

„Integrated Services Digital Network“ (ISDN) wird als die neue „Zauberformel“ der Telekommunikation gehandelt. ISDN nutzt das vorhandene Netz der Telefon- und Datenleitungen, weitet aber mit Hilfe der Digitalisierung die Übertragungsmöglichkeiten aus. Die Kapazität jeder Anschlußleitung wird durch Aufteilung in zwei Kanäle verdoppelt, so daß ein ISDN-Kunde künftig zwei verschiedene Dienste (z.B. Telefonieren und Fernkopieren) gleichzeitig in Anspruch nehmen und unterschiedliche Kommunikationsformen – Sprache, Text, Daten und Bilder – nutzen kann. ISDN soll bis Ende 1993 in Niedersachsen flächendeckend verfügbar sein. Die Umstellung sämtlicher Vermittlungsstellen soll bis zum Jahr 2020 abgeschlossen sein. Die Deutsche Bundespost als Betreiber von ISDN wirbt mit den Argumenten: Qualitätsverbesserung der Übertragungsleistungen, Komfortsteigerung durch neue Dienste (z.B. Anrufwiederholung und Anklopfen), höhere Übertragungsgeschwindigkeit und neue Kommunikationsanwendungen.

Trotz der unbestreitbaren Vorteile von ISDN werden Sicherheitsmängel in der Öffentlichkeit heftig kritisiert, so etwa, daß die Verbindungsdaten (wer mit wem wann wie lange) nach Versand der Fernmelderechnung noch 80 Tage lang in einem Gebührenrechenzentrum gespeichert werden sollen, daß der Einzelgebührennachweis sämtliche Verbindungsdaten enthalten soll, und schließlich, daß dem oder der Angerufenen die Rufnummer des Anrufers oder der Anruferin angezeigt werden soll.

Die Arbeitsgruppe der Informationstechnischen Gesellschaft im Verband Deutscher Elektrotechniker hat im Jahre 1990 in einer Studie „Datenschutz im ISDN“ der Deutschen Bundespost (DBP-Telekom) Empfehlungen gegeben. Beteiligt war neben Vertretern von DBP-Telekom und der Fernmeldeindustrie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und die Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten haben das fehlende, zumindest unzureichende Daten-

schutzkonzept für die Telekommunikation mehrfach heftig kritisiert (vgl. Anlagen 6 bis 9 und 12 zu diesem Bericht). Die im Dezember 1990 vom Bundesminister für Post und Telekommunikation vorgelegten Entwürfe von Datenschutzverordnungen sind keineswegs geeignet, die Kritik auszuräumen.

9.2 ISDN-Nebenstellenanlagen

In den niedersächsischen Behörden lösen ISDN-Nebenstellenanlagen zunehmend die herkömmliche analoge Übertragungstechnik und die elektromechanische Vermittlungstechnik ab. Damit entstehen auch datenschutzrechtliche Probleme im Personalwesen, die nicht gering geachtet werden sollten. Der Arbeitskreis Medien und der Arbeitskreis Personalwesen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich eingehend damit befaßt (vgl. 15.12).

9.3 Telefon-Fernwirksystem TEMEX

Unter IX 9.3 hatte der Landesbeauftragte auf die datenschutzrechtliche Problematik des TEMEX-Dienstes hingewiesen und für das besondere Beziehungsgeflecht zwischen TEMEX-Anbietern und TEMEX-Nutzern landesgesetzliche Regelungen zur Sicherstellung datenschutzrechtlicher Mindestanforderungen gefordert. Die Landesregierung hat sich darauf zurückgezogen, daß zunächst geklärt werden müsse, ob der Bund oder die Länder zur Gesetzgebung kompetent seien. Dem Landesbeauftragten ist bisher nicht mitgeteilt worden, zu welchem Ergebnis diese Klärung geführt hat.

9.4 Telefax

Es gibt heute bundesweit 680000 Telefax-Anschlüsse. Zu beurteilen, ob es kostengünstiger ist, 4 Seiten eines Textes über Telefax zu übermitteln oder mit „normalem Brief“, ist nicht Aufgabe des Landesbeauftragten. Wohl aber sei auch hier die Anmerkung erlaubt, daß neue, schnelle Kommunikationsmittel allzu leicht dazu verführen, das, was „modern“ und technisch möglich ist, auch für erlaubt zu halten. Das kann zu Schwierigkeiten führen, die letztlich mehr Zeit und Geld kosten, als man vermeintlich eingespart hat. Als beispielsweise eine Behörde dazu überging, auch ärztliche Gutachten als Grundlage einstweiliger Unterbringungen nach § 3 des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen für psychisch Kranke und Schutzmaßnahmen (PsychKG) per Telefax zu übermitteln, mußte der Landesbeauftragte darauf hinweisen, daß bei Telefax unverschlüsselt – also offen – übermittelt wird, was mit dem (strafbewehrten) Schutz des Arztgeheimnisses unvereinbar ist.

Datenschutzrechtliche Bedenken gegen Telefax sind jedoch nicht nur dann angebracht, wenn besondere „Geheimnisse“ (Arztgeheimnis, Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis) zu beachten sind. Ist beispielsweise das Telefaxgerät, wie üblich, an zentraler Stelle leicht zugänglich installiert, so kann der Absender nicht steuern, welche Personen bei der empfangenden Stelle Kenntnis von der Fernkopie erhalten. Beim Fernkopieren ist die Wahrscheinlichkeit des unbeabsichtigten Verwählens erfahrungsgemäß größer als Fehler in der Briefanschrift. Ein falsch adressiertes Telefax wird vom Empfänger meist auch dann gelesen, wenn der Text nicht für ihn bestimmt ist. Besondere Sicherungsmaßnahmen, die bei der Versendung mit der Briefpost möglich sind, z.B. Einschreiben, sind beim Fernkopieren derzeit nicht möglich. Unbefugtes Mitlesen während der Übertra-

gung ist mit relativ einfachen technischen Hilfsmitteln möglich. Manipulationen durch den Empfänger oder einen unbefugten Dritten sind bei Telefax nicht auszuschließen und auch schon (mehrfach) entdeckt worden. Der Empfänger kann die Manipulation nicht ohne weiteres erkennen.

Ausreichende technische Vorkehrungen zur Gewährleistung des Datenschutzes sind in den gegenwärtig eingesetzten Telefax-Geräten meist nicht vorhanden. Neuere Firmenankündigungen lassen allerdings wenigstens Lösungsansätze erkennen. So bieten einige Geräte einen sog. „manuellen“ Betrieb an, mit dem zunächst eine sprachliche Verständigung mit dem angerufenen Partner zur Identifizierung erfolgt und erst danach die Übertragung betriebsbereit geschaltet wird. Personal Computer mit sog. „Fax-Karten“ speichern die übertragenen Dokumente in einem Empfangsspeicher und schließen unberechtigte Zugriffe durch Paßwort-Kontrolle aus. Die Datenschutzbeauftragten werden die weitere Entwicklung aufmerksam beobachten.

10. Personenstandsfragen

10.1 Novellierung des Personenstandsgesetzes

Die von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder wiederholt angemahnte datenschutzgerechte Novellierung des Personenstandsgesetzes (vgl. VIII 10 und IX 10.1) steht nach wie vor aus. Der Landesbeauftragte hofft, daß sie in der nunmehr begonnenen Legislaturperiode des Bundestages abgeschlossen werden kann und daß das Land Niedersachsen versuchen wird, die Entwurfsarbeiten zu beschleunigen. Hierzu besteht um so mehr Veranlassung, als die Einführung der Automation im Personenstandswesen die ohnehin schon bestehenden datenschutzrechtlichen Probleme eher noch verschärfen könnte.

10.2 Automation im Personenstandswesen

Das Innenministerium hat nach eingehender Erörterung mit dem Landesbeauftragten im November 1989 einen Runderlaß zum Einsatz von EDV-Anlagen im Standesamt den Bezirksregierungen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen zuleitet. Im wesentlichen ist in diesem Erlaß festgehalten, daß personenstandsrechtliche Vorschriften der Verwendung programmgesteuerter Textautomaten bei der Beurkundung von Personenstandsfällen und der Fertigung von Personenstandsurkunden nicht entgegenstehen. Der Drucker der hierfür benutzten ADV-Anlage muß jedoch den Anforderungen des § 49 Abs. 4 Satz 2 der Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden entsprechen. Das Speichern der Daten von Personenstandsfällen auf maschinenlesbaren Datenträgern ist im übrigen nur zulässig, soweit es der Herstellung der Einträge und der Abwicklung der Folgeaufgaben dient und damit zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist. Eine darüber hinausgehende Speicherung würde ein im Personenstandsgesetz nicht vorgesehenes weiteres Register („Drittbuch“) entstehen lassen und ist daher unzulässig.

Im Vorgriff auf eine zu erwartende gesetzliche Regelung im Rahmen der Novellierung des Personenstandsgesetzes hat das Innenministerium empfohlen, den Datensatz eines jeden Personenstandsfalls nach Abschluß der im Zusammenhang mit der Beurkundung stehenden Arbeiten (Ausdruck des Personenstandseintrags und entsprechender Urkunden, Mitteilungen an andere Stellen), spätestens jedoch einen Monat nach der Beurkundung zu löschen. Für den Schutz der gespeicherten Daten gelten die Bestimmungen des NDSG (insbesondere § 6 mit Anlage), während für die Benutzung des Datenbestandes (z.B. Erteilung von Auskünften) § 61 des Personenstandsgesetzes als vorrangige spezialgesetzliche Regelung zu beachten ist.

10.3 Eheschließungen mit Ausländern

Die Standesämter sollen nach Auffassung des Innenministeriums bei der Eheschließung von Deutschen mit Ausländern den Verlobten die Vorlage eines „Gesundheitszeugnisses“, d.h. eines ärztlichen Attestes über das Freisein von ansteckenden Krankheiten und geistigen und körperlichen Gebrechen nur dann nahelegen, wenn das Heimatrecht eines Verlobten dies vorschreibt. Voraussetzung ist außerdem, daß dem Standesbeamten ein Antrag auf Befreiung von der Beibringung des Ehefähigkeitszeugnisses nach § 10 des Ehegesetzes vorliegt. Ist hingegen ein Ehefähigkeitszeugnis beigebracht, so braucht ein Gesundheitszeugnis nicht vorgelegt zu werden.

10.4 Mitteilungen der Standesämter aus Sammelakten

Der Landesbeauftragte wurde vom Oberlandesgericht Braunschweig um gutachtliche Äußerung gebeten, ob er Mitteilungen der Standesämter aus ihren sog. Sammelakten an Nachlaßgerichte aus datenschutzrechtlicher Sicht für zulässig hält. Anlaß der Anfrage war eine Auseinandersetzung zwischen einem Standesamt und einem Nachlaßgericht, das Verwandte eines Erblassers ermitteln wollte, die als gesetzliche Erben in Betracht kämen. Die Verpflichtung des Nachlaßgerichtes zur Ermittlung von Amts wegen ergibt sich aus § 12 des Gesetzes über die Freiwillige Gerichtsbarkeit (FGG).

Der Landesbeauftragte hat die Auffassung vertreten, daß als Befugnisnorm zur Übermittlung von personenbezogenen Daten aus den Sammelakten eines Standesamts jedenfalls nicht § 10 NDSG herangezogen werden könne, wonach die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Behörden zulässig ist, „wenn sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist“. Diese Bestimmung entspreche nicht den heutigen Anforderungen an präzise gesetzliche Befugnisnormen für den Umgang mit personenbezogenen Daten. Zumindest sei sie als allgemeine Auffangsnorm nachrangig gegenüber bereichsspezifischen Regelungen des Personenstandsrechts. Das Personenstandsgesetz hat allerdings keine Regelung des hier in Frage stehenden Falles getroffen, erwähnt nicht einmal die sog. „Sammelakten“. Dies geschieht lediglich in der Dienstanweisung für die Standesbeamten (DA), die in § 48 unter eingeschränkten Bedingungen auch die Übermittlung personenbezogener Daten aus solchen Akten vorsieht. Die DA ist jedoch nur eine allgemeine Verwaltungsvorschrift, die sich nicht, wie Gesetze und Verordnungen, an den Bürger richtet. Auch sie kann daher nach Auffassung des Landesbeauftragten nicht als ausreichende Rechtsgrundlage für Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung angesehen werden (vgl. VIII 10.2). Wohl aber stellt § 12 FGG, wonach das Gericht von Amts wegen die zur Feststellung der Tatsachen erforderlichen Ermittlungen zu führen und die geeignet erscheinenden Beweise aufzunehmen hat, eine gesetzliche Befugnisnorm im Sinne des Vorstehenden dar.

Das Oberlandesgericht Braunschweig hat sich im Ergebnis der Auffassung des Landesbeauftragten angeschlossen (Beschluß vom 8. Mai 1989, ZW 137/88). § 61 des Personenstandsgesetzes regelt lediglich die Benutzung der Personenstandsbücher selbst, nicht jedoch die Einrichtung, Führung und Benutzung der Sammelakten, und komme daher als Rechtsgrundlage der umstrittenen Datenerhebung bzw. Datenübermittlung ebensowenig in Betracht wie Bestimmungen der Dienstanweisung für die Standesbeamten als Allgemeiner Verwaltungsvorschrift. Eine den Rahmen des Verfassungsgebots der Rechts- und Amtshilfe ausfüllende, mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbare Befugnisnorm für den konkreten Fall sei in § 12 FGG i.V.m. §§ 2260, 2262 BGB zu sehen. Eine unzulässige Durchbrechung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Zweckbindung, wonach die weitere Nutzung personenbezogener Daten mit dem ursprünglichen Erhebungszweck nicht unvereinbar sein darf, liege nicht vor, wenn zur gesetzlich vorgeschriebenen Ermittlung der Rechtsfolgen eines Sterbefalles die aus Anlaß eben dieses Sterbefalles bei einer anderen öffentlichen Stelle entstandenen Unterlagen ausgewertet werden.

11. Ausweis- und Meldewesen

11.1 Personalausweise und Pässe

Die Umstellung auf die neuen Personalausweise und Reisepässe hat auch zu datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten geführt. So hält es der Landesbeauftragte für unvertretbar, daß niedersächsische Behörden der Bundesdruckerei Daten übermitteln, die diese zur Herstellung der neuen Personalausweise und Pässe nicht benötigt (vgl. IX 11.1). Das Niedersächsische Innenministerium meint zwar, es handle sich um keine Datenübermittlung, da die Bundesdruckerei die Identitätspapiere im Auftrag der zuständigen Behörde erstelle, im übrigen auch die Daten nicht speichere, da ihr dies durch das Paßgesetz bzw. das Personalausweisgesetz verboten sei. Gleichwohl hat sich das Innenministerium gegenüber dem Bundesminister des Innern dafür eingesetzt, in Zusammenarbeit mit der Bundesdruckerei eine datenschutzgerechtere Lösung zu finden.

In Kürze zu erwarten ist ein überfälliger Erlaß des Innenministeriums, der klarstellt, daß entsprechend der Rechtsauffassung des Landesbeauftragten (vgl. IX 11.1) nur solche Bedienstete um Einsichtnahme in das Personalausweis- und Paßregister gemäß § 2 b des Personalausweisgesetzes bzw. § 22 Abs. 3 des Paßgesetzes ersuchen dürfen, die vom Behördenleiter hierzu besonders ermächtigt worden sind.

Eine weitere datenschutzrechtliche Problematik hat sich daraus ergeben, daß private Firmen den Gemeinden die (teilweise aus Raumnot dringend erforderliche) Mikroverfilmung der Antragsunterlagen für Personalausweise und Reisepässe angeboten haben. Der Landesbeauftragte ist mit den Datenschutzbeauftragten der anderen Länder und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz der Auffassung, daß private Auftragnehmer wohl kaum die nach Datenschutzrecht erforderlichen Sicherheitsauflagen erfüllen könnten, im übrigen in den einschlägigen Rechtsvorschriften eine Auftragsdatenverarbeitung durch private Stellen zur Unterstützung der Führung der Register mit Hilfe von Mikrofilm oder Mikrofilmen nicht vorgesehen und daher datenschutzrechtlich nicht unbedenklich ist. Einer Umfrage des Niedersächsischen Innenministeriums zufolge sind allerdings nur wenige Gemeinden an den Angeboten der Firmen interessiert. Die meisten Gemeinden ziehen die Eigenverfilmung vor. Im übrigen orientiert man sich an den Vorgaben des Landesbeauftragten (vgl. IX 5.6).

11.2 Melderechtsrahmengesetz

Zu der beabsichtigten Abschaffung der umstrittenen Krankenhaus- und Hotelmeldepflicht im Melderechtsrahmengesetz, die von den Datenschutzbeauftragten seit langem gefordert wird (vgl. Anlage 16 zu diesem Bericht), ist es noch nicht gekommen.

11.3 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Meldegesetz

Mit Runderlaß vom 14. Februar 1989 hat das Innenministerium Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Meldegesetz (NMG) erlassen (Nds. MBl. S. 502). Vorschläge des Landesbeauftragten sind berücksichtigt worden. So ist klargestellt worden, daß Beherbergungsstätten Meldescheine den Sicherheitsbehörden nicht zu überbringen brauchen und daß abgeholte Meldescheine von den Sicherheitsbehörden zurückzugeben sind. Wird Auskunft über gespeicherte Daten am Bildschirm gegeben, so ist sicherzustellen, daß der Auskunftsuchende nur die zu seiner Person gespeicherten Daten zur Kenntnis nehmen kann.

Klargestellt wird durch den Runderlaß auch, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, soweit sie rückständige Gebühren im Verwaltungszwangverfahren Beitreiben, als Behörden im Sinne des § 29 NMG anzusehen sind und ihnen sowie der Gebühreneinzugszentrale (GEZ), derer sie sich bedienen, die zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten aus dem Melderegister übermittelt werden dürfen.

11.4 Melderegister

Das Niedersächsische Meldegesetz bestimmt präzise und abschließend, welche einzelnen Daten im Melderegister enthalten sein dürfen. Gleichwohl gehen dem Landesbeauftragten immer wieder Anfragen von Behörden zu, ob es „nicht ein bißchen mehr sein dürfe“. So wollte ein Landkreis illegal errichtete Gebäude, in denen noch einige alte Menschen ihren Lebensabend verbringen, erst nach deren Tod abreißen lassen. Er bat die Meldebehörde, in die Meldedatei einen Hinweis aufzunehmen, wonach der Landkreis bei der Aufgabe der Wohnnutzung zu unterrichten ist. Das Datum „Aufgabe der Wohnnutzung“ ist im Datenkatalog des § 22 NMG jedoch nicht vorgesehen, die Speicherung also unzulässig (vgl. auch 24).

11.5 Melderegisterauskünfte

Obwohl das Niedersächsische Meldegesetz präzise Regelungen über Melderegisterauskünfte enthält, gehen dem Landesbeauftragten auch hierzu immer wieder Anfragen von Behörden und Beschwerden von Bürgern zu.

So beklagten sich Bürger erneut darüber, daß Meldeämter – vor Wahlen – Adressenlisten an politische Parteien weitergegeben hatten. Der Landesbeauftragte mußte – wie schon in den Vorjahren (vgl. IX 11.8) – darauf hinweisen, daß diese Datenübermittlung gemäß § 34 NMG zulässig ist, die Bürgerinnen und Bürger jedoch ein Widerspruchsrecht haben. Benutzen Meldebehörden Erklärungs-

drucke, mit denen Bürger der Übermittlung ihrer Daten gemäß § 34 NMG widersprechen können, so müssen die Formulare natürlich den melderechtlichen Bestimmungen entsprechen. Hiernach ist es unzulässig, die Widersprüche auf die Weitergabe von Daten an „Parteien und Wählergruppen“ (statt an „Träger von Wahlvorschlägen“, vgl. IX 11.8) zu beschränken.

Aus anderen Bundesländern ist bekannt geworden, daß eine Partei die erhaltenen Anschriften dazu benutzt hat, zum Abonnement bestimmter Zeitungen aufzurufen und Mitgliederwerbung zu betreiben. Ein solches Vorgehen ist nach Auffassung des Landesbeauftragten und des Niedersächsischen Innenministeriums vom gesetzlich anerkannten Zweck der Wahlwerbung nicht mehr gedeckt und eine Ordnungswidrigkeit, die nach § 37 NMG von der Gemeinde geahndet werden kann.

Gruppenauskünfte über eine Vielzahl von Personen dürfen nach § 33 NMG nur erteilt werden, soweit sie im öffentlichen Interesse liegen. Darunter ist vor allem das Interesse der Allgemeinheit im Unterschied zum Individualinteresse einzelner Personen oder Personengruppen zu verstehen. Als Empfänger von Gruppenauskünften kommen Markt- und Meinungsforschungsinstitute, private Forschungseinrichtungen, Wohlfahrtsverbände oder caritative Einrichtungen in Betracht, wobei der Verwendungszweck entscheidend ist. Kommerzielle Interessen können zwar ein berechtigtes Interesse begründen, in der Regel aber kein öffentliches Interesse. Fraglich ist danach, ob dem Eigentümer eines Miethauses eine Gruppenauskunft über die Personen gegeben werden darf, die im Melderegister als in seinem Hause wohnend registriert sind. An sich dürfte davon auszugehen sein, daß hier das Individualinteresse an der Gruppenauskunft überwiegt. Andererseits obliegen dem Wohnungsgeber nach §§ 12 und 13 NMG melderechtliche Mitwirkungspflichten (vgl. 11.7), so daß die Gruppenauskunft an den Vermieter auch der Richtigkeit des Melderegisters, mithin dem öffentlichen Interesse der Allgemeinheit zugute käme.

Die Frage wird im Kreis der Melderechtsreferenten der Innenministerien noch erörtert.

Sammelauskünfte nach § 33 Abs. 1 Satz 2 NMG im manuellen, aber auch im automatisierten (ausgenommen Online) Verfahren, z.B. an „Großkunden“ wie Inkasso-Büros oder Versicherungen, halten die Melderechtsreferenten für zulässig. Der Landesbeauftragte teilt diese Auffassung, sofern die einzelnen Personen ausreichend identifiziert sind, wozu auch die Angabe der Anschrift gehört. Nach Nr. 33.2 der Verwaltungsvorschriften zum NMG (vgl. 11.3) sind Sammelauskünfte allerdings zu verweigern, wenn im Einzelfall eine mißbräuchliche Anwendung des Sammelauskunftsverfahrens anzunehmen ist.

11.6 Regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden

Auf Veranlassung des Landesbeauftragten, dem hierzu zahlreiche Eingaben und Beschwerden vorlagen, hat das Niedersächsische Innenministerium mit Rund-erlaß vom 10. Juli 1990 (Nds. MBl. S. 870) ergänzende Regelungen zu § 12 der Niedersächsischen Verordnung über regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden getroffen. Danach sind die Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen in bestimmten Fällen nicht erst mit der routinemäßigen (monatlichen) Übermittlung zu informieren, sondern sofort, beispielsweise bei Übermittlungssperren nach § 35 NMG. Die Anordnung des Innenministeriums dient besonders dem besseren Schutz des Adoptionsgeheimnisses (vgl. 5.4) während eines Adoptions-Pflegeverhältnisses. In diesem Zusammenhang wird betont, daß nach der Adoption eines minderjährigen Kindes das Adoptionsgeheimnis am besten dadurch zu gewährleisten ist, daß sämtliche Daten, die die Tatsache der Adoption aufdecken könnten, gelöscht werden.

Der Runderlaß schreibt auf Vorschlag des Landesbeauftragten aus gegebenem Anlaß auch vor, daß die Meldeämter dem Schulamt für jedes neue Schuljahr neue Schulanfängerlisten auszuhändigen haben, in die deutliche Hinweise auf bestehende Auskunftssperren aufzunehmen sind und denen folgender allgemeiner Hinweis vorangestellt werden sollte: „Diese Liste ist nur für Zwecke der Einschulung bestimmt. Sie ist daher nach Abschluß der Einschulung sofort zu vernichten. Neue Listen werden rechtzeitig vor Beginn der nächsten Einschulung übermittelt. Hinweise auf Auskunftssperren beim Namen eines Kindes bedeuten möglicherweise, daß hier ein Pflegschaftsverhältnis mit dem Ziel der Adoption besteht. Zum Schutz des Adoptionsgeheimnisses dürfen Kinder mit solchen Hinweisen bis zum Beginn des Schulbesuches weder direkt angeschrieben noch über sie Auskünfte unter ihrem Namen erteilt noch ihre Namen in irgendeinem Zusammenhang veröffentlicht werden.“

11.7 Melderechtliche Pflichten des Wohnungsgebers

Durch eine kleine Anfrage einer Abgeordneten wurde bekannt, daß ein Ordnungsamt einen Vermieter unter Hinweis auf § 12 Abs. 2 NMG auf seine Pflicht als Wohnungsgeber aufmerksam gemacht hatte, eventuelle Unrichtigkeiten in den Angaben seines Mieters anzuzeigen, was nach Ansicht des Ordnungsamtes bedeutete, daß der Vermieter Auskunft darüber zu erteilen hätte, ob der Mieter das vermietete Zimmer tatsächlich täglich bewohnt und dort auch übernachtet. Der Landesbeauftragte ist im Einvernehmen mit dem Innenministerium (vgl. LT-Drs 11/5216) der Auffassung, daß es nicht zu den Pflichten des Wohnungsgebers gehört, zu überwachen, ob ein Mieter sein Zimmer oder seine Wohnung täglich bewohnt und dort auch übernachtet. Die Forderung des Ordnungsamtes war daher unzulässig. Allerdings wäre die Frage nicht zu beanstanden gewesen, ob das Zimmer von dem Mieter auch tatsächlich bewohnt wird (vgl. Nr. 9.1 der Verwaltungsvorschriften zum NMG).

11.8 Wehrpflichtige

In einem Entwurf des Bundesministers der Verteidigung zur Novellierung des Wehrpflichtgesetzes ist vorgesehen, daß den Melderegistern Daten entnommen werden dürfen, die für die Erfassung der Wehrpflichtigen und deren Unterrichtung über die bevorstehende Erfassung benötigt werden. Welche Daten dies im einzelnen sein sollen, ist dem vorgesehenen Gesetzestext nicht zu entnehmen, sondern lediglich dessen Begründung. Der Landesbeauftragte hat sich gegenüber dem Niedersächsischen Innenministerium für eine normenklare Regelung ausgesprochen (vgl. auch 3.3).

11.9 Archivierung von Meldedaten

Meldedaten verstorbener oder abgemeldeter Personen dürfen vor Ablauf der in § 26 Abs. 2 NMG vorgeschriebenen Frist von 50 Jahren selbst dann nicht dem Archiv der Gemeinde (vgl. 8.3) übergeben werden, wenn dort sichergestellt wäre, daß die Unterlagen gesondert aufbewahrt und vor Ablauf der vorgenannten Frist nur im Rahmen des § 26 NMG genutzt werden. Zwischen dem Landesbeauftragten und dem Innenministerium besteht Einvernehmen darüber, daß sich dies zwingend aus der vorgenannten Bestimmung ergibt.

12. Polizei

12.1 Novellierung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Das Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist immer noch nicht novelliert. Der Landesbeauftragte verweist auf seine kritischen Bemerkungen unter IX 12.1 und fordert mit Nachdruck, daß nun endlich angemessene Rechtsgrundlagen für die polizeiliche Informationsverarbeitung geschaffen werden. Er macht darauf aufmerksam, daß der „Übergangsbonus“ weitere Verzögerungen nicht erlaubt. Falls die Novellierung nicht unverzüglich in Angriff genommen und zum Abschluß gebracht wird, ist die Tätigkeit der Polizei in weiten Bereichen in Frage gestellt.

12.2 Bundeskriminalamt

Der Entwurf eines Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten, das das derzeit geltende Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalamtes aus dem Jahre 1973 ablösen soll, sieht Bestimmungen vor, die sich teilweise mit dem Regelungsbereich anderer Gesetze (z.B. des Strafverfahrensänderungsgesetzes, vgl. 31.1) überschneiden und landespolizeirechtliche Bestimmungen teilweise aushöhlen würden. Die vorgesehene Zentralisierung verschiedener polizeilicher Aufgaben, darunter der Bekämpfung von „Straftaten von sonst erheblicher Bedeutung“, würde das Bundeskriminalamt zu einer allmächtigen Bundesbehörde machen, deren Tätigkeit kaum noch vom verfassungsrechtlichen Kompetenzrahmen der Art. 87 Abs. 1 Satz 2 und 73 Abs. 2 Nr. 10 a GG gedeckt sein dürfte. Den vorgesehenen Normen über die Datenspeicherung durch das Bundeskriminalamt fehlt es an der notwendigen Klarheit hinsichtlich der Art, des Umfangs, der Zweckdifferenzierung und -bindung der jeweiligen Verarbeitung. Die Vorschrift über die Verarbeitung personenbezogener Daten von Zeugen, Opfern, Kontakt- und Begleitpersonen ist zu vage. Die Speicherung auf Vorrat sog. „sonstiger Personen“ wird ohne jegliche Verbindung zu bereits begangenen Taten bzw. bekannten Tatverdächtigen zugelassen und ist daher als unverhältnismäßig abzulehnen. Bei den Regelungen zur Datenübermittlung im innerstaatlichen Bereich sind nähere Differenzierungen hinsichtlich der Art der Daten, der betroffenen Personenkreise und der Übermittlungszwecke erforderlich. Auch bedarf das vorgesehene automatisierte Übermittlungsverfahren präziser Regelungen über den Umfang und Zweck der Übermittlungen. Ungeklärt ist schließlich das Verhältnis zum vorgesehenen polizeilichen Informationssystem.

12.3 Schengener Informationssystem

Die Regierungen Frankreichs, der Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland haben am 19. Juni 1990 zum Schengener Abkommen von 1985 über den schrittweisen Abbau der Grenzen zwischen ihren Ländern ein Zusatzübereinkommen vereinbart, wonach ein gemeinsames automatisiertes Fahndungs-Informationssystem, das sog. Schengener Informationssystem, errichtet und die Zusammenarbeit der Polizeibehörden der Vertragsstaaten verstärkt werden soll. Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, Datenschutzvorschriften entsprechend den Grundsätzen der Europäischen Datenschutzkonvention (vgl. VII Anlage 1) zu erlassen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat in einer Entschließung vom 26. Oktober

1989 (vgl. Anlage 13 zu diesem Bericht) betont, daß der Datenaustausch unzulässig ist, solange nicht die einzelnen Vertragsstaaten ihre vorgenannte Verpflichtung erfüllt haben. Der Landesbeauftragte macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, daß beispielsweise für die im Schengener Zusatzübereinkommen vorgesehene polizeiliche Beobachtung bislang weder in der StPO noch im Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung eine hinreichende gesetzliche Regelung getroffen worden ist.

12.4 Bild- und Tonaufzeichnungen der Polizei

Mit dem Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9. Juni 1989 (BGBl. I S. 1059) sind in das Versammlungsgesetz (VersammlG) Bestimmungen aufgenommen worden, nach denen die Polizei unter bestimmten Voraussetzungen u.a. Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen anfertigen darf (§§ 12a, 19a VersammlG). Die Unterlagen sind nach Beendigung der öffentlichen Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu vernichten, soweit sie nicht für Zwecke der Strafverfolgung oder im Einzelfall zur Gefahrenabwehr benötigt werden.

Fraglich ist, ob diese Bestimmungen auch sog. Übersichtsaufnahmen von Demonstrationen rechtfertigen, die beispielsweise für Schulungszwecke oder zur Einsatzdokumentation hergestellt werden. Auch solche Aufnahmen stellen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und in das Recht auf Versammlungsfreiheit dar. Das Versammlungsgesetz dürfte den Zugriff auf das allgemeine Polizeirecht sperren (vgl. Götz und Riegel, NVwZ 1990, S. 112 und 745; vgl. auch OVG Bremen, Urteil vom 24. April 1990, NVwZ 1990, S. 1189).

Während einige Länder, wie Hessen oder Nordrhein-Westfalen, in ihren Polizeigesetzen bereichsspezifische Datenerhebungsbefugnisse der Polizei für Bild- und Tonaufzeichnungen bei oder in Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen (z.B. bei Fußballspielen in Stadien), geschaffen haben, beruft sich die niedersächsische Polizei immer noch auf allgemeine polizeiliche Bestimmungen und Vorschriften der StPO.

Auch die Installation von Videokameras in Fußgängertunnels oder an Verkehrsknotenpunkten ist nicht unproblematisch. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt selbstverständlich auch das Recht, selbst zu bestimmen, ob man sich zu einer bestimmten Zeit, an einem bestimmten Ort und in einer bestimmten Weise bildlich aufzeichnen läßt. Dieses Recht ausdrücklich beschränkende Regelungen zum Einsatz von Videokameras im vorgenannten Rahmen gibt es nicht. Verlangt die Sicherheitslage z.B. im Bereich einer Fußgängerunterführung im Interesse von Leib und Leben der Passanten zwingend die Einrichtung einer Kamera-Überwachung, so muß sich der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung zumindest im Rahmen der Verhältnismäßigkeit halten. Dabei sind um so höhere Anforderungen an die Gefahrenlage zu stellen, je intensiver in das Persönlichkeitsrecht eingegriffen wird. Zusätzlich muß geprüft werden, welche Regelungen zur Aufzeichnungs- und Aufbewahrungsdauer, aber auch zur Verwendung der aufgezeichneten Informationen und zur sicheren Aufbewahrung während der Aufzeichnung erforderlich sind. Aufzeichnungen sollten nur auf wenige Stunden befristet vorgenommen und fortlaufend durch

Neuaufzeichnungen wieder gelöscht werden. Kommt es zu einer Straftat, so ist das Band sofort zu sichern und unverzüglich den Strafverfolgungsbehörden zu übergeben. Eine anderweitige Verwendung der Aufzeichnungen muß ausgeschlossen werden.

12.5 Erkennungsdienstliche Behandlung

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 27. Januar 1988 (6 VG A 1-9/87), das die von der Polizei bei einer Razzia am 1. Dezember 1986 im Göttinger Jugendzentrum getroffenen erkennungsdienstlichen Maßnahmen als rechtswidrig erachtete (vgl. VIII 12.2), ist am 16. März 1989 durch das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg (12 OVG A 51/88) bestätigt worden. Uneinheitlich ist die Rechtsprechung zur Anerkennung von Ansprüchen erkennungsdienstlich Behandelte auf Löschung ihrer Daten (z.B. Fingerabdrücke, Lichtbilder). Zwar hat u.a. das Verwaltungsgericht Hannover in einem noch nicht rechtskräftigen Urteil vom 25. September 1989 (10 VG A 105/86) die Ansicht vertreten, daß ein Löschananspruch nach § 14 Abs. 3 Satz 2 NDSG bestehe, da es für die erkennungsdienstliche Behandlung überhaupt an einer ausreichenden Rechtsgrundlage fehle. Andere Gerichte, so das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg in einem Beschluß vom 2. April 1990 (12 M 13/90), halten hingegen § 81 b 2. Alternative StPO für eine ausreichende und verfassungskonforme Rechtsgrundlage.

12.6 Protokollierungen in POLAS und INPOL

Das Innenministerium ist dem Vorschlag des Landesbeauftragten (vgl. IX 12.5) gefolgt, die Protokolldaten über Abfragen aus den polizeilichen automatisierten Informationssystemen POLAS und INPOL früher als bisher, nämlich am Ende des Kalenderjahres, zu löschen, das dem Jahr des Beginns der Speicherung folgt. Die Protokollierung wird wie bisher Benutzer-Terminal, Tag und Uhrzeit der Abfrage, Namen des Abgefragten und Abfrage-Code umfassen. Zusätzlich werden künftig auch der Abfragegrund und der Abfrageveranlasser protokolliert. Einzelheiten der Neuregelung sollen in Abstimmung mit dem Landesbeauftragten festgelegt werden.

Der Landesbeauftragte erneuert seine Bedenken gegen die Verwertung der Protokolldaten zu kriminalistischen Zwecken, die eine Fremdnutzung der zu Zwecken der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung und zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebes der Datenverarbeitungsanlagen angelegten Protokolldatei darstellt und daher allenfalls aufgrund einer präzisen bereichsspezifischen Rechtsnorm zulässig wäre, die es nicht gibt. Die bisherige Praxis, unter besonderen Voraussetzungen (Schwerstkriminalität, Genehmigung des Behördenleiters, Dokumentation der Auswahlen) eine Zweckdurchbrechung zuzulassen, wird übergangsweise mitgetragen, sofern diese Restriktionen in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.

Der Landesbeauftragte fordert im übrigen eine Erhöhung der Kontrolldichte zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Abfragen, in die sowohl der Datenschutzbeauftragte des Landeskriminalamtes als auch der Landesbeauftragte selbst mit einbezogen werden sollten.

12.7 Verarbeitung von Massendaten (DAMASKUS)

Unter IX 12.7 hat der Landesbeauftragte das automatisierte polizeiliche Such- und Sortierverfahren zur Massenauswertung von Daten (DAMASKUS) datenschutzrechtlich bewertet. Eine in der Berichtszeit erneut von der Polizei durchgeführte automatisierte Massendatenverarbeitung, bei der ein von einer Privat-

firma dem Landeskriminalamt übermitteltes, Personaldaten enthaltendes Magnetband mit der POLAS-Datenbank (Fahndung, Kriminalaktenindex, Haftdatei, Erkennungsdienstliche Daten) abgeglichen wurde, gab dem Landesbeauftragten Anlaß, nochmals deutlich zu machen, daß mit dieser Form der automatisierten Massendatenverarbeitung in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zahlreicher unverdächtigter Bürger eingegriffen wird, ohne daß eine bereichsspezifische gesetzliche Regelung dies gestattet oder die Betroffenen in die Überprüfung eingewilligt hätten. Da es im konkreten Fall lediglich um die Aufklärung eines Vergehens ging, stellte sich darüber hinaus die Frage der Verhältnismäßigkeit. Der Landesbeauftragte hält an seiner Forderung fest, in der Übergangszeit bis zur gesetzlichen Regelung die Anwendung solcher Massenauswertungen wenigstens auf schwerwiegende Fälle zu begrenzen.

12.8 Kriminalakten

Bereits im Jahre 1986 hatte der Landesbeauftragte mit der Überprüfung von Kriminalakten vor Ort begonnen (vgl. VIII 12.9 und IX 12.9), die in den Berichtsjahren fortgesetzt wurde. Auch die neuen Prüfungen zeigten, daß in vielen Kriminalakten noch die Rückmeldung der Staatsanwaltschaft über den Ausgang des Verfahrens fehlt und manchmal auch kein Vermerk des Sachbearbeiters den aktuellen Stand erkennen läßt. Deutliche Verbesserungen zeigten sich allerdings bei den seit Beginn des Jahres 1989 verarbeiteten Fällen mit dem neu eingeführten Vordruck über die Mitteilung über den Ausgang des Verfahrens (vgl. 31.4). Der Landesbeauftragte hat gefordert, daß die Altfälle, bei denen die Rückmeldungen der Staatsanwaltschaft noch nicht den Akten beigelegt sind, im Rahmen der personellen Möglichkeiten schrittweise aktualisiert werden.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht unbefriedigend war auch die in mehrfacher Hinsicht unsichere Handhabung der Aussonderungsfrist. Vergleichbare einfache Diebstahlsfälle waren – ohne daß erkennbare Unterschiede bei Tat und Tätern vorlagen – mit verschiedenen Fristen (3, 5 oder 10 Jahren) versehen. Demgegenüber waren schwerwiegendere Vorwürfe mit dreijähriger Frist versehen. Werden in eine aus anderen Gründen angelegte Kriminalakte Unterlagen über eine Verkehrsstraftat aufgenommen und ist daher die Aussonderungsfrist neu festzusetzen, so gibt es erkennbare Schwierigkeiten. Allerdings muß eingeräumt werden, daß die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (Ziffer 2.4 i.V.m. 1.1 der Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen, KpS) kaum Entscheidungskriterien enthalten.

Unterschiedlich war auch der Zeitpunkt der Fristsetzung bei Kriminalakten von mehrfach Verdächtigten/Beteiligten. Teilweise wurde die Frist bei Neuzugang von Erkenntnissen neu festgesetzt, teilweise blieb es bei der zuerst verfügbaren Frist, wobei offen blieb, ob sie nach Einschätzung des Sachbearbeiters unverändert bleiben oder später bei Ablauf der früher festgesetzten Aussonderungsfrist verlängert werden sollte.

Positiv wertet der Landesbeauftragte die in anderen Fällen erkennbare Tendenz, sich bei der Aussonderungsfrist nicht ausschließlich am oberen Rahmen (10 Jahre) zu orientieren, sondern tat- und tätergerechte Abstufungen vorzunehmen.

Bei Beratungen mit dem Innenministerium über die Neufassung der Richtlinien über die Führung von Kriminalakten hat der Landesbeauftragte seine datenschutzrechtlichen Vorstellungen vorgebracht und gefordert, daß die von ihm bei Kriminalaktenprüfungen festgestellten Mängel durch die künftigen Regelungen von vornherein unterbunden werden und seine Vorschläge (vgl. auch VIII 12.9 und IX 12.9) in der Neufassung der Richtlinien Berücksichtigung finden.

Ansprüche des Betroffenen auf Auskunft über die in Kriminalakten gesammelten Informationen bestehen nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 1990 (1 C 29/86; NJW 1990, S. 2765) nur in engem Rahmen, da das staatliche Geheimhaltungsinteresse in der Regel Vorrang vor dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung habe. Die Ermessensprüfung fällt so zu Lasten des Betroffenen aus (vgl. 14.3). Im übrigen ist nach Ansicht des Gerichts die allgemeine polizeiliche Aufgabennorm eine hinreichende Rechtsgrundlage zur Führung von Kriminalakten – eine Auffassung, die mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar sein dürfte (vgl. Simitis/Fuckner, NJW 1990, S. 2713 ff., 2715).

12.9 Rahmenrichtlinien für den Kriminalaktennachweis

Der Kriminalaktennachweis (KAN) ist ein Verzeichnis der Kriminalakten über Verbrechen, die in § 100 a StPO genannten Vergehen und andere überregional bedeutsame Straftaten und Teil von INPOL-Bund, d.h. einer bundesweit – bei entsprechender Nutzungsberechtigung zugriffsfähigen Datei (vgl. VIII 12.9). Seit dem 1. März 1990 gelten neue Rahmenrichtlinien der Innenminister für die gemeinsame Führung des KAN durch die Polizeidienststellen in Bund und Ländern. Die Kriterien, nach denen eine Kriminalakte zugeordnet und damit die Person, für die die Akte angelegt wird, „klassifiziert“ wird, sind nunmehr bundeseinheitlich festgelegt. Die Richtlinien regeln im übrigen die Erfassung in den KAN, Abfragen aus KAN sowie die Dauer der Einstellung der Akte in den KAN, die sich nach den KpS-Richtlinien richtet. Als datenschutzrechtlicher Fortschritt kann die Regelung betrachtet werden, daß im KAN die Aussonderungsfrist automatisch überwacht wird. Die aktenführenden Polizeidienststellen werden drei Monate vor Fristablauf benachrichtigt. Die Löschung aus dem KAN erfolgt automatisch bei Fristablauf oder manuell bei Wegfall der Voraussetzungen für die Einstellung in den KAN.

Der Landesbeauftragte begrüßt die vorgenannte Regelung als datenschutzrechtlichen Fortschritt, besteht aber weiter darauf, daß informationelle Eingriffe, die so tief gehen wie die bundesweite Speicherung in ein polizeiliches Informationssystem, einer gesetzlichen Regelung bedürfen.

12.10 Lichtbildnachweis

Die seit Jahren vom Landesbeauftragten geforderte Regelung eines landesweit einheitlichen Lichtbildnachweises (vgl. VIII 12.12, IX 12.10) ist im Entwurf der neuen niedersächsischen Richtlinien über die Führung von Kriminalakten (vgl. 12.8) nunmehr endlich vorgesehen. Im Lichtbildnachweis sollen die Anzahl und die Art der erstellten Bilder und deren Verbleib bzw. Vernichtung dokumentiert werden.

12.11 Auskünfte aus Spurendokumentationssystemen

Unter IX 12.2 hatte der Landesbeauftragte auf gerichtliche Entscheidungen hingewiesen, die der Polizei gegenüber Bürgern, die in Spurendokumentationssystemen (SPUDOK) erfaßt sind, ein Auskunftsverweigerungsrecht zugestanden. Zwischenzeitlich liegen jedoch auch Gerichtsentscheidungen vor, wonach die Polizei zur Auskunftserteilung verpflichtet ist. Obergerichtliche Entscheidungen sind bislang nicht ergangen.

Der Landesbeauftragte hat das Innenministerium anhand vorliegender SPUDOK-Errichtungsanordnungen nochmals aufgefordert, bei Datenspeicherungen stärker zwischen Beschuldigten/Tatverdächtigen einerseits und Kontaktpersonen/anderen Personen andererseits sowie Zeugen/Hinweisgebern zu differenzieren.

12.12 Polizeiliche Zeugenvernehmung

Ein zwischen Innenministerium, Justizministerium und Landesbeauftragtem abgestimmter landeseinheitlicher Vordruck „Zeugenvernehmung“ ist ab 1. September 1989 landesweit eingeführt worden. Damit haben die jahrelangen Bemühungen des Landesbeauftragten (vgl. VIII 12.14, IX 12.14) endlich Erfolg gehabt.

Der nachstehend geschilderte Fall mag die datenschutzrechtlichen Probleme, die bei der Zeugenvernehmung entstehen können, exemplarisch verdeutlichen und zugleich erneut belegen, wie wichtig eine ordentliche Führung von Kriminalakten ist. Zu Beginn einer Zeugenvernehmung teilte der Zeuge dem Polizeibeamten von sich aus mit, er sei früher bereits als Beschuldigter polizeilich in Erscheinung getreten. Daraufhin wurden ihm ein von der Staatsanwaltschaft eingestelltes Ermittlungsverfahren aus dem Jahre 1970 und ein Verfahren aus dem Jahre 1980, dessen Ausgang in der Kriminalakte nicht vermerkt war, vorgehalten. Dies wurde in den Vernehmungsunterlagen festgehalten, mit der Folge, daß Dritte im Rahmen einer ihnen gewährten Akteneinsicht aus den Vernehmungsunterlagen Kenntnis von den Verfahren aus den Jahren 1970 und 1980 erhalten würden, was datenschutzrechtlich als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu werten wäre. Der Landesbeauftragte wies darauf hin, daß es in der polizeilichen Praxis weder üblich noch durch eine Bestimmung in der Strafprozeßordnung gedeckt sei, Zeugen bei der polizeilichen Vernehmung nach ihren Vorstrafen zu befragen. Klärungsbedürftig erschien ihm auch, weshalb die Personalien des Zeugen vor seiner Vernehmung mit dem polizeieigenen EDV-System abgeglichen worden waren. Daneben ergaben sich Fragen zur Führung der Kriminalakte des Zeugen, in der eine kurzfristige Freiheitsstrafe aus dem Jahre 1963 vermerkt und Hinweise auf mögliche kleinere Vergehen in den Jahren 1970, 1971, 1978 und 1980 enthalten waren, zum Teil jedoch ohne Angaben über den Ausgang der polizeilichen Ermittlungen. 1980 hätte für die Kriminalakte eine 10jährige Aussonderungsfrist festgesetzt werden müssen, so daß die Akte 1990 ausgesondert worden wäre. Da aber die Festsetzung statt im Jahre 1980 erst im Jahre 1982 erfolgte und dabei routinemäßig (10 Jahre) eine Aussonderung im Jahre 1992 festgesetzt wurde, wäre die Akte zwei Jahre länger aufbewahrt worden als an sich zulässig. Der Landesbeauftragte sorgte dafür, daß die kriminalpolizeilichen Unterlagen des Petenten vernichtet bzw. gelöscht wurden. Darüber hinaus konnte er die Staatsanwaltschaft dazu bewegen, die für den Beschwerdeführer nachteiligen Passagen über die Ermittlungsverfahren in den polizeilichen Zeugenvernehmungsunterlagen für Einsichtnehmende unleserlich zu machen.

12.13 Polizeiliche Kriminalstatistik

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) ist ein kriminalpolizeiliches Führungsinstrument, das u.a. als Massenstatistik der Beobachtung der Kriminalitätsentwicklung in bestimmten Zeiträumen und Regionen dienen soll, als Tatermittlungsstatistik Erkenntnisse für die repressive und präventive polizeiliche Verbrechensbekämpfung ermöglichen soll und als Planungsinstrument kriminaltaktische und -strategische organisatorische und personelle Entscheidungshilfen liefern soll.

Die Statistikdaten werden von den Polizeidienststellen aus den Ermittlungsvorgängen personenbezogen erhoben und zusammen mit anderen, für die Statistik nicht benötigten Daten, die der repressiven Verbrechensbekämpfung dienen könnten, in einen Erfassungsbeleg eingetragen. Die Belegdaten werden im Landeskriminalamt erfaßt und personenbezogen in einer PKS-Datei gespeichert.

Die PKS ist somit eine Landesstatistik, bei der personenbezogene Daten aus Verwaltungsvorgängen erfaßt werden. Gemäß § 3 Abs. 1 des Niedersächsischen Statistikgesetzes darf eine solche Statistik nur aufgrund einer Rechtsvorschrift erstellt werden. Entgegen einer vom Innenministerium zunächst vertretenen Auffassung kommt § 3 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 5 des Bundeskriminalamtgesetzes als Rechtsgrundlage nicht in Betracht, da diese Bestimmung lediglich eine Aufgabe zuweist, nicht jedoch eine normenklare Befugnisnorm für die Erhebung personenbezogener Daten mit erheblichem Eingriffscharakter ist. Im übrigen gehen die in der PKS gesammelten Daten über die Anforderungen der Bundesstatistik hinaus. Den verfassungsrechtlichen Bedenken des Landesbeauftragten gegen eine Verwendung der Statistikdaten zu Zwecken repressiver Verbrechensbekämpfung will das Innenministerium durch eine getrennte Speicherung der erhobenen Daten in einer Statistik- und einer Straftaten-/Straftäter-Datei entsprechen. Es hat im übrigen zugesagt, sich schnellstmöglich um die Schaffung ausreichender landesgesetzlicher Grundlagen für polizeiliche Sekundärstatistiken zu bemühen.

13. Ausländerangelegenheiten

13.1 Novellierung des Ausländergesetzes

Das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354) hat ein neues Ausländergesetz geschaffen, das, teilweise unter Einschränkung des Sozialgeheimnisses und in Kollision zu Vorschriften des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (vgl. 22.1), auch einige bereichsspezifische Regelungen des Umgangs mit personenbezogenen Daten enthält. Es sieht eine Vielzahl von Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen gegenüber den Ausländerbehörden vor, ohne allerdings präzise zu definieren, welche öffentlichen Stellen gemeint sind. Offensichtlich sind die Unklarheiten des Gesetzes der Anlaß dafür gewesen, daß beispielsweise die Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg schon wenige Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes anderen Fachbehörden „Hinweise“ zur Interpretation der Übermittlungspflichten geben mußte. Ebenso liegt dem Landesbeauftragten bereits eine Anfrage der Arbeitsgemeinschaft Kommunaler Ausländervertretungen Niedersachsen vor, ob jetzt etwa auch die Mitarbeiter der Geschäftsstellen der Ausländerbeiräte als Vertrauenspersonen der Ausländer in den niedersächsischen Gemeinden verpflichtet sein sollen, die ihnen anvertrauten, teilweise sensiblen Informationen der von ihnen Betreuten an die Ausländerbehörde weiterzugeben.

Es bedarf keiner besonderen Weitsicht vorherzusagen, daß derartige, Unsicherheit zeigende Anfragen sich angesichts der Fülle der im Gesetz vorgesehenen Informationsflüsse in Zukunft häufen werden. So sieht das Gesetz beispielsweise Datenübermittlungen in jedem Fall vor, in dem gegen einen Ausländer oder eine Ausländerin ein Bußgeldverfahren(!) eingeleitet(!) wird. Das im Kreise der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder unmutig geäußerte Wort vom „gläsernen Ausländer“ erscheint nicht unberechtigt. Nur auf den ersten Blick entbehrt die Frage, ob diese Behandlung der Ausländer in Deutschland mit

dem Bekenntnis zur Einigung Europas, der sich abzeichnenden Durchlässigkeit der Grenzen und der weltweiten Zusammenarbeit zwischen Ost und West, Nord und Süd vereinbar ist, des datenschutzrechtlichen Bezugs. In Wirklichkeit steht dahinter die – durchaus datenschutzrechtliche – Fragestellung, ob das neue Regelwerk dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, eine Frage, die allerdings letztlich nur durch das Bundesverfassungsgericht beantwortet werden kann.

Eine Rechtsverordnung des Bundesministers des Innern (Ausländerdatenübermittlungsverordnung vom 18. Dezember 1990, BGBl. I S. 2997) soll die Regelungen der Datenübermittlungsverordnungen der Länder, soweit sie die regelmäßige Übermittlung von Meldedaten an die Ausländerbehörden betreffen, gegenstandslos machen. Dies erscheint auch kompetenzrechtlich problematisch.

Auf der Grundlage des § 80 Abs. 1 des neuen Ausländergesetzes hat der Bundesminister des Innern ferner eine Ausländerdateienverordnung erlassen (BGBl. I 1990 S. 2999), die die Ausländerbehörden zur Führung von Ausländerdateien verpflichtet. Die Verordnung sanktioniert im wesentlichen die bisherige, durch Verwaltungsvorschriften geregelte Praxis, doch werden nunmehr abschließend die Daten aufgeführt, die in die Dateien aufgenommen werden dürfen. In die „Ausländerdatei A“ werden die Daten jedes Ausländers bzw. jeder Ausländerin aufgenommen, die bei der Ausländerbehörde z.B. die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung beantragt oder gegen die die Ausländerbehörde eine ausländerrechtliche Maßnahme trifft. Diese Daten sind in die „Ausländerdatei B“ zu übernehmen, wenn die Betroffenen gestorben oder aus dem Bezirk der Ausländerbehörde fortgezogen sind. In diesen Fällen oder wenn die Betroffenen die Rechtsstellung eines bzw. einer Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG erworben haben, sind die Daten in der Ausländerdatei A zu löschen. Die Auslandsvertretungen haben über erteilte Visa und Transit-Visa eine Visa-Datei zu führen. Fakultativ darf eine Datei über die Versagungen von Visa geführt werden.

Der Landesbeauftragte hält es für fraglich, ob die Ausländerdateien A und B überhaupt zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Die zu speichernden Daten sind in den Akten der Ausländerbehörde und im Ausländerzentralregister sowie zu einem großen Teil auch im Melderegister ohnehin schon gespeichert. Die Begründung zu der Verordnung räumt ein, daß die Führung der Ausländerdatei A – insbesondere auch im Hinblick auf den erweiterten Datensatz, d.h. die Angabe der ausländerrechtlichen Maßnahmen – es der Ausländerbehörde möglich machen werde, routinemäßige Entscheidungen und Anfragen von anderen Ausländerbehörden zu erledigen, ohne die Akte beiziehen zu müssen. Die Ausländerdatei hat folglich nicht nur die Funktion eines Aktennachweissystems, sondern stellt ein eigenständiges Entscheidungsinstrument dar, mit dessen Hilfe entschieden werden kann, ohne daß Einzelheiten aus dem Aktenvorgang berücksichtigt werden. Hierdurch kann es zu Beeinträchtigungen schutzwürdiger Belange der Betroffenen kommen.

13.2 Weitergabe von Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft an die Ausländerbehörde

Der Landesbeauftragte hatte einer Beschwerde nachzugehen, wonach eine Staatsanwaltschaft in Ermittlungsverfahren wegen Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz die Haftsonderbände eines inhaftierten Ausländers an die zuständige Ausländerbehörde mit der Bitte um Prüfung gesandt hatte, ob der Beschuldigte wegen Beeinträchtigung erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland ausgewiesen und abgeschoben werden könne. Die Übersendung

der Aktenbände berührte das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowohl des Betroffenen als auch dritter Personen, die in den Akten genannt werden. Die Staatsanwaltschaft hat ihr Vorgehen damit begründet, die Ausländerbehörden müßten so frühzeitig und umfassend wie möglich über den Inhalt von Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz gegen ausländische Beschuldigte unterrichtet werden.

Der Landesbeauftragte hat darauf aufmerksam gemacht, daß – jedenfalls nach damaliger Rechtslage – keine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage für die Übersendung von Akten durch die Staatsanwaltschaft an die Ausländerbehörde existierte. Das Justizministerium hat im Einvernehmen mit dem Innenministerium das Vorgehen der Staatsanwaltschaft gleichwohl für noch zulässig erachtet, allerdings einschränkend bemerkt, daß im Einzelfall zu prüfen sein werde, ob Bedenken gegen die Gewährung der Einsicht in die vollständigen Akten bestehen, weil diese auch personenbezogene Informationen über Dritte enthalten können.

13.3 Ausländerzentralregister

Der von der Bundesregierung im Juni 1989 vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister ist in der 11. Legislaturperiode des Bundestages nicht mehr verabschiedet worden. Mit dem Gesetz wollte die Bundesregierung das seit den fünfziger Jahren bestehende Ausländerzentralregister auf eine ausreichende rechtliche Grundlage stellen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hatte zu einem Vorentwurf eine kritische Stellungnahme abgegeben (vgl. IX 13.2). Der Gesetzentwurf hat diese Kritik nicht ausgeräumt. Das Ausländerzentralregister ist nicht lediglich als ein Index-Register, sondern als ein bundesweites zentrales Informations- und Kommunikationssystem über Ausländer konzipiert. Da der Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auch den in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern zusteht (vgl. VII 2.1, VIII 10.4 und IX 13), dürfen Einschränkungen dieses Rechts auch durch den Gesetzgeber nur im unerläßlichen Umfang vorgenommen werden. Die Substitutionsfunktion des Registers, insbesondere für Eilentscheidungen relevante Erkenntnisse selbst mitzuteilen, macht das beim Bundesverwaltungsamt eingerichtete Ausländerzentralregister zu nichts anderem als einem Bundesmelderegister über Ausländer. Besonders bedenklich ist die Absicht, im Register schon dann Daten von Ausländern zu speichern, wenn gegen deren Einreise aufenthaltsrechtliche „Bedenken“ bestehen. Zu den zugriffsberechtigten öffentlichen Stellen sollen u.a. die Verfassungsschutzbehörden gehören, denen Abrufe auch im automatisierten Verfahren („Online“) zugestanden werden.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über das Ausländerzentralregister und der dazu vorgesehenen Durchführungsverordnung wird auf der Grundlage der vom Bundesminister des Innern mit Wirkung vom 15. Oktober 1990 in Form einer vorläufigen Richtlinie eingeführten dv-technischen Neukonzeption des Ausländerzentralregisters verfahren. Eine datenschutzrechtliche Verbesserung stellt die Möglichkeit dar, Auskunft- und Übermittlungssperren gegenüber nicht-öffentlichen Stellen und Behörden anderer Staaten zu speichern.

13.4 Datenflüsse zwischen Justizvollzugsanstalten und Ausländerbehörden

Werden jugendliche Ausländer oder Ausländerinnen in eine Justizvollzugsanstalt eingewiesen, so haben die Ausländerbehörden nach einem Runderlaß des Innenministeriums vom 2. Februar 1988 (Nds. MBl. S. 216) die Justizvollzugsanstalten einige Wochen nach Strafantritt um Abgabe einer Prognose über die künftige Entwicklung des oder der jugendlichen Gefangenen zu bitten. Durch

eine Landtagsabgeordnete wurde der Landesbeauftragte darauf aufmerksam gemacht, daß nach einer Verfügung der Bezirksregierung Hannover die Ausländerbehörden für ihre Entscheidung negative Schlüsse ziehen dürfen, wenn eine Justizvollzugsanstalt die erbetene Stellungnahme nicht abgibt. Dabei wird außer acht gelassen, daß eine Vielzahl unterschiedlichster Gründe dazu führen können, daß eine Stellungnahme einmal unterbleibt. Der Landesbeauftragte hat die Angelegenheit mit dem Innenministerium und dem Justizministerium eingehend erörtert. Das Justizministerium hat die Vollzugsanstalten angewiesen, die Ersuchen der Ausländerbehörden künftig ausnahmslos zu beantworten und für den Fall, daß z.B. (aufgrund einer zu kurzen Inhaftierungszeit) eine Prognose nicht erstellt werden kann, die dafür maßgeblichen Gründe darzulegen.

14. Verfassungsschutz

14.1 Novellierung der Verfassungsschutzgesetze

Unter IX 14.1 hatte der Landesbeauftragte die überfällige Novellierung der Verfassungsschutzgesetze des Bundes und des Landes angemahnt. Noch rechtzeitig vor dem Ende der 11. Legislaturperiode hat der Bundesgesetzgeber das neue Bundesverfassungsschutzgesetz verabschiedet (Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, BGBl. I 1990 S. 2970). Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hatte zum Gesetzentwurf Stellung genommen (vgl. Anlage 15 zu diesem Bericht) und insbesondere differenzierte Einzelregelungen der Befugnisse zur Datenverarbeitung in bezug auf die unterschiedlichen Aufgaben des Verfassungsschutzes gefordert. Dieser Vorschlag ist im Gesetz nicht zufriedenstellend umgesetzt worden, ebensowenig die Gewährleistung der Zweckbindung der Daten innerhalb der Verfassungsschutzbehörde.

Der Landesbeauftragte erwartet, daß die Novellierung des Landesverfassungsschutzgesetzes nun wie in anderen Bundesländern beschleunigt vorangetrieben wird, damit auch in diesem Bereich dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung endlich Rechnung getragen ist. Er wird seine Überlegungen und Forderungen frühzeitig in die Beratungen einbringen.

14.2 Datenverarbeitung beim Verfassungsschutz

Im Jahre 1989 hatten sich mehrere Abgeordnete des Niedersächsischen Landtages an den Landesbeauftragten mit der Bitte um Überprüfung gewandt, ob sie im Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS) gespeichert seien. Der Landesbeauftragte konnte keine Verletzung datenschutzrechtlicher Vorschriften feststellen.

Im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz und den Verfassungsschutzbehörden der anderen Bundesländer verzichtet die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde seit dem Frühjahr 1990 aufgrund der veränderten politischen Verhältnisse in Mittel- und Osteuropa vorerst auf Amtshilfeersuchen an die Grenzschutzdirektion zu namentlich nicht benannten Personen.

Die seit Anfang 1989 als Verbunddatei des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Verfassungsschutzbehörden der Länder im Zuge des vermehrten Zustroms von Aus- und Übersiedlern aus Osteuropa und der DDR betriebene „Adressen- und Objekte-Datei Ost“ (ADOS) – eine objektbezogene Hinweisdatei – wird nicht mehr verwendet. Seit dem 10. November 1989 ist die Befragung von Übersiedlern sowie die damit zusammenhängende Erfassung von „ADOS“-Daten eingestellt worden (vgl. Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 18. Dezember 1989, LT-Drs 11/4789). Im April 1990 hat das Innenministerium mitgeteilt, daß alle im Zusammenhang mit der Erfassung von Daten in der Datei ADOS in der Verfassungsschutzbehörde vorhandenen Unterlagen (einschließlich aller Erfassungsbelege und sämtlichen Zwischenmaterials) vernichtet wurden. Im Zusammenhang mit der Datei ADOS würden keinerlei personenbezogene Unterlagen mehr aufbewahrt (vgl. 2.).

Durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz war der Landesbeauftragte darauf aufmerksam gemacht worden, daß Sicherheitsakten des Bundesamtes für Verfassungsschutz Kopien von Unterlagen aus dem Anerkennungsverfahren als Kriegsdienstverweigerer enthalten. Der Bundesbeauftragte ist mit dem Bundesminister des Innern und mit dem Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit der Auffassung, daß diese Praxis mit der Zielrichtung des § 2 Abs. 6 des Kriegsdienstverweigerungsgesetzes in der Fassung des Zweiten Änderungsgesetzes zum Kriegsdienstverweigerungs-Neuordnungsgesetz vom 30. Juni 1989 (BGBl. I S. 1290) nicht vereinbar ist. Danach sind die Akten über das Anerkennungsverfahren spätestens sechs Monate nach Ableistung des Zivildienstes zu vernichten. Das Bundesamt für Verfassungsschutz ist im Juni 1990 angewiesen worden, künftig im Zusammenhang mit der Sicherheitsüberprüfung angefertigte Aktenvermerke über den Inhalt von Kriegsdienstverweigerer-Akten nach Abschluß der Sicherheitsüberprüfung zu vernichten. Zudem ist eine schrittweise Bereinigung der Altbestände vorgesehen. Inzwischen verzichtet das Amt darauf, im Rahmen seiner Mitwirkung an Sicherheitsüberprüfungen die Tatsache der Kriegsdienstverweigerung überhaupt zum Gegenstand von Prüfungsmaßnahmen zu machen. Die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde hat dem Landesbeauftragten mitgeteilt, daß sich in ihren Unterlagen über durchgeführte Sicherheitsüberprüfungen keine Kopien aus Kriegsdienstverweigerer-Akten befinden.

14.3 Auskunftspflicht des Verfassungsschutzes

Die Diskussion über das Verhältnis zwischen dem staatlichen Geheimhaltungsbedürfnis und dem aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgenden Auskunftsanspruch des Bürgers, auch gegenüber dem Verfassungsschutz (vgl. IX 14.3), dürfte auch nach einem hierzu ergangenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. 2. 1990 (1 C 42.83; NJW 1990, S. 2761) nicht abgeschlossen sein. Auf die kritischen Bemerkungen von Simitis/Fuckner in NJW 1990 S. 2713 ff. wird hingewiesen. Das Gericht hat als gesetzliche Grundlage der Sammlung personenbezogener Daten im Bereich des Verfassungsschutzes die allgemeine Aufgabennorm des § 3 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (in der alten Fassung) herangezogen, obwohl diese keinerlei Bestimmungen über Einzelbefugnisse der Verfassungsschutzbehörden enthielt. Nach Auffassung des Gerichts stellt es keinen Ermessensfehler dar, wenn im Regelfall von einer Auskunftserteilung abgesehen werde. Auch die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde hält sich grundsätzlich unter Hinweis auf die für sie in § 13 Abs. 2 NDSG vorgesehene Ausnahme mit Auskünften zurück. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verwehrt den Behörden die Auskunftserteilung nicht schlechthin. Um den Ermessensspielraum einzuschränken, bedürfe es allerdings „besonderer Umstände“. Solche können in Hinweisen auf konkrete Sachverhalte liegen oder dann anzunehmen sein, wenn

wegen bereits bekanntgebener Vorgänge ein Geheimhaltungsbedürfnis nicht mehr besteht. Zuzustimmen ist dem Gericht darin, daß die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG sich auf die Ausübung des Ermessens bei der Auskunftserteilung auswirken muß. Der Rechtsschutz des Bürgers läuft faktisch leer, wenn er nicht darüber Kenntnis erlangen kann, ob und welche seiner personenbezogenen Daten zu welchen Zwecken bei der Behörde gesammelt werden. Eine Klärung durch das Bundesverfassungsgericht wäre zu begrüßen.

Der Bundesgesetzgeber hat inzwischen in dem neuen Bundesverfassungsschutzgesetz (vgl. 14.1) eine bereichsspezifische Regelung des Auskunftsanspruchs getroffen. Sie orientiert sich an der bisherigen restriktiven Praxis. Der Betroffene muß, um Auskunft zu erhalten, auf einen konkreten Sachverhalt hinweisen und sein besonderes Interesse an der Auskunft darlegen. Die Auskunft kann verweigert werden, wenn dadurch eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung zu befürchten ist. Immerhin kann sich der Betroffene im Falle einer Auskunftsverweigerung, die nicht begründet werden muß, an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz wenden, dem ein (eingeschränktes) Überprüfungsrecht zusteht.

15. Personalwesen

Arbeitnehmer müssen wegen ihrer Abhängigkeit von Arbeitsplatz und Einkommen, zur Sicherung der Existenz, also weitgehend unter faktischem Zwang, personenbezogene Daten zur Durchführung des Beschäftigungsverhältnisses preisgeben und deren (automatisierte) Verarbeitung durch den Arbeitgeber hinnehmen. Der damit verbundene Eingriff in ihre Persönlichkeitsrechte bedarf nach der Rechtsprechung, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, einer gesetzlichen Grundlage. Dies gilt auch für den öffentlichen Dienst. Informationelle Eingriffe gegenüber den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes dürfen sich nicht länger nur auf Richtlinien, Kabinettsbeschlüsse, Erlasse oder ähnliche Regelungen stützen. Die gesetzliche Grundlage muß um so präziser sein, je tiefer in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, einschließlich des informationellen Selbstbestimmungsrechts, eingegriffen wird.

Zwei grundlegende Mißverständnisse behindern immer noch die datenschutzgerechte Begrenzung und gesetzliche Präzisierung der Verarbeitung von Personaldaten im öffentlichen Dienst:

- die Auffassung, daß die Information des Dienstherrn über seine Bediensteten einschließlich ihrer Persönlichkeit und persönlichen Lebensumstände „vollständig und lückenlos“ sein müsse;
- die Auffassung, daß gesetzliche Regelungen überflüssig seien, weil in jedem Fall die Einwilligung der Betroffenen eingeholt werden könne.

Beides ist unzutreffend. Der Grundsatz der „Vollständigkeit und Lückenlosigkeit“ (der Personalakte) kann keinesfalls auf die gesamte Personaldatenverarbeitung übertragen werden. Er kann auch heute nicht mehr als unangefochten gelten (vgl. Anlage 21 zu diesem Bericht). Jedenfalls ist die Totalerfassung der Persönlichkeit mit der Würde des Menschen unvereinbar. Zwar haben die Angehörigen des öffentlichen Dienstes dem Staat gegenüber besondere Pflichten, die über die allgemeinen Bürgerpflichten hinausgehen. Trotzdem können sie als Bürger ihre Grundrechte gegenüber dem Staat, mithin auch gegenüber dem Dienstherrn, geltend machen. Daher sind nur solche informationellen Ein-

griffe zulässig, die durch Sinn und Zweck des Dienst- und Treueverhältnisses gefordert werden, d.h. die Begründung, Durchführung, Beendigung und Abwicklung des Dienstverhältnisses betreffen, insoweit also zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung des Dienstherrn erforderlich sind. Nur in diesen Grenzen dürfen auch Daten zur Persönlichkeit und zu den persönlichen Verhältnissen der Bediensteten verarbeitet werden.

Die Möglichkeit, die Einwilligung der Bediensteten einzuholen, macht gesetzliche Regelungen keineswegs überflüssig. Zwar entspricht es dem Prinzip der informationellen Selbstbestimmung, daß die Erhebung, Speicherung und sonstige Verarbeitung personenbezogener Daten mit Einwilligung der Betroffenen grundsätzlich auch dann zulässig ist, wenn eine gesetzliche Grundlage fehlt. Dies kann jedoch nur gelten, wenn die „Einwilligung“ nicht faktisch erzwungen wird, beispielsweise die Unterwerfung unter eine umfassende Überprüfung mit der Maßgabe verlangt wird, diese sei zwar von der Einwilligung des Betroffenen abhängig, die Berücksichtigung seiner Bewerbung oder seine weitere Verwendung jedoch nicht möglich, wenn er die Einwilligung verweigere. Zumindest in den Fällen, in denen bestimmte Angaben, Untersuchungen oder Überprüfungen stets unabdingbar sind, sind diese daher klar und präzise gesetzlich vorzuschreiben und zugleich auf den erforderlichen Umfang zu begrenzen.

Der Landesbeauftragte hat in seinen bisherigen Tätigkeitsberichten (zuletzt unter IX 15) immer wieder die datenschutzrechtlichen Defizite im Recht des öffentlichen Dienstes moniert. Eine günstige Gelegenheit, eine Vielzahl von Problemen zu lösen, bot ein Gesetzentwurf des Bundesministers des Innern zur Neuordnung des Personalaktenrechts, zu dem der Landesbeauftragte auf der Grundlage einer Ausarbeitung des unter Vorsitz seines Ständigen Vertreters tagenden Arbeitskreises Personalwesen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eingehend Stellung genommen hat. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung wird die Stellungnahme als Anlage 21 zu diesem Bericht (gekürzt) wiedergegeben. Leider konnte das Gesetz vom Deutschen Bundestag in seiner 11. Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet werden. Der Landesbeauftragte geht jedoch mit seinen Kollegen in den anderen Ländern und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz davon aus, daß das Gesetz in absehbarer Zeit vorliegen wird. Ebenso besteht Anlaß zu der Hoffnung, daß ein Bundesgesetz über den Arbeitnehmerdatenschutz (vgl. VI Anlage 1 sowie VIII und IX unter 15.1) vom Deutschen Bundestag im Laufe der 12. Legislaturperiode verabschiedet werden wird. Beide Gesetze wären Meilensteine auf dem Weg zu mehr Datenschutzgerechtigkeit, auch im Recht des öffentlichen Dienstes.

Der Landesbeauftragte geht im folgenden nochmals auf Problembereiche ein, die ständig zu Anfragen und Eingaben von Behörden und Betroffenen führen. Auf die Darstellung von Einzelheiten wird verzichtet. Folgender Fall möge jedoch vorangestellt sein, zumal er nicht nur zu (auch überregionaler) öffentlicher Kritik geführt hat, sondern zugleich verdeutlicht, daß das Mißtrauen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegenüber dem zunehmenden Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung im Personalwesen jedenfalls nicht ganz unberechtigt ist.

Ein ehemaliger Bediensteter des Landes Niedersachsen erhielt von einer Bezirksregierung die Mitteilung, daß sein Name geändert worden sei. Der Versorgungsempfänger stellte fest, daß hierüber auch die Landesversicherungsanstalt, zwei allgemeine Ortskrankenkassen und seine ehemalige Dienststelle informiert worden waren. Da er jedoch keine Namensänderung beantragt hatte und behördliche Willkür vermutete, schaltete er den Landesbeauftragten ein, der sich sofort vor Ort der Angelegenheit annahm und sie bereinigte. Dabei wurde festgestellt, daß die automatisiert gespeicherten Empfängerdaten des Beschwerdeführers gesperrt, jedoch nicht gelöscht worden waren, nachdem er in Rente gegangen war. Nach zwei Jahren wurden die Daten in der Empfänger-

nummern-Datei und in der Empfänger-Stamm-Datei gelöscht, nicht jedoch in der parallel zur Empfänger-Stamm-Datei zu führenden Datei nach der Datenübermittlungs-Verordnung, die als Abrechnungs- und Meldedatei zur Sozialversicherung dient. Erst nachdem die frühere Empfänger Nummer des Beschwerdeführers an einen neuen Empfänger vergeben worden war, glich das Landesverwaltungsamt in automatischem Korrekturlauf das (inzwischen um die Daten des neuen Empfängers „angereicherte“) Band der Empfänger Nummern-Datei mit dem (unbereinigten) DÜVO-Band ab. Da zwar auf den Bändern die Namen nicht übereinstimmten, jedoch (logischerweise) die Empfänger Nummer, beide Personen männlichen Geschlechts und zudem – zufällig – auch noch am selben Tag des selben Monats im selben Jahr geboren sind, ging das System davon aus, daß es sich um ein und dieselbe Person handele, deren Name sich lediglich geändert habe. Diese vermeintliche Änderung wurde automatisch „korrigiert“. Der Rest war – gleichfalls automatische – Routine: Kein Mensch hatte die Bescheide gesehen, die sich über das Land ergossen, um einem Bürger gegen seinen Willen zu einem neuen Namen zu verhelfen. Das Verfahren ist auf Veranlassung des Landesbeauftragten sofort geändert worden.

Der Landesbeauftragte fordert die Landesregierung auf, das Niedersächsische Beamten-gesetz und sämtliche übrigen personalrechtlichen Vorschriften und automatisierten Personalverwaltungsverfahren des Landes daraufhin zu überprüfen, ob sie den Grundsätzen der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes entsprechen.

15.1 Bewerbung

Mit der Bewerbung um Einstellung in den öffentlichen Dienst übermitteln die Bewerber selbst ihre ersten persönlichen Daten: in der Begründung der Bewerbung, im Lebenslauf (mit Bild), durch Zeugnisabschriften. Tun sie es aus freiem Willen, so scheint dies auf den ersten Blick datenschutzrechtlich unproblematisch.

Fraglich ist jedoch schon, ob sämtliche auf diese Weise anfallenden Daten „gespeichert“ werden dürfen (und, wenn ja, wie lange), im Laufe des Verfahrens auch Dritten (z.B. der Gleichstellungsbeauftragten) bekannt werden dürfen. So etwa, wenn sich ein Bewerber im Lebenslauf als „gut katholisch“ bezeichnet oder seine Kindheit als „Sohn eines Arbeiters“ schildert, der ihn davon überzeugt habe, daß „dieser Staat einer sozialen Umgestaltung bedarf“. Für die Entscheidung darüber, ob der Bewerber in die engere Auswahl kommt, sind solche Angaben – objektiv – nicht erforderlich. Sie können diese aber maßgeblich beeinflussen.

Damit müssen Bewerber rechnen. Nach allgemeiner Lebenserfahrung wissen sie auch, daß ihre Angaben zahlreichen mitwirkenden Personen oder Stellen bekannt werden (können). Nicht selten wird eine detailreiche, pointierte Darstellung bewußt gewählt sein, um die Bewerbung unter anderen hervorzuheben und ihr bessere Erfolgsaussichten zu geben. Der Bewerber macht damit lediglich von seinem Recht Gebrauch, selbst zu bestimmen, was man über ihn erfährt.

Bleibt die Abgabe eines (frei getexteten) Lebenslaufs jedoch nicht dem Bewerber überlassen, sondern wird sie von ihm als Einstellungsvoraussetzung verlangt, so bedarf dies wegen der – jedenfalls faktischen – Intensität des informationellen Eingriffs einer gesetzlichen Grundlage. Die Forderung nach Abgabe eines ausführlichen handgeschriebenen Lebenslaufs in der Absicht, mittels der Graphologie verborgene Informationen über die Persönlichkeitsstruktur des Bewerbers zu erhalten, ist verfassungsrechtlich bedenklich.

Nach dem Erforderlichkeitsgrundsatz muß sich zumindest der Teil der Datenerhebung, der nicht der Disposition der Bewerber unterliegt, auf solche Angaben beschränken, auf die es – differenziert nach Verfahren und Verfahrensstand – für die Entscheidung über die Bewerbung ankommt. Ein „vorwirkendes Abhängigkeitsverhältnis“ darf nicht dazu mißbraucht werden, Daten im Übermaß oder auf Vorrat zu erheben. Danach ist es unzulässig, mittels Bewerbungsfragebogen Daten abzufragen wie:

- ehelich oder nichtehelich geboren?
- Vornamen und Geburtstag des Ehegatten?
- Namen der Ehegatten aus früheren Ehen?
- Sozialversicherungsnummer?
- Private Krankenversicherung?
- Art, Höhe und Tilgungstermin geldlicher Verpflichtungen und Schulden?
- Beruf bzw. Tätigkeit von Vater und Mutter?
- Rechtsstellung der Kinder: ehelich? Adoptivkind?

Einige dieser Fragen dürften generell unzulässig sein (z.B. Adoptivkind), einige zumindest in diesem Stadium überflüssig (z.B. Sozialversicherungsnummer).

Grundsätzlich darf Bewerbern keine Frage vorgelegt werden, auf die es entweder gar nicht oder erst in späteren Stadien des Entscheidungsverfahrens oder erst nach erfolgter positiver Entscheidung über die Einstellung ankommt. So ist es unzulässig, nach krankheitsbedingten Ausfallzeiten in einer bisherigen Tätigkeit zu fragen (dies ist allenfalls Sache des Arztes bei der medizinischen Untersuchung) oder Angaben zur Überprüfung der Verfassungstreue zu verlangen (dies ist Sache des hierfür vorgesehenen besonderen Verfahrensteils).

Unzulässig dürfte stets die Frage sein, ob der Bewerber Wehrdienstverweigerer ist, bei Bewerberinnen in der Regel auch die Frage nach einer Schwangerschaft, sofern nicht der Einsatz einer Schwangeren auf der Stelle, um die sie sich bewirbt, gegen mutterschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen oder die Schwangerschaft bei Zeitverträgen dazu führen würde, daß der Arbeitsplatz praktisch unbesetzt bleibt.

Bei der Bewerbung um Einstellung in bestimmte Sparten des öffentlichen Dienstes (z.B. Justizvollzugsdienst) können mehr oder andere Fragen bzw. Angaben erforderlich sein als bei einer Bewerbung um Einstellung in die allgemeine innere Verwaltung. Dies legt es nahe, fachspezifische Bewerbungsfragebogen einzuführen.

Enthalten die Bewerbungsunterlagen andere (mehr) Daten, als zu und nach der Einstellung benötigt werden, d.h. andere als solche, die zur Begründung, Durchführung, Beendigung und Abwicklung des Dienstverhältnisses erforderlich sind, so sind solche Unterlagen zurückzugeben (z.B. alte Schulzeugnisse).

Von vornherein sollte sorgfältig unterschieden werden zwischen Bewerbungsfragebogen (mit Angaben, die nur für die Entscheidung über die Bewerbung erforderlich sind), Personalfragebogen (mit Angaben, die erst nach erfolgter positiver Entscheidung über die Einstellung für die Personalakte bzw. zur Übertragung in den Personalbogen, Vorblatt zur Personalakte, erforderlich sind) und Besoldungsfragebogen (mit Angaben, die erst nach erfolgter Einstellung und dann nur zur Berechnung der finanziellen Leistungen des Dienstherrn erforderlich werden, d.h. in die Besoldungsakte gehören).

Die strikte Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes sollte dazu führen, daß keiner der vorgenannten Fragebogen im Fall der Einstellung zum Personalbo-

gen (Vorblatt zur Hauptakte der Personalakte) gemacht wird, dieser vielmehr gesondert angelegt wird und hierbei nach Haupt- und Teilakten differenziert wird: zur schnellen Information mittels des Vorblattes (Personalbogen) der Hauptakte sind andere Angaben erforderlich, als z.B. in der Besoldungs-Teilakte sein müssen. Vermeintliche Rationalisierungseffekte („Durchschrift des Personalbogens an Besoldungsstelle“) dürfen nicht dazu führen, daß Stellen Daten erhalten und vorhalten, die sie zur Aufgabenerfüllung nicht benötigen.

15.2 Eignungstests

Werden Bewerber einem allgemeinen Eignungstest unterzogen, um ihre psychische, geistige und charakterliche Eignung zu ermitteln, so hat sich der Test darauf zu beschränken, gezielt die Eignung für die Anforderungen des Arbeitsplatzes oder der angestrebten Laufbahn festzustellen. Unzulässig ist der Versuch, die Gesamtstruktur der Persönlichkeit der Bewerberin oder des Bewerbers mit allen Wesensmerkmalen zu erfassen (z.B. Intimsphäre, Beziehungen zu Familienangehörigen), indem Charaktereigenschaften und Persönlichkeitsmerkmale hinterfragt werden, die nicht offenkundig sind und wissentlich kaum offenbart werden würden.

Als anzuerkennende Mittel der Personalauswahl kommen zur Feststellung der Eignung von Bewerbern nur solche psychologischen Testverfahren in Betracht, die in objektiver Weise auf den vorgesehenen Verwendungszweck abstellen und die allgemeine geistige Leistungsfähigkeit der Bewerber, insbesondere ihre intellektuellen Fähigkeiten, unter Anwendung wissenschaftlich anerkannter Verfahren aufhellen. Testverfahren, insbesondere tiefenpsychologische, die den Menschen zum Untersuchungsobjekt herabwürdigen und ihn wie eine Sache behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist, verstoßen gegen den Anspruch auf Achtung der Menschenwürde und das allgemeine Persönlichkeitsrecht einschließlich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Werden privatrechtlich organisierte Einrichtungen wie die Deutsche Gesellschaft für Personalwesen mit der Durchführung der Eignungstests beauftragt, so sollten sie ausdrücklich verpflichtet werden, Tests lediglich im erforderlichen und zulässigen Rahmen durchzuführen, geeignete technisch-organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um Testergebnisse und deren Ausgangsdaten vor unbefugtem, insbesondere zweckfremdem Gebrauch und Mißbrauch zu schützen, Bewerbern Auskunft und Einblick in die über sie vorhandenen Testergebnisse und Daten zu gewähren, deren Weitergabe an andere Stellen als diejenige, auf deren Wunsch der Test durchgeführt worden ist, von der Einwilligung des Bewerbers abhängig zu machen, schließlich sich der Kontrolle durch den staatlichen Datenschutzbeauftragten zu unterwerfen.

Der einstellenden Behörde darf nur das Endergebnis des Tests mitgeteilt werden. Vorprüfungen mit Übermittlung einzelner Prüfungsleistungen und -beurteilungen sind zu vermeiden.

15.3 Bewerbergespräch

Der Erforderlichkeitsgrundsatz bzw. das Verbot der Ausforschung, Übermaß- und Vorrats-Datenerhebung müssen auch beim Bewerbergespräch beachtet werden, das der Vorauswahl zu folgen pflegt. Die Gesprächsatmosphäre darf nicht vergessen machen, daß der Bewerber faktisch unter Zwang steht (lehnt er Angaben ab, so könnte er – aus seiner Sicht – die Einstellung gefährden) und daß

es sich bei jeder „Zwangserhebung“ personenbezogener Daten zumindest dann um einen verfassungswidrigen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Menschenwürde und Persönlichkeitssphäre des Befragten handeln würde, wenn oder soweit die Daten zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind. Folglich sind Fragen unzulässig, auf die es entweder überhaupt nicht oder noch nicht ankommt oder die einem anderen Teil des Verfahrens (z.B. Sicherheitsüberprüfung) vorbehalten sind.

15.4 Medizinische Einstellungsuntersuchung

Das Recht des Staates, die gesundheitliche Eignung von Bewerbern um Einstellung in den öffentlichen Dienst zu überprüfen, ist weder dem Grunde noch dem Umfang nach unumstritten (vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 80 der Enquête-Kommission „AIDS“ des Deutschen Bundestages, Kapitel „AIDS und Recht“, Unterabschnitt 11).

Die medizinische Einstellungsuntersuchung stellt nicht nur einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar, sondern auch in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit und in das Grundrecht der freien Berufswahl. Artikel 33 Abs. 2 GG dürfte als „Befugnisnorm“ nicht ausreichen; aus der überwundenen Vorstellung vom Beamtenverhältnis als „besonderem Gewaltverhältnis“ (vgl. Anlage 22 zu diesem Bericht) lassen sich auch keine grundrechtsbeseitigenden Vorwirkungen, insbesondere Mitwirkungspflichten für das beamtenrechtliche Bewerbungsverfahren ableiten (Enquête-Kommission a.a.O.). Da von Einwilligung nicht ausgegangen werden kann (faktischer Zwang!), ist eine gesetzliche Regelung angezeigt.

Zur Überprüfung der Gesundheit eines Bewerbers ist es jedenfalls nicht angängig, bereits im Bewerbungsfragebogen oder im Bewerbergespräch medizinische Einzelheiten abzufragen, z.B.

- Liegen in Ihrer Familie Erbkrankheiten vor?
- Wie häufig waren Sie im letzten Jahr erkrankt?

Solche Fragen hat allenfalls der Arzt zu stellen, der die medizinische Untersuchung durchführt. Auf unabdingbare Einstellungsvoraussetzungen (nicht nur gesundheitlicher Art) könnte allerdings in (bereichsspezifischen) Merkblättern hingewiesen werden, die den Bewerbern so früh wie möglich ausgehändigt werden. Mittels solcher Merkblätter könnten der Bewerberstrom eingedämmt und das Ausleseverfahren transparenter gemacht werden.

Der Arzt ist an den Untersuchungsauftrag gebunden. Ist also lediglich festzustellen, ob der Bewerber oder die Bewerberin für eine begrenzte Zeit zu einer begrenzten Arbeit gesundheitlich in der Lage ist (Zeitverträge für einen bestimmten Arbeitsplatz), so ist der Untersuchungsauftrag entsprechend zu präzisieren, um dem Arzt Schranken zu setzen. Es kommt dann weder darauf an, ob der Bewerber oder die Bewerberin für andere Arbeiten ungeeignet wäre, noch, ob er oder sie möglicherweise in späteren Jahrzehnten erblindet.

Zwar sollte der Arzt grundsätzlich frei sein, die Untersuchung unter Beachtung der üblichen ärztlichen Regeln und Gewohnheiten nach pflichtgemäßem Ermessen durchzuführen, doch sollte er gehindert werden, Datenerhebungen im Übermaß vorzunehmen. Hierzu sind entsprechende Hinweise, vor allem aber präzise Aufträge erforderlich.

Wenig förderlich sind vorgeschriebene Abfrage-Kataloge, die den Arzt z.B. zwingen, 40 im einzelnen aufgeführte Krankheiten abzufragen. Erhebungsformulare (ver)führen überhaupt dazu, schematisch mehr Daten abzufragen, als im Einzelfall erforderlich sind (vgl. IX 5.3). Fragen, die in den Kern des Persönlichkeitsrechts der Bewerber oder ihrer Angehörigen eingreifen, sind auch bei der medizinischen Untersuchung und auch mit „Einwilligung“ nicht zulässig (z.B. nach sexuellen Gewohnheiten). Genomanalysen bedürfen einer präzisen bereichsspezifischen gesetzlichen Erlaubnisnorm (vgl. Anlage 17 zu diesem Bericht).

Der Arzt ist zwar gehalten, Einzelheiten der Untersuchung zu dokumentieren, jedoch – bei Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers – nicht, sie der auftraggebenden Dienststelle mitzuteilen. Es genügt die Mitteilung, daß der Bewerber die gesundheitliche Eignung für die zu besetzende Stelle hat bzw. mit vorzeitiger Dienstunfähigkeit nicht zu rechnen ist. Eine Begründung erscheint – bei positivem Votum – ebensowenig erforderlich wie Ausführungen zur Krankengeschichte.

Entgegenstehende gesetzliche Regelungen, insbesondere des Inhalts, daß ärztliche Gutachten bei Einstellung in den öffentlichen Dienst ausführliche Befunde enthalten müssen, gibt es nicht. Vorschriften über ärztliche Zeugnisse im BAT, Jugendarbeitsschutzgesetz oder Bundesseuchengesetz verlangen durchweg nur die Mitteilung des Ergebnisses. Entsprechend kann auch bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst verfahren werden. Da in der Praxis jedoch (strafrechtlich oft bedenkliche) umfangreiche, teils schematisch vorgeschriebene, teils freigetextete Gutachten immer wieder vorkommen (und zur Personalakte genommen werden), ist zur Eindämmung dieser Praxis eine gesetzliche Regelung erforderlich. Sie sollte nicht nur die Erhebung und Verarbeitung medizinischer Daten bei der Einstellungsuntersuchung (im jeweils erforderlichen Umfang) gesetzlich umgrenzen, sondern auch den Inhalt des zu den Unterlagen der Einstellungsbehörde zu nehmenden ärztlichen Zeugnisses auf das Endergebnis der Untersuchung beschränken.

Darüber hinausgehende Mitteilungen an die Einstellungsbehörde sind nur dann erforderlich und damit zulässig, wenn der Arzt zu einem Ergebnis kommt, das zur Ablehnung führt.

Wird die Bewerberin oder der Bewerber um Einwilligung zur Beiziehung von Unterlagen oder Äußerungen von Ärzten, Krankenhäusern oder Versicherungen gebeten (Offenbarung von Arzt- bzw. Sozialgeheimnissen), so wäre zumindest präzise anzugeben, welcher Arzt, welches Krankenhaus oder welche Versicherung über was befragt werden soll. Eine von vornherein verlangte „Einwilligung“ des Inhalts, daß die Befragung „aller Ärzte“ usw. gestattet wird, ist nicht bestimmt genug und daher unwirksam. Auch dann, wenn die „Einwilligungserklärung“ hinreichend präzise formuliert ist, erscheint es fraglich, ob es sich um eine freie Willenserklärung handelt oder nicht vielmehr um eine – zumindest faktisch – erzwungene. Da in bestimmten Fällen, z.B. bei der Verbeamtung auf Lebenszeit, die umfassende gesundheitliche Prüfung unumgänglich ist, wäre es auch insoweit aufrichtiger, nicht mit „Einwilligungen“ zu arbeiten, sondern bereichsspezifisch gesetzlich zu regeln, daß bestimmte Ergebnisse und Unterlagen bestimmter ärztlicher Untersuchungen und Maßnahmen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums der Bewerbung vorausgegangen sind, in die Einstellungsuntersuchung einbezogen werden dürfen.

Wird der Bewerber oder die Bewerberin eingestellt, so sollte ihm bzw. ihr ein gesetzliches Recht zur Einsicht in die ärztlichen Unterlagen eingeräumt werden, die ihn bzw. sie betreffen und beim Arzt verblieben sind. Wird der Bewerber abgelehnt, so sind die beim Arzt verbliebenen Unterlagen so lange aufzubewahren, wie sie für den Fall eines Rechtsstreits benötigt werden, und danach zu ver-

nichten. Nicht hinnehmbar ist die übliche Praxis, die beim Arzt (im Gesundheitsamt) verbliebenen Unterlagen mit anderen Beständen zu vermengen und zu anderen Zwecken heranzuziehen (vgl. 21.1).

15.5 Führungszeugnis, Frage nach schwebenden Verfahren

Ist ein Bewerber zur Einstellung ausgewählt worden und wird nunmehr (aber auch erst dann!) ein Führungszeugnis angefordert, so mag dies von der Absicht des öffentlichen Arbeitgebers getragen sein, sich vor der Einstellung auch in strafrechtlicher Hinsicht ein Bild von der Person des Bewerbers zu machen und die Integrität des öffentlichen Dienstes und das Vertrauen, das der Bürger ihm entgegenbringt, zu schützen. Hiergegen ist nichts zu sagen. Wohl aber sollte jeder Bewerber (durch „Merkblatt“) frühzeitig darauf hingewiesen werden, daß ein Führungszeugnis vorgelegt werden muß und welche Folgen dies möglicherweise für die Bewerbung hat.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die Rechtsprechung (zumindest bei Arbeitern und Angestellten im öffentlichen Dienst) die Informationspflicht des Bewerbers bzw. das Informationsrecht der einstellenden Behörde auf arbeitsplatzrelevante Straftaten begrenzt, auf die sich das Führungszeugnis nicht beschränkt, dessen Inhalt sich vielmehr nach den einschlägigen Vorschriften des Bundeszentralregistergesetzes richtet. Dies legt es nahe, im Dienstrecht präzise und bereichsspezifisch gesetzlich festzulegen, daß bzw. wann bei Bewerbungen ein Führungszeugnis eingeholt wird bzw. inwieweit dessen Inhalt ausgewertet werden darf.

Sieht das Bundeszentralregistergesetz (BZRG) vor, daß bestimmte Eintragungen nicht (mehr) in das Führungszeugnis aufgenommen werden, so ist eine Umgehung solcher abschließender bereichsspezifischen gesetzlichen Regelungen bei Einstellungen in den öffentlichen Dienst (z.B. Polizei) unzulässig. Dies gilt besonders bei Eintragungen in das Erziehungsregister. § 61 BZRG darf auch mit „Einwilligung“ (faktischer Zwang!) nicht umgangen werden (vgl. 5.2 und IX 12.19).

Mit dem heutigen Verständnis von den Aufgaben der Polizei und deren gesetzlichen Regelungen unvereinbar ist es, Auskünfte der örtlichen Polizeidienststellen über Leumund, Vorleben oder Familienverhältnisse des Bewerbers einzuholen.

Ebenso bedenklich ist die Nutzung polizeilicher Informationssysteme bei Einstellungen (von Polizeibewerbern). Sie umgeht die Bestimmungen des Bundeszentralregistergesetzes, wobei hinzukommt, daß polizeiliche Datensammlungen aufgrund fehlender Rückmeldungen durch Staatsanwaltschaften oder Gerichte häufig unzulänglich sind (vgl. 12.8). Durch „Einwilligung“, noch dazu unter faktischem Zwang, kann ein rechtsstaatlich bedenkliches Verfahren nicht legitimiert werden. Es sollte eingestellt werden.

Auch die Frage nach anhängigen, noch nicht abgeschlossenen und daher im Führungszeugnis nicht enthaltenen gerichtlichen Strafverfahren oder Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft wirft Probleme auf. Den allgemeinen Rechtsvorschriften über die Eignung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst ist eine hinreichend präzise gesetzliche Befugnisnorm für solche Datenerhebungen nicht zu entnehmen. Dies gilt auch für die Frage nach anhängigen Disziplinarverfahren. Würde die Bejahung solcher Fragen automatisch zur Nichteinstellung führen, so wäre dies ein Verstoß gegen die Unschuldsvermu-

tung des Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Nachteile für den Bewerber oder die Bewerberin lassen sich aber selbst dann nicht von der Hand weisen, wenn es aufgrund der Bejahung der Fragen zu einem anschließenden aufklärenden Gespräch kommt.

Nicht außer acht gelassen werden darf, daß jede noch so fadenscheinige und böswillige Strafanzeige zu einem Ermittlungsverfahren, tatsächlich jedoch ein erheblicher Teil der Ermittlungs- und Strafverfahren nicht zu einer rechtskräftigen Verurteilung führt. Allein der Verdacht, also die bloße Möglichkeit einer Straftat, schließt rechtlich die Eignung für den öffentlichen Dienst nicht aus. Auch die „Mitteilungen in Strafsachen“ sehen eine Mitteilung bloßer Ermittlungsverfahren gegen öffentliche Bedienstete nicht vor.

15.6 Sicherheitsüberprüfung

Wird bei Personen, denen in öffentlichem Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse anvertraut werden oder die Zugang dazu erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können, eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt, so kann sie schon deshalb nicht auf „Einwilligung“ (faktischer Zwang!) gestützt werden, weil üblicherweise auch Daten von Angehörigen, Bekannten, Vorgesetzten usw. erhoben und verarbeitet werden, für die ein anderer nicht einwilligen (und deren Einwilligung auch nicht – per „Unterrichtung“ – fingiert werden) kann.

Die Sicherheitsüberprüfungen greifen zum Teil intensiv in den privaten, durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützten Lebensbereich ein. Sie bedingen die Erhebung und Verarbeitung (sensitiver) personenbezogener Daten, weshalb auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berührt wird. Eine sog. Sicherheitsrichtlinie ist keine ausreichende Eingriffsnorm. Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen vielmehr einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für die Bürger erkennbar ergeben. Sie muß in einem Geheimschutzgesetz geschaffen werden (vgl. IX 15.13).

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist dies schon im Interesse der Rechtssicherheit und wegen des Eingriffs der Sicherheitsüberprüfung in die Rechte Dritter geboten. Ziel eines Geheimschutzgesetzes muß es sein festzulegen,

- welche Personen einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden,
- welche Behörden am Verfahren beteiligt sind,
- welche Befugnisse den einzelnen Stellen einzuräumen sind,
- welche Zuständigkeiten sie im einzelnen haben,
- unter welchen Voraussetzungen Sicherheitsbedenken anzunehmen sind,
- welche personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und an welche Stellen übermittelt werden,
- ob und wieweit die erhobenen Daten für andere Zwecke als die der Sicherheitsüberprüfung verwendet werden dürfen.

Die Grundentscheidungen müssen im Gesetz selbst getroffen werden. Das Verfahren muß für die Betroffenen durchschaubar sein. Sie sind über das Ergebnis zu unterrichten. Grundsätzlich sollte in allen Fällen wenigstens Gelegenheit zur Stellungnahme zu nachteiligen Ergebnissen gegeben werden, damit bei Personenverwechslung oder offensichtlichen Fehleinschätzungen die Informationen berichtigt werden können. Es sollte darüber hinaus geprüft werden, ob und in welchem Umfang ein (gesetzliches) Recht auf Einsicht in die Sicherheitsakte einzuräumen ist.

Bis zu einer entgegenstehenden Regelung im Geheimschutzgesetz muß davon ausgegangen werden, daß es nicht Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde ist, Bundeszentralregisterauszüge einzuholen oder Erkundigungen bei Polizeidienststellen anzustellen, wie überhaupt nicht die Verfassungsschutzbehörde, sondern die personalbewirtschaftende Stelle Herr des Verfahrens sein muß (vgl. § 7 der Sicherheitsrichtlinien des Bundes oder das Verfahren nach § 29c des Luftverkehrsgesetzes). Hierauf hatte der Landesbeauftragte bereits unter IX 15.13 nachdrücklich hingewiesen. Er hat kein Verständnis dafür, daß in den neuen niedersächsischen Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung von Personen im Rahmen des Geheimschutzes vom 1. Dezember 1989 (Nds. MBl. S. 1170) dem Hinweis des Landesbeauftragten in keiner Weise Rechnung getragen ist. Im übrigen erlauben diese Sicherheitsrichtlinien eine großzügige Zweckdurchbrechung bei der Fremdnutzung der gewonnenen personenbezogenen Informationen. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist dies unvereinbar.

In diesem Zusammenhang muß der Landesbeauftragte rügen, daß das Innenministerium das Amt seines Sicherheitsbeauftragten erneut einem Angehörigen der Verfassungsschutzbehörde übertragen hat. Die Entscheidung fiel gegen deren Votum. Die Bestimmung der Sicherheitsrichtlinien, wonach die Verfassungsschutzbehörde auf die „Mitwirkung bei der Sicherheitsüberprüfung“ beschränkt sei und die Verfahrensherrschaft beim Sicherheitsbeauftragten der Beschäftigungsbehörde liegen soll, wird durch die vorgenannte Regelung ad absurdum geführt.

15.7 Unterlagen abgelehnter Bewerber

Wird die Einstellung abgelehnt, so kann der Bewerber bzw. die Bewerberin verlangen, daß die eingereichten Bewerbungsunterlagen zurückgegeben oder vernichtet werden. Unerheblich ist, ob man diesen Anspruch mit dem Bundesarbeitsgericht als „quasi-negatorischen Beseitigungsanspruch“ analog § 1004 BGB und die dauerhafte Aufbewahrung der Daten als unvereinbar mit dem „aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland abgeleiteten Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“ ansieht oder schlicht davon ausgeht, daß sie jedenfalls dann, wenn die Entscheidung rechtskräftig geworden ist, nicht mehr zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der entscheidenden Stelle erforderlich sind.

Die Absicht, Daten und Unterlagen bei einer eventuellen nochmaligen Bewerbung „zum Datenvergleich“ heranzuziehen (vgl. IX 15.13), begründet kein berechtigtes Interesse der entscheidenden Stelle an der Aufbewahrung und macht sie nicht „erforderlich“. Allenfalls handelt es sich um eine (unzulässige) Vorratsdatenspeicherung.

15.8 Dienstausweise

Durch einen Dienstausweis wird nachgewiesen, daß der Inhaber einer bestimmten Behörde angehört und/oder zu amtlichen Handlungen befugt ist. Der Dienstausweis muß deshalb neben Ausweisnummer, Angabe der ausstellenden Behörde und deren Siegel, Ausstell- und Verfalldatum wohl auch den Namen des Inhabers und seine Dienstbezeichnung enthalten. Zur Verhinderung von Mißbrauch bzw. zur Identifizierung des Vorzeigenden ist es nicht erforderlich, dessen private Anschrift oder seinen Geburtsort anzugeben. Fraglich ist auch, ob die Unterschrift des Inhabers ein Identifikationsmerkmal ist, da Unterschriften imitiert werden können, zudem eine Person im Laufe ihres Lebens kaum zwei gleiche Unterschriften abgibt. Sinnvoll ist hingegen ein (fälschungssicheres) Bild.

Unsinnig erscheint die verbreitete Übung, neben einem mit fälschungssicherem Bild versehenen Dienstaussweis auch die Vorlage des Personalausweises anzunehmen und zu diesem Zweck die Personalausweisnummer in den Dienstaussweis aufzunehmen. Zumindest ist die aufwendige Gestaltung des Dienstaussweises – mit Bild – in diesem Fall überflüssig, was allerdings mehr eine Angelegenheit des Landesrechnungshofes als des Datenschutzes sein mag.

15.9 Personalübersichten

In jeder Dienststelle ist es üblich, personenbezogene Übersichten der Bediensteten (Geschäftsverteilungspläne, Telefonverzeichnisse u.ä.) zu führen und den Bediensteten zur Hand zu geben. Das erleichtert den innerbehördlichen Dienstverkehr und erscheint datenschutzrechtlich unbedenklich, soweit die Daten nicht das Erforderliche überschreiten.

Hinnehmbar ist auch eine nicht durch ausdrückliche Einwilligung der Bediensteten gedeckte Übermittlung solcher Übersichten an andere Behörden, zu denen regelmäßige dienstliche Kontakte bestehen (z.B. Austausch zwischen Landesressorts, Bezirksregierung und Kreisverwaltung). Die Übermittlung ist zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich. Schutzwürdige Belange der Betroffenen werden nicht verletzt.

Problematisch ist hingegen die Überlassung von Personalübersichten an Private. Man wird nicht sagen können, daß sie ohne Einwilligung der Betroffenen generell unzulässig sei. So könnten es häufige dienstliche Verbindungen zwischen Gewerbeaufsichtsamtern und beaufsichtigten privatwirtschaftlichen gewerblichen Einrichtungen rechtfertigen, diesen Telefonverzeichnisse des Aufsichtspersonals zu überlassen, mit dem sie laufend zu tun haben. Eine bürgerfreundliche Verwaltung könnte es auch als erforderlich ansehen, die Verwaltung transparenter zu machen, den Kontakt zu den Bürgern zu vereinfachen und zu diesem Zweck Organisations-, Telefon- oder Personalübersichten zu veröffentlichen.

Zumindest dann, wenn damit zugleich personenbezogene Daten von Mitarbeitern publiziert werden, die keine dienstlichen Kontakte zu Privaten haben, dürfte die Grenze des Erforderlichen jedoch überschritten und die Einwilligung der Betroffenen nötig sein. Die „Privatisierung“ der Veröffentlichung von Mitarbeiterlisten dergestalt, daß diese Verlagen überlassen (gegen Entgelt?) und von ihnen in „Bürgerhandbücher“ eingearbeitet werden, die dann (zum finanziellen Nutzen des Verlags?) verkauft werden, dürfte allenfalls mit Einwilligung der Mitarbeiter zulässig sein.

Eine Zweckentfremdung stellt auch die Überlassung von Übersichten mit den Namen, Geburtsdaten und Anschriften der Bediensteten an andere Behörden zum Zweck der Auswahl und Berufung von Gebrechlichkeitspflegern, Wahlvorständen usw. dar. Der Landesbeauftragte wiederholt (vgl. IX 15.10), daß natürlich – zumindest aus datenschutzrechtlicher Sicht – nichts dagegen einzuwenden ist, daß die besonderen Fähigkeiten der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes über die dienstliche Tätigkeit hinaus in besonderem Maße zum Wohl der Allgemeinheit genützt werden. Werden aber nur sie, und immer wieder nur sie, als Vormund, Gebrechlichkeitspfleger, Wahlvorstand, Zähler bei Volkszählungen usw. herangezogen, so muß ein solches „Sonderopfer“ des öffentlichen Dienstes in den einschlägigen Gesetzen präzise definiert und einschließlich der in diesem Zusammenhang erforderlichen Datenflüsse klar geregelt werden.

15.10 Anwesenheitskontrolle

Es gehört zu den organisations-, haushalts-, dienst- und arbeitsrechtlichen Befugnissen des Vorgesetzten bzw. der Leitung einer Behörde, die ordnungsgemäße Anwesenheit der Mitarbeiter am Arbeitsplatz zu kontrollieren. Zugangs- und Abgangskontrolle erfolgten – abgesehen vom „Sichtkontakt“ – bisher meist derart, daß der Bedienstete beim Betreten und Verlassen des Dienstgebäudes ein mechanisches Zeiterfassungsgerät benutzte, seine Arbeitszeitkarte abstempelte und in einem Kasten ablegte. Die Karten wurden stichprobenartig von Zeit zu Zeit durch die Personal- oder Organisationsabteilung, Vorgesetzte oder Dienststellenleiter kontrolliert. Das Verfahren war meist mit dem Personalrat vereinbart.

Datenschutzrechtliche Probleme ergeben sich, wenn die Zeiterfassungskarten nicht (nur) mit einer (laufenden, Personal- o.ä.) Nummer, sondern (zusätzlich) mit Namen ausgezeichnet sind und der Aufbewahrungskasten jedermann (auch Besuchern) zugänglich ist. Dies besonders dann, wenn auf der Zeiterfassungskarte auch der Grund der Abwesenheit einzutragen ist.

Die Neugier von Kollegen und Fremden bleibt unbefriedigt, wenn die Zeiterfassung automatisiert erfolgt. Der Mitarbeiter führt seine Karte in das elektronische Zeiterfassungsgerät ein, die EDV speichert (zentral) die Daten. Problemlos ist auf diese Weise die Berechnung von Fehlzeiten, Ausfallzeiten, Überstunden usw. möglich. Es liegt allerdings auf der Hand, daß die elektronische Verknüpfung von Fehlzeitendaten mit Telefondaten, Stellenplandaten, Zugangsdaten, Zugriffsdaten, Leistungsdaten usw. (über ein gemeinsames Kennzeichen) leicht zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Mitarbeiter nutzbar wäre.

In Behörden ist es üblich, bestimmten Stellen (in Ministerien: Ministerbüro, Abteilungsleiter, Pressereferat) täglich Übersichten von Mitarbeitern, die an diesem Tag abwesend sind, zu geben. Dies dürfte erforderlich sein und sich im Rahmen des Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisses halten, solange die Übersichten nicht Angaben enthalten, die zur Unterrichtung über die Abwesenheit (evtl. noch: ihre Dauer) nicht erforderlich sind. So dürften folgende Zusätze im Rahmen des beschriebenen Zwecks unnötig und daher unzulässig sein: „Mutterschaftsurlaub“, „Psychiatrische Behandlung bis 11.11.“. Dies vor allem dann, wenn die Abwesenheitsübersicht nicht nur an einige wenige Stellen innerhalb der Behörde verteilt wird.

Die Frage, ob mechanische oder automatisierte Anwesenheitsbelege rechnungsprüfenden Stellen vorgelegt werden dürfen, wird jedenfalls dann verneint werden müssen, wenn die Zeiterfassung in einer Vereinbarung mit dem Personalrat festgelegt und diese Vorlage darin nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

15.11 Telefondatenerfassung

Seit dienstliche Telefonanlagen an ein behördeneigenes Datenerfassungsgerät angeschlossen werden können, ist es üblich geworden, bei dienstlichen und privaten Gesprächen (vom Schreibtisch aus) die Telefonnummer der Nebenstelle, das Datum und die Uhrzeit des Telefonats, den Ort und die Telefonnummer des angewählten Gesprächsteilnehmers, die Zahl der Gebühreneinheiten und den Gebührenbetrag zu erfassen.

Bei privaten Telefongesprächen dient die Erfassung vorrangig der Berechnung der Gebühren, die der Bedienstete zu erstatten hat. Bei privaten und dienstlichen Telefongesprächen dient sie, sofern mit dem Personalrat nichts anderes verein-

bart ist, darüber hinaus der Kontrolle der Mitarbeiter durch den Dienstherrn, um sicherzustellen, daß das Telefonieren nicht überhand nimmt, bei dienstlichen Gesprächen auch, um im Interesse der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel die Dauer von Ferngesprächen und damit die Kosten zu drücken.

Die Auffassung, daß die Speicherung der vollständigen Zielnummern privater Gespräche, d.h. personenbezogener Daten des Angerufenen, zur Aufgabenerfüllung der Dienststelle nicht erforderlich ist und weder auf die Einwilligung des Angerufenen noch auf eine gesetzliche Grundlage gestützt werden kann, folglich einen unzulässigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Angerufenen darstellt (vgl. VIII 15.14), hat sich durchgesetzt. Teils werden solche Zielnummern gar nicht mehr, teils nur noch ohne die zwei letzten Ziffern gespeichert, womit der Personenbezug entfällt (vgl. IX 15.14). Die vorgenannte Lösung ist für die Landesbehörden mit Erlaß des Finanzministeriums vom 31. Juli 1989 eingeführt worden (Nds. MBl. S. 980). Das Problem scheint sich jedoch nur auf eine andere Ebene zu verlagern: Mit Einführung von ISDN (vgl. 9.1) plant die Bundespost, die Rufnummern der Anrufer, die Rufnummern der Angerufenen, die in Anspruch genommene Telekommunikationsleistung und die Dienstleistungsmerkmale sowie Datum, Beginn und Ende jeder Kommunikationsverbindung für vier Monate zu speichern und auf Antrag zur Verfügung zu stellen.

Oft wird gefragt, ob die Speicherung an den Zweck der Telefonkostenabrechnung bzw. der Häufigkeitskontrolle, wie beschrieben, gebunden ist oder ob darüber hinaus auch zu anderen Zwecken ausgewertet werden darf, z.B. um festzustellen, ob vom Dienstapparat – dienstlich oder privat – Gespräche geführt worden sind, auf die es für ein Disziplinarverfahren oder strafrechtliches Ermittlungsverfahren ankommt. Man wird dies dem Dienstherrn wohl zumindest dann nicht verwehren können, wenn die Voraussetzungen der §§ 94 ff. StPO (auch anzuwenden im Disziplinarverfahren) vorliegen.

15.12 Leistungskontrollen

Daß der Vorgesetzte die Leistung seiner Mitarbeiter kontrollieren darf, dürfte ebenso unstreitig sein wie der Grundsatz, daß diese Kontrolle nicht zu Verstößen gegen die Menschenwürde führen darf.

Wo aber endet die zulässige Kontrolle, wo beginnt der Verstoß gegen die Menschenwürde, wenn mittels einer automatisierten Erfassung von Telefondaten (Privatgespräche), Bewegungsdaten (Verlassen des Dienstgebäudes, Betreten des EDV-Raums), Verbrauchsdaten (Verzehr in der Kantine), PC-Daten (Anschalten des Geräts, Zugriff auf Datenbank), Schreibdaten (Briefausstoß, Schreibleistung in Anschlägen), Registraturdaten (Zahl der vorgelegten und bearbeitet zurückgegebenen Vorgänge) usw. der Arbeitstag jedes Mitarbeiters lückenlos rekonstruierbar wird, zumindest für den Behördenleiter, der Zugriff auf sämtliche Systeme hat?

Konventionelle Kontrolle habe Vorrang vor maschineller, Personalräte verhin- derten „Auswüchse“, wird gesagt. Falls das nicht Glaubensbekenntnisse sind, sondern Tatsachen: Wie lange noch?

Der Landesbeauftragte ist mit seinen Kollegen in den anderen Ländern und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz der Auffassung, daß automatisierte Personaldatensysteme, die zu unterschiedlichen Zwecken eingerichtet worden sind, nicht miteinander zu einem umfassenden Personalinformationssystem verknüpft werden dürfen, mit dessen Hilfe die Bediensteten über schematisierte Persönlichkeitsprofile zu bloßen Informationsobjekten werden, heimliche Kontrollen der Bediensteten mit Hilfe automatisierter Systeme unzulässig sind.

Besondere Probleme entstehen, wenn die Mitarbeiter einer Behörde gebeten werden, einem privaten Beratungsunternehmen im Rahmen einer Organisationsuntersuchung „offen und ehrlich“ Auskünfte zu geben über personelle und organisatorische Schwächen, Unstimmigkeiten, Unregelmäßigkeiten, die tatsächliche eigene Arbeitsleistung oder die der Kollegen. Wenn mangelndes Vertrauen in die Kompetenz des (meist verwaltungsfremden) Unternehmens, Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes oder die Befürchtung, durch „offene und ehrliche“ Antworten Schwierigkeiten mit Kollegen und Vorgesetzten zu bekommen, zu falschen Angaben führen, ist der Zweck der Untersuchung von vornherein gefährdet. Wird den Mitarbeitern aber zugesichert, ihre Antworten würden nicht an die Behörde weitergegeben, so muß folgerichtig ein Pool sensibler personenbezogener Informationen außerhalb der Dienststelle, beim Beratungsunternehmen entstehen. Vertrauliche Behandlung und umgehende Löschung sind schon deshalb keineswegs selbstverständlich, weil die (politischen) Auftraggeber durchweg spektakuläre Ergebnisse (Personaleinsparungen) erwarten und entsprechende Empfehlungen des Unternehmens belegbar sein sollen.

Zur Errechnung kostendeckender Gebühren erfolgen häufig Kostenanalysen, in die projektbezogene Personalkosten einbezogen werden (vgl. IX 15.7). Auch die hierfür erforderlichen Mitarbeiter-Daten machen eine Leistungskontrolle und Vergleiche zwischen den Mitarbeitern möglich (Bearbeitungsdauer, Arbeitsintensität usw.). Soll eine solche Zweckentfremdung ausgeschlossen werden, so muß die erhebende Stelle von der Personalstelle abgeschottet sein, im Erhebungsbogen auf offenkundige personenbezogene Merkmale (Namen) verzichtet werden, das personenbezogene Ausgangsmaterial möglichst schnell in Statistiken ohne Personenbezug eingearbeitet und vernichtet werden. Im Einzelfall können aber auch dann noch Rückschlüsse auf eine bestimmte Person möglich sein (z.B. aus den Angaben über die „Frau-Stunden“ der einzigen projektbezogenen tätigen weiblichen Schreibkraft der Dienststelle).

15.13 Umgang mit Personalsachen

Es ist erfreulich, wenn Schreiben in Personalangelegenheiten grundsätzlich den Betroffenen oder dem Personalrat in einer verschlossenen Umlaufmappe zugehen und Personalakten in einer besonders gesicherten Registratur der Personalabteilung verwahrt werden. Weniger erfreulich ist es, wenn in der Registratur einer anderen Abteilung derselben Behörde Doubletten der Personalakten als sogenannte „personenbezogene Sachakten“ jedem Sachbearbeiter frei zugänglich sind (vgl. 5.6).

Auch auf andere datenschutzrechtliche Alltagsdefizite sollte mehr geachtet werden: in den Registraturen, beim Botendienst, in der Amtsmeisterei, beim Schreibdienst, auch beim Postversand. Üblicherweise ist angeordnet, daß abzusendende Schreiben der zentralen Postversandstelle offen zuzuleiten sind und diese (zur Senkung der Portokosten) Schreiben an denselben Empfänger gesammelt versendet. Wird diese Anordnung jedoch auch auf Personalsachen, z.B. ausdrücklich auch auf Beihilfeanträge erstreckt (z.B. im Schulbereich zur „kostensparenden“ gesammelten Weiterleitung an die Beihilfestelle bei der Bezirksregierung), so wird selbst die beste innerbehördliche Abschottung ad absurdum geführt.

15.14 Besoldung, Vergütung, Lohn

Mit der Einstellung in den öffentlichen Dienst hat der Bedienstete Anspruch auf Besoldung/Vergütung/Lohn. Jetzt erst kommt es auf Daten an, die zur Berechnung und Zahlbarmachung der finanziellen Leistung unabdingbar sind. Besoldungsunterlagen sind (nur) zur Besoldungsakte zu nehmen. Angaben, die für die Berechnung der finanziellen Leistung und/oder deren Zahlbarmachung nicht erforderlich sind, haben hingegen in der Besoldungsakte nichts zu suchen. Gleichwohl wird bei der datenschutzrechtlichen Prüfung von Besoldungsstellen immer wieder festgestellt, daß sie personenbezogene Daten der Bediensteten erhalten bzw. vorhalten, die zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind. Eine Überarbeitung sämtlicher Erhebungsformulare, die im Zusammenhang mit der Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsberechnung verwendet werden, ist angezeigt.

Die Besoldungsstelle sollte von anderen Stellen abgeschottet werden. Wird einer Zentralen Besoldungsstelle (Versorgungsstelle) die Aufgabe der Festsetzung der Löhne und Gehälter (Versorgungsbezüge) der Bediensteten übertragen, so ist sie im funktionalen Sinne eigenständige „Behörde“.

Grundsätzlich unzulässig dürfte es sein, dem Bediensteten die „Einhaltung des Dienstwegs“ beim schriftlichen Verkehr in Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohnangelegenheiten mit der Besoldungsstelle vorzuschreiben (oder umgekehrt). So ist es weder zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich noch mit der informationellen Selbstbestimmung vereinbar, daß der Vorgesetzte Umschläge mit Berechnungsunterlagen öffnet, die Lohnsteuerkarten der Bediensteten zur („kostensparenden“) gesammelten Weitergabe an die Besoldungsstelle offen einsammeln läßt, ausgefüllte Lohnsteuerkarten nach Jahresende „auf dem Dienstweg“ offen zurückgibt.

Wird auf Antrag des Bediensteten eine Verdienstbescheinigung ausgedruckt, so hat sie sich auf die Angabe dessen zu beschränken, was nachgewiesen werden soll. Ihr Inhalt hat sich nicht nach Programmvorgaben zu richten, sondern das Programm nach der Erforderlichkeit des Inhalts.

Nicht selten werden Gehaltspfändungen und Gehaltsabtretungen von der Besoldungsstelle generell der Personalstelle zur Kenntnis gebracht (vgl. IX 15.8). Die Begründung, daß der Dienstherr in solchen Fällen stets die Möglichkeit haben müsse, disziplinarrechtliche Maßnahmen einzuleiten oder im Rahmen seiner Fürsorgepflicht tätig zu werden, überzeugt keineswegs. Grundsätzlich muß es dem Bediensteten überlassen bleiben, ob er Ausgaben bar, in Raten oder über Bankkredit bezahlt oder die Bezahlung auf dem ebenso sicheren wie einfachen Weg der Gehaltsabtretung regelt. Den Dienstherrn geht dies nichts an – es sei denn, daß Fürsorge mit Bevormundung (auch im „persönlichen“ Bereich) gleichgesetzt wird. Etwas anderes mag gelten, wenn die Gehaltsabtretung die Höhe des pfändbaren Teils der Bezüge erreicht, dieser Teil in vollem Umfang vom Gläubiger beansprucht wird und der Abtretung eine Forderung zugrunde liegt, die nicht innerhalb angemessener Zeit befriedigt werden kann oder zu den Einkommensverhältnissen des Gehaltsempfängers in keinem vertretbaren Verhältnis mehr steht. Selbst bei Pfändungen muß differenziert werden, da nicht jede Pfändung rechtmäßig sein muß, bisweilen sogar vom Betroffenen bewußt herbeigeführt sein mag. Jedenfalls ist die Information der Personalstelle durch die Besoldungsstelle („auf dem Dienstweg“) allenfalls durch sehr weitgehende Interpretation beamtenrechtlicher Grundregelungen begründbar, jedoch nicht durch eine ausdrückliche gesetzliche Befugnisnorm gedeckt. Der Bedienstete ist anzuhören. Keinesfalls darf die Information mechanisch in den nicht zur Besoldungsakte gehörenden Teil der Personalakte aufgenommen werden.

Wird zum Jahresende gegenüber dem Dienstherrn eine Erklärung über Einkünfte aus Nebentätigkeiten abgegeben, so ist es nicht erforderlich, hierbei die genaue Summe der Nebeneinnahmen anzugeben, wenn diese unter einer durch Rechtsvorschrift festgelegten Mindestgrenze bleibt. In diesem Fall genügt eine entsprechende Erklärung.

15.15 Empfängernummer

Es ist unnötig, im Rahmen der automatisierten Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen Empfängernummern zu verwenden, die das Geburtsdatum des Empfängers enthalten. Ein solches sprechendes Ordnungsmerkmal hat Ähnlichkeit mit dem ursprünglich geplanten, später als verfassungswidrig angesehenen bundeseinheitlichen „Personenkennzeichen“. Die Empfängernummer wird zwangsläufig zahlreichen Stellen übermittelt und von diesen ihrerseits als Ordnungsmerkmal genutzt (vgl. IX 15.5). Die Frage ist nicht, ob solchen Empfängern das Geburtsdatum ohnehin bekannt ist, sondern ob irgendein Grund für den „sprechenden“ Ordnungsbegriff anstelle eines anderen spricht. Dies ist nicht der Fall. Die Verwendung eines personenbezogenen Datums ist „nicht erforderlich“. Sie läßt darauf schließen, daß (bewußt) ein Merkmal gewählt wird, das die Verknüpfung unterschiedlicher Datenbestände erleichtern soll und Verstößen gegen das Zweckentfremdungsverbot Vorschub leisten soll.

Nicht hinnehmbar ist auch der Ausdruck der Empfängernummer im Anschriftenfeld eines Schreibens, der im Sichtfenster des Briefumschlags gelesen werden kann. Dieses Verfahren wird häufig damit begründet, daß unzustellbare, zurückkommende Briefe auf diese Weise leichter der richtigen Akte zugeordnet werden könnten, ohne in der Eingangsstelle geöffnet werden zu müssen. Selten wird zugegeben, daß solche „Rückläufer“ kaum vorkommen und es sich lediglich um Gedankenlosigkeit bei der Einrichtung der automatisierten Text- bzw. Datenverarbeitung gehandelt hat. Jedenfalls sind mögliche Vorteile gegen die Nachteile abzuwägen: da die Empfängernummer nicht selten als Identifikationsmerkmal (z.B. für Anruf bei der Besoldungsstelle) dient, muß jede Kenntnisnahme durch unbefugte Dritte (und damit Mißbrauchsmöglichkeit) ausgeschlossen werden.

15.16 Ortszuschlag

Ein an den Familienverhältnissen des Beamten orientierter Besoldungsbestandteil ist der Ortszuschlag (Anwärterverheiratetenzuschlag). Die Datenerhebungen und Datenübermittlungen im Zusammenhang mit der Festsetzung des Ortszuschlags haben wegen der Kompliziertheit der Regelungen einen Umfang angenommen, der es zweifelhaft erscheinen läßt, ob bei diesen Eingriffen in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch gewahrt ist.

Mit den Erklärungen zum Ortszuschlag werden Daten erfaßt, die zum Teil erheblich in die Privatsphäre des Betroffenen eingreifen, z.B. detaillierte Angaben über das Arbeitsverhältnis des Ehegatten (Arbeitgeber, Personalnummer, Wochenstunden, Mutterschaftsurlaub, Krankengeldbezugszeiten) oder über Unterhaltsverpflichtungen. Die Datenerhebung schließt auch Angaben über nicht unmittelbar betroffene Dritte, z.B. im Haushalt aufgenommene Personen oder frühere Ehegatten, ein. Es folgen Datenübermittlungen an den öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber des Ehegatten mit allen für die Ortszuschlagsberech-

nung wichtigen Angaben über den eigenen Mitarbeiter. Die Furcht vor Überzahlungen führt zu krassen Überspitzungen. So ist mit der Begründung, daß der Beamte überfordert sei zu beurteilen, ob sein Ehegatte dem öffentlichen Dienst angehört, da diese Gesetzesmaterie „nicht zu den allgemein bekannten Grundprinzipien des Beamtenbesoldungsrechts gehört, sich insoweit für den Beamten als komplex und schwer durchschaubar darstellt“, die Angabe von Daten über den Arbeitgeber, das Einkommen usw. des Ehegatten selbst dann verlangt worden, wenn es sich eindeutig um einen privaten Arbeitgeber handelte. Aus datenschutzrechtlicher Sicht können solche Übermaßerhebungen ebensowenig hingenommen werden wie Vergleichsmittelungen der Arbeitgeber untereinander, die der Rechtsgrundlage entbehren.

Das Verfahren bedarf überall dort, wo das noch nicht geschehen ist, einer grundlegenden Überprüfung. Hierbei muß von dem Grundsatz ausgegangen werden, daß sich der erforderliche Umfang der abzufragenden personenbezogenen Daten aus der zeitlichen bzw. logischen Abfolge der einzelnen Prüfschritte bei der Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen ergibt. Macht beispielsweise eine Bedienstete von vornherein keinen Anspruch geltend, so erübrigt sich die Abfrage. Besteht Anspruch auf Ortszuschlag der Stufe 2, weil Mitbewohner(innen) nicht für eine Anspruchskonkurrenz in Betracht kommen, sind weitere Angaben nicht erforderlich.

Der Austausch von Vergleichsmittelungen setzt das Einverständnis der Bediensteten voraus. Es ist nicht einzusehen, warum im öffentlichen Dienst aus Angst vor eventuellen Überzahlungen ein umfassender und unmittelbarer Datenaustausch ohne Kenntnis der Betroffenen zwischen den Dienstherren/Arbeitgebern erfolgen muß. Auch bei den meisten anderen Leistungsansprüchen begnügen sich die Behörden mit der Verpflichtung des Bürgers, Änderungen sofort mitzuteilen, ohne daß stets ein Kontrollmitteilungssystem eingerichtet wird. Es sollte ausreichen, wenn der Beschäftigte ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß er – zur Vermeidung späterer Rückforderungen – verpflichtet ist, seinem Arbeitgeber unverzüglich Mitteilung zu geben, wenn der Ehepartner eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst annimmt. Jedenfalls reichen die Verwaltungsvorschriften zu § 40 des Besoldungsgesetzes als Rechtsgrundlage für Vergleichsmittelungen nicht aus.

15.17 Kindergeld

Die Gewährung von Kindergeld ist im Bundeskindergeldgesetz i.d.F. des Zwölften Änderungsgesetzes relativ datenschutzgerecht geregelt. Zwischen der Finanzverwaltung und dem Landesbeauftragten besteht Übereinstimmung darüber, daß nach § 21 Abs. 4 SGB X nicht der Abzugsbetrag nach § 10 e des Einkommensteuergesetzes gesondert übermittelt werden darf, sondern lediglich die Summe der positiven Einkünfte, wie sie sich nach Abzug des § 10 e-Betrages von den positiven Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ergibt.

15.18 Beihilfe

Beamte haben einen Rechtsanspruch auf Beihilfe in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen, von denen sie oder ihre Familienangehörigen betroffen sind. Dieser Anspruch wird als Ausfluß des Alimentations- bzw. Fürsorgeprinzips angese-

hen. Obwohl nur in wenigen Teilbereichen des Rechts des öffentlichen Dienstes eine solche Fülle sensitiver personenbezogener Daten erhoben und verarbeitet wird wie gerade im Beihilfewesen, ist es jahrelang hingenommen worden, daß das Verfahren lediglich in Verordnungen festgelegt war, wichtige datenschutzrechtliche Einzelheiten (z.B. Angabe der Diagnose) sogar nur in „Hinweisen“ des Bundesministers des Innern.

Wer seiner Beihilfestelle sensitive medizinische Unterlagen (Arztrechnungen mit Angabe der Diagnose, Rezepte über bestimmte Medikamente usw.) vorlegt, tut dies jedenfalls ausschließlich zu dem Zweck, eine Beihilfe zu seinen Ausgaben zu erhalten, und im Vertrauen darauf, daß die von ihm übermittelten Informationen nicht für andere Zwecke genutzt werden. Diese Zweckbindung ist strikt zu beachten. Dem dient die organisatorische und personelle Abschottung der Beihilfestelle von anderen Stellen. Sie wird – auch bei kleinen Behörden – durch die Automation der Beihilfe-Sachbearbeitung künftig erleichtert werden. Zumindest ist – als Pendant des Zweckbindungsgebots – das Verwertungsverbot zu beachten.

Jedenfalls darf der Beihilfeberechtigte durch die Organisation des Beihilfewesens weder davon abgehalten werden, zum Arzt zu gehen, noch davon, entstandene Rechnungen zur Beihilfegewährung einzureichen. Die Abschottung der Beihilfestelle von der Personalverwaltung hat grundrechtssichernde Bedeutung. Die Funktion der Beihilfestelle ist derjenigen einer Betriebskrankenkasse vergleichbar. Diese hat das Sozialgeheimnis zu wahren und darf personenbezogene Daten ihrer Versicherten nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen offenbaren. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb der darin zum Ausdruck kommende Grundsatz, daß Daten, die im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch erhoben und bearbeitet werden, vor dem Arbeitgeber geheimzuhalten sind, nicht auch auf das Beihilfewesen im öffentlichen Dienst übertragen werden kann. Auch bei Beihilfen handelt es sich im weiteren Sinne um eine „Sozialleistung“ des Dienstherrn für seine Bediensteten. Die Zweckentfremdung von Beihilfedaten kann allenfalls aufgrund einer präzisen, bereichsspezifischen, ausdrücklichen gesetzlichen Befugnisnorm oder bei Einwilligung hingenommen werden, wobei allerdings zu beachten ist, daß der Beihilfeberechtigte nicht in die Zweckentfremdung der Daten von Angehörigen einwilligen kann.

Unzulässig, weil zweckentfremdend ohne gesetzliche Grundlage, ist daher die Überprüfung der Arbeitsunfähigkeit einer Mitarbeiterin für die Dauer eines Sanatoriumsaufenthalts, nachdem die Beschäftigungsbehörde aufgrund bestimmter Angaben in einem Beihilfeantrag festgestellt hatte, daß die Sanatoriumsaufenthalte der Mitarbeiterin stets zugleich mit denen ihres bei einem anderen öffentlichen Arbeitgeber beschäftigten Ehemannes stattfanden. Unzulässig sind auch direkte Rückfragen der Beihilfestelle bei einem Arzt, der eine (unzureichende) Rechnung ausgestellt hat. Ebenso unzulässig ist die Information der Personalstelle durch die Beihilfestelle, wenn bei einem Beihilfeberechtigten häufiger Verbrauch von Psychopharmaka oder schnelle Verringerung der Sehkraft auffällt und der Beihilfesachbearbeiter der Meinung ist, der Dienstherr müsse fürsorgliche Maßnahmen zum Wohle des Beamten einleiten. Um das Wohl und Wehe seiner Mitarbeiter hat sich der Vorgesetzte zu kümmern, nicht aber – schon gar nicht gegen den Willen des Betroffenen – die Beihilfestelle.

Der Forderung nach Trennung von anderen Verwaltungstätigkeiten käme die Übertragung der Beihilfeabwicklung an Dritte entgegen (z.B. kommunaler Zweckverband, private Krankenversicherung). Wenn man die Gewährung von Beihilfe auf das Alimentationsprinzip, die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und damit auf das beiderseitige besondere Bindungsverhältnis zwischen Staat und Beamtem zurückführt, so dürfte die Verlagerung auf private Dritte jedoch (auch mit „Einwilligung“) unzulässig sein.

Da nur dem beihilfeberechtigten Angehörigen des öffentlichen Dienstes ein Anspruch auf Leistung für seine Familienangehörigen zusteht, Ehepartner und Kinder also keinen selbständigen Anspruch haben, sondern nur Erstattungen im Rahmen eines Antrags des Beihilfeberechtigten erhalten können, sind diese folglich verpflichtet, die Inanspruchnahme jeder Art von ärztlicher Leistung dem Beihilfeberechtigten auch dann zu offenbaren, wenn sie als Ehepartner getrennt leben, als volljähriges Kind bereits das Haus verlassen haben. Dem Beihilfeberechtigten werden zwangsläufig auch dann sensitive Daten über die gesundheitlichen Verhältnisse seiner Angehörigen (z.B. psychiatrische Behandlung der Ehefrau, Schwangerschaft der Tochter) bekannt, wenn diese sie ihm unter bestimmten Umständen an sich nicht offenbaren möchten.

Die bisher vergleichbare Rechtslage in der gesetzlichen Krankenversicherung ist durch das Gesundheitsreformgesetz geändert worden. Dort ist in § 10 festgelegt worden, daß die Angehörigen eines Kassenmitgliedes ebenfalls Versicherte mit eigenen Leistungsansprüchen sind. Es sollte erwogen werden, die Beihilfevorschriften entsprechend zu überarbeiten. Zumindest sollten die Familienangehörigen in den vorgenannten Fällen ihre Unterlagen direkt, d.h. ohne Einschaltung des Beihilfeberechtigten, der Beihilfestelle zuleiten können, die sie wiederum direkt an die Angehörigen zurückgibt. Der Beihilfeberechtigte müßte dann im Antrag lediglich darauf Bezug nehmen.

Besondere datenschutzrechtliche Probleme wirft die Beihilfe bei Psychotherapien auf. Die Beihilfevorschriften sehen ein sogenanntes Voranerkennungsverfahren bei ambulanten psychotherapeutischen Behandlungen vor. Danach hat der Arzt des Beihilfeberechtigten einem von der Beihilfestelle bestimmten Fachgutachter einen ärztlichen Bericht mit Namen, Geburtsdatum, Geschlecht, Familienstand und Beruf des Patienten sowie Aussagen zur Psychogenese und Psychodynamik der neurotischen und psychotischen Entwicklung und zur Prognose einer Therapie zu übersenden. Auf der Grundlage dieses Berichts erstattet der Fachgutachter ein „Psychotherapie-Gutachten“, aufgrund dessen die Beihilfestelle entscheidet, ob die Kosten der beabsichtigten Behandlung beihilfefähig sind. Das Verfahren ist aus datenschutzrechtlicher Sicht bedenklich, da eine detaillierte persönliche Benennung der Person weder für die Erstattung des Gutachtens noch für die Zuordnung des Gutachtens zum richtigen Vorgang bei der Beihilfestelle erforderlich ist (Chiffre würde genügen). Jedenfalls entbindet die ärztliche Schweigepflicht des Gutachters nicht von der Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes.

Ebensowenig kann es hingenommen werden, daß das „Psychotherapie-Gutachten“ vom selben Arzt des personalärztlichen Dienstes erstellt wird, der auch für vom Dienstherrn geforderte Untersuchungen in diesem Bereich (Nervenkrankheiten, Psychopathien) zuständig ist. Es ist nicht auszuschließen, daß Erkenntnisse aus der Beihilfebearbeitung – bewußt oder unbewußt – auch in dienstärztliche Untersuchungen einfließen oder bei personalrechtlichen Auseinandersetzungen zwischen Personalamt und Betroffenen eine Rolle spielen.

Wird von der Beihilfestelle nach Abschluß einer Heilkur oder eines Sanatoriumsaufenthalts ein ärztlicher Schlußbericht verlangt, so ist es nicht erforderlich, daß dieser medizinische Einzelangaben etwa über Anamnese, Diagnosen, Therapiemaßnahmen enthält, die dem Dienstherrn Kenntnis über den Gesundheitszustand des Bediensteten vermitteln. Die Beihilfefähigkeit der Kur wird aufgrund amtsärztlicher Feststellungen bereits vor Antritt der Kur anerkannt. Der Schlußbericht hat sich mithin auf die für die Beihilfegewährung noch erforderlichen Feststellungen zu beschränken, z.B. daß die Kur in der vom Amtsarzt empfohlenen Form durchgeführt und nicht vorzeitig abgebrochen wurde.

Eine gesetzliche Regelung des Beihilfewesens erscheint um so dringlicher, als auch die Beihilfebearbeitung zunehmend auf automatisierte Verfahren umge-

stellt wird. Entgegen allen Versicherungen haben Prüfungen ergeben, daß hierbei auch Diagnosen gespeichert werden, zumindest die gespeicherten Daten Rückschlüsse auf bestimmte diagnostische Befunde zulassen (müssen). So werden langfristig gespeichert: bei einer Psychotherapie der Beginn der Behandlung, die Anzahl der genehmigten Sitzungen und die Anzahl der bereits abgerechneten Sitzungen; bei der Kieferorthopädie die Dauer der Behandlung, die Gesamtkosten und die bereits abgerechneten Kosten sowie die beihilfefähigen Anteile; bei Sehhilfen das Beschaffungsdatum und die Diopthrien; bei dauernder Unterbringung (z.B. bei schwerstbehinderten Kindern) die Aufgliederung der laufend wiederkehrenden Kosten.

Wird die Diagnose nur deshalb gespeichert, weil einem späteren Beihilfeantrag Abrechnungsunterlagen ohne Diagnoseangabe beigelegt sein könnten, die in unmittelbarem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer bereits abgerechneten Leistung stehen, die Speicherung der Diagnose für diesen Teil eine nochmalige Anfrage beim Antragsteller unnötig macht, so handelt es sich um eine unzulässige Speicherung auf Vorrat. Im übrigen ergeben sich Sachzusammenhang und Beihilfefähigkeit nicht aus der Diagnose, vielmehr aus den (in jedem Fall bereits gespeicherten) zeitlichen Daten des vorausgegangenen anerkannten Krankenhausaufenthaltes.

Der Zugriff auf die Daten automatisierter Systeme erfolgt in der Regel über den Namen des Beihilfeberechtigten. Dies sollte nur einer besonderen Clearing-Stelle erlaubt sein, um Anträge ohne Personalnummer dem zuständigen Bearbeiter zuweisen zu können. Anderenfalls hat jeder Sachbearbeiter die Möglichkeit, uneingeschränkt, unabhängig von dem von ihm zu bearbeitenden konkreten Antrag, gezielt Beihilfedaten einzusehen.

Jedoch ist auch der Zugriff über die Personalnummer nicht unbedenklich. Durch immer neue Verfahren werden Personaldaten mittlerweile nahezu umfassend EDV-gestützt verarbeitet. Die einzelnen Systeme sind, um die Aktualität der Grundlagen sicherzustellen und die Abwicklung zu vereinfachen, miteinander durch die Personalnummer als einheitliche Ordnungsnummer verknüpft. Auch in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Sozialverträglichkeit des Einsatzes automatisierter Verfahren im Personalbereich. Jedenfalls hat der Gesetzgeber mehr als früher organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die der Gefahr einer Verletzung der Persönlichkeitsrechte entgegenwirken.

Wenn der Beihilfeberechtigte aus freiem Willen auf deren Beachtung verzichtet, indem er beispielsweise Beihilfeunterlagen offen oder auf dem Dienstweg einreicht, so mag das hingenommen werden. Unzulässig ist aber die Anordnung, entsprechend zu verfahren.

Unzulässig dürfte auch die – vor allem im kommunalen Bereich – immer wieder festzustellende Praxis sein, Ablichtungen der mit einem Beihilfeantrag eingereichten Unterlagen (z.B. ärztliche Liquidation mit Diagnoseangabe, Rezepte) bei den Unterlagen der Beihilfestelle zu behalten, um gegebenenfalls später die Richtigkeit der Abrechnung nachweisen zu können. Dies ist nach der Prüfung der Beihilfebewilligung auf deren sachliche und rechnerische Richtigkeit nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich, zumal die Originalbelege beim Beamten oder seiner Versicherung verbleiben und dort im (einzelnen) Zweifelsfall angefordert werden könnten. Gesetzliche Regelungen über die Löschung von Beihilfedaten erscheinen nach solchen Feststellungen unumgänglich.

Überflüssig (also unzulässig) dürfte es ebenfalls sein, die Beihilfebewilligung (mit Behandlungsdaten pp.) der Auszahlungsanordnung für die Kasse beizufügen. Es ist auch (jedenfalls nach Auffassung des Bundesrechnungshofs) nicht erforderlich, daß stets die Vorprüfungsstelle mitwirkt.

15.19 Urlaub

Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes müssen (notfalls) auch im Urlaub für die Dienstbehörde erreichbar sein. Daher ist es üblich, in Urlaubsantragsformularen die Angabe der Urlaubsanschrift vorzusehen. Ebenso üblich ist es, sich der lästigen Neugier der vielen Personen, durch deren Hände der Urlaubsantrag geht, dadurch zu entziehen, daß als Urlaubsanschrift angegeben wird: „auf Reisen“. Letzteres ist unzulässig, ersteres überflüssig. Es genügt, eine (zuverlässige) Kontaktadresse anzugeben, bei der in wichtigen Fällen die Urlaubsanschrift erfragt werden kann, oder die Anschrift in einem verschlossenen Umschlag bei der Personalabteilung oder beim Vorgesetzten zu hinterlegen.

15.20 Krankheit

Es ist schon mehrfach darauf hingewiesen worden, daß der Umgang mit medizinischen Daten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes eine Vielzahl datenschutzrechtlicher Probleme aufwirft. Ein Teil des Gesagten gilt auch über den engeren Zusammenhang (z.B. Einstellungsuntersuchung, Beihilfe) hinaus, so etwa die Forderung, daß amtsärztliche Untersuchungsunterlagen nicht mit den sonstigen Aktenbeständen von Gesundheitsämtern vermengt und später zu anderen Zwecken beigezogen werden dürfen, oder die Forderung nach präzisen Untersuchungsaufträgen an Amtsärzte, die eine Übermaßerhebung, -speicherung und -weitergabe medizinischer Daten von vornherein unterbinden.

Krankmeldungen sind nicht beim Dienstvorgesetzten, sondern bei der Personalstelle einzureichen. Krankmeldungen brauchen keine Diagnose, sondern lediglich Beginn und voraussichtliches Ende der Erkrankung anzugeben. Aus datenschutzrechtlicher Sicht unzulässig ist es, Krankmeldungen und Beihilfeunterlagen in denselben Teil der Personalakte aufzunehmen. Beides hat miteinander nichts zu tun.

16. Kommunalverwaltung**16.1 Rat, Kreistag und Verwaltung**

Eine Ratsfraktion wollte alle Eltern von Grundschulern anschreiben, um sie schriftlich zum Angebot an weiterführenden Schulen in der Stadt zu befragen. Als amtliche Stelle, die Auskunft über die Anschriften geben konnte, kam nur das Schulamt in Betracht. Das Meldeamt verfügt zwar über die Anschriften aller Einwohner, speichert jedoch nicht, ob Kinder eine Grundschule besuchen.

Behörden und andere öffentliche Stellen dürfen personenbezogene Daten (wozu auch Anschriften gehören, hier in Verbindung mit dem weiteren Datum, daß es sich um Erziehungsberechtigte von Grundschulern handelt) bekanntlich jedoch nur mit Einwilligung der Betroffenen oder aufgrund einer gesetzlichen Befugnisnorm weitergeben. Da von der Einwilligung der betroffenen Erziehungsberechtigten nicht auszugehen und eine einschlägige bereichsspezifische (z.B. schulgesetzliche) Bestimmung nicht erkennbar war, kamen als Befugnisnormen allenfalls § 10 oder § 11 NDSG in Betracht, in denen die Übermittlung personenbezogener Daten von einer Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle an eine andere Behörde oder sonstige öffentliche Stelle bzw. an Personen oder Stellen des Privatbereichs geregelt ist.

Eine Ratsfraktion ist als Teil des Rates und damit eines kommunalverfassungsrechtlich bestimmten Organs der Gemeinde keine „private Stelle“ im Sinne des § 11 NDSG, so daß diese Vorschrift schon deshalb nicht anwendbar war. Sie ist aber als Teil des Rates – nach der insoweit maßgeblichen Auffassung des für Angelegenheiten des kommunalen Verfassungsrechts zuständigen Innenministeriums – auch keine „Behörde oder sonstige öffentliche Stelle“ im Sinne des § 10 NDSG, weil dessen Voraussetzungen im Bereich der Kommunalverwaltung allenfalls bei den Organen Rat, Verwaltungsausschuß und Gemeindedirektor vorliegen.

Folglich konnte und kann die Weitergabe personenbezogener Daten durch die Verwaltung an eine Ratsfraktion nicht auf die Bestimmungen des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes gestützt werden. In der Praxis mag sie zwar gleichwohl üblich sein, wobei teilweise die Auffassung vertreten wird, daß sich ein Recht hierzu aus der kommunalverfassungsrechtlich bestimmten Unterrichtspflicht der Verwaltung gegenüber dem Rat ableiten lasse. Präzise bereichsspezifische gesetzliche Regelungen im kommunalen Verfassungsrecht fehlen jedoch, und zwar nicht nur hinsichtlich der Erhebung personenbezogener Daten durch bzw. Übermittlung personenbezogener Daten an die Fraktionen einer kommunalen Gebietskörperschaft, sondern auch hinsichtlich einer Fülle anderer datenschutzrechtlich relevanter Sachverhalte. Der Landesbeauftragte hat sich hiermit in früheren Tätigkeitsberichten eingehend auseinandergesetzt (vgl. VIII 5.1 und IX 16.1). Zwar konnte mit dem Innenministerium über die Notwendigkeit präziser bereichsspezifischer kommunalverfassungsrechtlicher Regelungen bisher keine Einigung erzielt werden. Einigkeit besteht jedoch darüber, daß Voraussetzung der Weitergabe personenbezogener Daten im kommunalen Bereich zumindest ist, daß sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der einen oder der anderen Stelle erforderlich ist.

Nach Auffassung des Innenministeriums gehört die Durchführung von Umfragen in schulorganisatorischen Angelegenheiten nicht zu den rechtmäßigen Aufgaben einer Ratsfraktion, ja nicht einmal des Rates, sondern zu den Aufgaben der Verwaltung. Befürwortet der Rat die Durchführung einer solchen Umfrage, so werde der Gemeindedirektor dem wohl Rechnung tragen. Der Rat selbst könne sie aber ebensowenig durchführen wie eine Ratsfraktion. Folglich war im dargestellten Fall die Überlassung der Elternanschriften nicht zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich, also auch unter diesem Gesichtspunkt unzulässig.

16.2 Bürgerinformation

Über eine weitere Anfrage an den Landesbeauftragten mag hier gleichfalls als ein Beispiel von vielen berichtet werden, die die datenschutzrechtliche Unsicherheit im kommunalpolitischen Bereich zeigen: Zu Beginn von Informationsveranstaltungen einer Stadtverwaltung (Vorstellung von Planungen im innerstädtischen Bereich u.ä.) pflegte der Stadtdirektor die teilnehmenden Bürger aufzufordern, sich bei Diskussionsbeiträgen mit Namen und Wohnanschrift vorzustellen. Die Diskussionsbeiträge wurden in einer Niederschrift festgehalten, anfangs auch die Namen und Anschriften der Diskussionsteilnehmer. Die Stadtverwaltung hielt dies nicht nur für erforderlich, um die Wünsche der Bürger zu dokumentieren und zugleich prüfen zu können, ob sich unmittelbar Betroffene zu Wort gemeldet hatten, sondern auch deshalb für datenschutzrechtlich unbedenklich, weil sich in den Veranstaltungen kein Bürger gegen die Angabe seines Namens und seiner Anschrift gewandt habe: selbstverständlich hätte auch jeder Bürger, der zur Angabe des Namens nicht bereit gewesen wäre, einen Diskussionsbeitrag leisten können.

Der Landesbeauftragte hat der Stadt empfohlen, bei künftigen Veranstaltungen deutlicher als bisher auf die letztgenannte Möglichkeit hinzuweisen. Einen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Vorschriften vermochte er in der Aufnahme selbstangegebener Namen in die Veranstaltungsniederschriften allerdings ebenfalls nicht zu erkennen.

Auch zunehmendes Interesse der Bürger für Umweltfragen führt in der Verwaltungspraxis immer häufiger zu datenschutzrechtlichen Zweifeln. So wurde der Landesbeauftragte um Stellungnahme gebeten, ob eine Gemeinde als Träger der Abwasserbeseitigung

- der Öffentlichkeit die Ergebnisse von Abwasseranalysen von Betrieben bzw. Haushaltungen zugänglich machen dürfe,
- derartige Ergebnisse auf Anfrage einzelnen Mitgliedern des Rates oder dem Rat in seiner Gesamtheit (vgl. 16.1) bekanntgeben dürfe und ob es dabei von datenschutzrechtlicher Relevanz sei, ob es sich um eine Angelegenheit handelt, in der es einer Beschlußfassung durch den Rat oder den Verwaltungsausschuß nicht bedarf,
- ob es ferner von Bedeutung sei, daß die zugrundeliegende Thematik bereits in der Öffentlichkeit diskutiert werde, also „politisch bedeutsam“ sei,
- ob es schließlich eine „verbindliche Definition des Datenschutzrechts für nicht-natürliche Personen“ gibt.

Der Landesbeauftragte hat darauf hingewiesen, daß das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Individualgrundrecht schon seinem Wesen nach nur für natürliche Personen gilt und demgemäß auch die Datenschutzgesetze nur Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person schützen.

Allerdings gibt es Vorschriften, die dem Schutz personenbezogener Daten den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gleichstellen (vgl. z.B. § 35 Abs. 4 SGB I). Ob es derartige Vorschriften auch im Recht der Abwasserbeseitigung oder allgemein des Umweltschutzes gibt und ob und wem sie einen Anspruch auf Unterrichtung einräumen, ist den einschlägigen fachspezifischen Gesetzen bzw., soweit es sich um Fragen des kommunalen Verfassungsrechts handelt, der Niedersächsischen Gemeindeordnung oder der Niedersächsischen Landkreisordnung zu entnehmen. Die „politische Bedeutung einer Thematik“ jedenfalls ist unerheblich für die Entscheidung der Frage, ob personenbezogene Daten an Dritte übermittelt (z.B. veröffentlicht) werden dürfen. Maßgeblich hierfür sind ausschließlich die nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu verlangenden Voraussetzungen: Hat der Betroffene eingewilligt? Wenn nein, erlaubt eine gesetzliche Grundlage die Übermittlung (Veröffentlichung) auch ohne seine Einwilligung oder gegen seinen Willen?

16.3 Frauenbeauftragte

In der Absicht, die Gleichstellung von Mann und Frau im öffentlichen Dienst durchzusetzen oder voranzutreiben, setzen Bund, Länder und Kommunen Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragte ein. Manche verfassungsrechtlichen Probleme, die in diesem Zusammenhang auftreten mögen, sind ohne datenschutzrechtlichen Aspekt. Wohl aber ist die informationelle Selbstbestimmung

betroffen, wenn die/der Gleichstellungsbeauftragte (Frauenbeauftragte) die Beteiligung an sämtlichen personalrechtlichen bzw. personalwirtschaftlichen Maßnahmen und, auch ohne Einwilligung der Betroffenen, in diesem Zusammenhang das Recht zur Einsicht in die Akten einschließlich Personalakten erhalten soll oder verlangt. Nach Auffassung des Landesbeauftragten wie der Datenschutzbeauftragten anderer Länder reicht hierfür eine Verwaltungsvorschrift als Rechtsgrundlage ebensowenig wie eine Satzung aus. Allenfalls ist die Kompetenz der/des Gleichstellungsbeauftragten aus den Rechten des Behördenleiters ableitbar, falls sie/er Angehörige(r) der Dienststelle und ihm unmittelbar zugeordnet ist. Vorzuziehen ist jedoch eine klare gesetzliche Befugnisnorm. Wie auch in anderen Bundesländern ist in Niedersachsen daher eine Regelung in einem Gleichstellungsgesetz beabsichtigt.

Anlässlich eines Informationsbesuches des Landesbeauftragten bei einer kreisfreien Stadt konnte Einblick in die Arbeit einer kommunalen Frauenbeauftragten genommen werden. Sie arbeitet eng mit dem Personalrat zusammen, der allerdings ihre unmittelbare Zuordnung zum Hauptverwaltungsbeamten kritisiert. Personalakten werden der Frauenbeauftragten nur mit Einwilligung der Betroffenen vorgelegt. Dateien werden von ihr nicht geführt, sie hat auch keinen Zugang zu den Personaldateien des Hauses. Zum Zeitpunkt des Besuches war sie u.a. damit befaßt, eine Erhebung bei sämtlichen Bediensteten der Stadtverwaltung durchzuführen, mit deren Hilfe die Stellung der beschäftigten Frauen geprüft und verbessert werden sollte. Die Aktion hatte erhebliche Kontroversen ausgelöst. Ein Vermittlungsangebot der Mitarbeiter des Landesbeauftragten wurde bereitwillig aufgegriffen. In teils getrennten, teils gemeinsamen Gesprächen mit der Frauenbeauftragten, dem Leiter der Personalabteilung, dem Gesamtpersonalrat und dem Vorsitzenden eines Dienststellenpersonalrats wurde ein Verfahrensvorschlag entwickelt, der von allen Beteiligten akzeptiert wurde: Der von einer Arbeitsgemeinschaft der Frauenbeauftragten entwickelte Erhebungsbogen konnte unverändert verwendet werden; die ausgefüllten, nicht anonymisierten Bogen werden jedoch, anders, als ursprünglich vorgesehen, von den Befragten in verschlossenen neutralen Umschlägen in eine für diesen Zweck bereitgestellte Box geworfen oder direkt an das mit der Auswertung der Umfrage beauftragte Hochschulinstitut in einer anderen Stadt übersandt; kein Mitarbeiter der Stadtverwaltung, auch nicht die Frauenbeauftragte, bekommt die ausgefüllten Bogen zu sehen; das Institut vernichtet sie nach statistischer Auswertung. So ist die Anonymität vollkommen gewahrt, und niemand braucht dienstliche Auswirkungen kritischer Antworten zu befürchten.

16.4 Aufzeichnung von Telefonanrufen bei der Feuerwehr

Der Landesbeauftragte wurde befragt, ob es datenschutzrechtlich unbedenklich sei, daß sämtliche bei der Feuerwehr eingehenden Telefon- und Funkgespräche auf Band aufgezeichnet werden. Nach Auffassung des Landesbeauftragten dient die Aufzeichnung der Telefongespräche der Dokumentation der Ausgangslage von Einsätzen und ist insofern einem schriftlichen Protokoll vergleichbar. Nach herrschender Rechtsmeinung (Anwendung des Grundsatzes der sozialen Adäquanz) kann unter den gegebenen besonderen Umständen von einer konkludenten Einwilligung der anrufenden Bürger mit der Tonbandaufzeichnung ausgegangen werden, da sie von der angerufenen amtlichen Stelle sofortige Hilfe erwarten und zu diesem Zweck Angaben machen, von deren vollständiger und korrekter Aufnahme durch den amtlichen Gesprächspartner der Erfolg des Hilfseinsatzes abhängt. Deshalb dürfte es nicht unbedingt erforderlich sein, der Anruferin oder dem Anrufer ausdrücklich mitzuteilen, daß das Gespräch aufgezeichnet wird.

Allerdings sollte überlegt werden, ob nicht schon aus Gründen der Transparenz die Bürger durch periodische Bekanntmachungen darüber unterrichtet werden sollten, daß Notrufgespräche von der Feuerwehr aufgezeichnet werden (müssen). Darüber hinaus sind sämtliche Vorkehrungen zu begrüßen, die dem Schutz des gesprochenen Wortes dienen (Regelungen des Zugangs zu den Aufzeichnungen, der Verwahrung der Bänder, der Fristen für deren Aufbewahrung bzw. Löschung).

16.5 Ratsmitglieder

Nach übereinstimmender Auffassung des Innenministeriums und des Landesbeauftragten ist es aus kommunalverfassungsrechtlicher wie datenschutzrechtlicher Sicht unzulässig, sämtlichen Mitgliedern des Rates einer Gemeinde oder eines Samtgemeinderates, auch soweit sie nicht dem Verwaltungsausschuß bzw. Samtgemeindeausschuß angehören, routinemäßig (um „einen gleichen Informationsstand herzustellen“) personenbezogene Unterlagen in Angelegenheiten auszuhändigen, über die nur der Verwaltungsausschuß bzw. Samtgemeindeausschuß zu befinden hat. Hierzu gehören z.B. Unterlagen über die Niederschlagung einer Forderung, über eine zu gewährende Überstundenvergütung, über Höhergruppierungen oder Einstellungen, auch in Form von Listen (mit Angaben zu Person, Familienstand, Alter, Beruf des Ehemannes, Anzahl der Kinder, Begründung der Bewerbung, Zeugnisnoten der Bewerber usw.). Nur soweit der Rat von seinem organschaftlichen Kontrollrecht Gebrauch macht (§ 40 Abs. 3 NGO), kann im Einzelfall die Weitergabe solcher Daten an sämtliche Ratsmitglieder in Betracht kommen.

Selbstverständlich dürfen Unterlagen der vorgenannten Art auch nicht als Anlage zur Niederschrift der Verwaltungsausschußsitzung bzw. Samtgemeindeausschußsitzung sämtlichen Ratsmitgliedern zugeschickt werden.

16.6 Kommunale Abgaben

Wie in anderen Bundesländern werden auch in Niedersachsen bei der Veräußerung bzw. dem Erwerb von Hunden Kontrollmitteilungen ausgetauscht. Die Gemeinde, bei der ein Hund abgemeldet wird, sendet über diesen Vorgang eine Kontrollmitteilung an die Gemeinde, bei der der Erwerber des Hundes angemeldet ist. Der Landesbeauftragte hat gegenüber dem Innenministerium Zweifel geäußert, ob § 30 Abs. 4 Nr. 1 der Abgabenordnung (AO) i.V.m. § 39 Abs. 1 Nr. 1 des Kommunalabgabengesetzes eine ausreichende Rechtsgrundlage für solche Kontrollmitteilungen darstellt. Das Innenministerium teilt die Bedenken und will bei nächster Gelegenheit das Kommunalabgabengesetz entsprechend ergänzen.

Die Verwendung von Daten der Kurbeitragsdatei für Zwecke der Ermittlung der Zweitwohnungssteuerpflicht führt immer wieder zu Beschwerden. Sie stellt fraglos eine Zweckänderung der Daten dar. Das Innenministerium hat darauf hingewiesen, daß nach § 93 Abs. 1 AO i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 3 a des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes die erforderlichen Daten auch vom Betroffenen selbst erhoben werden dürften, und daher die Zweckentfremdung der Kurbeitragsdaten für zulässig gehalten. Der vom Innenministerium damit angesprochene Grundsatz wird zwar neuerdings häufig genannt, wenn es um die Auswirkungen des generellen Zweckentfremdungsverbots des Bundesverfassungsgerichts geht, doch hat er jedenfalls bis heute noch nicht Eingang in das Niedersächsische Datenschutzgesetz gefunden. Der Landesbeauftragte geht

deshalb davon aus, daß jedenfalls bis zu einer solchen gesetzlichen Regelung (wobei die gegen sie aus datenschutz- bzw. verfassungsrechtlicher Sicht angebrachten Einwendungen hier dahingestellt bleiben mögen) eine Zweckentfremdung nur dann erfolgen sollte, wenn der oder die Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat.

Häufig wird von Kurbeitragspflichtigen der umfangreiche Fragenkatalog moniert, den die Gemeinden zur Prüfung der Kurbeitragspflicht verwenden. Eine Überprüfung der Vordrucke durch den Landesbeauftragten ergab, daß der Umfang der Fragen teilweise über den Katalog des Satzungsmusters des Innenministeriums für die Erhebung eines Kurbeitrages aus dem Jahre 1986 (Nds. MBl. S. 257) hinausging. Die betroffenen Gemeinden wurden hierauf hingewiesen. Ergänzend hierzu hat das Innenministerium einen Vorschlag des Landesbeauftragten aufgegriffen und will das Satzungsmuster bei der nächsten Gelegenheit dahingehend ändern, daß auf das Geburtsdatum der Kinder verzichtet wird und die Geburtstagsangaben insgesamt auf der Durchschrift für den Vermieter entfallen.

Eine beabsichtigte personenbezogene Auswertung von Kurbeitragsanmeldungen durch ein Universitätsinstitut für eine Studie zur ökonomischen Bedeutung des Waldes für den Fremdenverkehr wäre nach Auffassung des Landesbeauftragten nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig gewesen. Als Alternative schlug der Landesbeauftragte vor, die relevanten Daten von Mitarbeitern der Kurverwaltung auszuwählen und die Auswertung dann (ohne personenbezogene Daten) durch das Institut vornehmen zu lassen.

Eine schleswig-holsteinische Gemeinde lehnte das als „Amtshilfeersuchen“ deklarierte Ansinnen einer niedersächsischen Gemeinde ab, umfassende Angaben zu den Familien-, Einkommens- und Vermögensverhältnissen eines Bürgers zu machen, ohne daß angegeben wurde, wofür die Gemeinde diese Daten benötigte. Der Landesbeauftragte wurde von seinem schleswig-holsteinischen Amtskollegen auf den Vorgang aufmerksam gemacht und nutzte die Gelegenheit, der niedersächsischen Behörde deutlich zu machen, daß der „Amtshilfe“-Anspruch heute eine mehr als problematische Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten ist (vgl. 20.1) und daß sie zumindest hätte darlegen müssen, um welchen Fall nach § 112 AO es sich handle, so daß die um Auskunft gebetene Gemeinde prüfen konnte, ob die Voraussetzungen einer Übermittlung vorlagen.

Anlässlich einer Anfrage zur Überprüfung der Einhaltung von vertraglichen Regelungen eines Grundstückskaufvertrages der Bundesvermögensverwaltung hatte eine Gemeinde unaufgefordert personenbezogene Daten aus steuerlichen Unterlagen übermittelt. Dies stand mit den Vorschriften der AO über das Steuergeheimnis nicht in Einklang. Die gleichzeitig mit dem Landesbeauftragten angerufene Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren jedoch ein, weil ein Vorsatz nicht zu beweisen war. Die Gemeinde wurde vom Landesbeauftragten aufgefordert, künftig die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einzuhalten, zu denen ja bekanntlich auch das Steuergeheimnis zählt.

Bei der Überlassung öffentlicher Einrichtungen an Jugendliche müssen für die Finanzbehörde Aufzeichnungen geführt werden, damit sie prüfen kann, ob die Voraussetzungen der Steuerfreiheit vorliegen. Hiergegen, besonders gegen die Angabe der Geburtsdaten der Benutzer, wandte sich eine Jugendeinrichtung. Gemeinsam mit dem Träger des Jugendzentrums und der Finanzbehörde konnte erreicht werden, daß künftig nur noch mittels eines Kreuzzeichens festgehalten wird, ob der Gast zum Zeitpunkt der Benutzung der Einrichtung das 27. Lebensjahr vollendet hat. Dies war im gegebenen Fall allerdings unabdingbar, da Leistungen des Jugendzentrums nur steuerfrei sind, soweit sie an Jugendliche bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres erbracht werden.

16.7 Wohnungsbauförderung

Zur Erfassung und Überwachung der Zweckbindung von öffentlich geförderten Wohnungen erfolgen Datenübermittlungen aus der Einwohnermeldedatei an die dafür zuständigen Stellen, obwohl eine Regelung in der Niedersächsischen Meldedatenübermittlungsverordnung fehlt. Das Sozialministerium folgte der Anregung nicht, die Verordnung entsprechend zu ergänzen, weil es regelmäßige Datenübermittlungen zum Vollzug des Wohnungsbindungsgesetzes nicht für erforderlich hält. Somit sind sie unzulässig.

16.8 Mitteilungen über Baugenehmigungen

Wie unter IX 16.13 angekündigt, wurde das Bauantragsformular um einen Zusatz erweitert, in dem der Antragsteller entscheiden kann, ob die Baugenehmigung an die Deutsche Bundespost und an die Energieversorgungsunternehmen übersandt werden darf.

16.9 Öffentliches Auftragswesen

In einer Eingabe wurde beanstandet, daß eine Gemeinde im Rahmen von Ausschreibungen nach den Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) neben den üblichen Angaben über die Bewerberfirmen eine namentliche Aufstellung über die beschäftigten Arbeitnehmer gefordert hatte. Unvollständige oder falsche Angaben, so teilte die Gemeinde den Bewerbern mit, würden zum Ausschluß des Bewerbers führen.

Im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr stellte der Landesbeauftragte fest, daß die VOB eine derartige Datenerhebung der ausschreibenden Dienststellen nicht, geschweige denn einen Ausschluß von der Auftragsvergabe, vorsieht. Nach § 8 Nr. 3 VOB/A kann sich der Auftraggeber zwar Nachweise zur Überprüfung von Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bewerber vorlegen lassen, wozu auch Angaben über die Zahl der in den letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren jahresdurchschnittlich beschäftigten Arbeitskräfte, ggf. gegliedert nach Berufsgruppen, gehören mögen, nicht jedoch deren Namen.

Später, bei der Ausführung des Auftrages, kann der Auftraggeber am Ort der Leistung feststellen, ob die Leistungen korrekt ausgeführt und abgerechnet worden sind. Personenbezogene Angaben, die er dann vielleicht benötigt (z.B. zur Prüfung von Stundennachweisen), darf er dann erheben, aber nicht im voraus. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Datenerhebungen auf Vorrat unzulässig.

Auf Anregung des Landesbeauftragten hat das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr unter „Datenschutz im öffentlichen Auftragswesen bei der Vergabe von Leistungen – insbesondere Bauleistungen“ im April 1990 einen Runderlaß (Nds. MBl. S. 551) herausgegeben, der auch die vorgenannte Frage nunmehr verbindlich regelt.

16.10 Kommunalen Schadensausgleich

Der kommunale Schadensausgleich benötigt bei Unfällen von Schülern oder Jugendlichen keine Angaben über den Beruf des gesetzlichen Vertreters oder dessen Arbeitgeber. Das von einer Gemeinde verwendete überholte Formular mit diesen und anderen überflüssigen Fragen wird nicht mehr ausgegeben (vgl. 5.3). EDV-mäßig erfaßt werden beim Kommunalen Schadensausgleich lediglich der Name des Geschädigten, die Bezeichnung der Mitgliedsverwaltung und der Schule/Kindertagesstätte/Jugendeinrichtung, das Datum und die Art des Schadens (Sachschaden/Körperschaden). Die Daten werden automatisch nach zwei bzw. fünf Jahren gelöscht.

16.11 „Rationalisierung“ des kommunalen Zahlungsverkehrs

Ein Landkreis stellte allen Schulen seines Gebiets Mikrofiches mit den Daten aller Personen und Stellen zur Verfügung, mit denen der Landkreis Zahlungsverkehr hat, damit sie die Datensätze nebst „Kassenadrese-Nummer“ bei Bedarf benutzen und damit den Zahlungsverkehr „rationalisieren“ könnten. Der mit einer Beschwerde angerufene Landesbeauftragte mußte die Automations- und Rationalisierungs-Euphorie des Landkreises dämpfen. Die Weitergabe personenbezogener Daten ist allenfalls dann zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Diese Voraussetzung liegt aber noch nicht vor, wenn die Möglichkeit besteht, daß eine Schule irgendwann einmal Zahlungen an eine Adresse veranlassen mußte, die in der Kassenadrese-Nummer schon gespeichert ist, und der Kasse die Arbeit erleichtern würde, wenn sie dann die „Kassenadrese-Nummer“ oder die „Kassenadrese-Nummer“ angeben würde. Zumindest rechtfertigt dies nicht die Überlassung einer Fülle personenbezogener Daten „auf Vorrat“ an eine Vielzahl von Stellen.

16.12 Übertragung kommunaler Dienstleistungen auf die Deutsche Bundespost

Aus einer Tageszeitung war bekanntgeworden, daß eine niedersächsische Gemeinde mit der Deutschen Bundespost eine Vereinbarung abgeschlossen hatte, wonach die Bürger Reisepässe und Personalausweise im Postamt beantragen und abholen können. Der Landesbeauftragte bat das Innenministerium um Stellungnahme, ob aus verfassungsrechtlicher Sicht eine solche Delegation hoheitlicher Aufgaben einer kommunalen Gebietskörperschaft auf eine Bundesbehörde zulässig ist.

Das Innenministerium hält die Übertragung von den Gemeinden obliegenden Aufgaben auf andere Behörden für unzulässig. Ausweisbehörde sei nach den gesetzlichen Bestimmungen die Gemeinde. Sie könne auch Teilzuständigkeiten wie die Annahme von Anträgen auf Ausstellung eines Reisepasses oder Personalausweises nicht auf andere Behörden verlagern, geschweige denn die gesetzlich vorgeschriebene Identitätsprüfung bei der Aushändigung der Ausweispapiere. Der Landesbeauftragte empfiehlt den kommunalen Gebietskörperschaften, diese Entscheidung, der er grundsätzliche Bedeutung beimißt, bei allen Erwägungen über vermeintlich „bürgerfreundliche“ Verwaltungs-„Vereinfachungen“ zu berücksichtigen (vgl. 4.7.2).

17. Natur- und Umweltschutz

17.1 Einsichtsrecht in Umweltakten

Auf Bemühungen, den Umweltschutz transparenter zu machen und damit zu fördern, war der Landesbeauftragte schon in früheren Tätigkeitsberichten eingegangen (vgl. VIII 17.1, IX 17.1). Nunmehr hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften am 7. Juni 1990 eine Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt erlassen (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 158/56 S. 56). Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bis zum 31. Dezember 1992 die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Gemäß Art. 3 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten ihre Behörden zu verpflichten, allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen. Einschränkende Regelungen sind allerdings möglich, soweit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen und dem Schutz personenbezogener Daten Vorrang eingeräumt werden soll. Im übrigen sieht die Richtlinie die Möglichkeit der Gebührenerhebung für die Informationsübermittlung und Rechtsschutzgarantien im Falle der Ablehnung des Informationersuchens vor.

17.2 Aufbau von Güllekatastern

Die unter IX 17.2 problematisierte Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten bei Aufbau und Führung eines Gülle-Katasters ist durch das neue Niedersächsische Abfallgesetz vom 21. März 1990 (Nieders. GVBl. S. 91) nunmehr datenschutzgerecht geregelt. Das Gesetz sieht vor, daß durch Verordnung für bestimmte Gebiete des Landes vorgeschrieben werden kann, die Abgabe und das Aufbringen von Wirtschaftsdünger in einem Verzeichnis zu erfassen (Güllekataster). Die gesetzliche Ermächtigung wurde entsprechend einem Vorschlag, auch des Landesbeauftragten, dahingehend präzisiert, daß in der Verordnung insbesondere die Art der zu erfassenden Informationen, deren Aufbewahrung, Weitergabe und Verwendung sowie die Auskunftspflicht zu bestimmen sind.

17.3 Altablagerungen und Altlasten

Das neue Niedersächsische Abfallgesetz (vgl. 17.2.) sieht auch vor, daß auf der Grundlage des Liegenschaftskatasters ein Verzeichnis der im Lande festgestellten Altablagerungen und Altstandorte geführt wird. In das Verzeichnis sollen solche Informationen aufgenommen werden, die für die Beurteilung der Umweltbelastungen und für Maßnahmen der Gefahrenabwehr und der Sanierung von Bedeutung sind. Einzelheiten sind durch eine Verordnung des Umweltministeriums zu bestimmen. Wer ein berechtigtes Interesse nachweist, kann Auskunft aus dem Verzeichnis erhalten, soweit schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Informiert eine Behörde die Öffentlichkeit über Altablagerungen oder Altstandorte, so sind Hinweise auf eine bestimmte natürliche Person grundsätzlich unzulässig. Auf eine ursprünglich vorgesehene Bestimmung, auch im Liegenschaftskataster Altlasten zu vermerken, wurde verzichtet.

17.4 Einrichtung einer Gefahrstoffdatenbank

Dem Vorschlag des Landesbeauftragten (vgl. IX 17.4), bei der ohnehin anstehenden Novellierung des Chemikaliengesetzes die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Einrichtung einer Gefahrstoffdatenbank auf eine präzise bereichsspezifische Rechtsgrundlage zu stellen, ist nicht gefolgt worden. Zwar hielt der Bundesrat, in Übereinstimmung mit den Datenschutzbeauftragten der Länder, § 21 des Chemikaliengesetzes für eine in datenschutzrechtlicher Hinsicht nicht ausreichende Rechtsgrundlage, doch konnte sich die Bundesregierung mit ihrem Hinweis auf die allgemeinen Datenschutzgesetze durchsetzen, so daß nach wie vor eine präzise Befugnisnorm für die Datensammlung beim Aufbau dieser bundesweiten Zentraldatei fehlt.

17.5 Immissionsschutz

Unter VIII 17.2 war die Problematik der Weitergabe der persönlichen Daten von Einwendern durch die Genehmigungsbehörde an den Antragsteller im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren dargestellt worden. Nach der einschlägigen Rechtsvorschrift ist dem Antragsteller „der Inhalt der Einwendungen“ bekanntzugeben. Mit dem Umweltministerium besteht Einvernehmen darüber, daß eine pauschale, undifferenzierte Weitergabe der Namen und Anschriften aller Einwender an den Antragsteller danach nicht zulässig ist, diese Daten vielmehr nur auf ausdrückliche, begründete Anforderung im Einzelfall übermittelt werden dürfen. Der Landesbeauftragte sieht sich in dieser Ansicht durch einen Beschluß des Obergerichtes Lüneburg vom 18. August 1989 (7 11 42/89) bestätigt, wonach dem Antragsteller im Genehmigungsverfahren nur die für eine sachgerechte und angemessene Reaktion erforderlichen Angaben zur Verfügung gestellt werden dürfen. Eine pauschale, undifferenzierte Weitergabe der Namen und Anschriften aller Einwender zu Beginn des Verfahrens ist danach unverhältnismäßig.

Der Bundesumweltminister beabsichtigt im Rahmen einer Novellierung eine „Klarstellung“ der Rechtsvorschrift dahingehend, daß nunmehr „die Einwendungen“ dem Antragsteller bekanntzugeben sind. Der Landesbeauftragte sieht darin keine Verbesserung, da der Bürger auch dieser Formulierung nicht entnehmen könnte, ob und wann sein Name und seine Anschrift weitergegeben werden oder, um mit dem Bundesverfassungsgericht zu sprechen, wer was wann bei welcher Gelegenheit über ihn erfährt und weiß.

18. Vermessungswesen

18.1 Lageplan

Mit jedem Bauantrag ist der Genehmigungsbehörde auch ein Lageplan vorzulegen, der das Baugrundstück und seine Nachbarschaft darstellt und beschreibt. Nach übereinstimmender Auffassung des Landesbeauftragten und des Innenministeriums ist es nicht erforderlich, dabei die Eigentümer der benachbarten

mit genauen Anteilsverhältnissen anzugeben. Über eine entsprechende klare Regelung in einem gemeinsamen Runderlaß des Innenministeriums und des Sozialministeriums vom 20. Februar 1990 (Nds. MBl. S. 239) setzte sich ein Katasteramt hinweg und benutzte „der Einfachheit halber“ vollständige Computerauszüge. Diesen Verstoß gegen eine Datenschutzbestimmung hat der Landesbeauftragte beanstandet.

18.2 Kaufpreissammlung

Die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse bei den Katasterämtern führen eine Kaufpreissammlung als automatisierte Datei, die Grundlage der Wertermittlung durch die Gutachterausschüsse ist. Auch die zuständigen Finanzämter haben Zugang zu ihr. Die Niedersächsische Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches vom 9. Dezember 1989 (Nieders. GVBl. S. 419) und der Entwurf der Verwaltungsvorschriften zum Baugesetzbuch nach dem Stand vom Dezember 1990 enthalten ausreichende bereichsspezifische Datenschutzbestimmungen (z.B. Anonymisierungs- und Löschungsgebote, Auskunftbeschränkungen und klare Übermittlungsregelungen).

19. Finanzverwaltung

19.1 Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten

Der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung bereichsspezifischer Datenschutzvorschriften in die Abgabenordnung (AO) wurde von den Finanzministern des Bundes und der Länder – nicht zuletzt wegen der massiven Bedenken der Datenschutzbeauftragten (vgl. IX 19.1) – zunächst nicht weiterverfolgt. Eine seit August 1990 vorliegende Neufassung enthält einige Verbesserungen gegenüber den ersten Entwürfen, aber auch, zumindest aus der Sicht der Datenschutzbeauftragten, immer noch zahlreiche datenschutzrechtliche Defizite, die weiter erörtert werden müssen.

19.2 Kontrollmitteilungen

Die in § 93 a AO vorgesehene Rechtsverordnung über Kontrollmitteilungen an die Finanzämter ist immer noch nicht erlassen worden. Der Landesbeauftragte hat deshalb angeregt klarzustellen, daß Kontrollmitteilungen an die Finanzbehörden bis zum Erlaß der Verordnung nicht mehr zu übersenden sind, soweit nicht eine spezielle Rechtsnorm zu einer Mitteilung verpflichtet. Dieser Anregung ist das Niedersächsische Finanzministerium nicht gefolgt, während die Finanzministerien von Hessen und Schleswig-Holstein entsprechende Regelungen getroffen haben. Allerdings hat das Niedersächsische Finanzministerium in einem Runderlaß vom 17. November 1989 (Nds. MBl. S. 1265) wenigstens die Verpflichtung von Zuwendungsempfängern zu Mitteilungen an die Finanzämter aufgehoben.

19.3 Steuerdaten-Abrufverordnung

Trotz der Einwände der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (vgl. IX 19.4) ist im vorliegenden Entwurf der Steuerdatenabrufverordnung nach dem Stand vom August 1990 immer noch die Berechtigung der Oberfinanzdirektionen vorgesehen, im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht Daten der Finanzämter abzurufen. Der Landesbeauftragte hält diesen Online-Anschluß für nicht erforderlich, weil Beschwerden zunächst von den zuständigen Finanzämtern bearbeitet werden. Für den Bruchteil der Fälle, in denen den Beschwerden nicht stattgegeben wird, werden die Daten und Akten der Oberfinanzdirektion ohnehin übermittelt. Wenn gleichwohl für diesen Zweck auf einen Online-Anschluß nicht verzichtet werden soll, so müßte nach Ansicht des Landesbeauftragten zumindest die Zugriffsberechtigung zur Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht auf den Einzelfall beschränkt werden. Außerdem sollten diese Zugriffe lückenlos – und nicht nur stichprobenhaft wie die Zugriffe der für die Sachbearbeitung zuständigen Organisationseinheiten – protokolliert werden. Der Landesbeauftragte hat diese Anregungen dem Finanzministerium vorgetragen.

19.4 Datenübermittlung des Finanzamtes an einen Deichverband

Gem. § 31 der Abgabenordnung ist das Finanzamt berechtigt, Besteuerungsgrundlagen an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zur Festsetzung von solchen Abgaben zu übermitteln, die an diese Besteuerungsgrundlagen anknüpfen. Die Übermittlung des Einheitswertes an einen Deichverband zur Festsetzung der Deichbeiträge steht daher mit den gesetzlichen Vorschriften in Einklang.

19.5 Datenanforderung des Finanzamtes beim Versorgungsamt

Zur Prüfung, ob eine Kfz.-Steuerermäßigung weiter gewährt werden kann, wurde eine Steuerpflichtige vom Finanzamt aufgefordert, ihren Schwerbehindertenausweis vorzulegen. Nachdem sie dieser Aufforderung nicht nachgekommen war, wandte sich das Finanzamt fernmündlich an das Versorgungsamt und bekam auch den Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit mitgeteilt. Der Landesbeauftragte ist der Ansicht, daß die Voraussetzungen für eine Offenbarung gem. § 71 Ziffer 3 SGB X nicht vorgelegen haben. Das Sozialministerium teilt diese Auffassung und hat die Versorgungsverwaltung angewiesen, die Einhaltung des Sozialgeheimnisses sicherzustellen.

19.6 PC-Fragebogen eines Finanzamtes

Ein Bürger beschwerte sich über den Umfang eines Fragenkataloges, den er ausfüllen sollte, weil er die Anschaffungskosten eines privaten PC für berufliche Zwecke als Werbungskosten geltend gemacht hatte. Der Landesbeauftragte konnte beim Finanzministerium erreichen, daß ein landeseinheitlicher Vordruck entwickelt wird, der bedeutend weniger Fragen enthält.

19.7 Grunderwerbssteuer

Nach Auffassung des Bundesministers der Finanzen dürfen Daten aus der Grunderwerbssteuerfestsetzung von den Finanzämtern auch für andere steuerliche Zwecke verwendet werden, da die Finanzbehörden im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben alle steuerlich relevanten Sachverhalte von Amts wegen zu ermitteln und dabei alle Umstände, die für den Einzelfall von Bedeutung sind, zu berücksichtigen hätten, somit auch alle rechtlichen und tatsächlichen Umstände, die ihnen in anderem Zusammenhang amtlich bekannt geworden sind. Die Vorschriften über das Steuergeheimnis ließen ausdrücklich eine Durchbrechung zur Durchführung von Verfahren in Steuersachen, von Strafverfahren wegen einer Steuerstraftat oder von Bußgeldverfahren wegen einer Steuerordnungswidrigkeit zu. Dieser Argumentation der Finanzverwaltung kann sich der Landesbeauftragte, dem Beschwerden Betroffener zugingen, nicht völlig verschließen, zumal die Finanzbehörden nach § 85 AO verpflichtet sind, Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben, insbesondere sicherzustellen, daß Steuern nicht verkürzt, zu Unrecht erhoben oder Steuererstattungen und Steuervergünstigungen nicht zu Unrecht gewährt oder versagt werden. Der Landesbeauftragte meint allerdings, daß auch dieser Fall normenklar bereichsspezifisch gesetzlich geregelt werden sollte.

19.8 Steuerfahndung

Vom Hamburgischen Datenschutzbeauftragten wurde darauf aufmerksam gemacht, daß die dortige Steuerfahndung nach einem Wohnungseinbruch aufgrund der Meldung von gestohlenen Sparbüchern im Landeskriminalblatt auf steuerlich relevante Zinseinnahmen geschlossen und danach Ermittlungen zur Erforschung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten aufgenommen hatte. Das Niedersächsische Finanzministerium wurde vom Landesbeauftragten gefragt, was es von einem solchen, datenschutzrechtlich sicher nicht unproblematischen Vorgehen halte. Statt einer Stellungnahme teilte das Finanzministerium mit, daß es seine nachgeordneten Behörden auf diese mögliche Erkenntnisquelle hingewiesen habe!

In einem anderen Fall erbat ein Finanzamt für Fahndung und Strafsachen von einer Stadt eine Namens- und Adreßliste sämtlicher Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr. Dem Ersuchen zugrunde lagen Ermittlungen wegen unerlaubter Hilfe in Steuersachen gegen ein Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr, das gleichzeitig Mitarbeiter bei einem Finanzamt war. Sowohl das Finanzministerium als auch das Justizministerium hielten das Auskunftersuchen für zulässig. Da bei Ermessensentscheidungen der Behörden die Kontrollkompetenz des Landesbeauftragten auf die Feststellung einer offensichtlich unvertretbaren Rechtsanwendung beschränkt ist, ließ er die Sache trotz weiterbestehender Zweifel, ob hier nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorgegangen worden ist, auf sich beruhen.

20. Sozialwesen

20.1 Sozialer Rechtsstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 GG ein sozialer Rechtsstaat. In wohl nur wenigen anderen Verwaltungsbereichen sind Konflikte zwischen den beiden verfassungsrechtlichen Strukturelementen der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit so naheliegend wie bei den Sozialleistungsträgern,

vor allem den Sozialämtern. In nur wenigen anderen Verwaltungsbereichen wird auch die gesellschaftspolitische Funktion des Datenschutzes (vgl. Anlage 1 zu diesem Bericht) so deutlich wie hier. Wer, wie die Mitarbeiter des Landesbeauftragten, sich bei Informationsbesuchen in Sozialämtern in die Schlange der Wartenden eingereiht oder in ungezählten Diskussionen mit Sozialleistungsempfängern unterschiedlichen Herkommens und Alters einerseits, den Mitarbeitern von Sozialämtern andererseits sich gründliche Einblicke in die Praxis verschafft hat, wird gewiß nicht vorschnell urteilen, wenn es im Verwaltungsalltag der Sozialbehörde einmal mißlingt, den richtigen Ausgleich zwischen den beiden vorgenannten Grundprinzipien unserer Staatsordnung zu finden.

Der nachstehende Fall möge exemplarisch die datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten im Sozialwesen verdeutlichen.

Ein Bürger hatte sich beim Landesbeauftragten darüber beschwert, daß ein Sozialleistungsträger im Rahmen eines Rechtsstreits vor dem Sozialgericht seine Wohnsitzgemeinde um „Amtshilfe“ durch Auskunft bat, ob und in welchem Umfang der Petent noch erwerbstätig ist, woraufhin die Gemeinde dem Sozialleistungsträger mitteilte, es sei im Ort allgemein bekannt, daß der Petent noch in geringem Umfang landwirtschaftliche Flächen bewirtschaftete und dann und wann Schrottautos reparierte. Der Sozialleistungsträger hatte sein „Amtshilfeersuchen“ auf § 4 Abs. 1 Nr. 5 SGB X gestützt. Hiernach kann eine Behörde insbesondere dann um Amtshilfe ersuchen, wenn sie selbst „die Amtshandlung nur mit wesentlich größerem Aufwand vornehmen könnte als die ersuchte Behörde“.

Auf die Frage des Landesbeauftragten, ob nicht gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB X die Zustimmung des Petenten zur Einholung der Auskunft bei der Gemeinde hätte erbeten werden müssen, meinte das Sozialministerium, daß diese Vorschrift nicht in jedem Fall vom Leistungsträger verlange, die Zustimmung des Antragstellers zur Erteilung einer Auskunft durch einen Dritten einzuholen, da es in der Regel bei Auskünften Dritter an Leistungsträger nicht um „geheimhaltungsbedürftige Tatsachen“ gehe. Hierbei berief sich das Sozialministerium auf entsprechende Ausführungen im Kommentar zum Sozialgesetzbuch von Hauck/Haines (Erich Schmidt Verlag, Berlin 1988).

Dies ist nach Auffassung des Landesbeauftragten nicht der Punkt, auf den es hier ankam. Die Übermittlung personenbezogener Daten (= Auskünfte über eine bestimmte Person), zumindest durch Behörden und andere öffentliche Stellen, ist als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Betroffenen oder aufgrund einer gesetzlichen Befugnisnorm zulässig. Dies hat das Bundesverfassungsgericht mittlerweile mehrmals verbindlich festgestellt (vgl. IX 2).

§ 60 Abs. 1 SGB I präzisiert diesen Grundsatz dahingehend, daß zur Erteilung von Auskünften durch Dritte in Sozialleistungsverfahren stets die Zustimmung des Antragstellers erforderlich ist. Da es sich um „erforderliche Auskünfte“ handelt, also solche, die zur Entscheidung über den Antrag auf bzw. die Weitergewährung von Sozialleistungen unbedingt benötigt werden, hätte der Gesetzgeber auch bestimmen können, daß in solchen Fällen die Zustimmung nicht erforderlich ist bzw. unterstellt werden kann. Er hätte auch entscheiden können, daß nur bei „geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen“ die Zustimmung des Betroffenen einzuholen sei. Beides hat er aber nicht getan. Folglich bedarf nicht nur die Übermittlung „geheimhaltungsbedürftiger Informationen“, sondern jede Auskunft Dritter der vorherigen ausdrücklichen Zustimmung des Betroffenen, wie ja auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung jedes personenbezogene Datum schützt. Dies wird im Grunde auch im Kommentar von Hauck/Haines anerkannt, wenn dort zur gesetzlichen Zustim-

mungsregelung ausgeführt wird: „Dieser Weg ist zwar umständlicher als ein automatischer Fortfall der Zustimmungspflicht bei Inanspruchnahme von Sozialleistungen, ermöglicht dem Betroffenen aber eine bessere Übersicht sowie die Möglichkeit, notfalls auf die betreffende Sozialleistung zu verzichten, wenn ihm die Geheimhaltung bestimmter Tatsachen wichtiger ist.“ Der Landesbeauftragte nennt dies: informationelle Selbstbestimmung.

Selbst wenn der Landesbeauftragte aber der Interpretation des Sozialministeriums folgen wollte, so würde die Anwendung der allgemeinen Amtshilfe- bzw. Verwaltungsverfahrensvorschriften nach Auffassung des Innenministeriums, die vom Landesbeauftragten geteilt wird, voraussetzen, daß „die erbetene Handlung mit den der ersuchten Behörde im Rahmen ihrer allgemeinen örtlichen und sachlichen Zuständigkeit zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Befugnisse erfüllt werden kann“. Hier aber hatte die Gemeinde Auskunft erteilt, weil „man in einem kleinen Ort eben alles über jeden weiß“. Nach einer eingeholten weiteren Stellungnahme des Innenministeriums kann ein „Recht von Kommunen, Auskünfte über solche nichtamtlich bekanntgewordenen Umstände zu geben, nicht aus der Niedersächsischen Gemeindeordnung abgeleitet werden“. Da andere besondere bereichsspezifische Vorschriften nicht geläufig sind, aus denen ein solches Recht abgeleitet werden könnte, hält der Landesbeauftragte im gegebenen Fall sowohl die Einholung als auch die Erteilung der in Frage stehenden Auskunft angesichts der konkreten Umstände des Falles für rechtswidrig.

20.2 Sozialhilfe

Der Landesbeauftragte hatte unter VI 18.7 mitgeteilt, daß die sog. Warnmeldungen vor „Unterstützungsschwindlern“, bei denen Name, Geburtsdatum, letzte Anschrift und kurze Sachverhaltsangabe bundesweit an sämtliche Sozialhilfeträger versandt wurden, wegen fehlender Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung eingestellt worden seien. Aufgrund einer Beschwerde wurde nun festgestellt, daß das Verfahren entgegen allen Zusagen nach wie vor vom Niedersächsischen Landessozialamt praktiziert wurde. Das Sozialministerium hat erneut festgestellt, daß dies gegen die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz des Sozialgeheimnisses verstößt. Der Landesbeauftragte erwartet, daß nun jeder weitere Versuch unterbleibt, das vorgenannte, auch mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in keiner Weise vereinbare Vorgehen wieder aufleben zu lassen.

Unter VII 5.5 hatte sich der Landesbeauftragte mit der Angabe von Sozialdaten auf Überweisungsträgern befaßt. Erneut sind Anfragen hierzu eingegangen. Nach § 35 Abs. 1 SGB I hat jeder Anspruch darauf, daß seine personenbezogenen Daten von den Sozialleistungsträgern als Sozialgeheimnis gewahrt und nicht unbefugt offenbart werden. Eine Offenbarung im Sinne dieser Bestimmung ist auch die Bekanntgabe auf Überweisungsträgern an Geldinstitute. Nach §§ 68 bis 77 SGB X ist eine Offenbarung von Sozialdaten nur zulässig, wenn entweder die Einwilligung des oder der Betroffenen oder die Voraussetzungen der vorgenannten Bestimmungen vorliegen. Eine Einwilligung wird regelmäßig nicht vorliegen. Sie kann jedenfalls nicht darin gesehen werden, daß die Sozialhilfeempfänger den Sozialämtern mitteilen, auf welches Bankkonto Sozialhilfe überwiesen werden soll. Eine wirksame Einwilligung würde zumindest voraussetzen, daß der oder die Einwilligende weiß, in was eingewilligt wird. Als gesetzliche Offenbarungsgrundlage kommt § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X in Betracht. Danach ist eine Offenbarung zulässig, soweit sie für die Erfüllung

einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. „Erforderlich“ i.S. dieses Gesetzes ist nicht gleichbedeutend mit „geeignet und zweckmäßig“. Dies widerspräche der Zielsetzung des Gesetzgebers, der durch den Begriff der Erforderlichkeit die Offenbarung auf die Sozialdaten beschränkt wissen wollte, die die genannten Stellen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unbedingt kennen und mitteilen müssen.

Der Landesbeauftragte räumt ein, daß es zur Erfüllung der Aufgaben eines Sozialleistungsträgers notwendig ist, die Leistung gegenüber dem Empfänger auf den Überweisungsträgern so zu bezeichnen, daß dieser erkennen kann, um was es sich konkret handelt. Dies kann aber auch ohne die Angabe „Sozialhilfe“ oder gar „ALU“ (Arbeitslosenunterstützung) geschehen. In der Regel dürfte es ausreichen, auf dem Überweisungsträger das Datum des zugrundeliegenden Bescheides oder Antrages oder ein nicht personenbezogenes Aktenzeichen sowie den Zeitraum, für den die Leistung bestimmt ist, anzugeben. Die derzeitige Praxis läßt sich auch nicht mit einem möglichen Hinweis auf den Pfändungsschutz nach § 55 SGB I rechtfertigen. Der Pfändungsschutz tritt unabhängig davon ein, ob dem Geldinstitut bekannt ist, daß es sich bei einer Zahlung um eine Sozialleistung handelt. Der Überweisungsempfänger kann im Einzelfall dem Geldinstitut gegenüber den erforderlichen Nachweis auch durch Vorlage des Bescheides oder einer entsprechenden Bescheinigung des Sozialamtes erbringen.

Immer wieder gehen dem Landesbeauftragten auch Anfragen wegen pauschaler „Einwilligungserklärungen“ in Sozialhilfeantragsformularen zu. Die Rechtslage ist bereits unter IX 20.2 umfassend dargestellt worden (vgl. auch 5.2 und 5.3).

Die Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt richtet sich nach den Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Nach § 2 BSHG handelt es sich um eine nachrangige Leistung, die nur derjenige erhält, der sich nicht selbst helfen kann oder nicht die erforderliche Hilfe von seinen Angehörigen erhält. Der Sozialleistungsträger ist deshalb verpflichtet, im Rahmen der Vorschriften der §§ 90, 91 BSHG auch die Unterhaltspflicht der Angehörigen zu prüfen. Diese Prüfung nimmt erfahrungsgemäß einige Zeit in Anspruch. Um sicherzustellen, daß ein eventueller Rückgriff auf die Unterhaltspflichtigen auch die Zeit zwischen der ersten Zahlung von Hilfe zum Lebensunterhalt und der Entscheidung der Höhe der Rückerstattung durch die Unterhaltspflichtigen erfaßt, ist der Sozialleistungsträger nach § 91 Abs. 2 BSHG verpflichtet, den Unterhaltspflichtigen den Beginn der Hilfegewährung sofort mitzuteilen, sobald deren Höhe feststeht. Eine solche „Wahrungsanzeige“ hat zivilrechtlich gesehen die Wirkung einer Mahnung. Sie wird den unterhaltspflichtigen Angehörigen zugleich mit der Aufforderung zugeschickt, Auskunft über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu geben. Auskunft über die Höhe des gewährten Lebensunterhalts erhalten die Unterhaltspflichtigen spätestens dann, wenn sie auf Rückzahlung vom Sozialamt in Anspruch genommen werden.

Zwar besteht keine gesetzliche Verpflichtung, bereits mit der „Wahrungsanzeige“ die genaue Höhe des Sozialleistungsbetrages mitzuteilen, doch gibt eine solche vorzeitige Mitteilung einen Anhalt über die Höhe des Unterhaltsbedarfs des Angehörigen und damit den Unterhaltspflichtigen Gelegenheit zur Prüfung, ob sie der Unterhaltspflicht nicht besser freiwillig nachkommen sollten, statt sich dem sonst vorgesehenen Verfahren zu unterziehen. Dies dürfte im Interesse des Leistungsempfängers wie des Sozialleistungsträgers liegen. Da es sich um eine Information handelt, die die Unterhaltspflichtigen ohnehin in Kürze erhalten würden, ist es aus datenschutzrechtlicher Sicht jedenfalls nicht zu beanstanden, daß bei der Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt deren Höhe schon mit der „Wahrungsanzeige“ den Unterhaltspflichtigen mitgeteilt wird.

Unterhaltspflichtige sind nicht verpflichtet, dem Sozialamt die Daten ihres Ehepartners zu übermitteln. § 116 Abs. 1 BSHG bestimmt, daß die Unterhaltspflichtigen und die Kostenersatzpflichtigen lediglich verpflichtet sind, dem Träger der Sozialhilfe über ihre eigenen Einkommens- und Vermögensverhältnisse Auskunft zu geben, soweit die Durchführung dieses Gesetzes es erfordert. Werden weitergehende Angaben gleichwohl benötigt, so können sie – mangels einer ausreichenden gesetzlichen Erhebungsgrundlage – folglich nur auf freiwilliger Basis erhoben werden. Die für diese Datenerhebung verwendeten Formulare müssen einen Hinweis auf die Freiwilligkeit enthalten. Darüber hinaus darf der Vordruck keine Fragen über Beruf und Arbeitgeber von unterhaltspflichtigen Angehörigen, Kinder der Unterhaltspflichtigen außerhalb der Haushaltsgemeinschaft und deren Anschrift enthalten.

§ 116 BSHG regelt lediglich die Frage, ob und wann der Arbeitgeber Auskunft erteilen darf, nicht aber die Frage, ob und wann er überhaupt um Auskunft ersucht werden darf. Grundsätzlich ist die Übermittlung personenbezogener Daten (hier durch die Anfrage beim Arbeitgeber) als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Betroffenen oder aufgrund einer gesetzlichen Befugnisnorm zulässig. Dieser Grundsatz wird im Sozialleistungsbereich durch § 60 Abs. 1 SGB I dahingehend präzisiert, daß zur Einholung von Auskünften durch Dritte stets die Zustimmung des Antragstellers erforderlich ist (vgl. 20.1). Anfragen beim Arbeitgeber ohne vorherige Zustimmung des Antragstellers sind unzulässig.

Zu der Frage, inwieweit ein Landkreis, der nach § 4 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (Nds. AG BSHG) zur Durchführung der ihm als örtlichem Träger der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben Gemeinde und Samtgemeinden herangezogen hat, auf die bei den herangezogenen Gebietskörperschaften gespeicherten Sozialdaten durch automatisierten Abruf zugreifen darf, verweist der Landesbeauftragte im Einvernehmen mit dem Sozialministerium und dem Innenministerium darauf, daß nach § 96 Abs. 1 BSHG örtliche Träger der Sozialhilfe die kreisfreien Städte und die Landkreise sind. Zwar können die Landkreise zur Durchführung der ihnen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben durch Satzung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden heranziehen. Nach § 5 Abs. 1 Nds. AG BSHG entscheidet die herangezogene kommunale Körperschaft jedoch im Namen des zuständigen Trägers der Sozialhilfe, der ihr Weisungen erteilen kann. Die zur Durchführung der Aufgaben nach dem BSHG herangezogenen kreisangehörigen Gemeinden werden also als „verlängerter Arm“ des Trägers der Sozialhilfe tätig. Insoweit werden folglich im Verhältnis zwischen Landkreis und zur Durchführung der Aufgaben nach dem BSHG herangezogenen kreisangehörigen Gemeinden keine Sozialdaten „offenbart“.

Nach übereinstimmender Auffassung des Landesbeauftragten und des Sozialministeriums sollte in Fällen der Begutachtung der Pflegebedürftigkeit nach §§ 68 und 69 BSHG das Sozialamt die Vorgeschichte und den Untersuchungsbefund nicht vorgelegt bekommen. Lediglich die Daten zum Grad der Pflegebedürftigkeit sollten vom Gesundheitsamt mitgeteilt werden. Nur wenn es wegen der medizinischen Beurteilung zu einem Widerspruchsverfahren kommt, sollte das Sozialamt auf Anfrage den gesamten Untersuchungsbefund erhalten.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit des sog. Heimpflegeberichtes ist der Landesbeauftragte der Auffassung, daß der Bericht für den örtlichen Träger der Sozialhilfe unverzichtbar ist, um im konkreten Einzelfall die nötigen Heimpflegeleistungen sicher erkennen bzw. nachvollziehen zu können. Personenbezogene Daten darf der Bericht jedoch nur enthalten, soweit diese zum vorgenannten Zweck benötigt werden.

20.3 Betriebskrankenkassen

Betriebskrankenkassen als Träger der gesetzlichen Krankenversicherung sind eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts, die den Regelungen des Sozialgesetzbuchs unterliegen. Für die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen bei den Betriebskrankenkassen sind die Mitglieder der Geschäftsführung sowie der von ihnen bestellte interne Datenschutzbeauftragte verantwortlich. Der Zuständigkeit des Betriebsrates unterliegt die fachliche Aufgabenerledigung der Betriebskrankenkasse hingegen nur insoweit, als Mitarbeiterbelange betroffen sind. So hat der Betriebsrat u.a. gemäß § 80 Abs. 1 des Betriebsverfassungsgesetzes darüber zu wachen, daß die zugunsten der Arbeitnehmer geltenden Gesetze, Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen durchgeführt werden.

20.4 Medizinischer Dienst

Der Medizinische Dienst hat in Fällen des § 277 Abs. 1 SGB V dem an der kassen- und vertragsärztlichen Versorgung teilnehmenden Arzt und sonstigen Leistungserbringern medizinische Befunde mitzuteilen. Zur Angabe des Arbeitgebers des oder der Begutachteten legitimiert das SGB V den Medizinischen Dienst jedoch nicht. Die Spitzenverbände der Krankenkassen und deren Medizinischer Dienst wollen daher künftig auf die Angabe des Arbeitgebers bei Gutachten verzichten, soweit sich nicht im Einzelfall Anhaltspunkte für arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren ergeben und Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation oder Arbeitstherapie angezeigt sind und dies durch zusätzliche Angabe des Arbeitgebers in den Hinweisen an die Krankenkassen unterstrichen werden kann.

20.5 Angabe von Diagnosen auf Krankenscheinen

Die Angabe der Diagnose ist zur Prüfung der Leistungspflicht der Krankenkassen gemäß § 284 Abs. 1 Nr. 4 SGB V unbedingt erforderlich. In dem zur Zeit gültigen Gesetz fehlt zwar eine klare Befugnisnorm zur Übermittlung der Diagnosen auf Krankenscheinen. Das Gesetz soll jedoch in absehbarer Zeit entsprechend novelliert werden. In den Fällen, in denen allein das Gebührenverzeichnis die ärztlichen Leistungen nicht hinreichend konkret beschreibt, wird der Landesbeauftragte daher für die Übergangszeit die Übermittlung hinnehmen.

20.6 Mitteilung des Arbeitgebers durch Krankenkassen an kommunale Stellen

Meinungsverschiedenheiten gab es in den Berichtsjahren über die Frage, ob die Krankenkassen verpflichtet sind, den Arbeitgeber eines Versicherten zu offenbaren, gegen den die Kommunen eine Geldforderung haben. Der Landesbeauftragte teilt im Ergebnis die Auffassung der Kommunen, daß die Offenbarung des Sozialdatums „Arbeitgeber“ in den dargelegten Fällen durch § 68 SGB X gedeckt und daher zulässig ist. Zwar handelt es sich der Sache nach um eine Durchbrechung des Sozialdatenschutzes und eine Zweckentfremdung eines Sozialdatums. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben seinerzeit den Gesetzgeber auf die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit einer solchen Regelung nachdrücklich hingewiesen. Nachdem die Bestimmung in Kenntnis solcher Bedenken jedoch zum Gesetz geworden ist, ist sie zu beachten und anzuwenden, solange das Bundesverfassungsgericht nicht die Verfassungswidrigkeit feststellt.

Gleichwohl sollten die vorgenannten Bedenken nicht ganz unberücksichtigt bleiben. Das kann allerdings nur dazu führen, daß die Prüfung und Berücksichtigung der allgemeinen Amtshilfenvoraussetzungen, die voranzugehen hat, ebenso gründlich und einschränkend zu erfolgen hat wie die der Beschränkungen und der Abwägungsregelung in § 68 SGB X. In diesem Sinne vermag der Landesbeauftragte nicht nachzuvollziehen, weshalb – generell – nicht verlangt werden könne, daß die ersuchende Stelle die Arbeitgeberdaten im sog. „Offenbarungseid“-Verfahren zu ermitteln versucht, würde doch hierdurch dem Schuldner abermals Gelegenheit gegeben, die Schuld zu begleichen, ohne daß es zur Durchbrechung des Sozialgeheimnisses kommen müßte. Bei der Abwägung schutzwürdiger Belange ist zu berücksichtigen, ob dem Schuldner nahegelegt worden ist, die offenen Forderungen ohne weiteres Verfahren zu begleichen. Eine automatische Beantwortung pauschaler Anfragen ist ausgeschlossen. Wird jedoch glaubhaft dargelegt, daß es sich um keine Bagatellforderung, sondern um eine namhafte Summe handelt, daß zahlreiche Versuche ergebnislos geblieben sind, den Schuldner zur Begleichung der Schuld zu bringen, und daß der Schuldner selbst seinen Arbeitgeber nicht genannt hat oder zu nennen bereit ist, so dürften die Voraussetzungen der Offenbarung nach § 68 SGB X vorliegen.

20.7 Angabe des Arbeitgebers im Krankheitsfall

Die jahrelangen Bemühungen des Landesbeauftragten um Unterdrückung des Datums „Arbeitgeber“ auf den bundeseinheitlichen Vordrucken für Behandlungsscheine, Überweisungsscheine und Verordnungsblätter (vgl. VI 19.8, VII 21.11, VIII 21.10 und IX 21.10) sind nunmehr insofern erfolgreich abgeschlossen worden, als die Bestimmung des § 291 SGB V „Krankenversichertenkarte“ dieses Datum nicht mehr vorsieht.

20.8 Versorgungsverwaltung

Aus einem aufgebrochenen Pkw wurden ärztliche Gutachten zu Schwerbehindertenangelegenheiten entwendet, in einen Müllbehälter geworfen und vom Finder der Polizei übergeben. Bei den Ermittlungen stellte sich heraus, daß eine vom Versorgungsamt beauftragte Außengutachterin die ärztlichen Stellungnahmen ihrer privaten Schreibkraft diktiert hatte, aus deren Pkw sie dann entwendet worden waren. Das Landesversorgungsamt hat die Leiter der Versorgungsämter angewiesen, alle Außengutachter schriftlich gegen Empfangsbekanntnis darüber zu belehren, welche Sorgfaltspflichten aus den vertraglichen Vereinbarungen erwachsen. Hierzu gehört auch die sichere und sachgemäße Aufbewahrung der überlassenen Unterlagen und Akten.

Das Landesversorgungsamt Niedersachsen kann eine Kapitalabfindung nach §§ 72 ff. des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) zum Erwerb oder zur wirtschaftlichen Stärkung eigengenutzten Grundeigentums bewilligen. Bei einer beabsichtigten Entschuldung des Grundeigentums, die eine Maßnahme der wirtschaftlichen Stärkung ist, hat das Landesversorgungsamt gemäß Nr. 3 a der Verwaltungsvorschriften zu §§ 72 bis 80 BVG zu prüfen, ob die abzulösende Belastung mit dem Erwerb oder der Wertsteigerung des Grundstücks zusammenhängt. Diese Prüfung ist in der Regel anhand von Bestätigungen auf entsprechenden Formblättern möglich. Ist mehrfaches Grundeigentum vorhanden, so muß das Landesversorgungsamt auch prüfen, ob die beabsichtigte Entschul-

dung das eigengenutzte Grundeigentum betrifft. Insofern ist die Auskunft des Finanzamtes erforderlich, ob im Einkommensteuerbescheid Zinsabsetzungen für das abzulösende Darlehen auch, und in welcher Höhe, hinsichtlich des vermieteten Grundeigentums berücksichtigt worden sind. Hierüber kann das Landesversorgungsamt gemäß §§ 20 Abs. 1 und 21 Abs. 4 SGB X vom Finanzamt Angaben einholen, wenn die vom Versorgungsberechtigten angegebenen Daten unzureichend erscheinen.

Die Versorgungsämter sind auch berechtigt, von den Sozialämtern zu erfragen und zu erfahren, ob jemand Sozialhilfeleistungen erhält. Zur Aufgabenerfüllung der Versorgungsämter ist dies erforderlich. Die Versorgungsämter sind auch Stellen, die eine „gesetzliche Aufgabe nach diesem Gesetzbuch“ wahrzunehmen, d.h. Sozialleistungen zu erbringen haben. Die Offenbarung richtet sich daher nicht nach den Amtshilfavorschriften, sondern nach §§ 69 ff. SGB X.

20.9 Lastenausgleich

Nach Auffassung des Landesbeauftragten ist die vom Bundesausgleichsamt verlangte Vorlage der von den Rentenrechnungsstellen ausgestellten „Mitteilung zur Leistung aus der gesetzlichen Rentenversicherung“ für die Berechnung der Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz nicht erforderlich, weil solche Leistungen nach dem Kindererziehungsleistungs-Gesetz auf die Lastenausgleichszahlungen ohne Einfluß bleiben. Die vom Bundesausgleichsamt gewünschte zusätzliche Datenerhebung ist auch praktisch ohne Bedeutung, da die Ausgleichsämter am Rentenauskunftsverfahren teilnehmen und bereits hierdurch alle im Einzelfall etwa doch erforderlichen Angaben erhalten. Die Erhebung ist damit nach allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen unzulässig.

Diese Auffassung des Landesbeauftragten wird vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz allerdings nicht geteilt. Zwar räumt auch er ein, daß eine Rechtsgrundlage für die Datenerhebung zur Zeit fehlt, doch sind Bedenken aus seiner Sicht im Hinblick darauf zurückzustellen, daß eine solche Rechtsgrundlage in Aussicht steht. Er hat jedoch den Präsidenten des Bundesausgleichsamts gebeten, die Betroffenen in geeigneter Weise (Merkblatt, Stempelaufdruck) auf die Freiwilligkeit der in der „Mitteilung“ erbetenen zusätzlichen Angaben hinzuweisen.

Das Niedersächsische Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten – Landesausgleichsamt – teilt die Ansicht des Landesbeauftragten. Nach einer zwischenzeitlich erfolgten Änderung des Erhebungsvordrucks durch das Bundesausgleichsamt und unter Berücksichtigung der vorstehend wiedergegebenen Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz will das Ministerium aber zunächst die weitere Entwicklung abwarten.

20.10 Rentenversicherung

Ein Häftling beschwerte sich beim Landesbeauftragten darüber, daß die von ihm von einer Landesversicherungsanstalt angeforderten Kopien ärztlicher Gutachten dem Sozialdienst der Justizvollzugsanstalt, in der er einsitzt, und nicht ihm übersandt worden waren. Die Landesversicherungsanstalt hatte den Sozialdienst gebeten, die Gutachten dem Petenten über den Anstaltsarzt „vermitteln“ zu lassen. Das Sozialministerium ist gemeinsam mit dem Landesbeauf-

tragten der Auffassung, daß die Landesversicherungsanstalt den Petenten vor der Übersendung der Kopien der ärztlichen Gutachten an den Sozialdienst um Einwilligung hätte bitten müssen und daß ferner nicht beachtet worden ist, daß die Übermittlung der Gutachten an den Sozialdienst gegen § 69 Abs. 1 SGB X verstößt. Die Landesversicherungsanstalt hat den Fall zum Anlaß genommen, ihre Mitarbeiter anzuweisen, in künftigen gleichgelagerten Fällen die Einwilligung des Versicherten einzuholen, zumindest die ärztlichen Unterlagen dem Anstaltsarzt (zur „Vermittlung“) direkt zu übersenden.

Eine Landesversicherungsanstalt, die einem Versicherten ein Altersruhegeld zahlt, darf aufgrund eines gerichtlichen Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses gemäß § 840 ZPO eine Drittschuldnererklärung abgeben, da nach § 54 SGB I Ansprüche auf laufende Geldleistungen (Renten) gepfändet werden dürfen. Die Abgabe der Drittschuldnererklärung im Rahmen der vorgenannten Bestimmung ist nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X gerechtfertigt.

20.11 Sozialversicherung der Landwirte

Als Ergebnis von Gesprächen zwischen Landesbeauftragtem, Sozialministerium, landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträgern und Kreislandvolkverbänden ist vereinbart worden, daß die Mithilfe bei der Betriebs- und Haushaltshilfe vom Kreislandvolkverband ohne Rücksicht darauf geleistet wird, ob Mitgliedschaft beim Kreislandvolkverband besteht oder nicht. Die Berechtigung zur Vertretung durch den Kreislandvolkverband ist im Einzelfall durch schriftliche Vollmacht nachzuweisen. Der Kreislandvolkverband hat sich verpflichtet, nach Inkrafttreten des Vertrages keine eigenen Ersatzkräfte für Betriebs- und Haushaltshilfe anzustellen oder einzusetzen. Weiter ist sichergestellt, daß Betriebs- und Haushaltshilfe von der gemeinsamen Einsatzstelle der landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger ohne Mithilfe des Kreislandvolkverbandes geleistet wird, wenn und soweit der Berechtigte die Leistung bei der Gemeindeverwaltung oder unmittelbar bei einem der landwirtschaftlichen Versicherungsträger beantragt oder anregt und sich nicht im Verlauf des weiteren Verfahrens entschließt, die Hilfe des Kreislandvolkverbandes in Anspruch zu nehmen. Der Kreislandvolkverband verpflichtet sich, die bei ihm im Einzelfall entstandenen schriftlichen Vorgänge und Unterlagen sechs Monate nach der Unanfechtbarkeit des Bescheides zu vernichten.

21. Gesundheitswesen

Seit um 500 v. Chr. der griechische Arzt Hippokrates das formulierte, was man heute den hippokratischen Eid oder die ärztliche Verschwiegenheitspflicht nennt, schwören junge Ärzte: „Was immer ich sehe und höre, bei der Behandlung oder außerhalb der Behandlung, im Leben der Menschen, so werde ich von dem, was niemals nach draußen ausgeplaudert werden soll, schweigen, indem ich alles Derartige als solches betrachte, das nicht ausgesprochen werden darf.“ Das Arzt-Patienten-Geheimnis ist damit eines der ältesten datenschutzrechtlichen Rechtsinstitute der Welt (vgl. Anlage 1 zu diesem Bericht) und verdeutlicht, wie kaum ein anderes, die Vielfalt der sozialen Komponenten, die den Datenschutz tragen, und dessen sozialpolitische Funktion (vgl. Anlage 22 zu diesem Bericht). Wer deshalb allerdings meint, wie es bisweilen zu hören ist, Datenschutzbeauftragter und Arzt seien „natürliche Bundesgenossen“, urteilt

zu euphorisch. Wer sich als Arzt verpflichtet fühlt, im Interesse des Behandlungserfolgs jede, auch die auf den ersten Blick nebensächlichste, Information über das Leben seines Patienten und dessen psycho-soziales Umfeld zu erheben, muß zwangsläufig in Konflikte geraten, wenn er, zumindest im öffentlichen Gesundheitswesen, aus datenschutzrechtlicher Sicht, gestützt auf fachfremde Normen, beim Umgang mit personenbezogenen Daten, ja schon bei deren Erhebung und Sammlung laufend reglementiert wird.

Der Landesbeauftragte hat sich nicht nur in einer Reihe von Informationsbesuchen bei Gesundheitsämtern, die fortgesetzt werden soll, ein praxisnahes Bild davon gemacht, was dies für die Alltagsarbeit eines Amtsarztes bedeutet, sondern verlangt seit Jahren auch und gerade im Interesse der Ärzte im öffentlichen Gesundheitswesen, die aus einer vergangenen Zeit stammenden Rechtsvorschriften von 1934 und 1935, die noch heute die einzige „bereichsspezifische“ Regelung des Umgangs der Ärzte im öffentlichen Gesundheitswesen mit personenbezogenen Daten sind (vgl. VII 21 und VIII 21), durch ein Gesetz zur rechtlichen Neuordnung des öffentlichen Gesundheitsdienstes zu ersetzen.

Das Sozialministerium hat die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes – „nicht nur aus Gründen des Datenschutzes“ – schon vor Jahren eingeräumt und immer wieder einen Entwurf angekündigt (vgl. IX 21), so zuletzt im Herbst 1989 „bis zum Ablauf der gegenwärtigen Legislaturperiode“. Bei solchen Ankündigungen ist es bisher geblieben.

Der Landesbeauftragte hofft, daß die (im Oktober 1987 auch dem Parlament gegenüber) gegebene Zusage jetzt endlich eingelöst wird.

21.1 Gesundheitsämter und amtsärztliche Tätigkeit

Unter IX 21.1 hatte der Landesbeauftragte eine Anzahl datenschutzrechtlicher Probleme abgehandelt, die von den Mitarbeitern der Gesundheitsämter zu lösen sind. Weitere Probleme wurden bei den vorgenannten Informationsbesuchen offenbar. Hierzu gehören vor allem die räumliche Unterbringung der Gesundheitsämter (Datensicherheit), die Verwaltung ihrer Archive (Mischregistraturen, vgl. IX 21.1) und die Behandlung ihrer Posteingänge bzw. -ausgänge. Der Landesbeauftragte wird nach Abschluß der Informationsbesuche auf diese und andere Fragen im nächsten Tätigkeitsbericht zurückkommen.

Das Sozialministerium hat im Januar 1989, wie unter IX 21.1 angekündigt, mit Erlaß an die Bezirksregierungen bestimmt, daß bei der Jugendzahnpflege die sogenannte „Elternkarte“ der „Doppelkarte“ mit der Anmeldebestätigung des Zahnarztes nicht, wie ursprünglich vorgesehen, an den Klassenlehrer zurückgegeben, sondern von Bediensteten des Gesundheitsamtes einzusammeln bzw. direkt an das Gesundheitsamt zu schicken ist.

21.2 Krebsregister

Im Oktober 1990 hat sich die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit der Erarbeitung von Krebsregistergesetzen im Bund und in den Ländern befaßt und dafür ausgesprochen, daß dabei auf das Persönlichkeitsrecht der Krebskranken in größtmöglichem Umfang Rücksicht genommen wird, was am besten durch Verzicht auf personenbezogene Speicherungen (Meldderechtsmodell) zugunsten eines dezentralen Verschlüsselungsmodells geschehen könne (vgl. Anlage 18 zu diesem Bericht).

21.3 Malaria-Erkrankungen

Das Sozialministerium hat die Gesundheitsämter mit Erlaß vom 15. November 1989 darauf hingewiesen, daß die im Vordruck „Erhebung über Malaria-Erkrankungen“ vorgesehenen Angaben „zur Reise“ bzw. „Aufenthalt in Deutschland“ lediglich für die Statistik der Weltgesundheitsorganisation erbeten werden und freiwillig sind. Dies wird bei einer Neuauflage des Vordrucks durch eine Fußnote verdeutlicht werden.

21.4 Krankenhäuser

Der Landesbeauftragte hat immer wieder (vgl. VII 21.2, VIII 21.4 nebst Anlage 4 zum VIII. Tätigkeitsbericht, IX 21.4) mit eingehender Begründung eine bereichsspezifische gesetzliche Regelung der Erhebung und des Umgangs mit Patientendaten in Krankenhäusern gefordert. Solche gesetzlichen Regelungen liegen mittlerweile in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen vor. Danach ist dem Landesbeauftragten die vorerst letzte Äußerung des Sozialministeriums (vom Oktober 1989) schlicht unverständlich, daß die Forderung nach bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Bestimmungen für das Krankenhauswesen „nicht zuletzt unter den Gesichtspunkten der Normenklarheit und Rechtsvereinfachung abgelehnt“ werden müsse.

Der Landesbeauftragte wiederholt seine Forderung nachdrücklich.

21.5 Genomanalyse und informationelle Selbstbestimmung

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat sich im Oktober 1989 mit dem Problem „Genomanalyse und informationelle Selbstbestimmung“ befaßt und die Chancen, die die Genomanalyse bringt, gegenüber den Risiken für die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen abgewogen. Sie hat betont, daß das Bekanntwerden genetischer Informationen Betroffene in ihrem sozialen Umfeld diskriminieren kann mit der möglichen Folge gesellschaftlicher Ausgrenzung, und deshalb gefordert, daß Genomanalysen (ausgenommen bei Straf- und Abstammungsverfahren) grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis nach umfassender Aufklärung der Betroffenen vorgenommen werden dürfen, im Arbeitsverhältnis grundsätzlich zu verbieten sind und selbst im gerichtlichen Verfahren auf reine Identitätsfeststellungen zu beschränken sind, wobei die Nutzung der Genomanalyse im Strafverfahren eine normenklare gesetzliche Ermächtigung voraussetze (vgl. Anlage 17 zu diesem Bericht).

21.6 AIDS

21.6.1 AIDS-Tests in Krankenhäusern

Der Landesbeauftragte hatte unter IX 21.6.1 moniert, daß die Universitätskliniken Göttingen stationäre Patienten in einer Anlage zum Aufnahmeantrag lediglich darauf hinweisen, daß auch eine Untersuchung auf AIDS durchgeführt werde, wenn die akute Erkrankung auch durch eine HIV-Infektion verursacht sein könnte: falls die Patientin oder der Patient diese Untersuchung nicht wünsche, könne gegenüber dem behandelnden Arzt widersprochen werden. Der Landesbeauftragte hatte eine solche „Widerspruchslösung“ (vgl. 5.2) ebenso wenig wie pauschale Einwilligungsklauseln in Krankenhausverträgen für ausreichend erachtet, um dem Grundrecht der Patienten auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung zu tragen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat in langwierigem Schriftwechsel erläutert, daß ohnehin alle Patienten vor jedem Eingriff darüber aufgeklärt werden müssen, welche diagnostischen und therapeutischen Zwecke mit dem Eingriff verfolgt werden und welche Risiken und Folgen sich ergeben bzw. ergeben könnten. Dabei werde ausdrücklich auch darauf hingewiesen, daß die Patienten bei der Einwilligung in eine Blutentnahme einen AIDS-Test ausschließen könnten. Damit werde der Tatsache Rechnung getragen, daß die körperlichen, psychischen und gesellschaftlichen Auswirkungen einer AIDS-Erkrankung schwerer als die mancher anderen Erkrankung sind. Allerdings könnten sich Gründe für eine Untersuchung auf HIV manchmal erst geraume Zeit nach der Blutentnahme und nach Durchführung aller anderen Testungen ergeben. Selbstverständlich werde den Patienten auf die Frage, ob Gründe für einen AIDS-Test vorliegen, in dem erwünschten Umfang wahrheitsgemäß Auskunft erteilt. Patienten könnten sich auch ihre Einwilligung zum AIDS-Test für den Fall vorbehalten, daß Gründe hierfür erst später erkannt und dargelegt werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur verweist auf den Endbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Gefahren von AIDS und wirksame Wege zu ihrer Eindämmung“ vom 31. Mai 1990 (Bundestags-Drs. 11/7200, 6. Kapitel: AIDS und Recht, S. 207 ff.), wonach eine formularmäßige Information der Patienten ausreichend sei, sofern an sie die Erwartung geknüpft sei, die Patientin bzw. der Patient werde, falls ein HIV-Antikörpertest nicht gewünscht werde, widersprechen. Zwar sei in der Kommission auch die Auffassung vertreten worden, eine formularmäßige Information sei (wie auch der Landesbeauftragte meint) im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs nicht ausreichend. Gleichwohl könne, so lange es (noch) keine einheitliche Rechtsauffassung gebe, die Göttinger Regelung jedenfalls rechtlich nicht beanstandet werden. Das Ministerium werde die Universitätskliniken allerdings bitten, in den „Patientenhinweis“ einen Zusatz aufzunehmen, in dem die Patienten aufgefordert werden, sich ausdrücklich dazu zu äußern (entsprechendes ankreuzen), ob sie von der konkreten Absicht, einen HIV-Test vorzunehmen, unterrichtet und individuell aufgeklärt zu werden wünschen.

21.6.2 AIDS-Suchtests bei der Entwöhnungsbehandlung Drogenabhängiger

Die Niedersächsische Landesstelle gegen Suchtgefahren hat beim Landesbeauftragten beanstandet, daß die Rentenversicherungsträger im Zusammenhang mit dem Verfahren bei Rehabilitationsmaßnahmen für Suchtabhängige, insbesondere Drogenabhängige, die Durchführung eines Suchtests auf AIDS und die Mitteilung der Ergebnisse verlangen, über die sie dann auch die Behandlungsstätten informieren wollen.

Das Sozialministerium hält einen HIV-Test für die Entscheidung über die Bewilligung, z.B. einer Rehabilitationsmaßnahme schon deshalb nicht für erforderlich, weil ein vom Versicherungsträger veranlaßter und bestätigter positiver HIV-Befund eine Heilbehandlung nicht ausschließe und keinerlei Auswirkungen auf die Frage habe, ob Leistungen nach der Reichsversicherungsordnung zu gewähren sind.

Die HIV-Datenerhebung bzw. -übermittlung sei aber nicht nur zur Aufgabenerfüllung der Rentenversicherungsträger nicht erforderlich und daher unzulässig, sondern auch zu der der Behandlungsstätten. Zum Schutz des Personals der Einrichtungen seien HIV-Erkenntnisse überflüssig, ja sogar „kontraproduktiv“, da Schutzmaßnahmen, die auf Routine-Testungen der Patientinnen und Patienten beruhen, eine Scheinsicherheit vermitteln könnten, die leicht zu einer

Vernachlässigung der Beachtung allgemeiner Hygieneregeln beim Umgang mit Blut und Blutkontakten führen könne. Hinsichtlich anderer Versicherter sei kaum ein in den Risiko- und damit Schutzbereich des Trägers fallendes Verhalten von Patienten denkbar, durch das die Infektion übertragen werden könnte. Da somit die Weitergabe von HIV-Testergebnissen an die Landesversicherungsanstalten (LVA) bzw. von diesen an die Einrichtungen nicht auf § 69 SGB X gestützt werden kann, ist sie nach Auffassung des Ministeriums allenfalls mit wirksamer Einwilligung der Betroffenen zulässig.

Die LVA Braunschweig teilt die Auffassung, daß das Vorliegen eines HIV-Tests für die Entscheidung über einen Antrag auf Gewährung von Rehabilitationsmaßnahmen unerheblich ist, weshalb sie schon seit einiger Zeit darauf verzichtet.

Demgegenüber hält die LVA Hannover bei Entwöhnungsbehandlungen Drogenabhängiger in jedem Fall einen Suchtest für erforderlich, der vor Einleitung der Rehabilitationsmaßnahme im Rahmen der Antragsbegutachtung als Bestandteil der Diagnostik vorgenommen werden sollte. HIV-Daten dürfen allerdings auch nach ihrer Auffassung an die LVA nur übermittelt werden, wenn der bzw. die Betroffene eingewilligt hat. Die nach den Empfehlungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger in den Antrag auf Rehabilitationsmaßnahmen aufzunehmende Einwilligungserklärung deckt nach Ansicht der LVA auch die Offenbarung von HIV-Daten an die am Rehabilitationsverfahren beteiligten Einrichtungen ab.

Der Landesbeauftragte teilt die Auffassung des Sozialministeriums. Sind danach HIV-Informationen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt zur Aufgabenerfüllung erforderlich, so dürfen sie allerdings auch nicht aufgrund einer „Einwilligung“ erhoben werden (vgl. 5.2), deren Wirksamkeit noch dazu fraglich ist („faktischer Zwang“).

21.6.3 AIDS in Strafvollzugsanstalten

Das Justizministerium hatte Ende 1988 verfügt, daß Gefangene, deren HIV-Infektion dem Anstaltsleiter bekannt ist, den Gerichten von Bediensteten des allgemeinen Justizvollzugsdienstes vorzuführen sind, und daß auch der Sitzungsdienst während der Verhandlung von Bediensteten des allgemeinen Vollzugsdienstes wahrzunehmen ist.

Diese Anordnung ist im September 1989 aufgehoben worden. Nunmehr sind HIV-infizierte Gefangene wie andere Gefangene von den Angehörigen des Justizwachtmeisterdienstes bei Gericht vorzuführen und zu bewachen. Allerdings hat die Justizvollzugsanstalt den Geschäftsleiter des Gerichts frühzeitig zu informieren, wenn der Leiter der Justizvollzugsanstalt im Einzelfall wegen der besonderen Gefährlichkeit des oder der Gefangenen vom Arzt über die Infektion unterrichtet wurde oder die Infektion durch Äußerungen des bzw. der Gefangenen gegenüber Personen, die keiner besonderen Schweigepflicht unterliegen, bekanntgeworden ist. Soweit dazu Anlaß besteht, sind bei der Mitteilung auch Hinweise auf gefährliche Verhaltensweisen des oder der Gefangenen zu geben.

Diese Regelung ist aus datenschutzrechtlicher Sicht sicher nicht optimal, erscheint dem Landesbeauftragten aber im Hinblick auf die besonders schwierige Aufgabenerledigung im Justizvollzug hinnehmbar, denn sie schließt die Kenntnisnahme außenstehender Dritter weitgehend aus und beschränkt die Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs auf wenige Fälle.

Wie problematisch der Umgang mit personenbezogenen Daten bei AIDS-Erkrankungen, vor allem im Strafvollzug, ist, zeigte auch die Fragebogenaktion einer jungen Wissenschaftlerin in mehreren niedersächsischen Justizvollzugsanstalten, die heftige öffentliche Diskussionen und Anfragen beim Landesbeauftragten auslöste (vgl. 24).

21.6.4 AIDS in Schulen

Durch eine Beschwerde wurde dem Landesbeauftragten ein (unveröffentlichter) Erlaß des Kultusministeriums vom Juli 1988 bekannt, wonach Lehrkräfte oder andere an der Schule tätige Personen Informationen über die HIV-Infektion einer Schülerin oder eines Schülers unverzüglich mit dem Namen der infizierten Person an den Schulleiter weiterzugeben haben, der seinerseits (dies allerdings ohne Namensnennung) die vorgesetzte Schulbehörde zu unterrichten hat, damit sie den Schulleiter über Notwendigkeit und Durchführung eventueller Informationsveranstaltungen über AIDS an der Schule beraten könne.

Nach massiver Kritik aus der Lehrerschaft hat das Kultusministerium die Anweisung an die Lehrkräfte, den Schulleiter über bekannte AIDS-Fälle namentlich zu unterrichten, aufgehoben. Allerdings ist es der Lehrkraft nach Auffassung des Ministeriums „auch künftig nicht verboten“, dem Schulleiter Mitteilung zu machen, wenn sich ein AIDS-infizierter Schüler ihr anvertraut hat. Dabei seien im Einzelfall die berechtigten Interessen aller Beteiligten sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Im allgemeinen werde dies bedeuten, daß wegen des bestehenden Vertrauensverhältnisses zwischen Schülern und Lehrern der Schulleiter nur in Abstimmung mit dem Schüler informiert werde.

Der Landesbeauftragte erkennt an, daß sich das Kultusministerium bemüht hat, eine datenschutzgerechte Lösung eines schwierigen Problems zu finden. Gleichwohl muß er empfehlen, auch die nun gefundene Lösung – gemeinsam mit dem für Gesundheitsfragen zuständigen Sozialministerium – noch einmal zu überdenken. Sollte die Information des Schulleiters aus fachlicher Sicht zu dessen Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sein, so wäre sie auch mit „Einwilligung“ des Schülers problematisch (vgl. 5.2).

21.7 Strafverfolgung und Arztgeheimnis

Nach einer schweren Straftat in der Nähe eines Landeskrankenhauses baten Polizei und Staatsanwaltschaft das Landeskrankenhaus um Auskunft über sämtliche männlichen Patienten, die zur Tatzeit älter als etwa 13 Jahre waren, sich in den psychiatrischen Abteilungen befanden „und zu dem in Betracht kommenden Tatzeitraum abgängig waren oder verspätet zurückgekehrt sind“. Das Krankenhaus lehnte die Auskunft unter Berufung auf das Arztgeheimnis ab, während sich die Ermittlungsbehörden auf § 4 des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes i.d.F. vom 9. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3393) beriefen, wonach das Landeskrankenhaus verpflichtet ist, dem Landeskriminalamt Beginn, Unterbrechung und Beendigung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehungen, die es vollzieht, mitzuteilen. Ferner wurde vom Justizministerium beim Sozialministerium angeregt, einen Runderlaß vom

Juli 1973 (Nds. MBl. S. 1194) so zu ergänzen, daß er eine Information der Strafverfolgungsbehörden über sämtliche Formen richterlich angeordneter Freiheitsentziehung, die in Einrichtungen des Geschäftsbereichs des Sozialministeriums vollzogen werden, zuläßt, so über die Unterbrechung und Beendigung der Freiheitsentziehung, Urlaub, Regelungen über Freigang und Ausgang, deren Widerruf und Rücknahme, Entlassung, Entweichung und Wiederaufnahme nach Entweichung sowie die Überschreitung eines genehmigten Aufenthalts außerhalb des Landeskrankenhauses.

Der Landesbeauftragte hat sich, ungeachtet des ernstesten Hintergrundes, nicht imstande gesehen, die Bemühungen der Strafermittlungs- und -verfolgungsbehörden zu unterstützen, wobei er in seine Stellungnahme auch den von der Staatsanwaltschaft angedeuteten Aspekt einzubeziehen hatte, daß Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes und/oder des Sozialgesetzbuchs berührt sein könnten.

Auf Datenübermittlungen öffentlicher Krankenhäuser in Niedersachsen an Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden im Zusammenhang mit der Aufklärung strafrechtlicher Sachverhalte finden die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes keine Anwendung, sondern allenfalls die Bestimmungen des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes. Sie sind – als allgemeine Auffangnormen – jedoch nur anwendbar, wenn keine bereichsspezifischen gesetzlichen Vorschriften des Melderechts, des Polizei- oder Strafprozeßrechts einschlägig sind. Findet das Sozialgesetzbuch Anwendung, so gelten allein dessen Bestimmungen.

Die Bestimmungen des Sozialgesetzbuchs X zum Schutz des Sozialgeheimnisses sind bewußt restriktiv gehalten. Selbst die Offenbarung von Sozialdaten zur Aufklärung eines Verbrechens ist gemäß § 73 Ziffer 1 SGB X nur auf richterliche Anordnung zulässig (vgl. VIII 20.1). Hierunter ist im allgemeinen eine Anordnung im Einzelfall zu verstehen, doch dürfte eine Anordnung in einer Mehrzahl von Einzelfällen (in Frage kommende Täter) nicht ausgeschlossen sein. Ohne richterliche Anordnung läßt sich jedenfalls die Information der Staatsanwaltschaften und ihrer Hilfssorgane mit den Bestimmungen des Sozialgesetzbuchs nicht vereinbaren. Die Regelung des § 73 SGB X stellt insofern eine bereichsspezifische gesetzliche Einschränkung des allgemeinen polizeirechtlichen bzw. strafprozessualen Ermittlungsrechts dar. Die Frage, wann und in welchem Umfang Sozialdaten zu Zwecken der Strafverfolgung bekanntgegeben werden dürfen, war im Gesetzgebungsverfahren heftig umstritten, weil der Anspruch des Staates auf eine wirksame Strafverfolgung mit dem Individualschutzinteresse kollidiert. Der Gesetzgeber hat sich für den Vorrang des Sozialgeheimnisses entschieden. Das Bundesverfassungsgericht hat die Abschottung der Sozialdaten als vorbildliche Umsetzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung anerkannt (vgl. IX 20.1).

Das BKA-Gesetz findet folglich allenfalls Anwendung, wenn die in Frage stehenden Fälle nicht dem Schutz des Sozialgeheimnisses unterliegen. Die Bestimmung des § 4 Abs. 2 BKA-Gesetz sieht jedoch ebensowenig wie der Runderlaß vom 25. Juli 1973 die Information von Staatsanwaltschaften oder Polizeidienststellen durch Krankenhäuser über „männliche Patienten, die zur Tatzeit älter als etwa 13 Jahre waren, und zu dem in Betracht kommenden Tatzeitraum abgängig waren“ vor. Im übrigen betreffen die Regelungen lediglich richterlich angeordnete Freiheitsentziehungen bzw. Unterbringungen, lassen also Informationen über Patienten, die sich freiwillig stationär behandeln lassen, ohnehin nicht zu.

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist die Übermittlung personenbezogener Daten mit Einwilligung des Betroffenen zwar auch dann, wenn keine Befugnisnorm vorhanden ist, grundsätzlich zulässig (vgl. jedoch 5.2).

Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ohne Einwilligung des Betroffenen bedürfen hingegen einer gesetzlichen Grundlage. Allein aufgrund eines Erlasses sind sie unzulässig. Der vorgenannte Runderlaß könnte infolgedessen, wie vom Justizministerium angeregt, lediglich insoweit verdeutlicht werden, als er sich auf § 4 Abs. 2 BKA-Gesetz stützen kann, d.h. den Beginn, die Unterbrechung und die Beendigung von richterlich angeordneten Freiheitsentziehungen betrifft. Regelungen über Freigang und Ausgang, deren Widerruf und Rücknahme, Entweichung und Wiederaufnahme nach Entweichung, Überschreitung eines genehmigten Aufenthaltes außerhalb des Landeskrankenhauses usw. wären hingegen von Wortlaut und Regelungsgehalt des § 4 BKA-Gesetz nicht gedeckt und daher unzulässig. Wenn nötig, müßte das Gesetz ergänzt werden.

21.8 Psychiatrische Basisdokumentation (BADO)

Unter IX 21.8 hatte der Landesbeauftragte noch einmal die langjährigen datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten bei der Einrichtung und Ausgestaltung der Psychiatrischen Basisdokumentation (BADO) in den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern angesprochen und festgestellt, daß sich eine formelle Beanstandung des Einsatzes von BADO durch den Landesbeauftragten kaum noch vermeiden lassen werde. Inzwischen hat das Landessozialamt in eingehender Beratung mit dem Landesbeauftragten eine Datei-Errichtungsanordnung zur Durchführung der medizinischen Basisdokumentation in den Psychiatrischen Landeskrankenhäusern erarbeitet, die den datenschutzrechtlichen Anforderungen gerecht wird. Offenbar hat die langjährige Diskussion auch zu einem inhaltlichen Überdenken der Zweckbestimmung des Systems BADO geführt, das jetzt ausschließlich als automatisierte Hilfe der medizinischen Behandlung im Krankenhaus angelegt ist. Daß aus dem vorhandenen Datenbestand auch (anonyme) statistische Angaben zu Planungs- und anderen Zwecken abgeleitet werden können, ist datenschutzrechtlich unbedenklich.

21.9 Schutz des Arztgeheimnisses und des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei psychischen Erkrankungen

Der Landesbeauftragte hat wiederholt (vgl. z.B. VI 19.7, VIII 21.9) darauf hingewiesen, daß im Niedersächsischen Gesetz über Hilfen für psychisch Kranke und Schutzmaßnahmen (Nds. PsychKG) von 1978 i.d.F. vom 17. November 1981 (Nieders. GVBl. S. 347) keine Rechtsgrundlage vorhanden ist, die es erlaubt, die Fahrerlaubnisstellen über eine erfolgte Unterbringung eines psychisch Erkrankten unabhängig davon, aus welchem Anlaß, für welche Dauer und mit welchem Behandlungsergebnis sie erfolgt ist, (gewissermaßen „automatisch“) in Kenntnis zu setzen. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vertritt trotz jahrelanger Diskussion der unterschiedlichen medizinischen und rechtlichen Standpunkte (vgl. VIII 21.4 und IX 21.9) und ungeachtet der Tatsache, daß es vor fünf Jahren einer einvernehmlichen Regelung zugestimmt hat (Erlaß vom 16. Januar 1986, Nds. MBl. S. 12), erneut die Auffassung, die Information sei unbedingt nötig, und hält jetzt eine entsprechende Ergänzung des Nds. PsychKG für erforderlich.

Der Landesbeauftragte ist mit dem Sozialministerium der Ansicht, daß es bei der Regelung vom 16. Januar 1986 bleiben sollte. Die vom Verkehrsministerium verlangte entgegenlaufende gesetzliche Regelung würde zwar dem formalen Ansatz der Datenschutzbeauftragten Rechnung tragen (d.h. eine bereichsspezifische gesetzliche Befugnisnorm schaffen). Die nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Eingriffen in das Grundrecht auf

informationelle Selbstbestimmung zu stellende Frage der Erforderlichkeit, d.h. Verhältnismäßigkeit, und damit Verfassungsmäßigkeit einer derartigen Bestimmung wäre damit aber keineswegs abschließend beantwortet. Außer Frage steht für den Landesbeauftragten, daß die „automatische“ Information jedenfalls so lange unzulässig ist, wie es noch nicht einmal eine gesetzliche Befugnisnorm gibt.

21.10 Angabe des Arbeitgebers im Krankheitsfall

Der Landesbeauftragte bemüht sich aufgrund immer neuer Beschwerden seit Jahren, die Erhebung und Speicherung des Arbeitgebers (bei Arbeitslosen „Arbeitsamt“ oder gar „ALU-Empfänger“) im Krankheitsfall durch Versicherungen oder Krankenhäuser zu unterbinden (vgl. VI 19.8, VII 21.11, VIII 21.10, IX 21.10). In Krankenhäusern könnte dieses Datum allenfalls dann eine Rolle spielen, wenn es darum geht festzustellen, ob eine Betriebskrankenkasse erstattungspflichtig ist. Unter diesem Gesichtspunkt mag vielleicht noch hingenommen werden, daß (angesichts einer Vielzahl über ihre Versicherung unsicherer Patienten, z.B. Ausländer) jeder Patient bei der Aufnahme gefragt wird. Nicht hinnehmbar ist es jedoch, wenn die Angabe des Arbeitgebers (in einem konkreten Fall, bei einem Beamten: Land Niedersachsen) für nicht ausreichend gehalten wird, sondern statt dessen die Angabe der Behörde verlangt wird, in der der Patient arbeitet (im konkreten Fall: Der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte, der nun keinesfalls als erstattungspflichtiger Arbeitgeber in Betracht kam) und diese Angabe auch noch auf automatisiert gefertigten Ausdrucken auf der Krankenakte, jedem Patientenblatt, jedem Laufzettel usw. für jedermann im gesamten Krankenhaus einsehbar ist. Auch hier wird wieder einmal ein vermeintlicher Rationalisierungserfolg mittels Automation durch eine informationelle Belastung des Bürgers erkaufte.

21.11 Ärzteverzeichnis für den Katastrophenschutz

Ein Ordnungsamt hatte aus dem Handbuch der Ärztekammer eine Ärzteliste erstellt. Das Ordnungsamt beabsichtigte, die Ärzte um Mitarbeit im Katastrophenschutz zu bitten. Hierbei sollte auf ihr Alter Rücksicht genommen werden. Das Gesundheitsamt wurde daher um ergänzende Angabe der Geburtsdaten anhand der im Gesundheitsamt vorliegenden Medizinkartei gebeten.

Der Landesbeauftragte ist mit dem Sozialministerium der Auffassung, daß die Weitergabe der Geburtsdaten der Ärztinnen und Ärzte vom Gesundheitsamt an das Ordnungsamt gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes zulässig ist, da sie für die der Katastrophenschutzbehörde obliegende Erfassung von Einsatzkräften gemäß § 8 des Niedersächsischen Katastrophenschutzgesetzes erforderlich ist. Die Zweckentfremdung der Daten durch das Gesundheitsamt, das sie von den Meldeämtern erhalten hatte, ist durch § 29 Abs. 5 Satz 2 des Niedersächsischen Meldegesetzes gedeckt, da auch die Voraussetzungen einer direkten Übermittlung von der Meldebehörde an das Ordnungsamt nach § 29 Abs. 1 des Niedersächsischen Meldegesetzes vorliegen.

21.12 Rettungswesen

Ein Notarzt hat den Landesbeauftragten auf folgenden Sachverhalt aufmerksam gemacht: Telefonische Notrufe von Bürgern liefen in aller Regel bei der Polizei auf, die ihrerseits den Notarzt verständigte. Abgesehen von unnötigen, teils sogar

schädlichen Verzögerungen ist nach Auffassung des Petenten mehr als die Hälfte der Notrufe für die Polizei nicht relevant. Gleichwohl finde die Polizei sich in allen Fällen am Notfallort ein, oft sogar noch, bevor der Notarzt eintreffe. Zumindest in den relativ häufigen Fällen häuslicher Unfälle, akuter Erkrankungen oder bei normalen Todesfällen bestehe hierfür keinerlei Notwendigkeit. Die Polizei erhebe auf diese Weise – gewissermaßen unter Ausnutzung eines „faktischen Zwangs“ – personenbezogene, noch dazu sensitive medizinische – Daten, die sie zur Aufgabenerfüllung nicht benötige.

Der Landesbeauftragte hat eingewendet, daß es neben dem Notruf 110 auch den Notruf 112 (Feuerwehr) und die Telefonnummern der Rettungsleitstellen gibt, die im Telefonbuch regelmäßig zusammenhängend verzeichnet sind. Die Bürger könnten also die ihnen richtig erscheinende Telefonnummer wählen und seien keinesfalls gezwungen, die Polizei anzurufen. Gleichwohl war einzuräumen, daß der Petent ein Problem angesprochen hat, dem auch aus datenschutzrechtlicher Sicht Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Der Landesbeauftragte hat hierauf die Datenschutzbeauftragten der anderen Länder und des Bundes hingewiesen. Auf Veranlassung des Bund-Länder-Ausschusses „Rettungswesen“ hat die Deutsche Bundespost das technische Konzept für die Bereitstellung weiterer bundeseinheitlicher Rufnummern erstellt. Bereits im Mai 1986 hatte sich das Niedersächsische Innenministerium einverstanden erklärt, daß die Landkreise und kreisfreien Städte für ihre Rettungsleitstellen bei den zuständigen Fernmeldeämtern der Deutschen Bundespost die Einrichtung von Fernsprechhauptanschlüssen mit der bundeseinheitlichen Rufnummer 19222 beantragen.

21.13 Arzneimittelmißbrauch und Rezeptschwindel

Eine Bezirksstelle der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen veröffentlichte regelmäßig in einem Rundschreiben vertrauliche Warnungen vor Personen, die im Verdacht des Arzneimittelmißbrauchs und Rezeptschwindels stehen. Die Kassenärztliche Vereinigung hatte die Auffassung vertreten, die vertrauliche Warnung sei zulässig, weil das Interesse der Allgemeinheit an der Verhinderung strafbarer Handlungen, das Interesse der Versichertengemeinschaft und der anderen Kassenärzte am Schutz vor mißbräuchlicher Inanspruchnahme der kassenärztlichen Versorgung und der Schutz der Kassenärzte vor rechtlichen Konsequenzen dem Interesse an der ärztlichen Verschwiegenheit vorgehe. Diese Auffassung wurde vom Landesbeauftragten und vom Sozialministerium nicht geteilt.

Das Arztgeheimnis dient ebenso dem Schutz des Individualinteresses an ärztlicher Verschwiegenheit, wie es dem allgemeinen Interesse an einer funktionsfähigen ärztlichen Gesundheitspflege dient, die ohne strikte Achtung des Arztgeheimnisses nicht möglich ist (vgl. Anlage 21 zu diesem Bericht). Die Offenbarung von Sozialdaten ist ausschließlich im Rahmen der §§ 67 ff. SGB X zulässig, deren Voraussetzungen hier nicht vorliegen. Strafverfolgungs- oder Strafverhütungsgesichtspunkte sind vom Gesetzgeber seinerzeit bewußt zurückgestellt worden, dem Schutz der Sozialdaten ist Vorrang eingeräumt worden (vgl. 21.7).

Veröffentlichungen sind somit nur mit Einwilligung der verdächtigten Patientinnen und Patienten zulässig. Da sie kaum einwilligen werden, ist das Ergebnis aus kassenärztlicher Sicht möglicherweise unbefriedigend. Es entspricht jedoch dem geltenden Recht.

Die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen hat sich der Rechtsauffassung des Landesbeauftragten inzwischen angeschlossen.

21.14 Kammern für Heilberufe

Unter IX 21.14 ist der Landesbeauftragte auf die mit privaten Krankenversicherern abgeschlossenen Gruppenversicherungsverträge eingegangen. Auch die Ärztekammer Niedersachsen hat sich inzwischen bereiterklärt, personenbezogene Daten ihrer Mitglieder nur noch zu übermitteln, wenn diese nicht widersprochen haben (vgl. jedoch 5.2). Bei einer Neuauflage des Anmeldeformulars wird dies berücksichtigt.

Mehrere Ärzte beschwerten sich beim Landesbeauftragten darüber, daß sie nach ihrer Anmeldung bei der Ärztekammer vom Gesundheitsamt aufgefordert worden waren, sich auch dort unter Vorlage der Approbationsurkunde anzumelden, woraus sie schlossen, daß die Ärztekammer regelmäßig die Gesundheitsämter über neue Anmeldungen informiere. Die Ärztekammer hat dies eingeräumt, sich jedoch auf § 10 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 des Kammergesetzes für die Heilberufe (HKG) vom 30. Mai 1980 (Nieders. GVBl. S. 510) berufen und die Ansicht vertreten, durch die Übermittlung der Information an das Gesundheitsamt werde diesem nicht nur die Arbeit erleichtert, sondern auch den Ärzten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung geholfen, sich beim Gesundheitsamt anzumelden. Hierfür sieht der Landesbeauftragte allerdings keinen Anlaß, weil die Anmeldung gemäß § 5 Abs. 1 HKG Obliegenheit des Arztes ist, der gemäß § 5 Abs. 2 HKG sogar mittels eines Ordnungsgeldes zur Pflichterfüllung gezwungen werden kann. Für eine „Service-Leistung“ der Ärztekammer Niedersachsen läßt dies keinen Raum. Ebensowenig kann die Absicht, einer anderen Behörde die Arbeit zu erleichtern, die Übermittlung personenbezogener Daten rechtfertigen.

Zu Beschwerden beim Landesbeauftragten hat auch die Praxis der Apothekerkammer Niedersachsen geführt, personenbezogene Daten von Apothekerinnen und Apothekern, z.B. deren Geburtsjubiläen oder Informationen über die Eröffnung, Verpachtung, Verlegung oder Übernahme einer Apotheke, ohne Einvernehmen mit den Betroffenen an Fachzeitschriften weiterzuleiten. Mittlerweile ist eine Regelung gefunden worden, die als sog. „Widerspruchslösung“ nicht ganz unbedenklich, immerhin aber datenschutzgerechter ist als die bisherige Praxis (vgl. auch 5.2). Danach wird die Apothekerkammer in ihrem Mitteilungsblatt in regelmäßigen periodischen Abständen darauf hinweisen, welcher Art die personenbezogenen Informationen sind, die sie den Fachzeitschriften übermitteln möchte, und die Apothekerinnen und Apotheker darauf aufmerksam machen, daß sie gegen diese Übermittlung und damit die Veröffentlichung ein Widerspruchsrecht haben. Wird Widerspruch erhoben, so unterbleibt die Übermittlung.

22. Kinder- und Jugendhilfe**22.1 Kinder- und Jugendhilfegesetz**

Entsprechend den Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder wurde durch das Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163) der Umgang mit personenbezogenen Daten in der Jugendhilfe neu und bereichsspezifisch geregelt. Neben Bestimmungen über die Erhebung, Speicherung, Verwendung, Löschung und

Sperrung personenbezogener Jugendhilfe-Daten finden sich Vorschriften über die Zweckgebundenheit dieser Daten, die Grenzen ihrer Offenbarung gegenüber aufsichtsführenden oder rechnungsprüfenden Stellen sowie besondere Offenbarungsbeschränkungen für Daten, die dem Mitarbeiter eines Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zum Zweck persönlicher und erzieherischer Hilfe anvertraut worden sind.

Obgleich die neue Regelung nicht sämtliche Vorschläge der Datenschutzbeauftragten aufgegriffen hat, klärt sie doch viele Fragen, die in früheren Tätigkeitsberichten problematisiert werden mußten (vgl. IX 22.1). Auf die eingehende Darstellung von Morsberger im Zentralblatt für Jugendrecht 1990, S. 365, wird hingewiesen.

22.2 Beachtung des Adoptionsheimnisses im Jugendamt

Der Landesbeauftragte hat schon mehrfach darauf hingewiesen, welche Bedeutung er dem Schutz des Adoptionsheimnisses beimißt (vgl. 5.4, IX 5.4, IX 10.4, IX 11.10 mit weiteren Nachweisen). Die Bestimmung des § 1758 BGB (Offenbarungs- und Ausforschungsverbot, sog. „Adoptionsheimnis“) ist eine gesetzliche Konkretisierung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung und des Anspruchs auf Datenschutz. Allerdings gilt das Offenbarungs- und Ausforschungsverbot nicht unbedingt. So dürfen „Tatsachen, die geeignet sind, die Annahme und ihre Umstände aufzudecken“, mit Zustimmung des Annehmenden (der Adoptiveltern) und des Kindes durchaus offenbart werden. Ebenso ist die Offenbarung nach diesem Gesetz zulässig, wenn „besondere Gründe des öffentlichen Interesses dies erfordern“.

Aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgt, daß personenbezogene Daten von den Behörden nur in dem Umfang erhoben und nur solange „gespeichert“ (aufbewahrt) werden dürfen, wie dies zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Sind Akten mit personenbezogenen Daten nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich, so sind sie allerdings nicht an die Betroffenen auszuhändigen sondern nach den einschlägigen Rechtsvorschriften den zuständigen Archiven zu übergeben, wo sie entweder vernichtet werden oder unter Beachtung spezieller Schutzvorschriften (z. B. des Adoptionsheimnisses) im Einklang mit den archivrechtlichen Bestimmungen nach Ablauf einer langen Schutzfrist zur wissenschaftlichen Auswertung zur Verfügung stehen. Dies gilt auch für Adoptionsakten. Der Landesbeauftragte konnte daher nicht dem Wunsch von Adoptiveltern entsprechen, dafür zu sorgen, daß das Jugendamt ihnen die Akte über eine von ihnen vor Jahren vollzogene Adoption aushändige.

Keinen Erfolg hatte auch eine Beschwerde von Adoptiveltern dagegen, daß das Jugendamt eine solche „alte“ Adoptionsakte immer noch aufbewahre und hieraus eine Stellungnahme gegenüber einem Gericht abgeleitet hatte, die vermeintlich abgeschlossene Akte also „weiterführte“. Maßgeblich ist, ob die Akte über den Zeitpunkt des Vollzugs der Adoption hinaus noch zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung des Jugendamts erforderlich ist. Das Jugendamt hat nach dem Adoptionsvermittlungsgesetz u. a. sicherzustellen, daß die gebotene „nachgehende Beratung und Unterstützung“ geleistet wird. Außerdem hat es nach dem Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit eine Stellungnahme abzugeben, wenn die Aufhebung eines Annahmeverhältnisses beabsichtigt ist. Folglich ist die Aufbewahrung und Verwendung der Akte auch nach Vollzug der Adoption noch zur Aufgabenerfüllung des Jugendamts erforderlich und daher zulässig.

Eine weitere Beschwerde beim Landesbeauftragten richtete sich dagegen, daß eine Adoptionsakte im Zusammenhang mit einer von einer Schulpsychologin angeregten Beratung dem jugendpsychologischen Dienst bei einem Gesundheitsamt zur Einsichtnahme überlassen wurde. Dies wurde damit begründet, daß es für die jugendpsychologische Begutachtung unerlässlich sei, auch die Vorgeschichte des Kindes bzw. Jugendlichen zu erfahren, zumal ein Psychologe „möglicherweise auch aus der Tatsache einer Adoption und der damit verbundenen Vorgeschichte Rückschlüsse auf Probleme und Schwierigkeiten bei den Adoptiveltern ziehen“ könne.

Es mag dahingestellt bleiben, ob diese Auffassung aus psychologischer Sicht richtig oder falsch ist. Würde das Datum „Adoptivkind“ aus solchen Erwägungen offenbart werden, so würde dies jedenfalls eine „Abstempelung“ bedeuten („Adoptivkinder sind Problemfälle“) und damit das genaue Gegenteil dessen bewirken, was der Gesetzgeber mit § 1758 BGB verhindern will. Besondere Gründe des öffentlichen Interesses für die Offenbarung werden nicht gesehen. Der Landesbeauftragte hält es für das Recht der Eltern zu entscheiden, ob sie dem psychologischen Berater die Tatsache der Adoption offenbaren wollen oder nicht.

22.3 Überprüfung von Jugendhilfeleistungen

Eine Stadt als kreisangehörige Gemeinde und Träger eines Jugendamtes bat den Landesbeauftragten um Stellungnahme zu der Frage, ob sie verpflichtet sei, dem Landkreis, der ihr die Jugendhilfekosten erstattet, Akten über „fremdplazierte Kinder und Jugendliche“ zur Einsicht und Prüfung vorzulegen.

Der Landesbeauftragte ist mit dem Kultusministerium der Auffassung, daß die Stadt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz im eigenen Wirkungskreis tätig wird. Wenn sich der Landkreis vertraglich verpflichtet, die Kosten der Jugendhilfe zu erstatten, so kann er gewiß überprüfen, ob die abgerechneten Zahlungen wirklich geleistet, keine Zahlungen doppelt abgerechnet und alle abgerechneten Zahlungen als Erziehungshilfe dem Gesetz entsprechend gewährt worden und somit rechtmäßig erfolgt sind. Hierzu reicht jedoch eine Rechnungsprüfung im normalen Umfang aus. Eine Überprüfung der fachlichen Angemessenheit der gewährten Leistungen steht dem Landkreis hingegen nicht zu. Die Aktenvorlage dürfte somit nicht erforderlich sein.

22.4 Kindergärten

Trotz aller Hinweise des Landesbeauftragten (vgl. IX 16.7) führt der Umfang der Datenerhebung bei Bewerbern um Plätze in Kindergärten bzw. Kindertagesstätten immer wieder zu Schwierigkeiten. Die Betreuung in Kindertagesstätten und Kindergärten vollzieht sich in der Regel auf der Basis eines privatrechtlichen Vertrages. Da nicht genügend Plätze vorhanden sind, muß unter den Bewerbern eine Auswahl getroffen werden. Nach Auffassung des Kultusministeriums sind dabei vorrangig die Kinder zu berücksichtigen, deren Aufnahme aus sozialen und pädagogischen Gründen unbedingt notwendig ist. Diese Beurteilung sei davon abhängig, ob der Aufnahmeantrag hinreichende Hinweise wie Angaben über den Beruf der Erziehungsberechtigten, Zahl und Alter der Geschwisterkinder und die bisherige Betreuung sowie Aussagen zur gewünschten Betreuungsart und -dauer enthalte.

Einigkeit besteht mit dem Kultusministerium darüber, daß sich die abgefragten Angaben jedenfalls strikt nach dem vorgenannten Zweck zu richten haben und daß auch hier, wie stets, eine Übermaßerhebung und -speicherung personenbezogener Daten unzulässig ist. So ist die Frage nach den Familieneinkünften allenfalls dann erforderlich, wenn eine Ermäßigung bzw. Freistellung vom Elternbeitrag in Betracht kommt, die Erhebung des Geburtsdatums der Erziehungsberechtigten hingegen stets überflüssig.

23. Kulturgut- und Denkmalschutz

Beim Bundesumweltamt soll eine bundesweit erreichbare Datenbank MONU-FAKT errichtet werden, die den Denkmalschutzbehörden bei der Erhaltung der Baudenkmäler in Deutschland helfen soll. Ziel ist die Registrierung von 50 000 bis 100 000 Einzelobjekten. Der Landesbeauftragte hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur um Stellungnahme gebeten, ob beabsichtigt ist, der Datenbank personenbezogene Daten aus Niedersachsen zur Verfügung zu stellen (z.B. Namen und Anschriften von Eigentümern oder sonstigen Berechtigten oder Verpflichteten, Grundstückswerte u.ä.), und, wenn ja, auf welcher gesetzlichen Grundlage, da Denkmalschutz und Denkmalpflege keine Bundesangelegenheit sein dürften. Das Ministerium hat versichert, daß aus Niedersachsen keine personenbezogenen Daten übermittelt werden.

24. Forschung

Der Landesbeauftragte wird häufig um datenschutzrechtliche Begutachtung wissenschaftlicher Forschungsprojekte gebeten, oft vor Projektbeginn, also rechtzeitig genug, um vorhersehbare datenschutzrechtliche Schwierigkeiten von vornherein ausräumen zu können, leider aber auch oft erst dann, wenn es „zu spät“ ist. In den letzten drei Tätigkeitsberichten sind die Rechtsvorschriften und datenschutzrechtlichen Grundsätze, die beim Umgang mit personenbezogenen Daten im Rahmen wissenschaftlicher Forschung zu beachten sind, am Beispiel einer Vielzahl von Forschungsprojekten eingehend dargestellt worden (vgl. VII 24, VIII 24 und IX 24). Zur breiteren Information forschender Stellen beabsichtigt der Landesbeauftragte, im Rahmen seiner Veröffentlichungen „Der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte informiert“ so, wie bereits für den Schulbereich geschehen (vgl. 27.1), in etwa einem Jahr eine Broschüre mit zusammengefaßten Auszügen aus den Tätigkeitsberichten und ergänzenden Materialien zur Thematik „Datenschutz und Forschung“ herauszugeben.

Die folgenden Fälle sind wieder ausgewählte, weil typische Beispiele zur Verdeutlichung des Problems. Sie sollen zeigen, daß mit dem Trend zur Erforschung sozial oder politisch sensibler Sachverhalte (Ehescheidungen, AIDS, Strafvollzug, Asylbewerber, Umweltverschmutzung) die Kenntnis datenschutzrechtlicher Grundsätze für wissenschaftliche Forschungstätigkeit zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Noch immer gibt es im Niedersächsischen Datenschutzgesetz keine den Umgang der wissenschaftlichen Forschung mit personenbezogenen Daten privilegierende oder wenigstens regelnde Bestimmung, wie sie der Landesbeauf-

tragte seit Jahren vergeblich fordert. Zwar wird es ab Juni 1991 eine solche „Forschungsklausel“ im novellierten Bundesdatenschutzgesetz geben, die aber für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch niedersächsische öffentliche Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung bzw. die Übermittlung personenbezogener Daten an diese durch niedersächsische kommunale oder staatliche Verwaltungsstellen ohne Bedeutung ist (vgl. 2).

Schwierigkeiten beim Umgang mit personenbezogenen Daten entstehen in der Forschung (aber nicht nur dort) oft durch die verbreitete, aber unzutreffende Auffassung, Belange des „Datenschutzes“ könnten, dem Begriff (und auch dem ursprünglichen Ansatz der Datenschutzgesetze der 70er Jahre) entsprechend, erst dann berührt sein, wenn man bereits personenbezogene Daten habe und es nun gelte, diese abzusichern, vor allem ihren „Mißbrauch“ zu verhindern. Hierfür ein eindrucksvolles Beispiel. Zu empfindlichen Reaktionen von Betroffenen, empörten Presseberichten und Anfragen aus dem politischen Raum führte das Vorgehen einer jungen Wissenschaftlerin bei einer Fragebogenaktion in niedersächsischen Justizvollzugsanstalten.

Im Rahmen eines vom Justizministerium gebilligten Forschungsprojekts bemühte sich die Wissenschaftlerin um Informationen sensitivster Art zur HIV-Infektion Gefangener. Sie meinte diese Angaben anonym zu erheben, weil der Fragebogen auf die Namen der Betroffenen verzichtete. Allerdings ließ sich aus einer Vielzahl von Einzelangaben, wie aus der vorgesehenen Angabe des Geburtsdatums in Verbindung mit anderen Daten, zumindest mit dem bei der Wissenschaftlerin vorhandenen Zusatzwissen unschwer auf eine bestimmte natürliche Person schließen. Die Sammlung der Daten erfolgte also personenbezogen.

Da es sich um besonders tiefgreifende Erhebungen aus dem persönlichsten Bereich der Insassen der Vollzugsanstalten handelte, wären sie ohne Zustimmung oder gar gegen den Willen der Betroffenen nur aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung zulässig gewesen. Eine solche Bestimmung gibt es nicht. Die Befragung konnte also nach den Grundsätzen der informationellen Selbstbestimmung nur auf strikt freiwilliger Grundlage durchgeführt werden.

Auf die Freiwilligkeit der Teilnahme ist nach den Feststellungen des Landesbeauftragten in den einbezogenen Justizvollzugsanstalten anfangs auch deutlich hingewiesen worden. Daß diese Hinweise den Insassen zur Kenntnis gekommen und richtig verstanden worden sind, wird schon durch die Tatsache belegt, daß sich durchaus nicht alle Insassen zur Teilnahme bereitklärten.

In der Absicht, eine höhere Beteiligung zu erreichen und damit das Ergebnis des Projekts aussagekräftiger zu machen, sind dann allerdings Ungeschicklichkeiten vorgekommen, die mit dem Grundsatz der freiwilligen Teilnahme schwerlich vereinbar schienen. Hierzu gehörte der Hinweis der Wissenschaftlerin auf dem Fragebogen, bei weiteren Fragen „kann Ihnen Ihr Stationsbeamter Auskunft geben“. Wenn auch damit nach Darstellung der Projektleitung nicht gemeint war, daß die Anstaltsleitung oder ihre Beamten in irgendeiner Form auf den Inhalt der Antworten Einfluß nehmen wollten, vielmehr lediglich darauf aufmerksam gemacht werden sollte, daß die von der Wissenschaftlerin eingewiesenen Stationsbeamten bereit und in der Lage seien, unverständlich erscheinende Fragen zu interpretieren, so ist doch der Eindruck entstanden, daß sensitive personenbezogene Daten unter staatlichem Zwang erhoben werden sollten.

Soweit der Landesbeauftragte feststellen konnte, war der Datenschutz hinsichtlich der ausgefüllten Erhebungsbogen und ihrer EDV-gestützten Auswertung gewährleistet. Weder die Anstaltsleitungen noch ein sonstiger Dritter, ja nicht einmal der projektbetreuende Arzt im Niedersächsischen Justizministerium, erhielten Einblick oder Auskunft. Die Angaben sollten jeweils sofort in die EDV

eingegeben, personenbeziehbare Daten verschlüsselt, die Fragebogen vernichtet werden. Einen personenbeziehbaren Überblick darüber, welche Insassen sich nicht an der Befragung beteiligt haben, hat nur die Wissenschaftlerin (dem sollte die Erhebung des Geburtsdatums dienen). Sie allein hat auch, abgesichert beispielsweise durch ein ausreichend vielstelliges Paßwort, Zugang zu der elektronischen Speicherung.

Der Vorgang hat aber gezeigt, daß auch der beste „Datenschutz im nachhinein“ nichts nützt, wenn nicht genügend beachtet wird, daß die datenschutzrechtliche Problematik bereits mit der Datenerhebung einsetzt.

Ohnehin kann heute meist davon ausgegangen werden, daß öffentliche Stellen, die die elektronische Datenverarbeitung für Forschungszwecke einsetzen oder zur Verfügung stellen, die erforderlichen technischen und organisatorischen Vorkehrungen getroffen haben, um die gesammelten Daten vor unbefugtem Zugriff, vor allem vor Mißbrauch zu schützen. Die meisten datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten entstehen in der Erhebungsphase.

Ein Institut einer niedersächsischen Universität führte eine zweite Befragung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu ihrer Lebenssituation durch. Mehrere Bürger baten den Landesbeauftragten um datenschutzrechtliche Prüfung, weil sie bezweifelten, die verlangten sensitiven Angaben machen zu müssen. Nun hatte das Institut allerdings deutlich zum Ausdruck gebracht, daß die Teilnahme an der Befragung freiwillig sei. Gleichwohl wandte ein Petent ein, das Institut sei, wie seinen Briefköpfen bei genauerem Nachlesen zu entnehmen sei, als GmbH privatrechtlich organisiert, versee sein Projekt aber mit „staatlichem Anstrich“, indem es als Universitätsinstitut auftrete. Der Vorhalt war nicht ganz unberechtigt. Auch das Innenministerium war vor einigen Jahren aus Anlaß der ersten Befragungsaktion davon ausgegangen, es handele sich um die Aktion einer öffentlichen Stelle, und hatte bestimmte Datenübermittlungen von den Meldebehörden an das Institut für zulässig erklärt. Nach heutigem Melderecht entscheidet jede Gemeinde selbst.

Ein anderes Institut einer anderen Universität erbat für ein Forschungsprojekt „Ursachen von Ehescheidungen in der Bundesrepublik Deutschland“, das vom Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit gefördert wurde und den Ursachen der seit der Mitte der 60er Jahre steigenden Zahl von Ehescheidungen nachgehen sollte, von niedersächsischen Kommunalverwaltungen die Adressen geschiedener Bürgerinnen und Bürger. Obwohl die Rechtslage in diesem Fall eindeutig war (die Übermittlung war nach dem Niedersächsischen Meldegesetz zulässig), baten mehrere Gemeinden den Landesbeauftragten um Stellungnahme, weil sie erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken hatten, ein Hinweis darauf, daß die Sensibilität gegenüber personenbezogener Forschung (vgl. VII 24) nicht nur bei den Bürgern, sondern auch bei der Verwaltung wächst.

Melderechtliche Fragen waren auch berührt, als eine Universität kommunale Gebietskörperschaften bat, für ein Forschungsprojekt zum Thema „Asyl und Rechtskultur“ die Anschriften von Asylbewerbern aus dem Libanon und der Türkei, die erst vor kurzer Zeit eingereist waren, zur Verfügung zu stellen bzw. zu beschaffen. Die Anschriften wurden für die erste Kontaktaufnahme mit den Bewerbern benötigt, die dann mündlich befragt werden sollten. Der Landesbeauftragte hielt eine Übermittlung der Daten aus den Melderegistern ebenso für unzulässig wie die von der Projektleitung angeregte Information durch die Sozialämter. Im Niedersächsischen Meldegesetz sind abschließend die Daten aufgezählt, die gespeichert werden dürfen (vgl. 11.4). Das Datum „Asylbewerber“ gehört nicht dazu. Sollte es in Melderegistern gleichwohl gespeichert sein, so wäre dies unzulässig und damit die Auswahl von Anschriften an Hand dieses Kriteriums und deren Übermittlung an Dritte rechtswidrig. Den Sozialämtern

ist die Durchbrechung der strengen Schutzvorschriften des Sozialgesetzbuchs X zugunsten wissenschaftlicher Forschung nur unter den Voraussetzungen des § 75 SGB X gestattet, die hier nicht vorlagen. Im Wege der Amtshilfe (falls deren allgemeine Voraussetzungen gegeben waren) hätten die Sozialämter gem. § 68 SGB X zwar Namen und Anschriften von Sozialleistungsempfängern übermitteln dürfen, jedoch weder unmittelbar noch mittelbar Angaben zur Staatsangehörigkeit oder darüber, ob es sich um einen Asylbewerber handelt.

Die Übermittlung der Angaben aus der „Kartei im Sachgebiet Asylbewerber“ bei einer Landkreisverwaltung ohne Wissen und Einwilligung der Betroffenen hätte schließlich eine gesetzliche Befugnisnorm vorausgesetzt. Eine ausländerrechtliche Vorschrift, die die Übermittlung der Namen und Anschriften von Asylbewerbern zu Zwecken der wissenschaftlichen Forschung an Dritte gestattet, ist nicht bekannt. Das Ausländergesetz selbst sah und sieht zahlreiche Datenübermittlungen (vgl. 13.1) vor, jedoch nicht die vorgenannte. Auch § 10 NDSG (Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs) kam nach Auffassung des Landesbeauftragten als Rechtsgrundlage nicht in Betracht. Da Asylbewerber ihre Daten zur Durchführung des Asylverfahrens, nicht aber zur Erleichterung von Forschungsvorhaben Dritter zur Verfügung stellen, hätte es sich dabei um eine ohne gesetzliche Erlaubnis unzulässige zweckfremde Nutzung gehandelt.

Hingegen hätte der Landkreis aus der „Kartei im Sachgebiet Asylbewerber“ die in Frage kommenden Asylbewerber und deren Anschrift herausuchen, diese Bewerber selbst anschreiben, ihnen ein von der Universität zu entwerfendes Informationsblatt über das Projekt übermitteln (Grundsatz des „informed consent“) und sie um Einwilligung in die Übermittlung ihrer Anschriften an die Universität bitten können. Falls die Asylbewerber die Einwilligung erteilt hätten, wäre die Übermittlung aus datenschutzrechtlicher Sicht unproblematisch gewesen.

Nur mit Einwilligung der Betroffenen dürfen auch Film- und Fotoaufnahmen von Patienten, die auch deren Gesicht zeigen, folglich personenbezogene Daten sind, in medizinischen Kliniken zu Lehr- und Forschungszwecken verwendet werden. Das Recht am eigenen Bild wird ebensowenig wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dadurch aufgehoben, daß sich ein Patient in medizinische Behandlung begibt. Weder aus dem Behandlungsvertrag noch aus konkludenter Einwilligung kann abgeleitet werden, daß er – über die Dokumentation hinaus – auch mit der Verwertung seiner Aufnahmen zu Lehr- und Forschungszwecken einverstanden ist, geschweige denn mit der Veröffentlichung solcher Aufnahmen in Publikationen. Aufnahmen zur klinik-internen Fortbildung und Supervision bedürfen der mündlichen, Aufnahmen zur Verwendung in Forschung und Lehre der schriftlichen Einwilligung des Patienten. Unter IX 24 war berichtet worden, daß hierüber mit der Medizinischen Hochschule Hannover Einigkeit besteht. Im gleichen Sinne haben sich inzwischen auch die Universitätskliniken der Georg-August-Universität in Göttingen geäußert.

Von vornherein auf die informierte Einwilligung der Patienten abgestellt wurde ein von der Abteilung Epidemiologie und Sozialmedizin der Medizinischen Hochschule Hannover betreutes Projekt „Deutsche Mammographie-Studie“. Zur Unterrichtung der Patienten werden Informationsbroschüren und Informationsbriefe ausgehändigt, in denen über Art, Umfang und Zweck der beabsichtigten Erhebung, die Speicherung der Daten und deren beabsichtigte Nutzung eingehend informiert wird. Die Einwilligung der Patienten wird schriftlich in hinreichend bestimmter Form eingeholt.

An einem Forschungsvorhaben der Abteilung für Kinder- und Jugendpsychiatrie der Georg-August-Universität Göttingen über die stationäre Versorgung

junger Psychiatrie-Patienten sind sämtliche stationären Einrichtungen für Kinder- und Jugendpsychiatrie in Niedersachsen beteiligt. In der Pilotphase sollen anonymisierte Daten aller aus stationärer Behandlung entlassenen Patienten ermittelt werden. In der Hauptphase sollen, ebenfalls anonym, stationäre Aufnahmen und Behandlungsepisoden erfaßt werden. Für das gesamte Vorhaben ist eine Trennung von Datenerhebung und Datenauswertung vorgesehen. Die Datenerhebung soll in den beteiligten Einrichtungen von einem durch die Forschungsgruppe entsprechend eingewiesenen Mitarbeiter (Dokumentationsbeauftragter der Einrichtung) vorgenommen werden. Seine Aufgabe besteht u.a. darin, die patientenbezogenen Daten zu codieren und sie der Forschungsgruppe anonymisiert zuzuleiten. Anhand einer vergebenen Kenn-Nummer kann die Forschungsgruppe auf den ihr zugehenden Unterlagen zwar die speichernde Einrichtung, nicht aber den Patienten identifizieren, was ausschließlich der Einrichtung möglich wäre. Da somit lediglich personenbezogene Daten von der Stelle ausgewertet werden, die hierzu befugt ist, und keinerlei personenbezogene Übermittlungen stattfinden, sind Belange des Datenschutzes an sich nicht berührt. Gleichwohl hat der Landesbeauftragte die Universität gebeten, von der vorgesehenen Angabe der Postleitzahl des üblichen Aufenthaltsortes des Patienten abzusehen, um jede Möglichkeit des Rückschlusses auf den Wohnort und damit Gefährdung der Anonymisierung auszuschließen. Die Universität ist der Empfehlung nachgekommen.

Ein freier Journalist hatte sich an das Niedersächsische Justizministerium mit der Bitte gewandt, für historische Forschungen über die Strafverfolgung von Kriegsverbrechern Einsicht in die Unterlagen eines früheren Zuchthauses in Niedersachsen zu erhalten, die noch nicht an das zuständige Staatsarchiv abgegeben sind, sondern noch im Zuständigkeitsbereich des Justizministeriums aufbewahrt werden. Nach Auffassung des Landesbeauftragten wäre die Einsichtnahme wohl zulässig gewesen, wenn die Entscheidung über den Antrag im Rahmen der Benutzungsordnung für die staatlichen Archive oder, noch besser, aufgrund eines vom Landesbeauftragten seit langem angemahnten (vgl. 8.1) Niedersächsischen Archivgesetzes hätte getroffen werden können. Unter den gegebenen Umständen mußte der Landesbeauftragte jedoch dem Justizministerium gegenüber an seiner auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gestützten grundsätzlichen Auffassung festhalten, wonach die wissenschaftliche Auswertung personenbezogener Unterlagen mit Daten, die unter staatlichem Zwang erhoben worden sind, bei fehlender gesetzlicher Befugnisnorm nur mit Einwilligung der Betroffenen erfolgen darf. Daher sei die Einwilligung der ehemaligen Häftlinge einzuholen, soweit sie noch leben. Die Weitergabe der Daten Hingerichteter sei aber gleichfalls nicht ganz unbedenklich, obwohl Anspruch auf Achtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz nur Lebende haben. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, aus dem dieser Anspruch abgeleitet wird, wirke jedoch nach überwiegender Rechtsprechung noch eine gewisse Zeit über den Tod hinaus. Veröffentlichungen über die Todesumstände (Hinrichtung als Kriegsverbrecher) könnten auch das Persönlichkeitsrecht Hinterbliebender berühren. Wenn dies nicht aufgrund konkreter Umstände von vornherein auszuschließen sei, sollte auch zur Weitergabe dieser Daten die Einwilligung der Angehörigen eingeholt werden.

25. Hochschulen

§ 44 a des neuen Niedersächsischen Hochschulgesetzes (Nieders. GVBl. 1989 S. 223) ermächtigt und verpflichtet die Hochschulen, in „Rechtsvorschriften“ (Satzungen) die für den jeweiligen von der gesetzlichen Grundlage gedeckten Zweck (z.B. Immatrikulation) erforderlichen Studentendaten festzulegen und

die danach auf präziser bereichsspezifischer Rechtsgrundlage erhobenen Daten zu verarbeiten. Diese Regelung hält sich im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vorgegebenen Leitlinien. Eine Muster-Immatrikulationsordnung ist vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur entworfen worden. Der Landesbeauftragte erwartet, daß die Hochschulen nun unverzüglich die erforderlichen Satzungen erlassen.

26. Volkshochschulen

Auch in den vergangenen zwei Jahren wurden die Volkshochschulen vom Landesbeauftragten in datenschutzrechtlichen Angelegenheiten beraten und mit Informationsmaterial unterstützt. Die unter IX 26 angekündigte ganztägige Fortbildungsveranstaltung des Landesverbandes der Volkshochschulen Niedersachsens für seine leitenden Verwaltungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen über verfassungsrechtliche Grundlagen und aktuelle Probleme des Datenschutzes in der Volkshochschule fand ein nachhaltiges Echo. Der wesentliche Inhalt der Referate des Ständigen Vertreters des Landesbeauftragten wurde in den Informationen des Landesverbandes veröffentlicht und damit sämtlichen Volkshochschulen in Niedersachsen zugänglich gemacht.

26.1 Auskünfte über Kursteilnehmer

Wie bereits unter IX 26.2 dargelegt, sind Auskünfte darüber, wer welche Volkshochschul-Kurse besucht hat, grundsätzlich nur mit Einwilligung des Betroffenen oder dann zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift sie ohne seine Einwilligung zuläßt. Anfordernde Stellen müssen daher im Einzelfall angeben, auf welche Rechtsvorschrift das Auskunftsbegehren gestützt wird. Allgemeine Grundsätze wie „Amtshilfe“ reichen nicht aus. Im übrigen kann die Volkshochschule nicht von der Einwilligung der Betroffenen ausgehen, wenn die Kursteilnehmer lediglich „darauf hingewiesen werden“, daß Anwesenheits- und Fehlzeiten weitergemeldet werden. Eine wirksame Einwilligung liegt nur vor, wenn der Teilnehmer sie ausdrücklich erklärt hat. Es besteht Veranlassung, hierauf erneut hinzuweisen.

26.2 Informationsflüsse zwischen Berufsschule und Volkshochschule

In mehreren Eingaben wurde beanstandet, daß von einer berufsbildenden Schule personenbezogene Daten von Schülern aus Handwerksberufen im ersten und zweiten Ausbildungsjahr, z.B. deren Zensuren, ohne Einwilligung der Betroffenen einer bestimmten Volkshochschule zur Einleitung von Förderungsmaßnahmen übermittelt wurden.

Der Landesbeauftragte ist mit dem Kultusministerium der Auffassung, daß diese Übermittlung weder zur Aufgabenerfüllung der berufsbildenden Schule noch der Volkshochschule erforderlich war. Soweit ausländische Auszubildende und lernbeeinträchtigte oder sozial benachteiligte deutsche Auszubildende im Rahmen der Möglichkeiten der Schule nicht ausreichend gefördert werden können, so daß besondere Förderungsmaßnahmen anderer Träger mit Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch genommen werden sollten, sind die Lehrerinnen und Lehrer gehalten, solche Schüler auf diese Möglichkei-

ten hinzuweisen und ihnen zu empfehlen, sich durch die Berufsberatung einen geeigneten Maßnahmeträger vermitteln zu lassen. Nur dies ist auch in den Anweisungen der Bundesanstalt für Arbeit für ausbildungsbegleitende Hilfen vorgesehen. Zwar setzt das duale System der Berufsausbildung eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen allen an der Ausbildung Beteiligten voraus (vgl. 27.8). Dies schließt im Einzelfall auch eine gegenseitige Information über den Ausbildungsstand, gravierende Schwächen und entsprechende Fördermaßnahmen ein, womit vor allem der Erfolg der gemeinsam betriebenen Ausbildung gesichert werden soll. Die detaillierte Übermittlung von Leistungsdaten ist aber auch hierfür nicht erforderlich.

27. Schulen

Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht von Schülern und Erziehungsberechtigten, insbesondere die Erhebung ihrer Daten unter dem Zwang der gesetzlichen Schulpflicht, bedürfen einer präzisen bereichsspezifischen landesgesetzlichen Grundlage. Hierauf hat der Landesbeauftragte schon mehrfach hingewiesen (vgl. VIII 27 und IX 27). Den detaillierten, auch im Tätigkeitsbericht veröffentlichten Vorschlägen des Landesbeauftragten (vgl. IX 27, IX 27.15) hat die Landesregierung bisher nicht Rechnung getragen. Der Landesbeauftragte hofft, daß dies endlich im Zuge der Novellierung des Niedersächsischen Schulgesetzes geschieht, die von den die Landesregierung tragenden Fraktionen im Sommer 1990 vereinbart worden ist.

Im übrigen ist die Zusammenarbeit zwischen dem Landesbeauftragten und dem Kultusministerium auch in den vergangenen zwei Jahren vorbildlich gewesen. So hat die frühzeitige Information des Landesbeauftragten oft dazu beigetragen, mögliche datenschutzrechtliche Schwierigkeiten schon im Vorfeld auszuräumen.

27.1 Datenschutz in Schulen

Nachdem es in den vergangenen Jahren bei Schulverwaltungen, Lehrern, Eltern und Schülern zunehmend zu Unruhe und Besorgnissen wegen des Datenschutzes gekommen war, vor allem nach dem Einzug des Personal Computers in die niedersächsischen Schulen und der Aufnahme der Neuen Technologien in den Unterrichtsstoff (vgl. VIII 27, IX 27.1), hat der Landesbeauftragte im Einvernehmen mit dem Kultusministerium im Mai 1990 eine Broschüre „Datenschutz in Schulen“ herausgegeben, die bei den Schulen, Eltern und Personalvertretungen großen Anklang gefunden hat. In zusammengefaßter und leicht überarbeiteter Form enthält sie sämtliche – soweit noch heute von Bedeutung – den Schulbereich betreffenden Beiträge aus den Tätigkeitsberichten des Landesbeauftragten.

Die Broschüre befaßt sich mit den datenschutzrechtlichen Themen Schülerdaten, Elterndaten, Verarbeitung dienstlicher Daten auf privaten Rechnern, Datensicherung und Datenschutzbeauftragte in Schulen, Datenschutz im Unterricht, Klassenbücher, Schülerbeobachtungsbogen, Zensuren, Zeugnisse und Prüfungsergebnisse. Sie geht auf die Information von Erziehungsberechtigten durch die Schulen, die Erteilung von Schulbesuchsbescheinigungen, die Unterstützung von Schülern bei Schullandheimaufenthalten und die

Gewährung von Lernmittelhilfe ein. Weitere Themen sind: Auskünfte an Jugendämter, Schüler-Demos, Information von Wehrersatzämtern, Betriebsbesichtigungen und Betriebspraktika, Schülerbefragungen, Forschung im Schulbereich und Werbung in Schulen. Datenschutzrechtliche Sonderprobleme einzelner Schularten wie Fachschulen, Bekenntnisschulen oder Sonderschulen werden ebenso behandelt wie die Beachtung des Vertrauensschutzes im schulpсихologischen Dienst und der Umgang von Schule und Schulverwaltung mit den Daten von Lehrkräften.

Außer diesen Auszügen aus den Tätigkeitsberichten des Landesbeauftragten gibt die Zusammenstellung einige wesentliche Erlasse des Kultusministeriums zum Datenschutz in Schulen und zur Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechniken in der zentralen und dezentralen Schulverwaltung sowie ein Referat des Ständigen Vertreters des Landesbeauftragten in der Evangelischen Akademie Loccum über „Schule, PC, Datenschutz“ und zwei instruktive Aufsätze aus der Feder des für den Datenschutz zuständigen Referatsleiters des Kultusministeriums wieder. Schließlich enthält das Heft einen Hinweis auf einen datenschutzrechtlichen Lehrfilm des Instituts für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht („Der gläserne Bürger“), der sich auch außerhalb von Schulen einsetzen läßt.

Der Landesbeauftragte ist mit dem Kultusministerium davon ausgegangen, daß die Broschüre die Verbesserung des Datenschutzes und damit einen reibungsloseren Verwaltungsablauf in den Schulen fördern wird.

27.2 Klassenbücher

Die im Sommer 1988 erlassene landeseinheitliche Regelung über den Umgang mit personenbezogenen Daten in Klassenbüchern (vgl. IX 27.2) hat zu den erwarteten kontroversen Diskussionen im Schulbereich, aber auch zur Beantwortung vieler bis dahin offener datenschutzrechtlicher Fragen geführt. Inzwischen ist auch festgelegt worden, wie der Ausfall von Unterrichtsstunden wegen Abwesenheit einer Lehrkraft im Klassenbuch zu begründen ist. Detaillierte Angaben wie „Teilnahme an Fortbildungslehrgang“ oder „Hochzeit der Tochter“ brauchen im Klassenbuch schon deshalb nicht festgehalten zu werden, weil dies zur Aufgabenerfüllung der Schule nicht erforderlich ist. Vielmehr genügt stets die Eintragung: „Lehrer (bzw. Lehrerin) verhindert“. Der Dokumentationsfunktion des Klassenbuches trägt das hinreichend Rechnung. Das Kultusministerium hat die Schulen über die Bezirksregierungen entsprechend unterrichtet.

27.3 Zensuren

Im Schulbetrieb wird ständig eine Vielzahl personenbezogener Informationen ausgetauscht und wahrgenommen. Sie betreffen das Sozialverhalten, die Beteiligung am Unterricht und die Leistungen der Schülerinnen und Schüler. Der Lernprozeß vollzieht sich nicht nur als ein individueller Prozeß, sondern ebenso als Gruppenprozeß. Das entspricht der Bestimmung des Niedersächsischen Schulgesetzes, wonach die Schule die Bereitschaft und Fähigkeit der Schülerinnen und Schüler fördern soll, für sich allein wie auch gemeinsam mit anderen zu lernen und Leistungen zu erzielen. Ohne die Offenbarung personenbezogener Informationen ist dieser Gruppenprozeß nicht möglich.

Hierzu mögen auch die Erörterungen mit den Schülerinnen und Schülern über ihre Leistungen und deren Bewertung und, soweit es zur Erläuterung des Lern- und Leistungsstandes pädagogisch sinnvoll ist, Vergleiche mit den Leistungen anderer Schüler und Schülerinnen innerhalb des Klassenverbandes bzw. der Lerngruppe gehören. Es mag dahingestellt bleiben, ob die erwähnte gesetzliche Definition der Aufgaben der Schule hierfür als Rechtsgrundlage ausreicht. Die Offenbarung über den Klassenverband bzw. die Lerngruppe hinaus ist jedenfalls weder unvermeidbar noch pädagogisch erwünscht, folglich zur Aufgabenerfüllung der Schule nicht erforderlich und daher unzulässig.

Die in diesem Zusammenhang immer wieder angesprochenen sogenannten Zensurenspiegel sind rechtlich unbedenklich, soweit sie nur statistische Angaben, aber keine personenbezogenen Informationen enthalten. Das Kultusministerium hat sie deshalb nicht verboten, allerdings auch nicht empfohlen.

Elternvertreter dürfen sich in Zeugnis-Konferenzen handschriftliche Notizen machen, sofern nicht vertrauliche Sachverhalte im Sinne des § 28 Satz 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) behandelt werden. Dies hat das Verwaltungsgericht Hannover festgestellt (6 B 2/89). § 69 Abs. 1 NSchG besagt, daß die Erziehungsberechtigten in der Schule u.a. in Konferenzen und Ausschüssen mitwirken. Das einem Elternvertreter zustehende Mitwirkungsrecht bedeutet nicht nur passive Hinnahme dessen, was die an der Klassenkonferenz teilnehmenden Lehrer dem Gremium unterbreiten. Mitwirkung bedeutet vor allem auch aktive Einflußnahme auf Konferenzgegenstände. Die Art und Weise der Wahrnehmung der Mitwirkungsaufgabe sei den Elternvertretern grundsätzlich freigestellt. Es sei ihnen daher von vornherein auch gestattet, ohne daß dies einer „Genehmigung“ der Konferenz bedürfe, sich Notizen jeglicher Art anzufertigen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Vertraulichkeit der Beratung lasse sich ein „Notizverbot“ nicht rechtfertigen. Allein das Anfertigen von Notizen breche die Vertraulichkeit nicht. Sie werde erst dann gebrochen, wenn vertrauliche Informationen Personen übermittelt werden, die der Konferenz nicht angehören.

27.4 Zeugnisse

Der Landesbeauftragte hat schon mehrfach darauf hingewiesen, welche Bedeutung er der Beachtung des Adoptionsgeheimnisses beimißt, einer „sonstigen Vorschrift über den Datenschutz“ im Sinne der Datenschutzgesetze (vgl. 5.4). Dies gilt auch für Schulen. So sind bei Namensänderung aufgrund einer Adoption (ebenso wie bei Namensänderung aufgrund des Transsexuellen-Gesetzes) Prüfungs- bzw. Abschlußzeugnisse auf Antrag – allerdings als Zweitschrift – mit dem jetzigen Namen neu anzufertigen.

27.5 Verarbeitung von Schülerdaten auf privaten Rechnern

Unter XI 27.5 wurde eingehend dargelegt, welche datenschutzrechtlichen Probleme die Verarbeitung von Schülerdaten auf privaten Rechnern von Lehrkräften aufwerfen kann.

Mit Erlaß vom 30. August 1990 (Schulverwaltungsblatt S. 350) hat das Kultusministerium eine praktikable Regelung getroffen, die den datenschutzrechtlichen Anforderungen weitgehend entspricht. Hiernach ist der Einsatz privater Rechner zur Erledigung dienstlicher Aufgaben wegen der damit verbundenen datenschutzrechtlichen Risiken nur in Ausnahmefällen und nur mit Einschränkungen zugelassen, die im Erlaß präzise definiert werden.

Der Erlaß stellt klar, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten von Erziehungsberechtigten und Lehrkräften auf privaten Rechnern nicht gestattet ist, sondern allenfalls – im Rahmen des Erlasses – die Verarbeitung der Daten von Schülerinnen und Schülern. Sie ist dienstliche Tätigkeit. Die Schule ist daher „speichernde Stelle“ im Sinne des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes, die für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften auch dann verantwortlich bleibt, wenn Lehrkräfte solche Daten zu Hause verarbeiten.

Hierfür ist eine Genehmigung erforderlich. Das Genehmigungsverfahren ist vorgeschrieben. Im übrigen darf jede Lehrerin bzw. jeder Lehrer nur die Daten derjenigen Schülerinnen und Schüler verarbeiten, für die sie oder er Klassen- oder Fachlehrer(in), Kursleiter(in) oder Tutor(in) ist oder eine vergleichbare direkte Betreuungsfunktion wahrnimmt. Der folgende Datenrahmen darf nicht überschritten werden: Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Klasse/Kurs, Ausbildungsrichtung bzw. Ausbildungsberuf, Fächer, Zeugnisnoten, Art, Datum und Ergebnisse von Leistungskontrollen.

Der Erlaß schreibt ferner Maßnahmen zu Datenschutz und Datensicherung vor. So dürfen Art, Datum und Ergebnisse von Leistungskontrollen nur für die Dauer des laufenden Schuljahres gespeichert werden. Danach sind die Daten zu löschen. Elektronisch lesbare Datenträger anderer Lehrkräfte oder der Schule, auf denen Daten von Schülerinnen und Schülern gespeichert sind, dürfen nicht nach Hause mitgenommen werden.

Der Landesbeauftragte hat seine ursprüngliche Forderung, die Verarbeitung personenbezogener Schuldaten auf privaten Rechnern – wie in anderen Ländern – generell zu verbieten, zunächst zurückgestellt, weil die datenschutzrechtlichen Risiken der automatisierten häuslichen Verarbeitung nur noch gering sein dürften, wenn der Erlaß beachtet wird.

27.6 Schülerpersonalbogen

Der allgemeine datenschutzrechtliche Grundsatz, daß Daten nur verarbeitet werden dürfen, soweit sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich sind, gilt auch im Schulbereich. Das Kultusministerium hat aus gegebenem Anlaß darauf hingewiesen, daß, diesem Grundsatz entsprechend, gemäß Ziffer 1.1 seines Erlasses vom 7. Juni 1988 (Schulverwaltungsblatt S. 224) personenbezogene Informationen über Schüler und Erziehungsberechtigte auch außerhalb von Dateien nur dann gespeichert werden dürfen, wenn die Schule ohne diese Informationen ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag und ihre Verwaltungs- und Fürsorgeaufgaben nicht oder nicht in dem gebotenen Maße erfüllen kann.

An diesem Maßstab müssen auch die in manchen Schulen verwendeten Schüler-Personalbogen gemessen werden, zumal es in Niedersachsen noch keine einheitliche Regelung darüber gibt, welche Daten in solchen Bogen oder in Schülerakten gespeichert werden dürfen. Überflüssig sind Fragen und Datenspeicherung zur Krankenversicherung, Fragen nach der vorzeitigen Einschulung, der Zurückstellung vom Schulbesuch und der Wiederholung von Klassen („Schulbahndaten“) werden nach Auffassung des Kultusministeriums für die Beurteilung eines Kindes aus pädagogischer Sicht benötigt, wobei davon auszugehen sei, daß solche Angaben in der Regel nicht zuungunsten, sondern zugunsten eines Kindes berücksichtigt würden. Die Namen von Eltern, die nicht Erziehungsberechtigte sind, sind hingegen ebensowenig erforderlich wie Hinweise auf die Konfession und die Staatsangehörigkeit der Erziehungsberechtigten oder die Angabe der Geburtsdaten der Geschwister und der von diesen besuchten Schulen.

27.7 Schularbeitenhilfe

Werden vom Land Zuwendungen zur Durchführung von Hausaufgabenhilfe für ausländische Schüler gewährt, so verlangt das Land Anwesenheitslisten als Bestandteile des Verwendungsnachweises. Die Anwesenheitslisten sind von den Gruppenbetreuern zu führen. Sie sind erforderlich, um die Einhaltung der Förderungsvoraussetzungen nachzuweisen. Das Verfahren ist datenschutzrechtlich unbedenklich.

27.8 Auskünfte über Schüler

Die Frage, ob und wie weit die Schulen den Eltern volljähriger Schülerinnen und Schüler ohne deren Einverständnis Auskünfte erteilen dürfen, ist in der Praxis immer wieder schwierig zu beantworten (vgl. IX 27.8). Selbstverständlich ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung volljähriger Schülerinnen bzw. Schüler zu beachten. In diesem Sinne heißt es z. B. in den „Ergänzenden Bestimmungen zur Verordnung über Berufsbildende Schulen“ vom 6. September 1985 (Schulverwaltungsblatt 1985 S. 247), daß „die Erziehungsberechtigten eines Schülers über die Gefährdung der Versetzung, die Nichtversetzung, das Nichtbestehen der Abschlußprüfung und den erfolglosen Besuch des Bildungsganges in geeigneter Form zu unterrichten sind; die Eltern volljähriger Schüler sind in diesen Fällen zu benachrichtigen, sofern der Schüler nicht widerspricht“.

Derartige „Widerspruchslösungen“ sind datenschutzrechtlich nicht unproblematisch (vgl. 5.2), doch mögen sie auch im Schulbereich, zumindest in weniger problematischen Fällen, zunächst noch hingenommen werden.

Ausbilder verlangen von den Berufsschulen häufig Auskünfte über Auszubildende, ohne daß hierzu das Einverständnis der Eltern oder, bei volljährigen Auszubildenden, deren Einverständnis vorliegt. Die Besonderheiten des sogenannten dualen Systems der Berufsausbildung bedingen eine enge Zusammenarbeit zwischen Berufsschule und Ausbildungsbetrieb. So ist es beispielsweise unverzichtbar, daß die Berufsschule den Ausbildungsbetrieb informiert, wenn ein Auszubildender unentschuldig dem Unterricht fernbleibt. Gleichwohl gibt es kein generelles Auskunftsrecht bzw. keine generelle Auskunftsverpflichtung ohne Einwilligung der Betroffenen. Auch hier setzt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Grenzen. Zumindest wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob der Auskunftersuchende ein berechtigtes Interesse an der erbetenen Auskunft geltend machen kann, das nur in besonderen Fällen (Versetzung, Abschluß, Freistellung, Fehlen) bejaht werden sollte. Detaillierte Leistungsdaten dürfen jedenfalls nicht übermittelt werden, auch nicht an Volkshochschulen (vgl. 26.2).

27.9 Erfassungsbogen für Schulabgänger

Eine Bezirksregierung hat – ohne Abstimmung mit dem Kultusministerium und ohne dieses zu informieren – ein Verfahren zur „Erfassung von Schulabgängern“ entwickelt. Schülern, die vor dem Ende des Besuchs einer allgemeinbildenden Schule stehen, werden Fragebogen mit einer Fülle von Fragen zum bisherigen und künftigen (weiterführenden, berufsbildenden) Schulbesuch, zur beabsichtigten betrieblichen Ausbildung oder zum beabsichtigten Praktikum und zu ihren beruflichen Interessen vorgelegt, ohne daß eine Rechtsgrundlage dieser Befragung ersichtlich wäre. Betroffenen Eltern wurde auf deren Be-

schwerde mitgeteilt, die Informationen würden „für das Arbeitsamt benötigt“, nach anderer Darstellung „für statistische Zwecke der Schulen“. Auf Veranlassung des Landesbeauftragten hat das Kultusministerium sämtliche Bezirksregierungen um Bericht gebeten. Hierbei stellte sich heraus, daß regional, ja sogar von Schulträger zu Schulträger unterschiedlich verfahren wird, derartige Angaben in der einen oder anderen Form jedoch offenbar landesweit erhoben werden. Als Zweck der Erfassung wird angegeben, daß die Erfüllung der Schulpflicht kontrolliert werden müßte, Basisdaten für die Erhebung von Gastschulgeld gewonnen werden müßten und Planungsdaten für die weiterführenden Schulen benötigt würden. Das Kultusministerium wird die Angelegenheit in Abstimmung mit dem Landesbeauftragten weiterverfolgen.

27.10 Elternversammlungen

Elternabende dürfen auch in Gaststätten stattfinden, obwohl hierbei unausweichlich persönliche Daten von Schülern, Lehrern oder Eltern angesprochen werden.

Nach § 70 NSchG lädt die oder der Vorsitzende der Klassenelternschaft mindestens zweimal im Jahr zu einer Elternversammlung ein. Wo diese stattzufinden hat, ist im Gesetz nicht geregelt. Es liegt also in der Entscheidungsbefugnis der Elternvertretung, den Ort festzulegen. Auch eine Gaststätte kann in Frage kommen, wenn beispielsweise Schwierigkeiten mit dem Hausmeister der Schule zu erwarten sind, falls die Veranstaltung länger dauert. Selbstverständlich ist jedoch dafür zu sorgen, daß persönliche Informationen während der Versammlung nicht an die Öffentlichkeit gelangen können, z.B. dadurch, daß ein separater Raum benutzt wird. Wird dies beachtet, so sind eingeladene Lehrkräfte verpflichtet, an der Elternversammlung teilzunehmen. An Versammlungen, die in der Schule stattfinden, müssen sie ohnehin teilnehmen.

27.11 Schulen in freier Trägerschaft

Soweit „Privatschulen“ und andere Schulen in freier Trägerschaft nach dem Niedersächsischen Schulgesetz (ausgenommen Schulen in kirchlicher Trägerschaft) hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, beispielsweise Unterricht erteilen und Zeugnisse ausstellen, sind sie nach übereinstimmender Auffassung des Kultusministeriums und des Landesbeauftragten im Sinne der Datenschutzgesetze als „öffentliche Stellen“ anzusehen, mit allen hieraus folgenden datenschutzrechtlichen Konsequenzen. Personenbezogene Daten, die lediglich für die Wirtschaftsführung dieser Schulen benötigt werden, unterliegen jedoch den für nicht-öffentliche Stellen geltenden Datenschutzbestimmungen.

27.12 Lehrerdaten

Die Arbeitsgemeinschaft für Schulpädagogische Information in Wetzlar hat mehrere niedersächsische Schulen gebeten, ihnen die Namen und Anschriften der Leiter von Fachkonferenzen mitzuteilen. Die Grundsätze der informationellen Selbstbestimmung gelten auch für den öffentlichen Dienst (vgl. 15). Die Übermittlung ist daher nur nach vorheriger Einwilligung des Lehrers bzw. der Lehrerin zulässig. Von der Veröffentlichung eines entsprechenden Erlasses hat das Kultusministerium abgesehen. Es geht davon aus, daß die Schulleitungen „hinreichend dahingehend sensibilisiert“ seien, daß sie Lehrerdaten „für Werbungszwecke“ nicht ohne Zustimmung der Betroffenen weitergeben.

Im Rahmen der Erhebung zur Unterrichtsversorgung – Lehrerverzeichnis – wird auch die Konfessionszugehörigkeit jeder einzelnen Lehrkraft erhoben. Die Daten werden von den Schulen in Erhebungsbogen eingetragen, die ggf. über die Schulaufsichtsämter den Bezirksregierungen zugeleitet und von dort dem Landesverwaltungsamt übermittelt werden, das sie automatisiert verarbeitet. Bereinigte Ausdrücke der Erhebungsbogen werden den Schulbehörden zur Verfügung gestellt. Die Erhebung ist zur Aufgabenerfüllung der Schulbehörden erforderlich und datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden. Nach § 37 NSchG richtet sich die Besetzung von Lehrerstellen an öffentlichen Grundschulen, Orientierungsstufen und Hauptschulen nach der bekenntnismäßigen Zusammensetzung der Schülerschaft. Überdies sollen an öffentlichen Grundschulen für Schüler des gleichen Bekenntnisses gemäß § 109 NSchG die Lehrkräfte dem gleichen Bekenntnis wie die Schüler angehören. Beides muß bei der Personalplanung berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist an bestimmten kirchlichen Feiertagen die Konfession der Lehrkräfte für die Unterrichtsorganisation von Bedeutung.

27.13 Kompetenzen des Schulleiters

Die Arbeitsunfähigkeit einer Lehrkraft berührt den Dienstbetrieb der Schule und damit auch die Zuständigkeit des Schulleiters. Es ist demnach nicht zu beanstanden, wenn der Schulleiter Hinweisen auf eine möglicherweise vorgetäuschte Arbeitsunfähigkeit einer Lehrkraft nachgeht bzw. sich um Informationen über die Dauer der Arbeitsunfähigkeit bemüht. Verwertbare Erkenntnisse darüber kann der Schulleiter jedoch nur durch Befragen der oder des Erkrankten oder durch die ärztliche Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung erlangen. Die Anforderung von Aktenauszügen oder Auskünften beim Schulträger oder einer anderen Verwaltungsbehörde hält das Kultusministerium im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten für unzulässig.

Ebensowenig kann es Aufgabe eines Schulleiters sein, sich dienstlich zu äußern, wenn eine arbeitsunfähig geschriebene Lehrkraft eine Behörde aufsucht. Ob ein solcher Besuch während der Arbeitsunfähigkeit zulässig oder möglich ist, ist allein vom Arzt zu beurteilen.

28. Landwirtschaft und Forsten

28.1 Ernährungsvorsorge und Ernährungssicherstellung

Juristische und natürliche Personen, die in der Ernährungs- und Landwirtschaft tätig sind, haben zur Sicherstellung der Versorgung für den Fall einer Versorgungskrise oder im Spannungs- oder Verteidigungsfall Bestands- und Produktionsdaten anzugeben. Die einvernehmlichen Bemühungen des Landesbeauftragten und des Landwirtschaftsministeriums haben dazu beigetragen, daß diese Auskunftspflichten in § 9 des Ernährungsvorsorgegesetzes vom 20. August 1990 (BGBl. I S. 1766) und in § 16 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Ernährungssicherstellungsgesetzes vom 20. August 1990 (BGBl. I S. 1770) präzise geregelt wurden.

28.2 Wasserbenutzungsgebühren

Wasserversorgungsverbände sind nicht berechtigt, den Mietern von Grundstücken mitzuteilen, in welcher Höhe der Grundstückseigentümer Wasserbenutzungsgebühren für das Grundstück bezahlt hat. Meint der Mieter, daß der Grundstückseigentümer ihm zuviel Wassergeld abnehme, so hat er diesem gegenüber aus dem Vertragsverhältnis einen Anspruch auf Vorlage von Nachweisen. Sollte sich im Einzelfall dennoch eine Auskunft des Wasserversorgungsverbandes als erforderlich herausstellen, so sollte dieser zur Wahrung der schutzwürdigen Belange des Grundstückseigentümers dessen vorherige Einwilligung einholen.

29. Wirtschaft

29.1 Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht

Wie unter IX 29.1 dargestellt, hat der Landesbeauftragte die Anpassung der Vorschriften der Gewerbeordnung und des Wirtschaftsverwaltungsrechts an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angeregt. Ein im Dezember 1989 vorgelegter Gesetzentwurf des Bundeswirtschaftsministers wird vom Landesbeauftragten im Einvernehmen mit seinen Kollegen in Bund und Ländern als unvollständig und in wichtigen Punkten datenschutzrechtlich unbefriedigend angesehen. So sieht der Entwurf vor, daß die Gewerbebehörden neben einer Fülle von Daten „über die persönlichen und sachlichen Verhältnisse des Gewerbetreibenden“ auch (an den bestehenden Registern wie dem Bundeszentralregister vorbei) Einzelangaben über straf-, zivil- und gewerberechtliche Verfahren erheben dürfen, sogar unter Durchbrechung des Steuer- und des Sozialgeheimnisses. Insgesamt zeigt der Entwurf, den die Gewerbebeurteilungsreferenten des Bundes und der Länder erarbeitet haben, viel Verständnis für Belange der Behörden, wenig für die der Bürger. Ein entsprechendes Gesetz hätte nicht nur das Ziel verfehlt, die Rechtssicherheit und den Datenschutz im Wirtschafts- und Gewerbebereich zu stärken, sondern wäre darüber hinaus als Ausdruck einer überwachungsstaatlichen Mentalität, die sich nur schwerlich mit den Vorgaben des Volkszählungsurteils in Einklang bringen läßt, von Grund auf verfassungsrechtlich bedenklich. Der Landesbeauftragte hofft, daß das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sich dafür einsetzt, daß den von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vorgebrachten detaillierten Änderungsvorschlägen Rechnung getragen wird.

29.2 Gaststättengesetz

Behörden, die Gaststättenerlaubnisse für Barbetriebe erteilen und aufgrund einer Auflage von den Betrieben regelmäßig Meldungen über die im Betrieb beschäftigten Personen erhalten, dürfen Durchschriften dieser Meldungen der Staatsanwaltschaft nur im Einzelfall gemäß §§ 160, 161 StPO überlassen. Unzulässig ist hingegen die regelmäßige Übersendung der Meldungen. Sie ist weder durch die Vorschriften des Gaststättengesetzes oder der Durchführungsverordnung zum Gaststättengesetz noch durch die Strafprozeßordnung gedeckt. Ein entsprechendes Ansinnen der Staatsanwaltschaft, wie es dem Landesbeauftragten in einem Fall bekanntgeworden ist, ist zurückzuweisen.

Das Niedersächsische Justizministerium teilt diese Auffassung, da die Staatsanwaltschaft nach geltendem Recht nicht befugt sei, ohne zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine verfolgbare Straftat Informationen darüber zu beschaffen, wer in einem Barbetrieb beschäftigt wird. Eine solche Vorrats-Datenbeschaffung ist vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil für unzulässig erklärt worden.

29.3 Handwerksrolle

Gemäß § 8 der Handwerksordnung ist in Ausnahmefällen eine Bewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle zu erteilen, wenn der Antragsteller die zur selbständigen Ausübung des Handwerks notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten auch ohne Meisterprüfung nachweist. In Abs. 3 der vorgenannten Vorschrift heißt es: „Die Ausnahmegewilligung wird auf Antrag des Gewerbetreibenden von der höheren Verwaltungsbehörde nach Anhörung der Handwerkskammer erteilt. Die Handwerkskammer hat die Berufsvereinigung, die der Antragsteller benennt, zu hören.“ In Niedersachsen leiten die Handwerkskammern hieraus das Recht ab, Kreishandwerkerschaften oder Handwerksinnungen auch dann um eine gutachtliche Äußerung zu ersuchen, wenn der Antragsteller sie nicht als Berufsvereinigung, die gehört werden soll, benannt hat, ja sogar, wenn er ihre Anhörung ausdrücklich abgelehnt hat. Der Landesbeauftragte hat dieser Auslegung nachdrücklich widersprochen. Er hat die Angelegenheit mit seinen Kollegen in Bund und Ländern sowie dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr eingehend erörtert und erwartet, daß das vorgenannte Verfahren, wie in den meisten anderen Bundesländern schon längst, nun auch in Niedersachsen unverzüglich abgestellt wird, da es rechtswidrig ist. Wenn man die zitierte gesetzliche Bestimmung mit dem Landesbeauftragten für eine abschließende präzise bereichsspezifische gesetzliche Regelung hält, so ist kein Raum mehr für Datenübermittlungen über den Regelungsbereich dieser Vorschrift hinaus. Eine Berufsvereinigung ist daher nur dann anzuhören, wenn der Antragsteller dieses ausdrücklich wünscht.

29.4 Architektenliste

Bei der Beratung des „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Architektengesetzes“ (Nieders. GVBl. 1990 S. 127) in den Fachausschüssen des Landtags hat sich der Landesbeauftragte besonders zu den im Zusammenhang mit der Eintragung in die Architektenliste zu erhebenden Daten geäußert, sich für eine präzise Regelung ausgesprochen und auf die großen praktischen Schwierigkeiten hingewiesen, die nach seiner langjährigen Erfahrung anderenfalls entstehen könnten. In Übereinstimmung mit dem Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen hat er deshalb empfohlen, in das Gesetz selbst einen Katalog der beim Antragsteller zu erhebenden Daten aufzunehmen oder zumindest zu bestimmen, daß ein solcher Katalog mittels Rechtsverordnung aufzustellen ist, wie dies auch in den Architektengesetzen anderer Bundesländer vorgesehen ist.

Dem hielten Landesregierung und Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtags entgegen: Wenn ein Gesetz materielle Voraussetzungen für einen begünstigenden Verwaltungsakt nenne, sei es eine Selbstverständlichkeit, daß

der Antragsteller die Angaben machen müsse, die zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für den begünstigenden Verwaltungsakt erforderlich seien. Ebenso selbstverständlich sei es, daß nur die Daten erhoben werden dürften, die zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen erforderlich seien. Der Landesbeauftragte bat um Konkretisierung: Ist es für die Eintragung in die Architektenliste erforderlich, daß sich die Architektenkammer beim Antragsteller erkundigt, ob er irgendwann einmal den sog. „Offenbarungseid“ geleistet hat? Ist die Eintragung eines Architekten in die Architektenliste davon abhängig, daß er ein Führungszeugnis vorlegt? Das Gesetz wurde ohne Datenkatalog und ohne Verordnungsermächtigung beschlossen.

Bereits vier Wochen nach Verkündung des Gesetzes bat das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, wie vor auszusehen, den Landesbeauftragten um datenschutzrechtliche Hilfe wegen eines umfangreichen Erhebungsvorschlags der Architektenkammer, wonach (abgesehen von ungezählten anderen Angaben und Unterlagen) für die Eintragung in die Architektenliste nicht nur ein Führungszeugnis beigebracht, sondern vom Antragsteller beispielsweise auch bestätigt werden soll, daß er nicht entmündigt und nicht unter vorläufige Vormundschaft gestellt ist. Der Landesbeauftragte erwiderte, daß ihm hinreichende Kriterien für eine zuverlässige datenschutzrechtliche Prüfung der Erforderlichkeit der einzelnen Daten fehlten, und bat das Wirtschaftsministerium, zunächst im Rahmen der von ihm über die Architektenkammer wahrzunehmenden Fachaufsicht selbst die einzelnen Daten auf ihre Notwendigkeit und gesetzliche Grundlage hin zu überprüfen, dabei aber nicht außer acht zu lassen, daß nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung die Erhebung und Verarbeitung jedes einzelnen Datums einer gesetzlichen Grundlage bedarf, die um so präziser sein muß, je tiefer, beispielsweise mit der Anforderung eines Führungszeugnisses, in das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen eingegriffen wird.

29.5 Landeskartellbehörde

Die Landeskartellbehörde darf der Kriminalpolizei der US-Landstreitkräfte keine Liste von Firmen übermitteln, die aufgrund wettbewerbsrechtlicher Verstöße mit einem Bußgeld belegt wurden, da es für eine solche Übermittlung keine Rechtsgrundlage gibt. Hierüber ist – aus gegebenem Anlaß – Einvernehmen zwischen den Kartellbehörden des Bundes und der Länder und den Datenschutzbeauftragten erzielt worden.

29.6 Hafenverlegung Cuxhaven

In Eingaben von Bürgern wurde darüber Beschwerde geführt, daß Bedienstete der Bezirksregierung Lüneburg oder des Hafenamtes Cuxhaven Außenstehenden unzulässigerweise Akteneinsicht in die Einwendungsunterlagen gewährt hätten, die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zur Hafenverlegung Cuxhaven eingegangen waren. Der Landesbeauftragte stellte fest, daß die Vorwürfe unbegründet waren. Lediglich dem Hafenamts als Antragsteller sind auf Anforderung gemäß § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange und auch private Einwendungen übermittelt worden, letztere jedoch nur inhaltlich ohne Namensnennung.

30. Verkehr

30.1 Verkehrsordnungswidrigkeiten

Zwei Beamte des Bundesgrenzschutzes zeigten einen Bürger wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit an. Bei seiner Anhörung durch die Ordnungsbehörde ergaben sich Unstimmigkeiten. Die Ordnungsbehörde übersandte daraufhin den Vorgang zur Klärung an die Grenzschutzdienststelle. Sie hielt die Übersendung der Akte „aus Gründen der Verwaltungseffektivität“ für geboten. Die Übersendung war jedoch unzulässig. Zwar ist der Bundesgrenzschutz in beschränktem Umfang befugt, wegen Ordnungswidrigkeiten einzuschreiten. Bei Verdacht einer Ordnungswidrigkeit kann er eine Anzeige fertigen und diese der zuständigen Verwaltungsbehörde vorlegen (§ 158 StPO). Die Vernehmung von Zeugen steht ihm in diesem Rahmen jedoch nicht zu. Die Ordnungsbehörde hätte formlos eine Äußerung der BGS-Beamten zu bestimmten Aussagen des Betroffenen einholen dürfen. Die Akte durfte sie aber nur der Polizei als Ermittlungsvorgang der Verfolgungsbehörde und im Rahmen des § 147 StPO dem Verteidiger zur Einsicht geben, nicht jedoch dem BGS übersenden. Das Innenministerium hat die Ordnungsbehörde aufgefordert, bei Zeugenvernehmungen (vgl. auch 12.12) künftig entsprechend zu verfahren.

Eine Bußgeldstelle bat die zuständige Polizeidienststelle zu ermitteln, wo der Bürger arbeitet, dem eine Ordnungswidrigkeit vorgeworfen wurde. Die Polizeidienststelle befragte daraufhin die örtlichen Krankenkassen, ob der Betroffene Mitglied sei und, wenn ja, bei welchem Arbeitgeber er beschäftigt ist. Die Offenbarung dieser Sozialdaten war nach § 68 SGB X zulässig (vgl. jedoch 20.6).

Für die Durchführung von Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren ist die Datenübermittlung aus der Halterdatei an die Bußgeldstelle im Wege der Stapelverarbeitung gemäß § 35 Abs. 1 Ziffer 3 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) zulässig, unzulässig allerdings der Abruf im automatisierten Verfahren (Online), weil dieser nach § 36 Abs. 2 StVG nur durch die Polizei erfolgen darf. Daten aus der Einwohnermeldedatei dürfen im Rahmen des § 29 des Niedersächsischen Meldegesetzes mit den Daten der Halterdatei abgeglichen werden (auch im Wege der Stapelverarbeitung).

Wird eine Aufstellung über sämtliche Fahrzeuge, die anlässlich einer Radarkontroll-Maßnahme erfaßt wurden (sog. Sammelanzeige), von der Verkehrsordnungswidrigkeiten-Behörde aus „Rationalisierungsgründen“ kopiert der Akte jedes einzelnen Betroffenen zugeordnet, so werden Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder mit geringem Aufwand (vgl. § 39 StVG) bestimmbarer Person, mithin personenbezogene Daten, über die Akteneinsicht Dritten übermittelt, die sie nichts angehen. Die Aufnahme aller Kfz-Daten ist auch nicht zur Bearbeitung des einzelnen Sachvorganges erforderlich.

Das Innenministerium hat die Problematik auf Vorschlag des Landesbeauftragten in einer Dienstbesprechung mit den Bußgeldbehörden erörtert und wird zum 1. Januar 1992 in die Verwaltungsvorschriften für das Bußgeldverfahren eine datenschutzgerechte Regelung aufnehmen.

30.2 Ahndung von Wiederholungsfällen bei Verstößen im ruhenden Straßenverkehr (Mehrfachtäter)

Der Bund-Länder-Fachausschuß für Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten hat sich zum Führen und Nutzen örtlicher Dateien zur Erkennung von Personen geäußert, die mehrfach Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr begangen

haben (sog. Mehrfachtäter). Der Fachausschuß hält das Verkehrszentralregister für die allein maßgebliche Erfassungs- und Auskunftsstelle der für die Belange der Verkehrssicherheit bedeutsamen gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Entscheidungen. Es habe insoweit die örtlichen und regionalen Dateien ersetzt. Zwar gehöre das Erkennen wiederholter Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr zu den Aufgaben der Verfolgungsbehörde. Die Heranziehung technischer Hilfsmittel (insbesondere einer elektronischen Datei) sei jedoch nicht problemlos. Während die kassentechnische Dokumentation unerledigter Zahlungsvorgänge unverzichtbar sei, erscheine ein Auswertungsprogramm zur Erkennung von Mehrfachtätern im Hinblick auf die Bedeutung des Verkehrszentralregisters nicht unbedenklich.

Der Landesbeauftragte hat mit Vertretern des Innenministeriums und einer Bußgeldbehörde geprüft, wie danach eine „Bußgelddatei“ sowohl den ordnungsrechtlichen wie den datenschutzrechtlichen Belangen entsprechend gestaltet werden könnte. Als Ergebnis wurde festgehalten, daß nur Mehrfachtäter, die innerhalb eines Jahres mindestens 20 Verwarnungs- bzw. nichteintragungsfähige Bußgeldentscheidungen (z.B. Anschlußverfahren) ausgelöst haben, in einem automatisierten Verfahren mit einer Kennung versehen und durch einen entsprechenden Sachbearbeiterhinweis aktenkundig werden sollen. Gegen sie sind dann wegen beharrlicher Verletzung von Verkehrsvorschriften höhere Bußgelder festzusetzen.

30.3 Bußgeldbescheide

Unter IX 30.5 hatte der Landesbeauftragte gefordert, daß die Daten Geburtstag und Geburtsort des Adressaten eines Bußgeldbescheides, wenn sie denn schon im Bußgeldbescheid ausgedruckt werden müssen, jedenfalls so auszudrucken sind, daß der Ausdruck außerhalb des Anschriftenfeldes, also nicht im lesbaren Fenster des Briefumschlages erscheint. So wird verhindert, daß personenbezogene Daten, die Dritte (auch die Postzusteller) nichts angehen, unnötig bekannt werden. Aus den Berichtsjahren mag von vielen Fällen, in denen erneut gegen den vorgenannten Grundsatz verstoßen worden ist (vgl. auch 5.7), nur einer erwähnt werden. Die Bußgeldstelle einer Stadt verschickte Zwischenmitteilungen an Anzeigerstatter mit Postkarte. Zu allem Überfluß waren auf der Postkarte auch noch personenbezogene Daten mehrerer Angezeigter angegeben. Der Landesbeauftragte hat dies gerügt. Das Innenministerium hält den Versand schriftlicher Verwarnungen in verschlossenem Umschlag für geboten.

30.4 Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Überprüfung von Instandhaltungskosten-Zuschüssen

Unter IX 30.6 hatte der Landesbeauftragte die Offenbarung von Sozialdaten an die Kfz-Zulassungsstellen und die Übermittlung von Halterdaten an die Sozialbehörde im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung von Instandhaltungskosten-Zuschüssen nach den Vorschriften der Orthopädieverordnung problematisiert. Das Landesversorgungsamt hat mitgeteilt, daß es das Verfahren geändert hat, so daß die Kfz-Zulassungsstellen künftig keine Daten mehr zu übermitteln brauchen.

30.5 Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Verfolgung von Schwarzarbeit

Unter IX 30.7 hatte der Landesbeauftragte angezweifelt, ob sich Halterauskünfte an Kreishandwerkerschaften im Zusammenhang mit der Verfolgung von Schwarzarbeit im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften halten. Ein hierzu im Frühjahr 1989 vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung eingeholtes Gutachten stellt fest, daß eine gesetzliche Zuständigkeit der Kreishandwerkerschaften für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nicht ersichtlich und die Übermittlung von Fahrzeugdaten gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG an die Kreishandwerkerschaften daher unzulässig ist.

30.6 Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Verfolgung privater wettbewerbsrechtlicher Ansprüche

Im Zusammenhang mit wettbewerbsrechtlichen Angelegenheiten dürfen an Privatunternehmen keine Daten aus Kfz-Zulassungsdateien übermittelt werden, z.B. die Fahrgestellnummern bestimmter Fahrzeuge bei Verdacht, daß Konkurrenten gegen den vom Werk festgelegten Gebietsschutz verstoßen hätten. Nach übereinstimmender Auffassung des Landesbeauftragten und des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr erfaßt § 39 StVG nicht verkehrsfremde privatrechtliche Ansprüche (vgl. Verkehrsblatt 1987 S. 819 ff., 833).

30.7 Abgleich mit Daten aus Kfz-Zulassungsdateien bei Gasölverbilligungsanträgen

Eine Bezirksregierung hatte angeordnet, daß bei der Prüfung von Anträgen auf Gasölverbilligung für Landwirte Ausdrücke der Kfz-Zulassungsstellen über sämtliche zugelassenen Diesel-Pkw und -Lkw beizuziehen seien, damit kontrolliert werden könne, ob der Antragsteller tatsächlich ein mit Diesel betriebenes Kraftfahrzeug besitzt, für das er Gasölverbilligung erhalten darf. Stünden Gesamtausdrücke nicht zur Verfügung, so sei der Abgleich der Angaben der Antragsteller mit den Daten der Kfz-Zulassungsdateien stichprobenweise in 10% der Antragsfälle vorzunehmen. Auf Veranlassung des Landesbeauftragten wurde die Anordnung der Bezirksregierung vom Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie schließlich vom Bundesminister für Verkehr überprüft. Im Ergebnis wurde festgestellt, daß die Übermittlung von Daten aus dem örtlichen Fahrzeugregister allenfalls zum Abgleich im Einzelfall zulässig ist, wenn Anlaß zu der Annahme besteht, daß das Gasöl auch für nichtbegünstigte Zwecke verwendet werden könnte. Die Bezirksregierung ist gebeten worden, künftig entsprechend zu verfahren.

30.8 Führerscheine

In seinen bisherigen Tätigkeitsberichten (vgl. VII 30.5, VIII 30.3 und IX 30.9 und 30.10) hat der Landesbeauftragte wiederholt auf Datenschutzprobleme des Führerscheinwesens hingewiesen und den Erlaß bereichsspezifischer Regelungen empfohlen. Sie stehen nach wie vor aus, was beispielsweise bei der Datenerhebung und Datenübermittlung im Zusammenhang mit der Erteilung bzw. Wiedererteilung von Fahrerlaubnissen und bei der Verhängung von Fahrverboten ständig zu datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten führt. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat vor zwei Jahren mitgeteilt, daß ein Bund-Länder-Arbeitskreis eine bundeseinheitliche datenschutzrechtliche Regelung erarbeiten wolle. Bei dieser Mitteilung ist es verblieben.

30.9 Verwertung polizeilicher Auskünfte im Fahrerlaubnisverfahren

Die Polizei darf anfragenden Straßenverkehrsbehörden für die Prüfung eines Antrags nach § 2 Abs. 1 StVG auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis Hinweise auf Straf- bzw. Ermittlungsverfahren gegen den Antragsteller geben, da nach der Rechtsprechung zur Prüfung, ob der Antragsteller zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist, auch die Wertung begangener Straftaten und die Einbeziehung noch anhängiger strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gehört. Hierbei wird bei abgeschlossenen Ermittlungsverfahren, die nicht zu einer Verurteilung geführt haben, allerdings sorgsam zu berücksichtigen sein, aus welchen Gründen das Gericht oder die Staatsanwaltschaft die Verfahren eingestellt hatten, und bei noch laufenden Verfahren, ob sie „einschlägig“ sind. So wird die Nichtbezahlung einer Zechschuld für sich allein niemand als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erscheinen lassen.

30.10 Erlaubnisse nach dem Luftverkehrsgesetz

In einer Eingabe wurde die Befürchtung geäußert, daß bei den Bezirksregierungen/Dezernaten für Luftfahrtpersonal in den Karteien vermerkte Ordnungswidrigkeiten bis zum Erlöschen der Erlaubnis gespeichert blieben und diese Daten nicht nach den gesetzlichen Vorschriften gelöscht würden. Die Befürchtung war unbegründet. Die Bezirksregierungen führen Unterlagen über Ordnungswidrigkeiten getrennt von den Erlaubnisakten. Durchschriften der Bußgeldbescheide gelangen nicht in die Erlaubnisakten. Nach Ablauf von fünf Jahren, gerechnet ab Ende des Jahres, in dem sie geschlossen wird, wird die Ordnungswidrigkeitenakte vernichtet.

30.11 Luftbildaufnahmen

Mehrere Bürger beschwerten sich, als ihnen an der Haustür unbekannte Mitarbeiter einer unbekanntes Firma, die Luftbildaufnahmen produziert, stark vergrößerte Luftbildaufnahmen ihres Hausgrundstücks zum Kauf anboten. Die betroffenen Bürger hatten weder Aufträge erteilt noch von den Aufnahmen etwas gewußt. Sie sahen sich in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt.

Der Landesbeauftragte hat sich über die Praxis der Luftfahrtbehörden des Landes bei der Erteilung von Erlaubnissen zur Herstellung und zum Vertrieb von Luftbildaufnahmen unterrichtet und um Prüfung gebeten, ob die Luftverkehrsvorschriften geändert werden könnten bzw. müßten, um Beeinträchtigungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts auszuschließen. Gemäß Artikel 37 des Rechtsbereinigungsgesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 2221) ist jedoch § 27 Abs. 2 des Luftverkehrsgesetzes (Erlaubniserteilung zur Herstellung und zum Vertrieb von Luftbildaufnahmen) als möglicher datenschutzrechtlicher Ansatz mit Wirkung vom 1. Juli 1990 außer Kraft getreten. So könnte nur noch aufgrund der einschlägigen Vorschriften des BDSG über die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten im privaten Bereich gegen etwaige Verletzungen von Persönlichkeitsrechten eingeschritten werden.

31. Rechtspflege

Das Justizministerium war auch in den Berichtsjahren gegenüber den Anliegen des Landesbeauftragten meist aufgeschlossen. Leider besteht allerdings weiterhin Uneinigkeit darüber, was unter den Begriff der „Verwaltungsangelegenheiten bei den Gerichten“ fällt und somit der Kontrolle des Landesbeauftragten unterliegt (§ 18 Abs. 1 NDSG). Der unter 31.20 abgehandelte Fall macht die Problematik exemplarisch deutlich (vgl. auch 3.2).

31.1 Novellierung der Strafprozeßordnung

Seit dem letzten Bericht (vgl. IX 31.1) hat es – abgesehen von der Ausdehnung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs durch das Poststrukturgesetz (vgl. Anlage 9 zu diesem Bericht) und der Einführung der Kronzeugenregelung – keine nennenswerten Novellierungen im Bereich des Strafverfahrensrechts gegeben, so daß auch von keinen Fortschritten bei der Schaffung normenklarer Regelungen für besondere Ermittlungs- und Fahndungsmethoden und für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Strafverfahren berichtet werden kann. Der Landesbeauftragte hatte zum Referentenentwurf des Bundes für ein Strafverfahrensänderungsgesetz 1988 gegenüber dem Niedersächsischen Justizministerium ausführlich Stellung genommen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder faßte am 5. April 1989 eine EntschlieÙung zum Gesetzentwurf (vgl. Anlage 10 zu diesem Bericht). Als Hauptkritikpunkte sind hervorzuheben: Im Hinblick auf die Erhebung und Weiterverarbeitung personenbezogener Daten durch Strafverfolgungsorgane differenziert der Entwurf nicht hinreichend nach dem Grad der Betroffenheit zwischen Beschuldigtem, Verdächtigem, Zeugen, Kontaktpersonen und sonstigen Dritten. Besondere Fahndungs- und Ermittlungsmethoden bedürfen eigenständiger Regelungen und dürfen nicht auf die Ermittlungsgeneralklausel gestützt werden. Bei jeder einzelnen Befugnisnorm zur Ermittlung und Datenverarbeitung muß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei bedarf es klarer Abgrenzungsbestimmungen. Die Speicherung der Daten von Personen, die im Rahmen einer künftigen(!) Strafverfolgung als Zeugen in Betracht kommen(!), ist bedenklich.

Der Bundesminister der Justiz hat im Juni 1989 einen überarbeiteten Entwurf vorgelegt, der gegenüber dem Vorentwurf keine Verbesserung darstellt. Die beabsichtigte Verabschiedung des Gesetzes noch in der 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages kam nicht mehr zustande. Die datenschutzrechtlichen Forderungen sind daher bislang unerfüllt geblieben.

Aus der Sicht der Datenschutzbeauftragten ist es ausdrücklich zu begrüßen, daß ein über den Bundesrat im Frühjahr 1990 eingebrachter Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität (Bundesrats-Drucksache 74/90) die parlamentarischen Hürden nicht genommen hat. Mit diesem Gesetz wären die Bemühungen um eine umfassende datenschutzgerechte Novellierung der Strafprozeßordnung zunichte gemacht worden. Der Entwurf mißachtet die rechtsstaatlichen Anforderungen der Erforderlichkeit, der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat dies in einer EntschlieÙung vom 27. Juni 1990 unmißverständlich zum Ausdruck gebracht (vgl. Anlage 11 zu diesem Bericht). Sie hat durchaus eingeräumt, daß gegenüber bestimmten Erscheinungsformen der Kri-

minalität, vor allem der organisierten Kriminalität, besondere Ermittlungsmethoden und Eingriffe erforderlich sein können, doch dürften nicht unter dem Etikett der Bekämpfung der organisierten Kriminalität allgemeine Änderungen am Strafverfahrensrecht zu Lasten des Persönlichkeitsrechts aller Bürger vorgenommen werden.

In diesem Zusammenhang wird auch auf die Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4. Oktober 1990 zur Notwendigkeit eines effektiven Schutzes des Fernmeldegeheimnisses gemäß Art. 10 GG aufmerksam gemacht (vgl. Anlage 12 zu diesem Bericht).

Mit Richtlinien des Innenministeriums und des Justizministeriums vom 12. Oktober 1989 (Nds. MBl. S. 1155) sind in Niedersachsen die Voraussetzungen und Grenzen sowie verfahrensrechtliche Sicherungen des Einsatzes von Agents provocateurs im Rahmen der Strafverfolgung festgelegt worden. Diese Vorschriften, die der Bekämpfung besonders gefährlicher und schwer aufklärbarer Kriminalität vor allem im Bereich des Betäubungsmittel- und Waffenhandels oder bei gewerbs- oder bandenmäßig organisierten Straftaten dienen sollen, halten sich zwar im Rahmen des von der Rechtsprechung bislang als zulässig Erachteten, können jedoch aus datenschutzrechtlicher Sicht die für derartige Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht erforderlichen gesetzlichen Grundlagen nicht ersetzen.

31.2 Novellierung des Jugendgerichtsgesetzes

Das Jugendgerichtsgesetz (JGG) soll erst im Rahmen eines geplanten Zweiten Gesetzes zur Änderung des JGG auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung überprüft werden. Die Bundesregierung sah sich nicht imstande, diese Prüfung noch bei der Beratung des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des JGG vorzunehmen, das inzwischen in Kraft getreten ist (BGBl. I 1990 S. 1853).

Der Landesbeauftragte hat als Grundlage für die weiteren Erörterungen im Arbeitskreis Justiz der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie mit den Fachministern auf Bund-/Länderebene eine Ausarbeitung über die datenschutzrechtlichen Probleme im Jugendstrafrecht erstellt. Darin sind ebenso Hinweise zum Umfang der Ermittlungen im Vorverfahren zur Feststellung der Lebens- und Familienverhältnisse des Jugendlichen (§ 43 JGG), insbesondere zur Anhörung Dritter und zur Beteiligung der Jugendgerichtshilfe, enthalten wie Vorschläge zu einer Einschränkung der Mitteilungen über die Einleitung und den Ausgang eines Verfahrens an den Vormundschaftsrichter, die Jugendgerichtshilfe und die Schule (§ 70 JGG). Weitere Gesichtspunkte sind die Nichtöffentlichkeit der Verhandlung (§ 48 JGG), der Bewährungsplan (§ 60 JGG) und die Tätigkeit des Bewährungshelfers (§ 24 JGG), die Mitteilungen über die Ladung zum Antritt des Jugendarrestes, die Aktenführung, Akteneinsicht und Erteilung von Auskünften sowie die erkenntnisdienliche Behandlung Jugendlicher im Strafverfahren gemäß § 163b StPO.

31.3 Einsicht in Verfahrensakten

Bemühungen auf Landes- und Bundesebene um eine umfassende gesetzliche Regelung des Akteneinsichtsrechts Dritter in Verfahrensakten (vgl. IX 31.3) sind bislang erfolglos geblieben.

Bei den Neuregelungen wird es nicht nur um das Zivil- und das Strafrecht, sondern auch um das Verwaltungsrecht gehen. Beispielsweise ist der Bundesminister der Justiz der Auffassung, daß bei der Darlegung der Klagebefugnis durch die Beifügung ärztlicher Gutachten nicht zwingend alle persönlichen Unterlagen den anderen Beteiligten (andere Kläger oder der Beklagte) zugänglich gemacht werden müssen, die §§ 93, 100 Abs. 1 und 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vielmehr im Lichte des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts restriktiv auszulegen sind. Nach Auffassung des Bundesministers der Justiz ist hierbei der Rechtsgedanke des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu beachten, wonach den Prozeßbeteiligten die Akteneinsicht verweigert werden kann, wenn „die Vorgänge ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen“. Zwar handelt es sich um richterliche Tätigkeit, die nach den Gesetzen der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten entzogen ist (vgl. 3.2). Die Berechtigung ihrer Forderung nach (dem Persönlichkeitsrecht entsprechenden) klaren gesetzlichen Grundlagen bleibt hiervon jedoch ebenso unberührt wie ihre Verpflichtung, im Rahmen ihres gesetzlichen Beratungsauftrags immer wieder auf datenschutzrechtliche Schwächen des geltenden Rechts hinzuweisen.

Der Landesbeauftragte ist durch eine Beschwerde erneut auf die besondere Problematik der Weitergabe des Inhalts von Strafverfahrensakten durch den Verteidiger an seinen Mandanten aufmerksam gemacht worden. Der Verteidiger ist nach § 147 StPO zur Akteneinsicht berechtigt. Daß der Verteidiger seinen Mandanten über den Akteninhalt informiert und ihm ggf. auch Einsicht in die Akten gewährt oder ihm Ablichtungen aushändigt, dürfte dem Gebot entsprechen, rechtliches Gehör zu gewährleisten (Art. 103 Abs. 1 GG). Auch wenn die Staatsanwaltschaft die Weitergabe des Akteninhalts somit nicht verhindern kann, bleibt doch die Frage, ob nicht und, wenn ja, inwieweit dem Persönlichkeitschutz anderer Verfahrensbeteiligter, insbesondere der Geschädigten und Zeugen, Rechnung getragen werden kann. Das Niedersächsische Justizministerium hält es zumindest für möglich, daß besonders sensitive Aktenteile zu Sonderheften zusammengefaßt werden und dem Antrag auf Akteneinsicht oder Auskunft über den Akteninhalt eines am Verfahren nicht oder nur hinsichtlich eines Teils des Verfahrensgegenstandes Beteiligten nur in beschränktem Umfang entsprochen wird. Es ist keineswegs immer unumgänglich, die gesamten Akten zur Einsichtnahme herauszugeben.

Die vom Landesbeauftragten um Stellungnahme gebetenen Rechtsanwaltskammern sehen unter Bezugnahme auf die Grundsätze des anwaltlichen Standesrechts keinen besonderen Regelungsbedarf. Nach § 15 der Standesrichtlinien habe der Rechtsanwalt bei der Prüfung der Frage, ob und inwieweit er Abschriften und Ablichtungen erteilen darf, ohnehin die Gesamtumstände des Falles und die Zwecke des Verfahrens zu beachten. In diesem Zusammenhang wurde von einer Kammer auch darauf hingewiesen, daß es dem Strafverteidiger nicht verwehrt werden könne, seinem Mandanten vorab das zu eröffnen, was später Gegenstand der öffentlichen Hauptverhandlung sei. Gleichwohl haben die Rechtsanwaltskammern es teilweise für sinnvoll erachtet, ihre Mitglieder nochmals auf den Umgang mit Ablichtungen aus Ermittlungs- und Strafakten und die Beachtung etwaiger schutzwürdiger Interessen Dritter hinzuweisen.

31.4 Justizmitteilungsgesetz

Der Bundesminister der Justiz hat im April 1990 den Landesjustizverwaltungen einen neuen Referentenentwurf eines Gesetzes über Mitteilungen der Justiz von Amts wegen in Zivil- und Strafsachen (Justizmitteilungsgesetz) zugeleitet, der die bisherigen Verwaltungsvorschriften über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

und in Strafsachen (MiStra) jedenfalls größtenteils ablösen soll (vgl. VII 31.4 und 31.6, VIII 31.4, IX 31.4). Eine Verabschiedung des Gesetzes noch in der 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags ist nicht mehr zustande gekommen. Der Entwurf geht von dem grundsätzlichen Vorrang bereichsspezifischer Übermittlungsregelungen, z.B. im Strafverfahrensrecht, aus und enthält allgemeine Auffangvorschriften. Von der Einführung eines gesetzlichen Richter-/Staatsanwaltvorbehalts für Handlungen der Justizverwaltung soll abgesehen werden. Die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen und an Privatpersonen wird nicht erfaßt.

Der Landesbeauftragte hat den Entwurf mit dem Niedersächsischen Justizministerium eingehend erörtert, erhebliche Bedenken wegen der aus datenschutzrechtlicher Sicht unbefriedigenden Regelungssystematik des Entwurfs geltend gemacht und im übrigen nachdrücklich kritisiert, daß nun bis auf weiteres Mitteilungen in Zivil- und Strafsachen an eine Vielzahl öffentlicher Stellen immer noch aufgrund bloßer Verwaltungsvorschriften, oft ohne jede gesetzliche Grundlage, erfolgen werden. Der vom Gesetzgeber für seine Untätigkeit in Anspruch genommene „Übergangsbonus“ werde vor den Gerichten nicht unbegrenzt Bestand haben. Eine Beschränkung der Justiz auf unerläßlich notwendige Übermittlungen bis zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen sei unabdingbar. Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot, daß zumindest intensive Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch den Gesetzgeber selbst geregelt werden müssen, erscheine auch die unzureichende Regelungsdichte des Gesetzentwurfs bedenklich. Er enthalte eine Vielzahl von Generalklauseln, die Anlaß und Umfang der Übermittlungen für den Betroffenen nicht klar erkennbar werden lassen. Der Verzicht auf die Begründung einer Pflicht des Übermittelnden, die Erforderlichkeit der Übermittlung zu prüfen, lasse auch für die Zukunft eine großzügige Übermittlungspraxis befürchten. Lediglich beim Umfang der Übermittlung, bei der Nachberichtspflicht sowie bei der Unterrichtung des Betroffenen berücksichtige der Entwurf auch die schutzwürdigen Belange des Betroffenen. Übermittlungen vor Rechtskraft und sogar vor Erhebung der öffentlichen Anklage stellten eine starke Beeinträchtigung der Belange des Betroffenen dar. Infolgedessen bedürften sie der gesetzlich zu regelnden Veranlassung durch den Richter oder Staatsanwalt. Der Entwurf differenziere auch nicht näher zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, wenn zu deren Verfolgung eine Übermittlung erforderlich ist. Insgesamt werde er somit wesentlichen datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Die Auffassung des Landesbeauftragten wird von den Datenschutzbeauftragten der anderen Länder und des Bundes geteilt.

Anzumerken ist, daß für den von den Justizverwaltungen derzeit praktizierten Austausch wesentlicher Entscheidungen in Staatsschutzsachen, auch dann, wenn sie nicht rechtskräftig sind, gleichfalls eine klare Rechtsgrundlage fehlt. Lediglich das Land Nordrhein-Westfalen übersendet datenschutzrechtlich unbedenkliche anonymisierte Fassungen, in denen die personenbezogenen Daten aller Verfahrensbeteiligten unkenntlich gemacht sind.

Immerhin hat das Niedersächsische Innenministerium inzwischen in Abstimmung mit dem Justizministerium und dem Landesbeauftragten den Vordruck für Mitteilungen der Staatsanwaltschaft an die ermittelnde Polizeidienststelle über den Ausgang des Verfahrens gem. Nr. 11 MiStra überarbeitet. Der Landesbeauftragte hatte seit langem bemängelt, daß die Kriminalakten vielfach den Ausgang von Verfahren nicht erkennen lassen, was zu empfindlichen Nachteilen für die Betroffenen führen kann (vgl. VII 31.5, VIII 12.11, IX 12.11). So hatte in einem besonders eklatanten Fall die polizeiliche Auskunft, gegen einen Bürger sei wegen eines Eigentumsdelikts ermittelt worden, zum Arbeitsplatzverlust für den Bürger geführt. Die Auskunft war zwar nach Aktenlage zutreffend, nur war der polizeilichen Akte nicht zu entnehmen, daß die Ermittlungen von der Staatsanwaltschaft eingestellt worden waren – Täter war ein anderer. Dies hatte die

Polizeidienststelle nicht erfahren. Ungeachtet der Notwendigkeit, auch hier eine klare gesetzliche Regelung zu schaffen, sind die vorerwähnten Datenübermittlungen von den Staatsanwaltschaften an die Polizeidienststellen jedenfalls solange unverzichtbar, wie aus kriminalpolizeilichen Akten belastende Auskünfte erteilt werden dürfen. Der Landesbeauftragte begrüßt daher die Verbesserung des Verfahrens und erwartet, daß sie in der Praxis nunmehr umgehend und lückenlos greift, so daß die polizeilichen Akten jederzeit auf dem jüngsten Stand sind.

31.5 Mitteilungen an die Rechtsanwaltskammern

Mitteilungen der Gerichte an die Rechtsanwaltskammern über zivilrechtliche Klagen und Maßnahmen gegen einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin sind nach § 36a Abs. 3 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) gesetzlich zulässig und geboten. Allerdings dürfen personenbezogene Informationen nach dieser Bestimmung lediglich nach einzelfallbezogener Abwägung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen einerseits mit dem öffentlichen Interesse an der Mitteilung andererseits erfolgen. Inhalt und Umfang der Mitteilungen waren bislang lediglich in einer bundeseinheitlich ergangenen Anordnung geregelt (vgl. Allgemeine Verfügung des Niedersächsischen Justizministeriums vom 10. Februar 1970, Nds. Rechtspflege S. 53), derzufolge u.a. jede Klage und jeder Mahnantrag gegen eine Rechtsanwältin bzw. einen Rechtsanwalt an die Rechtsanwaltskammer zu übermitteln war. Das Justizministerium geht davon aus, daß diese Regelung zumindest grundsätzlich durch § 36a Abs. 3 BRAO gedeckt sei. Der Landesbeauftragte hat dieser Auffassung jedoch widersprochen. Zum Schutz der Mandanten vor unseriösen Rechtsanwälten, z.B. solchen, deren Vermögensverhältnisse zerrüttet sind, sei keineswegs die Mitteilung jeder(!) Forderungsklage und jedes(!) Mahnantrages erforderlich. Dies halte sich nicht im gebotenen Rahmen der Verhältnismäßigkeit und stelle daher einen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Auch müsse überlegt werden, ob die Mitteilungen nicht grundsätzlich erst dann erfolgen sollten, wenn eine verfahrensbeendende Entscheidung vorliegt. Zudem sollten die betroffenen Rechtsanwälte vor einer Übermittlung informiert werden, um ihre schutzwürdigen Belange geltend machen zu können. Auch die schutzwürdigen Interessen Dritter, z.B. des Prozeßgegners, müßten berücksichtigt werden. Die Verwendung der übermittelten Daten müsse auf die Zwecke des § 36a Abs. 3 BRAO beschränkt werden. Außerdem müsse in der Anordnung ausdrücklich eine Berichtigungspflicht festgelegt werden, d.h. die Empfänger der übermittelten personenbezogenen Daten müßten nachträglich informiert werden, wenn sich herausstellt, daß die Daten unrichtig waren oder unrichtig geworden sind. Insoweit bedürfe es auch der Protokollierung der Mitteilungen. Schließlich müßten Lösungsfristen, die die Empfänger der Mitteilungen zu beachten haben, in die Anordnung aufgenommen werden.

In diesem Zusammenhang ist die Beschwerde einer Petentin beim Landesbeauftragten darüber zu erwähnen, daß die Akten eines Prozesses, in dem sie Beteiligte war, durch den Präsidenten eines Landgerichts an die Rechtsanwaltskammer übersandt wurden, weil nach seiner Meinung der prozeßbevollmächtigte Rechtsanwalt in dem Verfahren mehrfach aktenkundig grob gegen die Standesrichtlinien der Anwälte verstoßen hatte. Die Petentin sah in der Übersendung der kompletten Aktenbände ihrerseits einen Verstoß gegen ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Präsident des Landgerichts zog als gesetzliche Grundlage der Aktenübersendung die Vorschriften über die Aufgaben der Rechtsanwaltskammern heran und machte im übrigen geltend, er habe nach Abwägung des aus seiner Sicht zwingenden öffentlichen Interesses an der Aufklärung der groben Pflichtverstöße des Anwalts gegenüber dem Schutzzin-

teresse der Petentin ersterem Vorrang eingeräumt. Den Landesbeauftragten hat diese Begründung nicht überzeugt. Er hält es für fraglich, ob die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen (§§ 36 a Abs. 3 und 120 a BRAO) die Übersendung von Prozeßakten durch den Präsidenten des Landgerichts als Justizverwaltungsbehörde an eine Rechtsanwaltskammer rechtfertigen. Das Justizministerium teilt diese Zweifel nicht.

31.6 Novellierung des Bundeszentralregistergesetzes

Gegenstand datenschutzrechtlicher Erörterungen war auch in den beiden vergangenen Jahren die immer noch nicht abgeschlossene Novellierung des Bundeszentralregistergesetzes. Die vom Landesbeauftragten (vgl. IX 31.5), aber auch von den Datenschutzbeauftragten anderer Länder und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz monierten datenschutzrechtlichen Defizite des vorliegenden Gesetzentwurfs haben sich dadurch noch vergrößert, daß ein vorgebliches Bedürfnis der Polizei für eine automatisierte Abfrage des Zentralregisters in die Diskussion Eingang gefunden hat.

31.7 Sachverständige

Eine wissenschaftliche Gesellschaft hatte sich beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz darüber beklagt, daß dem informationellen Selbstbestimmungsrecht Betroffener bei der Beauftragung von Sachverständigen durch die Gerichte nicht immer hinreichende Beachtung geschenkt werde. So würden den Sachverständigen oft vollständige Gerichtsakten mit einer Fülle personenbezogener Daten übersandt, auf die es für die Erstellung des Gutachtens überhaupt nicht ankomme. Das Niedersächsische Justizministerium hat hierzu gegenüber dem Landesbeauftragten die Auffassung vertreten, ob und in welchem Umfang einem Sachverständigen Gerichtsakten zu überlassen sind, sei allein vom Richter bzw. Rechtspfleger zu entscheiden, deren Unabhängigkeit zu wahren sei.

Auch die Bekanntgabe von (ärztlichen) Prozeßgutachten an die Gegenpartei in Zivilprozessen wirft datenschutzrechtliche Fragen auf. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gemäß Art. 103 Abs. 1 GG und § 299 ZPO hat keinen absoluten Vorrang vor dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Gemeinsam mit dem Niedersächsischen Justizministerium hält es der Landesbeauftragte zwar nicht für akzeptabel, ein erstattetes Gutachten nur in begrenztem Umfang zur Einsicht zur Verfügung zu stellen oder das Gutachten lediglich dem Anwalt, nicht aber der Partei zugänglich zu machen. Der Sachverständige sollte sich dann jedoch darauf beschränken, nur solche personenbezogenen Daten in seinem Gutachten wiederzugeben, die zum Verständnis unerlässlich sind. Hier könnte ein Hinweis des Gerichts an den Sachverständigen, das Gutachten persönlichkeitschonend zu erstatten, hilfreich und zulässig sein. Eine entsprechende Regelung deutet sich in § 404 a ZPO i.d. F. des Artikels 1 des Rechtspflegevereinfachungsgesetzes vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2847) an, wonach das Gericht dem Sachverständigen Weisungen erteilen kann.

31.8 Identitätsüberprüfung bei Blutgruppengutachten nach der Zivilprozeßordnung

Soweit es zur Feststellung der Abstammung erforderlich ist, haben gemäß § 372 a ZPO die betroffenen Personen Untersuchungen, insbesondere die Entnahme von Blutproben zum Zwecke der Blutgruppenuntersuchung, zu dulden. Zuvor hat der Sachverständige die Identität der Person festzustellen. Der vom

Bundesgesundheitsamt im Jahre 1988 vorgelegte Entwurf neuer „Richtlinien für die Erstattung von Blutgruppengutachten“ sieht vor, daß durch Fingerabdruck bzw. Fußabdruck auf dem Niederschriftsbogen und durch Lichtbild dem Auftraggeber die Prüfung ermöglicht wird, ob tatsächlich die zu untersuchende Person untersucht wurde. Nach Auffassung des Landesbeauftragten reicht § 372 a ZPO zumindest als Rechtsgrundlage für Maßnahmen dieses Umfangs nicht aus, weshalb er gegenüber dem Justizministerium eine Ergänzung der Vorschrift gefordert hat. Das Justizministerium meint, daß die durch § 372 a ZPO begründete Verpflichtung, die Entnahme von Blutproben zu dulden, die Verpflichtung einschließt, Maßnahmen zur Feststellung der Identität des zu Untersuchenden zu dulden, hält aber gleichwohl eine gesetzliche Klarstellung für „vertretbar“.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht unbedenklich war auch die bisherige Praxis, wonach zwar durch den Beweisbeschluß ein Sachverständiger namentlich benannt und mit der Begutachtung beauftragt wurde, dieser aber auch seinerseits, ohne besondere Ermächtigung durch das Gericht, einen weiteren Arzt mit der Entnahme des Blutes und der zumindest teilweisen Erhebung personenbezogener Daten beauftragen konnte. Hierzu bestimmt jetzt § 407 a ZPO i.d.F. des Artikels 1 des Rechtspflege-Vereinfachungsgesetzes vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2847), daß der Sachverständige nicht befugt ist, den Auftrag auf andere zu übertragen. Bedient er sich der Hilfe Dritter, so hat er diese dem Gericht namhaft zu machen.

31.9 Grundbuch

Datenschutzrechtliche Probleme wirft immer wieder die Bekanntgabe von Grundbuchdaten auf (vgl. IX 31.9). Nicht in jedem Fall erfordert das „berechtigte Interesse“ an der Einsichtnahme in das Grundbuch gemäß § 12 der Grundbuchordnung die Offenlegung des Grundbuchblatts in seinem ganzen Umfang. Grundsätzlich sollten auch bei Vorliegen eines berechtigten Interesses jedenfalls nicht mehr Unterlagen übersandt werden, als beantragt worden sind.

31.10 Zwangsversteigerungsverfahren

Unter VII 31.8 und VIII 31.6 hatte der Landesbeauftragte auf die Notwendigkeit einer datenschutzgerechten Praxis bei den Bekanntmachungen in Zwangsversteigerungsverfahren gemäß §§ 38 und 40 des Zwangsversteigerungsgesetzes (ZVG) aufmerksam gemacht. Ein Petent beschwerte sich nunmehr darüber, daß ein Rechtspfleger in einem Zwangsversteigerungstermin entgegen seinem Willen im Gerichtssaal sein Geburtsdatum genannt hatte. Dem Rechtspfleger lag eine sog. Mieteranmeldung des Petenten vor. Dem Ersteher eines Grundstücks steht nach § 57 a ZVG gegenüber Mietern und Pächtern ein Sonderkündigungsrecht zu, das allerdings nach § 57 c ZVG in Fällen von Mietvorauszahlung und vom Mieter geleisteter Baukostenzuschüsse beschränkt sein kann. Um einem potentiellen Bieter die Möglichkeit zu geben, sich über eine solche Beschränkung zu informieren, sieht § 57 d ZVG vor, daß das Vollstreckungsgericht die Mieter und Pächter des zu versteigernden Grundbesitzes aufzufordern hat zu erklären, ob und ggf. welche Beträge im Sinne des § 57 c ZVG sie gezahlt haben. Diese Erklärungen sind vom Gericht im Versteigerungstermin bekanntzugeben. Die Bekanntgabe muß sich auch auf die Angaben zur Person des Mieters oder Pächters erstrecken. Ein Interesse potentieller Bieter, deren genaues Geburtsdatum zu erfahren, wird in der Regel nicht anzunehmen sein. Etwas anderes kann jedoch dann gelten, wenn das Geburtsdatum zur Bezeichnung einer Person unerläßlich ist, z.B. bei Namensgleichheit mehrerer Mieter. Dieser Fall lag hier vor.

31.11 Schuldnerverzeichnis

Der von der Bundesregierung im Frühjahr 1990 beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Schuldnerverzeichnis (§§ 915 ff. ZPO) verfolgt das Ziel, die seit 1953 im wesentlichen unveränderten Vorschriften über das Schuldnerverzeichnis unter Berücksichtigung der neueren Entwicklungen im Recht des Datenschutzes, namentlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wie auch vom Landesbeauftragten seit Jahren verlangt (vgl. VII 31.9, VIII 4.4 und IX 31.11), auf eine neue, präzise, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung tragende Grundlage zu stellen. Unzureichend ist vor allem die jetzige Regelung des § 915 Abs. 4 ZPO, der den Bundesminister der Justiz ermächtigt, die Einzelheiten der Erteilung von Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis und deren Verbreitung durch Verwaltungsvorschriften zu regeln. Der Entwurf betont die Zweckgebundenheit aller Informationen aus dem Schuldnerverzeichnis und enthält die Verpflichtung, die Abdrucke unverzüglich in Dateien zu verarbeiten, sowie Verwertungsverbote und Löschungspflichten.

Die Datenschutzbeauftragten haben bemängelt, daß der Entwurf die Verteilung der Auszüge aus dem Schuldnerverzeichnis an einen zu großen Abnehmerkreis gestatte. So sollen nicht nur die berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften Abdrucke erhalten, sondern alle Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen. Auch läßt der Entwurf eine Verbesserung der Feststellung der Identität der Schuldner vermissen. Auf die noch im Referentenentwurf vorgesehene anlaßfreie Aufsicht der Datenschutzbehörden bei privaten Empfängern der Abdrucke soll nach dem Regierungsentwurf verzichtet werden. Einige dieser Kritikpunkte sind bei der Beratung des Gesetzentwurfs vom Bundesrat aufgegriffen worden. Er hält auch eine gesetzliche Klärung der Frage für notwendig, ob die Errichtung und Führung zentraler bundesweiter Schuldnerverzeichnisse durch Private auf der Grundlage der von diesen zu beziehenden Abdrucke zugelassen sein soll. Nach Auffassung der Landesjustizverwaltungen wie der Datenschutzbeauftragten ist ein solches privates Schuldnerverzeichnis jedenfalls nach geltendem Recht unzulässig.

31.12 Handelsregister

Unter IX 31.12 war von den Bemühungen einer privaten Firma berichtet worden, die unter Berufung auf § 9 des Handelsgesetzbuches (HGB) ein bundesweites privates Handelsregister einrichten wollte. Hierzu hat der Bundesgerichtshof in einem Beschluß vom 12. Juli 1989 (IVa ARZ.[VZ] 9/88) entschieden, daß das Recht auf Einsicht in das Handelsregister und das Recht, daraus Abschriften zu fertigen, nicht zugleich das Recht auf Gestattung der Mikroverfilmung des gesamten Bestandes des Handelsregisters gewährt, um diesen als eigene Datei in Konkurrenz zum Handelsregister gewerblich zu verwerten. Auch die Erste gesellschaftliche Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 9. März 1968 sei hierfür keine Rechtsgrundlage. Nach Art. 3 dieser Richtlinie müsse es Dritten nur möglich sein, vollständige oder auszugsweise Abschriften von den bei den Registern hinterlegten Unterlagen zu erhalten. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vertritt allerdings eine abweichende Auffassung. Sie hat die Bundesregierung aufgefordert, sich zu dem Vorwurf zu äußern, die Bundesregierung habe durch die „Verweigerung des ungehinderten Zugangs zu den Handelsregistern“ gegen ihre Verpflichtungen aus der vorgenannten Richtlinie verstoßen.

31.13 Pfändungen durch den Gerichtsvollzieher

Der Landesbeauftragte hatte erneut Anlaß, sich mit datenschutzrechtlichen Problemen im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Gerichtsvollziehers zu beschäftigen (vgl. IX 31.13), so der Frage, ob einem Gläubiger vom Gerichtsvollzieher mitgeteilt werden darf, daß Zwangsvollstreckungsmaßnahmen anderer Gläubiger gegen seinen Schuldner fruchtlos geblieben sind. Eine entsprechende Bestimmung findet sich in § 63 der Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher (GVGA), die jedoch lediglich eine Verwaltungsvorschrift und als solche für sich allein keine ausreichende Rechtsgrundlage für informationelle Eingriffe ist. Der Landesbeauftragte stimmt aber mit dem Niedersächsischen Justizministerium darin überein, daß sich aus mehreren Vorschriften und deren Zusammenhang im 8. Buch der ZPO ausreichende Hinweise dafür ergeben, daß der Gesetzgeber die vorgenannten Informationen über den Schuldner mit umfassen wollte. Neben dem Kosteninteresse des Gläubigers, eine fruchtlose Zwangsvollstreckung zu vermeiden, besteht auch ein erhebliches Interesse des Schuldners, bei Wiedererlangung seiner Zahlungsfähigkeit von unnötigen Kosten verschont zu werden, denn er müßte für die vom Gläubiger für die fruchtlose Pfändung verauslagten Kosten eintreten (§ 788 ZPO i.V.m. § 3 des Gerichtsvollzieherkostengesetzes). Aus § 807 Abs. 1 Satz 1 ZPO ergibt sich zudem, daß es dem Gläubiger gestattet ist, in anderer Weise als durch die fruchtlose Pfändung glaubhaft zu machen, daß er die Befriedigung seiner Forderungen nicht vollständig erlangen kann. Die amtliche Bescheinigung des Gerichtsvollziehers, in der dieser sich über die Aussichten einer Zwangsvollstreckung äußert, ist hierzu ein taugliches Mittel. Auch die Regelung über das Schuldnerverzeichnis in § 915 ZPO (vgl. 31.11) legt nahe, daß der Schuldner damit rechnen und es hinnehmen muß, daß Dritte Kenntnis von weiteren, nicht erfüllten Forderungen erhalten. Unter Berücksichtigung auch des § 803 Abs. 2 ZPO dürfte die in § 63 GVGA getroffene Regelung daher eine hinreichende gesetzliche Grundlage haben.

Durch Artikel 1 des Rechtspflege-Vereinfachungsgesetzes vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2847) ist in die ZPO ein neuer § 806a eingefügt worden, der die bisherige Vollstreckungspraxis rechtlich einfangen soll, wonach im Falle einer erfolglosen Pfändung der Schuldner vom Gerichtsvollzieher nach seinem Arbeitgeber oder sonstigen Drittschuldnern befragt werden kann. Der Forderung auch des Landesbeauftragten, im Gesetz darüber hinaus klarzustellen, daß der Schuldner zur Auskunft nicht verpflichtet ist, wurde nicht gefolgt. Andererseits ist in der neuen Bestimmung festgeschrieben, daß der Gerichtsvollzieher, wenn er den Schuldner nicht antrifft, die zu dessen Hausstand gehörenden Personen nach dem Arbeitgeber des Schuldners befragen darf, diese jedoch zur Auskunft nicht verpflichtet und vom Gerichtsvollzieher auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben ausdrücklich hinzuweisen sind.

Beim Landesbeauftragten wurde beanstandet, daß Gerichtsvollzieher ihre Amtsbezeichnung auf Briefumschlägen angeben (vgl. 5.7), wozu sie jedoch nach der Gerichtsvollzieherordnung verpflichtet sind. Im übrigen hat das Justizministerium die Ansicht vertreten, daß auch aus der Absenderangabe „Gerichtsvollzieher“ nicht ohne weiteres ein Rückschluß auf einen vielleicht diskriminierenden Inhalt des Briefumschlags gezogen werden könne, da der Gerichtsvollzieher Schriftverkehr nicht nur mit Schuldnern, sondern auch mit Gläubigern führe und im übrigen nicht nur Aufgaben der Zwangsvollstreckung wahrnehme.

31.14 Betreuungsgesetz

Bereits unter IX 31.10 hat sich der Landesbeauftragte mit der Problematik des Betreuungsgesetzes beschäftigt. Das Gesetz zur Reform des Rechts der Vor-

mundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz) ist am 12. September 1990 verkündet worden (BGBl. I S. 2002). Die Forderungen der Datenschutzbeauftragten wurden weitgehend berücksichtigt.

31.15 Weitergabe von Daten des Angezeigten an den Anzeigerstatter im Einstellungsbescheid der Staatsanwaltschaft

Gegenstand einer Beschwerde beim Landesbeauftragten war der Umfang der Mitteilungen der Staatsanwaltschaft im Einstellungsbescheid gemäß §§ 170 Abs. 2 Satz 1, 154 Abs. 1 Nr. 1 und 171 StPO. Die Formulierung im Bescheid an den Anzeigerstatter, daß die angezeigte mögliche Straftat „gegenüber einer Verurteilung, die der Beschuldigte sonst zu erwarten hat, nicht beträchtlich ins Gewicht fällt“, entsprach dem Gesetzeswortlaut des § 154 Abs. 1 Nr. 1 StPO. Der Hinweis auf andere Strafverfahren bedeutet allerdings nicht, daß die Täterschaft in den anderen Fällen bereits erwiesen sei. Die Einstellung nach § 154 StPO ist nur vorläufiger Natur. Die Staatsanwaltschaft prüft nach Abschluß der/des anderen Verfahren(s), ob es bei der Einstellung bleiben kann. Da der Anzeigerstatter, wenn er durch die angezeigte Straftat geschädigt worden ist, gegen den Einstellungsbescheid Beschwerde einlegen kann und deren Erfolg auch von der Begründung des Einstellungsbescheids abhängig ist, dürfte es nicht unzulässig sein, wenn die Staatsanwaltschaft zur Begründung der Einstellung nicht nur einen pauschalen Hinweis auf laufende andere Ermittlungsverfahren gibt, sondern diese Verfahren auch genau bezeichnet. Da der Geschädigte bzw. sein Rechtsanwalt gemäß § 406 e StPO ein Akteneinsichts- bzw. Auskunftsrecht hat, erhält er obendrein nur Informationen, die ihm ohnehin zustehen.

31.16 Fahndungslöschung durch Staatsanwaltschaft

Zu einer Verbesserung der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren dürfte folgender Einzelfall führen: Ein Staatsanwalt hatte beim Amtsgericht die Aufhebung eines Haftbefehls beantragt, der Richter dem Antrag entsprochen, doch verzögerte sich die Löschung im polizeilichen Fahndungssystem nicht unerheblich, weil die Akten- und Bearbeitungswege beim Gericht und bei der Staatsanwaltschaft längere Zeit in Anspruch nahmen. Hierdurch hatte der Beschwerdeführer Nachteile. Das Justizministerium hat den Justizverwaltungen der anderen Länder und des Bundes vorgeschlagen, in den Richtlinien über das Straf- und Bußgeldverfahren die Verpflichtung festzuschreiben, bei einem Antrag auf Aufhebung des Haftbefehls nicht nur die Löschung der Ausschreibung zur Fahndung zu veranlassen, sondern auch die unverzügliche Ausführung und Erledigung dieses Ersuchens zu überwachen.

31.17 Zentrale Namenskartei bei den Staatsanwaltschaften

Der Landesbeauftragte hatte unter IX 31.17 Inhalt und Charakter der Zentralen Namenskarteien bei den Staatsanwaltschaften beschrieben. Das Justizministerium bezieht hinsichtlich des Auskunftsanspruches aus der Namenskartei unter Hinweis auf § 13 Abs. 2 i.V.m. § 12 Abs. 2 Nr. 1 NDSG weiterhin eine restriktive Position, unterschätzt allerdings den Ermessensspielraum des Auskunftsanspruches gemäß § 13 Abs. 2 NDSG, der eine Auskunft ja nicht verbietet, sondern lediglich festhält, daß die Staatsanwaltschaft nicht zur Auskunft verpflichtet ist (vgl. 14.3). Auch die neueren Datenschutzgesetze des Bundes und anderer Länder machen deutlich, daß das Auskunftersuchen im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen und zu bescheiden ist. Die Verpflichtung zur

Auskunftserteilung entfällt nur, „soweit“ eine Auskunft die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle gefährden würde. Daß die Zentralen Namenskarteien der Staatsanwaltschaften lediglich eine Suchhilfe zum Auffinden der Einzelvorgänge darstellen und die Eintragungen für eine isolierte Sachentscheidung nicht in Betracht kommen, rechtfertigt Zurückhaltung bei der Gewährung von Auskünften nicht. Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist es geboten und möglich, nach dem Stand der Ermittlungen und unter Berücksichtigung der Untersuchungszwecke zu prüfen, ob und in welchem Umfang dem Auskunftsbegehren entsprochen werden kann. Dies gilt auch für die Beantwortung von Auskunftsersuchen des Verteidigers (vgl. § 147 Abs. 2 StPO).

Weniger zurückhaltend bei der Weitergabe von Informationen zeigte sich die Staatsanwaltschaft in folgendem Fall, worüber sich der Betroffene sofort beim Landesbeauftragten beklagte: Die Staatsanwaltschaft hatte während seiner Abwesenheit einer Verwandten auf Anfrage schriftlich mitgeteilt, dem Petenten, gegen den „ein Ermittlungsverfahren wegen Beleidigung pp.“ laufe, übersandte Schreiben sollten ungeöffnet wieder zurückgesandt werden. Der Landesbeauftragte hat den Vorfall mit dem Staatsanwalt und dem Justizministerium erörtert. Der Hinweis auf das Ermittlungsverfahren wurde als bedauerliches Versehen gewertet. Bei der täglichen Massenarbeit sei hier die Sensitivität der Datenübermittlung wohl übersehen worden. Natürlich sei der Hinweis nicht erforderlich und daher unzulässig gewesen.

31.18 Notariatsdateien

Im Gegensatz zum Oberlandesgericht Köln (Beschluß vom 6. Juli 1989 – 2 VA [Not] 10/87 –; vgl. IX 31.18) hat nunmehr der Bundesgerichtshof entschieden, daß auch Notare der Anmeldepflicht zu dem beim Landesbeauftragten für den Datenschutz geführten Dateienregister unterliegen (Beschluß vom 30. Juli 1990 – NotZ. 19/89 –). Der Landesbeauftragte sieht sich damit in seiner seit langem vertretenen Auffassung bestätigt (vgl. VIII 31.12). Das Niedersächsische Justizministerium hatte die Notaraufsichtsstellen schon im Januar 1987 angewiesen, im Rahmen der Geschäftsprüfung der Notare auf die Erfüllung der gesetzlichen Meldepflicht nach § 18 Abs. 4 NDSG zu achten und Verstöße hiergegen als Dienstpflichtverletzungen anzusehen.

31.19 Abrechnung der anwaltlichen Beratungshilfe

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hatte den Bundesminister der Justiz darauf hingewiesen, daß bei der Geltendmachung von Gebühren für die anwaltliche Beratungshilfe gemäß § 49a BRAO i. V. m. dem Beratungshilfegesetz datenschutzrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Glaubhaftmachung erhöhter Beratungshilfengebühren auftreten. Der Bundesminister der Justiz hält im Einvernehmen mit den Landesjustizverwaltungen eine Änderung des geltenden Rechts nicht für erforderlich, da an dem Erfordernis der schlüssigen Darlegung des Vergütungsanspruchs festgehalten werden müsse, sieht es allerdings für ausreichend an, daß bei der ausnahmsweise erforderlichen Vorlage von Schriftstücken zur Gebührenabrechnung regelmäßig eine anonymisierte (geschwärzte) Fassung, also ohne Offenbarung personenbezogener Daten, vorgelegt wird. Der Landesbeauftragte hat das Niedersächsische Justizministerium hierauf mit der Bitte um Berücksichtigung in der niedersächsischen Justizverwaltung hingewiesen.

31.20 Prozeßkostenhilfverfahren

Der Landesbeauftragte hatte erneut einen Verstoß der Geschäftsstelle eines Landgerichts gegen die Allgemeine Verfügung (AV) des Justizministeriums vom 1. Oktober 1985 (Nds. Rechtspflege S. 248) festzustellen, wonach Vordrucke mit den Erklärungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die bei der Durchführung der Prozeßkostenhilfe entstehenden Vorgänge in allen Fällen für jeden Beteiligten in einem besonderen Beiheft zu vereinigen und nicht in die Prozeßakte aufzunehmen sind. Der Präsident des betroffenen Landgerichts sah sich unter Berufung auf § 18 Abs. 1 Satz 1 NDSG gehindert, die vom Landesbeauftragten erbetene Stellungnahme abzugeben, da das Prozeßkostenhilfverfahren einschließlich der Aktenführung keine Justizverwaltungsangelegenheit (vgl. 3.2), sondern der Rechtsprechung zuzuordnen sei. Der Landesbeauftragte hat das Justizministerium auf den darin liegenden Widerspruch hingewiesen, daß die Aktenführung der Gerichte einerseits der unabhängigen Rechtsprechung zugeordnet werde, andererseits durch das Ministerium mittels AV geregelt sei. Letzteres spreche doch wohl eindeutig dafür, daß es sich um eine der Kontrolle des Landesbeauftragten unterliegende Justizverwaltungsangelegenheit handelt. Gleichwohl teilt das Justizministerium die Auffassung des Landgerichtspräsidenten.

31.21 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz

Trotz mehrfacher Hinweise des Landesbeauftragten (vgl. VIII 31.11) hat es das Justizministerium bislang nicht für nötig befunden, die noch aus dem Jahre 1974 stammenden, mit heutigen datenschutzrechtlichen Vorstellungen unvereinbaren Bestimmungen zur Öffentlichkeitsarbeit der Justizbehörden zu überarbeiten, um zunächst eine – allerdings bereits seit 1987 – in Aussicht genommene Besprechung der Pressereferenten des Bundesjustizministeriums und der Landesjustizverwaltungen abzuwarten. Hingegen hat das Innenministerium für den Bereich der Polizei seine bisherige Regelung in einem Runderlaß vom 23. Oktober 1990 (Nds. MBl. S. 1260) dahingehend geändert, daß die Übermittlung von Namen, Nationalität und Lichtbildern von verdächtigen oder anderen Personen nur in Ausnahmefällen in Betracht komme. Bei Jugendlichen sei besondere Zurückhaltung zu üben.

32. Strafvollzug

In den beiden zurückliegenden Jahren hat es in Niedersachsen weitere Verbesserungen des Datenschutzes im Strafvollzug, allerdings auch einige Rückschritte gegeben. Besondere datenschutzrechtliche Probleme sind bei einem Forschungsvorhaben in Justizvollzugsanstalten (vgl. 24), beim Umgang mit HIV-infizierten Gefangenen (vgl. 21.6.3) und im Zusammenhang mit jungen ausländischen Gefangenen (vgl. 13.4) aufgetreten (vgl. auch 20.10). Der Landesbeauftragte ist bemüht, durch stetigen, guten Kontakt mit dem Justizministerium an der Beseitigung aufgetretener Mißstände mitzuwirken, besser noch, solche durch frühzeitige Beratung vermeiden zu helfen. Bei Informationsveranstaltungen in Justizvollzugsanstalten wurde auch vor dem Anstaltspersonal für die Belange des Datenschutzes geworben. Nach wie vor fehlt es allerdings an präzisen bereichsspezifischen Regelungen der Datenverarbeitung im Strafvollzug (vgl. IX 32.1), die den datenschutzgerechten Umgang mit personenbezogenen Daten erleichtern würden. Der Arbeitskreis Justiz der Konferenz der Daten-

schutzbeauftragten des Bundes und der Länder erarbeitet derzeit ein Papier, das detaillierte Forderungen enthalten wird. Ein besonderer gesetzlicher Nachholbedarf besteht im Bereich des Jugendstrafvollzugs. Maxime der gesetzlichen Regelungen wie der derzeitigen und künftigen Praxis sollte die Erkenntnis sein, daß die oder der Gefangene mit der Aufnahme in die Vollzugsanstalt nicht den durch die Verfassung gewährleisteten Anspruch auf Achtung der Persönlichkeit auch im informationellen Bereich, kurz, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgibt und daß Verfahrensweisen, die nach der früheren Rechtsauffassung vom „besonderen Gewaltverhältnis“ als selbstverständlich hingenommen worden sein mögen, aus heutiger Sicht nicht länger akzeptiert werden können.

32.1 Erhebung personenbezogener Daten der Gefangenen

Unter IX 32.3 war darüber berichtet worden, daß das Justizministerium den von den Gefangenen nach der Aufnahme in die Justizvollzugsanstalt auszufüllenden Fragebogen mit einem Hinweis auf die Freiwilligkeit der Angaben neu gefaßt hat. Entsprechendes gilt für den von den Gefangenen niederzuschreibenden Lebenslauf. Die neuen Vordrucke sind bereits 1987 eingeführt worden. Durch eine Eingabe und einen Besuch in einer Justizvollzugsanstalt ist dem Landesbeauftragten bekannt geworden, daß in mindestens zwei Anstalten gleichwohl immer noch die alten, überholten Vordrucke an die Gefangenen ausgegeben werden (vgl. 5.3). Der Landesbeauftragte hat dies gegenüber dem Justizministerium gem. § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NDSG förmlich beanstandet. Im übrigen sind die im Fragebogen vorgesehene Datenerhebungen über Dritte (Angehörige, Besucher, Briefpartner) durch das Strafvollzugsgesetz und die Vollzugsgeschäftsordnung nach wie vor nur unzureichend gedeckt. Wie wichtig eine gesetzliche Neuregelung wäre, wird hier besonders deutlich.

32.2 Übermittlung personenbezogener Daten der Gefangenen

Der Landesbeauftragte hatte Gelegenheit, während der Anstaltsleitertagung 1990 seine Forderung nach bereichsspezifischen gesetzlichen Regelungen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten im Strafvollzug zu begründen und Einzelprobleme der Datenverarbeitung, vor allem der Datenübermittlung innerhalb der Anstalten sowie an Personen außerhalb der Anstalten zu erläutern. Die folgende Darstellung kann die Fülle der Probleme anhand von Beispielen nur anreißen.

So war in einer Anstalt ein Informationsraum, in dem sich u. a. alte Wahrnehmungsbogen und Akten mit Sozialgutachten befanden, nicht verschlossen, so daß Gefangene die Unterlagen unkontrolliert fortschaffen konnten. Nach Prüfung vor Ort hat der Landesbeauftragte die ordnungsgemäße Aufbewahrung sensibler Datensammlungen in allen Anstalten angemahnt, insbesondere verlangt, solche vor dem Zugriff Unbefugter zu schützen. Die Angelegenheit war auch Gegenstand einer Kleinen Anfrage im Landtag (vgl. Drs 11/4887). Das Justizministerium hat die Anstalten angewiesen sicherzustellen, daß nur befugte Bedienstete Zugang zu den Datensammlungen über Gefangene haben.

In allen Justizvollzugsanstalten vermitteln Namensschilder an den Zellentüren den Betrachtern personenbezogene Kenntnisse. Nach Ansicht des Justizministeriums fördert die Bekanntgabe des Namens einen normalen Umgang der Gefangenen miteinander und zwischen Gefangenen und Bediensteten. Bedenklich sei allenfalls, daß auch Besuchern die Namen der Gefangenen bekannt werden könnten. Dies lasse sich aber durch organisatorische und technische Vorkehrungen verhindern.

Die immer wieder aufgetretenen datenschutzrechtlichen Probleme beim Einkauf der Gefangenen (vgl. IX 32.4) sind, jedenfalls zum Teil, gelöst. Das Justizministerium hat, den Vorschlägen des Landesbeauftragten folgend, dem Justizvollzugsamt vorgegeben, daß weder dem Vertragskaufmann und seinen Hilfskräften noch Mitgefangenen ohne Einverständnis der betroffenen Gefangenen Gelegenheit gegeben werden darf, in die in den Einkaufsscheinen und der Bestellliste enthaltenen personenbezogenen Daten Einblick zu nehmen.

Ein Gefangener beklagte sich darüber, daß die Anstalt seine personenbezogenen Daten, vor allem die Tatsache seiner Inhaftierung, im Rahmen eines Auftrags zur Überprüfung eines technischen Gerätes an eine Firma außerhalb der Anstalt übermittelt hatte. Das Justizministerium hat im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten sichergestellt, daß Geräte künftig entweder vom anstaltseigenen technischen Dienst überprüft oder Gerät und Auftrag lediglich mit der Gefangenenbuchnummer versehen werden. Die Anstalt tritt als Auftraggeber auf und rechnet die Kosten intern mit dem oder der Gefangenen ab.

Ferner wurde beim Landesbeauftragten darüber Beschwerde geführt, daß bei der Gewährung von Ausgang und Urlaub die entsprechenden Anträge, in denen auch Anschriften von Familie, Freunden, Bekannten usw. anzugeben sind, nicht nur Bediensteten der Justizverwaltung zugänglich seien, sondern auch den in der Berufsbildungsstätte der Anstalt beschäftigten externen Ausbildern oder Ausbilderinnen vorgelegt würden. Das Justizministerium hat die Notwendigkeit betont, diese in gewissem Umfang bei der Gewährung von Vollzugslockerungen zu beteiligen. Das setzt aber nicht zwingend voraus, daß sie auch Kenntnis von sämtlichen personenbezogenen Daten erhalten, die die Gefangenen anzugeben haben.

Unter IX 32.4 war über Probleme beim Empfang von Sozialleistungen berichtet worden. Gefangene, die vor der Inhaftierung arbeitslos waren, haben während der Inhaftierung keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz oder Bundessozialhilfegesetz. Nach § 60 des Sozialgesetzbuches I müssen die Gefangenen die Änderung in ihren Verhältnissen, die mit der Inhaftierung eintritt, den Arbeits- bzw. Sozialämtern anzeigen. Eine entsprechende Mitteilung der Justizvollzugsanstalt ist in der Vollzugsgeschäftsordnung nicht vorgesehen. Die Erwägung, eine solche Mitteilung der Anstalt im Vorgriff auf eine geplante, entsprechende gesetzliche Regelung übergangsweise zu praktizieren, wurde nicht realisiert, nachdem die Arbeitsverwaltung es für ausreichend angesehen hatte, die Gefangenen in einem „Merkblatt über Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung der Gefangenen“ auf ihre gesetzliche Mitteilungspflicht hinzuweisen. Nach den Erfahrungen der Justizvollzugspraxis gibt es jedoch nach wie vor Fälle des unberechtigten Leistungsbezugs durch Gefangene. Die Justizvollzugsanstalten sind daher jetzt angewiesen worden, die Arbeits- bzw. Sozialämter über die Inhaftierung von Gefangenen, die ihrer Mitteilungspflicht nicht nachgekommen sind, auch gegen deren Willen zu benachrichtigen. Allerdings werden die Gefangenen zuvor hierauf hingewiesen.

Durch das Gesundheitsreformgesetz ist in das Strafvollzugsgesetz ein neuer § 62a eingefügt worden, der sicherstellen soll, daß Gefangene, die aufgrund eines freien Beschäftigungsverhältnisses krankenversichert sind, die Leistungen der Krankenversicherung in Anspruch nehmen können. Mitteilungen der Anstalten über Freigänger an die Allgemeinen Ortskrankenkassen sind danach entbehrlich.

Unter IX 32.4 war darüber berichtet worden, daß die Anstalten angewiesen worden sind, bei Geldüberweisungen vom Eigengeldkonto des Gefangenen nur Überweisungsträger ohne Anstalts-Aufdruck oder andere die Inhaftierung kenntlich machende Hinweise zu verwenden. Bei einem Besuch in einer Anstalt mußte der Landesbeauftragte feststellen, daß in der Praxis noch immer die alten

Überweisungsträger mit Anstalts-Hinweis verwendet werden. Zur Rechtfertigung wurde angeführt, der Gefangene habe die Wahl, anstelle der kostenfreien Überweisungsträger mit Anstalts-Hinweis die kostenpflichtigen Postanweisungen oder Zahlkarten ohne Hinweis zu benutzen. Neutrale Aufdrucke stießen beim Postgiroamt auf „verwaltungsmäßige Schwierigkeiten“. Das vermag nicht zu überzeugen. Zumindest widerspricht die vorgenannte Praxis dem Wortlaut und dem Sinn der Anweisung des Justizministeriums.

Datenschutzrechtlich bedenklich ist auch die gegenwärtige Handhabung der Ausgabe der laufenden Kontoauszüge (Hausgeld, Eigengeld, Überbrückungsgeld) an die Gefangenen. Die Auszüge werden durch Stationsbedienstete von der Zahlstelle abgeholt und offen an die Gefangenen verteilt. Dies wird damit begründet, daß die Stationsbediensteten Einkaufswünsche der Gefangenen entgegenzunehmen hätten und sich deshalb über ihre Kontenstände informieren müßten. Bei konkreten Einkaufswünschen erfragen jedoch die Bediensteten ohnehin in jedem Einzelfall bei der Zahlstelle den jeweiligen aktuellen Kontostand des oder der Gefangenen, so daß die Einsicht in die laufenden Kontoauszüge nicht erforderlich ist. Solange die Bediensteten nur Botenfunktion wahrnehmen, sollten sie die Kontoauszüge verschlossen übermitteln.

Weitere Eingaben an den Landesbeauftragten betrafen die Erfassung der Daten von Besuchern, die Überwachung des Schriftverkehrs und Auskünfte der Vollzugsbehörden an andere Behörden und an Private. Klare Regelungen sind schon deshalb dringend geboten, um die zum Teil recht großzügige Auskunftspraxis (oft wird mehr mitgeteilt, als überhaupt gefragt wurde) zugunsten der Betroffenen, aber auch der Bediensteten, denen ja ein Verstoß gegen ein Grundrecht angelastet werden könnte, datenschutzgerecht einzuschränken.

Ein Gefangener beschwerte sich beim Landesbeauftragten darüber, daß die Justizvollzugsanstalt in Fällen, in denen er um Sonderausgang zur Wahrnehmung von Terminen vor dem Zivilgericht nachsuchte, trotz Vorlage der Ladung des Gerichts fernmündlich bei Gericht nachfragte, um die Ladung bestätigen zu lassen. Das Justizministerium hielt dies für zulässig, weil in der Vergangenheit andere Strafgefangene mit aufgehobenen Ladungen versucht hätten, in den Genuß zusätzlicher Vollzugslockerungen zu kommen. Um neben den Vollzugsinteressen auch die schutzwürdigen Belange der Strafgefangenen zu wahren, werden die Justizvollzugsanstalten jedoch künftig die Zivilgerichte bitten, wenigstens von einem entsprechenden Vermerk in der Zivilprozeßakte abzusehen.

32.3 „Strafgefangener“ als Berufsbezeichnung

In dem Beschluß eines Amtsgerichts über einen Prozeßkostenhilfeantrag wurde der Beruf des Antragstellers mit „Strafgefangener“ bezeichnet. Da es sich um eine gerichtliche Tätigkeit handelte, die der Kontrolle des Landesbeauftragten gemäß § 20 NDSG entzogen ist (vgl. 3.2), konnte der Vorgang nicht förmlich aufgegriffen werden. Auf eine vom Petenten gleichzeitig eingelegte Dienstaufsichtsbeschwerde hat der Präsident des Landgerichts jedoch entschieden, daß der Richter die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen beeinträchtigt habe, und insoweit eine auf das Prozeßrecht abgestellte Verletzung des Datenschutzes festgestellt.

32.4 Strafgefangene und Untersuchungshäftlinge

Bei einem Anstaltsbesuch fand der Landesbeauftragte in einem mit gläsernen Wänden versehenen Stationszimmer eine „Bestandstafel“ mit den Namen der im Haus einsitzenden Strafgefangenen, aber auch den Namen der im benachbarten Gebäude untergebrachten Untersuchungshäftlinge. Strafgefangene, die zum Postempfang das Stationszimmer betreten oder auch nur am Zimmer vorbeigehen, können ohne weiteres die Namen der Untersuchungshäftlinge lesen. Eine Rechtsgrundlage für diese Datenübermittlung gibt es nicht, wie überhaupt bis heute ein Untersuchungshaftvollzugsgesetz fehlt. Die Untersuchungshaft wird nach einer – nicht nur in datenschutzrechtlicher Hinsicht unzureichenden – Verwaltungsvorschrift vollzogen. Präzise gesetzliche Regelungen könnten unzulässigen Vermengungen der unterschiedlichen Zwecke und Personenkreise in der Strafhaft und der Untersuchungshaft (vgl. auch § 119 StPO) entgegenwirken.

33. Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

In der Überzeugung, daß die gegenwärtige Entwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzrechts staatliche und kirchliche Datenschutzbeauftragte, ungeachtet der eigenständigen Verantwortung der Kirchen für die Einhaltung des Datenschutzes in ihren Gemeinden und Ämtern, vor dieselben Probleme stellt (vgl. IX 33), haben der Landesbeauftragte und die Datenschutzbeauftragten der evangelischen Landeskirchen und der römisch-katholischen Kirche in Niedersachsen den in den Vorjahren begonnenen regelmäßigen Gedankenaustausch in Begegnungen fortgesetzt, denen weitere folgen sollen.

Auch darüber hinaus wurde die Zusammenarbeit verstärkt. So verteilten die Datenschutzbeauftragten der römisch-katholischen Kirche in ihrem Zuständigkeitsbereich die Broschüre des Landesbeauftragten über den „Datenschutz in Schulen“ (vgl. 27.1) und die von ihm herausgegebene Zusammenstellung „Adoption und Adoptionsgeheimnis“ (vgl. 5.4). Ferner unterrichteten die Kirchen den Landesbeauftragten regelmäßig über ihre Maßnahmen zur Verbesserung des kirchlichen Datenschutzes und zur Anpassung des kirchlichen Datenschutzrechts an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, beispielsweise durch eine Ordnung zum Schutz von Patientendaten in katholischen Krankenhäusern in den Diözesen Hildesheim und Osnabrück.

33.1 Kirchliche Veröffentlichung von Jubiläumsdaten

Der Landesbeauftragte hatte unter IX 33.1 auf rechtliche Fragen hingewiesen, die durch die kirchliche Veröffentlichung von Jubiläumsdaten aufgeworfen werden. Nach einer mit dem Katholischen Büro abgestimmten Mitteilung der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen wirken die Kirchen nunmehr über ihre zentralen Fachstellen darauf hin, daß Kirchengemeinden, die in ihren Gemeindebriefen Jubiläumsdaten ihrer Gemeindemitglieder abdrucken, regelmäßig darauf hinweisen, daß die Gemeindemitglieder die Veröffentlichung durch Mitteilung an die Kirchengemeinde unterbinden können. Darüber hinaus holen manche evangelischen Gemeinden bei den Betroffenen deren ausdrückliches Einverständnis ein. Hat ein Bürger beim Meldeamt der Veröffentlichung

seiner Jubiläumsdaten ausdrücklich widersprochen, so wird der Widerspruch auch von den Kirchen beachtet. Das Schaumburg-Lippische Landeskirchenamt hat in diesem Zusammenhang alle Kirchenvorstände darauf hingewiesen, daß die Veröffentlichung von Jubiläumsdaten gegen den Willen der Betroffenen auch schon nach den kirchlichen Rechtsvorschriften unzulässig ist.

33.2 Kirchen und Meldebehörden

Nach übereinstimmender Auffassung des Landesbeauftragten und des Innenministeriums dürfen einem Pfarramt – als Teil einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft – aus dem Melderegister Meldedaten zum Abgleich überlassen werden. Dies folgt aus § 30 des Niedersächsischen Meldegesetzes, wonach die Meldebehörde einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben die dort im einzelnen aufgeführten Daten ihrer Mitglieder und, in beschränktem Umfang, auch die Daten solcher Familienangehöriger übermitteln darf, die nicht derselben oder keiner Religionsgesellschaft angehören. Nach dem Wortlaut des Gesetzes hat das Pfarramt zwar keinen Anspruch auf die Übermittlung, doch läßt dieser sich aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 der Weimarer Reichsverfassung ableiten. Die Meldebehörde kann sich in solchen Fällen im allgemeinen darauf beschränken zu prüfen, ob das anfordernde Pfarramt örtlich zuständig ist und die von ihm genannten Gründe (kirchliche Aufgabenerfüllung) plausibel sind.

Nach den Bischöflichen Generalvikariaten in Hildesheim und Osnabrück verzichtet nun auch das Bischöflich Münstersche Offizialat in Vechta bei der Übermittlung von Daten zur Konfessionszugehörigkeit an die Meldebehörden auf Angaben zum Taufbuch.

34. Ausblick

1990 haben der Bund, Berlin und Hamburg neue Datenschutzgesetze erhalten. Die Novellierung des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes ist seit langem überfällig.

So ist es zu begrüßen, daß die Landesregierung beabsichtigt, als „Grundgesetz für den gesamten Bereich der Informationserhebung und -verarbeitung“ unverzüglich ein „Gesetz zur Sicherung der informationellen Selbstbestimmung“ in den Landtag einzubringen. Schon aus dieser Bezeichnung ist zu entnehmen, daß es sich nicht um eine Neuauflage des NDSG oder eine Kopie des (neuen, vgl. 2) BDSG mit allen Schwächen handeln soll. Die Koalitionsvereinbarung vom 19. Juni 1990 der die neue Landesregierung tragenden Parteien und die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 22. Juni 1990 enthalten klare und verbindliche Aussagen.

Vorgezogen werden soll eine neue Regelung der Stellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz. Der von allen vier Fraktionen des Niedersächsischen Landtages getragene Gesetzentwurf (Landtagsdrucksache 12/486) befindet sich bereits in der Beratung in den zuständigen Ausschüssen. Der Gesetzentwurf macht Ernst mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag, wie ihn das Bundesverfassungsgericht für die Datenschutzbeauftragten formuliert hat und wie er im Ausblick des IX. Tätigkeitsberichts angesprochen worden ist.

Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung befassen sich mit weiteren Vorhaben, die datenschutzrechtlich relevant sind und zu denen teilweise schon seit Jahren detaillierte Vorschläge des Landesbeauftragten vorliegen. Hierzu gehören die Novellierung des Niedersächsischen Schulgesetzes, des Niedersächsischen Krankenhausgesetzes und des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes, die Überprüfung des kommunalen Verfassungsrechts, der Erlaß eines Landesrettungsgesetzes, eines Landesgesetzes über den Gentechnikschutz und eines Krebsregistergesetzes. Priorität kommt – aus der Sicht des Landesbeauftragten – der angekündigten Novellierung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und der Vorlage eines Gesetzes zur Demokratisierung und Verbesserung des öffentlichen Gesundheitsdienstes zu.

In Niedersachsen besteht für den Datenschutz zur Zeit Anlaß zu Optimismus.

Anlage 1

Ansprache des Niedersächsischen Ministers des Innern Gerhard Glogowski anlässlich der Verabschiedung des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten Klaus Tebarth am 28. September 1990
(Auszug)

Der Datenschutz hat eine Jahrhunderte alte Tradition, zugleich seit jeher eine gesellschaftspolitische Funktion, die vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil nur deutlich gemacht, keineswegs „erfunden“ worden ist. Das Arztgeheimnis und das Bankgeheimnis, um nur diese zwei zu nennen – was sind sie anderes als datenschutzrechtliche Regelungen, die es schon Jahrhunderte, ja (was das Arztgeheimnis angeht) schon Jahrtausende vor dem ersten „Datenschutzgesetz“ gegeben hat? Beide sind – auch – Regelungen „zum Schutz personenbezogener Daten vor Mißbrauch“. Damit entsprechen sie dem Ansatz der Datenschutzgesetze der 70er Jahre. Sie untersagen aber darüber hinaus jeden unbefugten Umgang mit persönlichen Informationen, der einen Vertrauensbruch darstellen würde. Datenschutz ist Vertrauensschutz. Vertrauen ist Voraussetzung der Offenbarung des Kranken gegenüber dem Arzt, des Kunden gegenüber der Bank, ohne die es keine erfolgreiche Behandlung, keinen Kredit gibt. Vertrauen ist erst recht Voraussetzung der Offenbarung gegenüber dem Staat, und dies nicht nur, aber besonders, wie es im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts heißt, „unter den modernen Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung“.

Machen wir uns nichts vor: Die moderne, arbeitsteilige Massengesellschaft ist zwingend darauf angewiesen, in immer größerem Umfang und mit immer schnelleren und besseren technischen Hilfsmitteln persönliche Daten zu erheben und zu verarbeiten. Je größer der Informationsbedarf, je perfekter die technischen Hilfsmittel, je undurchsichtiger für den Normalbürger die Formen der Datenerhebung und Datenverarbeitung, um so stärker wird das Mißtrauen wachsen und um so ausgeprägter die Neigung sein, Informationen zu verweigern – mit allen Konsequenzen, die das haben kann, man denke an die Auseinandersetzungen um die Volkszählung von 1983 bzw. 1987. Staat, Gesellschaft, Wirtschaft, Kirchen, Forschung, kurz, alle staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen müssen daher zur Vermeidung schwerer Nachteile heute ein elementares Interesse daran haben, den Menschen das Vertrauen zu geben oder das Vertrauen zurückzugeben, daß ihre Daten nicht mißbraucht werden, aber auch die Datenerhebung und -verarbeitung so transparent zu machen, daß jeder weiß – um einen weiteren klassischen Satz des Volkszählungsurteils zu zitieren –, wer was wann bei welcher Gelegenheit über ihn erfährt und weiß.

Datenschutz hat also als Vertrauensschutz eine enorme staats- und gesellschaftspolitische Funktion. Wohl keine Gesellschaft kam und kommt ganz ohne ihn aus. Ganz sicher aber nicht die Informationsgesellschaft, in der wir leben. Da mögen wirtschaftliche, finanzielle, wissenschaftliche, planerische, politische, soziale, ethische und andere Gründe zusammenkommen. Das Ergebnis lautet immer: Es geht nicht mehr ohne Datenschutz!

Datenschutz ist aber nicht nur eine unabdingbare Voraussetzung für das „Funktionieren“ unseres Staates und unserer Gesellschaft, sondern auch eine unabdingbare Voraussetzung der Menschenwürde und der Freiheit der Bürger dieses Staates und dieser Gesellschaft.

Das Bundesverfassungsgericht hat auch das deutlich gemacht. Die entscheidenden Aussagen kann man in drei Sätzen zusammenfassen:

- Datenschutz ist der Schutz der Würde und Freiheit des Menschen vor jeder Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung – gleichgültig, in welcher Form – seiner persönlichen Daten ohne seine ausdrückliche, in freier informationeller Selbstbestimmung gegebene Einwilligung.
- Fehlt diese Einwilligung, so ist zumindest eine verfassungsgemäß zustandegekommene gesetzliche Befugnisnorm erforderlich, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung klar und für den Betroffenen erkennbar ergeben.

- Jeder Eingriff hat die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Zweckbindung und informationellen Gewaltenteilung zu beachten.

Wir sollten uns erinnern, daß das Volkszählungsurteil keineswegs sofort bedenkenlos akzeptiert worden ist, es vielmehr Einwände, Widerstände und kleinliche Versuche gegeben hat, seine Bedeutung wegzuinterprierten. Daß es aber letzten Endes doch gefruchtet und ungeahnte gesellschaftspolitische und verwaltungsrechtliche Auswirkungen gehabt hat, weil der Boden in jahrelanger, geduldiger Kleinarbeit beackert worden und im Grunde längst fruchtbar war, das ist auch das Verdienst der Datenschutzbeauftragten, und nicht zuletzt Ihr Verdienst, lieber Herr Tebarth.

Auch Datenschutz ist das geduldige Bohren dicker Bretter. Man braucht sich nur das Inhaltsverzeichnis Ihrer Tätigkeitsberichte anzusehen, um zu erkennen, welche Fülle unterschiedlichster Probleme aus unterschiedlichsten Bereichen Sie und Ihre Mitarbeiter zu bewältigen hatten. Schon diese Tatsache, die nicht zu übersehenden Erfolge, und nicht zuletzt die Arbeitsleistung, die dahintersteht, verlangen Dank und Anerkennung. Vor allem aber die Art und Weise, in der Sie diese Leistung vollbracht haben: Als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung, dem Recht verpflichtet, stets mit Augenmaß.

Der Bürger, der sich hilfeschend an Sie wandte, konnte sicher sein, eine fundierte, genau auf sein Problem zugeschnittene Antwort zu erhalten. Wo immer möglich, verbunden mit der Mitteilung, das Problem sei aus der Welt geschafft. Die Verwaltung wiederum konnte sich darauf verlassen, daß von Ihnen keine „Entscheidungen am grünen Tisch“ getroffen, sondern Lösungen gesucht und in der Regel – fast immer im Einvernehmen mit der Verwaltung – auch gefunden wurden, die die praktischen Bedürfnisse des Verwaltungsalltags nicht unberücksichtigt ließen. Es ist immer wieder deutlich geworden, auch im Parlament, daß Sie mit großer Sensibilität und Einfühlungsvermögen, mit Lust zu provozieren, aber auch mit der Bereitschaft zuzuhören, abzuwägen, gestützt auf Ihre lange, umfassende Verwaltungserfahrung, ghandelt haben – dem Bürger ein Mitbürger, dem Beamten ein Kollege.

Lieber Herr Tebarth, Sie haben Pionierarbeit geleistet. Sie wissen besser als wir alle, wie viele datenschutzrechtliche Probleme trotzdem noch auf Lösung warten. Sie können sicher sein: die Landesregierung wird auf Ihre Vorschläge zurückkommen. Sie werden – nun im Ruhestand – verfolgen können, wie die Früchte Ihrer Arbeit reifen. Sie hinterlassen ein gut bestelltes Feld.

In Würdigung Ihrer Verdienste um das Land Niedersachsen, seine Bürger und seine Verwaltung hat der Herr Ministerpräsident Ihnen das Verdienstkreuz 1. Klasse des Niedersächsischen Verdienstordens verliehen.

Anlage 2

**Erwiderung des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten Klaus Tebarth
(Auszug)**

Die hohe Auszeichnung nehme ich nicht als Würdigung meiner eigenen Leistung, sondern als Anerkennung des Stellenwertes entgegen, den der Herr Ministerpräsident, die Landesregierung und Sie, Herr Minister, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Amt des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten einräumen. Deshalb sollten sich auch alle meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geehrt fühlen, denen ich an dieser Stelle für ihre langjährige engagierte und kollegiale Unterstützung zu danken habe; allen voran meinem Vertreter Herrn Scheer, auf den ich mich auch in schwierigen Situationen immer verlassen konnte.

Ich glaube, daß zur Zeit ein Abschnitt niedersächsischer Datenschutzgeschichte zu Ende geht, der von einer ersten Aufbauphase des Amtes aus dem Nichts heraus ebenso geprägt worden ist wie von dem beharrlichen, letztlich wohl erfolgreichen Bemühen, als neue Instanz einen festen Platz im Gefüge der niedersächsischen Verwaltung zu finden. Daß hierbei hartnäckiger Widerstand, lustlose Verweigerungshaltung, Festhalten an alten Zöpfen, gelegentlich sogar tiefsitzender Abscheu vor allem, was mit Datenschutz zu tun hat, zu überwinden waren, wissen die Eingeweihten unter Ihnen.

Wer wie ich mit dem Volkszählungsurteil emphatisch den Beginn einer neuen Zeit, d.h. den datenschutzrechtlichen Durchbruch erwartet hat, muß, wenn er heute, sieben Jahre nach dem Urteil, Bilanz zieht, doch enttäuscht sein. Zwar ist den Regierungen bereits mehrfach durch Obergerichte bescheinigt worden, daß für weite Bereiche der behördlichen Datenverarbeitung verfassungskonforme Rechtsgrundlagen fehlen. Gleichwohl haben auch diese Gerichte die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen über das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gestellt und stets auf das Schlupfloch mit Namen „Übergangsbonus“ verwiesen.

Man muß sich allmählich fragen, wie lange es sich ein rechtsstaatliches Gemeinwesen noch leisten kann oder will, die Beachtung von Grundrechten unter Hinweis auf m.E. fragwürdige Übergangsfristen nicht nur auszusetzen, sondern die elektronische Datenverarbeitung auch noch auszubauen, ohne vorher die verfassungsrechtlich gebotenen Voraussetzungen zu schaffen. Ich will hier auch nicht verschweigen, daß es zahlreiche Versuche gegeben hat, die Arbeit des Landesbeauftragten durch datenschutzunfreundliche Interpretationen von Vorschriften und sonstige überflüssige Erschwernisse zu behindern.

So werde ich im Ruhestand aufmerksam verfolgen, ob das Innenministerium auch künftig darauf bestehen wird, daß nachgeordnete Behörden und Kommunen den „Dienstweg“ einzuhalten haben, wenn sie den Landesbeauftragten vertrauensvoll um Beratung bitten mit der Folge, daß diese Beratung erst erfolgen kann, wenn die in Frage stehenden Anlagen bereits zur Verschrottung anstehen.

Ich möchte dahingestellt sein lassen, ob die künftige Wahl des Landesbeauftragten durch das Parlament den damit offenbar angestrebten Autoritäts- und Effizienzzuwachs bewirken wird. Nicht eintreten wird er jedenfalls dann, wenn mit der Statusveränderung nicht eine Reihe von flankierenden Maßnahmen einhergeht, wie eine bessere Personalausstattung, eine Ausweitung der Kompetenzen und nicht zuletzt eine intensivere parlamentarische Behandlung der Tätigkeitsberichte, zu der sicherlich ein eigener Datenschutz-Ausschuß im Landtag beitragen würde.

Unter den Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern habe ich zu den weniger bekannten gehört, wohl auch deshalb, weil ich mehr auf Kooperation als auf Konfrontation mit den kontrollierten Stellen gesetzt und damit m.E. zumindest ebenso gute Ergebnisse erzielt habe. Zum anderen habe ich mich – und das war möglicherweise nicht immer richtig – mit publikumswirksamer Öffentlichkeitsarbeit zurückgehalten. Auch ich hätte sicherlich in den Medien ein größeres Echo gefunden, wenn ich, wie andere Kollegen,

öffentlich auf besonders abstruse Beispiele überzogenen Perfektionismusses hingewiesen hätte, wie etwa, daß die Polizei – in einem anderen Bundesland – einen dreijährigen Ladendieb oder einen 84jährigen wegen Vorbereitung eines Angriffskrieges in ihren Systemen gespeichert hat. Ich habe auf solche Meldungen verzichtet, weil ich behördlichen Sammeleifer dieser Art nicht im Bereich der Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, sondern mehr in dem des groben Unfugs ansiedele.

Abschiednehmend möchte ich allen Verantwortlichen mit auf den Weg geben, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als einer der tragenden Säulen eines funktionierenden freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens den gebührenden Stellenwert einzuräumen und den Datenschutz nach besten Kräften fortzuentwickeln.

Anlage 3

**Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 22. März 1990 zum Datenschutz im deutsch-deutschen Verhältnis
(Auszug)**

1. Das Engagement der Bevölkerung in der DDR für den Schutz ihrer personenbezogenen Daten, z.B. beim Staatssicherheitsdienst, zeigt, wie elementar die Persönlichkeitsrechte von den Bürgern in der DDR verstanden werden und daß die Bürger das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teil des allgemeinen Selbstbestimmungsrechts wahrnehmen.
2. Der Prozeß der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Einigung führt zu verstärktem grenzüberschreitenden Datenverkehr, z.B. im Sozialrecht, im Melderecht, im Versicherungs- und Kreditrecht. Dies wirft Fragen des Datenschutzes auf. Für die Bundesrepublik gelten das allgemeine Datenschutzrecht und besondere Gesetze wie z.B. das Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen vom 2. Mai 1953 sowie Vereinbarungen. Bei der Verwirklichung technischer Maßnahmen, insbesondere bei dem Ausbau der Telekommunikationsdienste und bei der automatisierten Datenverarbeitung, muß der Datenschutz beachtet werden.
3. Die Konferenz hält es für geboten, daß der Austausch personenbezogener Daten zwischen Behörden und öffentlichen Stellen in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik erst durchgeführt wird, wenn gewährleistet ist, daß nach folgenden Grundsätzen verfahren wird:
 - Die Grundsätze des Übereinkommens des Europarates über den Schutz des Menschen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 sind zu beachten.
 - Die Übermittlung personenbezogener Informationen unterbleibt, soweit Grund zu der Annahme besteht, daß dadurch gegen den Zweck eines Gesetzes der Bundesrepublik Deutschland verstoßen würde oder schutzwürdige Belange der betroffenen Personen beeinträchtigt würden. Die Übermittlung personenbezogener Informationen unterbleibt insbesondere dann, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß die Verwendung der übermittelten Informationen nicht in Einklang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen steht oder dem Betroffenen aus der Verwendung der Informationen erhebliche Nachteile erwachsen, die im Widerspruch zu rechtsstaatlichen Grundsätzen stehen.
 - Dem Betroffenen ist auf Antrag über die zu seiner Person vorhandenen Informationen sowie über den vorgesehenen Verwendungszweck Auskunft zu erteilen. Eine Verpflichtung zur Auskunftserteilung besteht nicht, soweit eine Abwägung ergibt, daß eine Auskunft den Verwendungszweck oder schutzwürdige Interessen Dritter gefährden würde.
 - Die Kontrolle der Datenübermittlung durch unabhängige Datenschutzbeauftragte muß gewährleistet sein.
4. Die Verarbeitung personenbezogener Daten bei den Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik Deutschland muß im Hinblick auf die politischen Veränderungen in der DDR und im übrigen Mittel- und Osteuropa über die bereits getroffenen Maßnahmen hinaus überprüft werden. Diese Notwendigkeit besteht u.a. bei:
 - dem Verfahren der Sicherheitsüberprüfung,
 - der Datenerhebung und Datenübermittlung des Bundesgrenzschutzes anlässlich von Grenzkontrollen an die Nachrichtendienste,
 - der Bereinigung der Datensammlungen der Verfassungsschutzbehörden.

Anlage 4

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder der EG vom 30. August 1989 zum Datenschutz in der Europäischen Gemeinschaft

Die Datenschutzbeauftragten der Länder der Europäischen Gemeinschaft sind der Überzeugung, daß die Existenz und die Aktivitäten der Gemeinschaft einerseits besondere Vorkehrungen des Datenschutzes erforderlich machen, andererseits aber auch verbesserte Möglichkeiten bieten, den Datenschutz über nationale Grenzen hinaus wirksam zu machen.

- Der für Ende 1992 angestrebte EG-Binnenmarkt ist auf den freien Austausch auch von personenbezogenen Informationen gerichtet, etwa in den Bereichen Direktmarketing/ Adressenhandel und Kreditinformation.
- Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft verpflichten in zunehmendem Umfang die Mitgliedsländer zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten, so etwa im Bereich der Landwirtschaftsstatistik, und zur grenzüberschreitenden Datenübermittlung, so beispielsweise im Umwelt-, Gesundheits- und Sozialbereich.
- Einige Länder der Europäischen Gemeinschaft arbeiten an einem Pilot-Projekt für gemeinsame polizeiliche Fahndungsdateien (Schengener Informationssystem) – gewissermaßen als Ersatz für die wegfallenden Kontrollen an den Binnengrenzen.
- Die Einrichtungen der EG selbst führen zunehmend personenbezogene Datenbanken. Diese Einrichtungen unterliegen jedoch keinem Datenschutzgesetz und sind daher nicht an die Grundsätze des Datenschutzes gebunden.

Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, in ihre Planungen für „Europa '92“ die Notwendigkeit eines umfassenden und konsistenten Ansatzes zur Verwirklichung der Grundsätze des Datenschutzes in den Mitgliedsländern und in bezug auf die Aktivitäten der Gemeinschaft selbst einzubeziehen.

Im einzelnen schlägt die Konferenz vor:

- Durch entsprechende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft sollten die Grundsätze der Europaratskonvention 108 für alle Mitgliedsstaaten ebenso wie für die Institutionen der EG selbst verbindlich gemacht werden.
- Es sollte eine unabhängige Datenschutzkontrollinstanz eingerichtet werden. Sie sollte die Einrichtungen der EG in allen Datenschutzfragen beraten, die Verarbeitung personenbezogener Daten innerhalb der Einrichtungen der EG kontrollieren, Eingaben von Betroffenen entgegennehmen und mit den nationalen Datenschutzorganen zusammenarbeiten.

Die Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (die französische Datenschutzkommission) wird gebeten, diese Vorschläge alsbald dem Vorsitzenden des Ministerrats sowie den Präsidenten des Europaparlaments und der EG-Kommission zu unterbreiten und um Unterstützung zu werben.

Anlage 5

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Oktober 1989 zum Datenschutz in der Europäischen Gemeinschaft

Angesichts der für das Jahr 1993 zu erwartenden Errichtung eines Binnenmarktes in der Europäischen Gemeinschaft zählt der grenzüberschreitende Datenaustausch zu den drängenden, ungelösten Problemen des Datenschutzes.

Eine internationale Datenverarbeitung ist nicht nur eine Grundbedingung für eine gemeinschaftsweite privatwirtschaftliche Tätigkeit. Auch für den öffentlichen Bereich gewinnt die Problematik zunehmend an Bedeutung. Der Abbau der Grenzkontrollen in der Europäischen Gemeinschaft und das vor diesem Hintergrund geschlossene „Schengener Übereinkommen“ über die verstärkte informationelle Zusammenarbeit der Polizeibehörden Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und der Benelux-Staaten sind dafür ein signifikantes Beispiel.

Ebenso werden die technischen Voraussetzungen für internationale Datenübermittlungen immer weiter verbessert. Schon 1993 soll europaweit das digitale, dienste-integrierende Kommunikationsnetz (ISDN) zur Verfügung stehen.

In der Europäischen Gemeinschaft wird die Dynamik der wirtschaftlichen Integration die Entwicklung zu einem „informationellen Großraum“ nachhaltig fördern. Dies hat zur Folge, daß die Informationsverarbeitung insbesondere in den Bereichen Umweltschutz, Forschung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherung, Statistik und öffentliche Sicherheit erheblich zunehmen wird.

Die Beratungen der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten im August 1989 in Berlin haben erneut gezeigt, daß die auf supranationaler Ebene vorhandenen Regelungen, wie etwa die Europaratskonvention von 1981, zwar wichtige Prinzipien für einen fairen Datenumgang enthalten, aber keineswegs ausreichen, den etwa in der Bundesrepublik Deutschland oder Frankreich durch das nationale Datenschutzrecht erreichten Stand der Sicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Bürgers zu gewährleisten, abgesehen davon, daß eine Reihe von Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft die Konvention noch nicht ratifiziert hat.

Besonders bedenklich ist die Untätigkeit der EG im Bereich des Datenschutzes. Rechtsakte der EG verpflichten in zunehmendem Umfang die Mitgliedsländer zur Erhebung, Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten, etwa im Bereich der Statistik. Die Telekommunikationspolitik der EG ist auf einen forcierten Ausbau europaweit standardisierter und operierender Telekommunikationsdienste und -netze gerichtet. Zwischen den verschiedenen nationalen Datenschutzrechten der Mitgliedsstaaten bestehen im Hinblick auf Verarbeitungsvoraussetzungen, Rechte der betroffenen Personen und Kontrollmöglichkeiten große Unterschiede.

Die Konferenz bekräftigt daher die auf der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten am 31. August 1989 einmütig erhobenen Forderungen,

- daß bei der Entwicklung und Nutzung grenzüberschreitender Datennetze und Datendienste dem Datenschutz der gleiche Stellenwert zukommen muß, wie der Förderung der technischen Infrastruktur,
- daß die EG ein Gesamtkonzept für die Sicherung des Datenschutzes sowohl in den Mitgliedsländern als auch bei ihren eigenen Aktivitäten entwickeln muß, das insbesondere die Gleichwertigkeit des Schutzniveaus in der gesamten Gemeinschaft herstellt, und
- daß auf der EG-Ebene eine unabhängige Datenschutzinstanz einzurichten ist, die die Institution der Gemeinschaft in allen Datenschutzfragen berät, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EG-Gremien überwacht, Eingaben von Bürgern entgegennimmt und mit den nationalen Datenschutzorganen zusammenarbeitet.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten erklärt ihre ausdrückliche Bereitschaft, ihre Kenntnisse und Erfahrungen bei der Realisierung dieser Maßnahmen einzubringen. Ansprechpartner sind dabei zum einen die Organe der Gemeinschaft, insbesondere das Europäische Parlament, zum anderen die an der Willensbildung der EG beteiligten deutschen Behörden des Bundes und der Länder.

Anlage 6

Entschließung der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 31. August 1989 zu ISDN

Die gegenwärtige nationale und internationale Entwicklung der Telekommunikation ist gekennzeichnet durch die Einführung dienste-integrierender, digitalisierter Netze (ISDN). Sie sind die Träger vielfältiger Dienste.

Diese Entwicklung führt dazu, daß sowohl die Netzträger als auch die Diensteanbieter erheblich mehr personenbezogene Daten verarbeiten, als dies bei bisherigen Netzen der Fall war. Das verlangt nationale und internationale Vorkehrungen zum Schutz personenbezogener Daten.

Die Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten ist der Auffassung, daß angesichts dieser Entwicklung erhebliche Anstrengungen erforderlich sind. Insbesondere darf der Datenschutz nicht als Hindernis für die Entwicklung des internationalen Informationsmarktes angesehen werden. Er stellt im Gegenteil eine notwendige Ergänzung der technischen Entwicklung dar, die für die Akzeptanz der neuen Telekommunikationstechnologien unerlässlich ist, möglicherweise sogar ein Element, das diese Entwicklung beschleunigt.

Bei offenen Netzen muß der Datenschutz von folgenden Grundsätzen ausgehen:

- Abrechnungsdaten dürfen nur, und nur solange, gespeichert werden, als dies zur Erstellung der Rechnungen und zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlich ist. Detaillierte Abrechnungen dürfen ausschließlich solchen Teilnehmern zur Verfügung gestellt werden, die sie anfordern. Eine Vereinfachung der Tarifsysteme käme dem Datenschutz entgegen.
- Für bestimmte Telekommunikationsdienste (Telefon, Kabelfernsehen mit Rückkanal, Datenübermittlungsdienste, Autobahngebühreneinzug usw.) müssen anonyme Zahlungsmöglichkeiten geschaffen werden. Ungeachtet etwaiger Abrechnungsschwierigkeiten macht es der Mehrzweckcharakter der Netze erforderlich, daß anonymen Zugang technisch möglich sein muß.
- Verbindungsdaten sind unverzüglich zu löschen. Andere Daten dürfen nur dann gespeichert werden, wenn dies zur Abwicklung des Dienstes erforderlich ist.
- Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, um zu gewährleisten, daß solche Teilnehmer, die in Teilnehmerverzeichnisse aufgenommen werden wollen, nicht zum Objekt unerwünschter kommerzieller Werbung werden. Das Recht zur kostenfreien Löschung in Teilnehmerverzeichnissen sollte angestrebt werden. Daten, die im Interesse der Erreichbarkeit der Teilnehmer gesammelt und gespeichert worden sind, dürfen nicht zur Erstellung von Teilnehmerprofilen benutzt werden, die eine Verhaltenskontrolle erlauben.
- Datensicherungsmaßnahmen, insbesondere gegen unbefugten Zugang, Manipulation und Teilnahme, und ferner solche zur Identifizierung des Urhebers einer Übermittlung, müssen – bei annehmbaren Kosten – den höchstmöglichen technischen Standards entsprechen.
- Sowohl national als auch international sind angemessene Kontrollinstitutionen zu schaffen.
- In lokalen Netzen und bei Telekommunikations-Endgeräten muß der Datenschutz bereits in den Phasen der Standardisierung und der Genehmigung berücksichtigt werden.

Folgende Einzelheiten der Dienste erfordern besondere Aufmerksamkeit:

- Sowohl der Anrufende wie der Angerufene muß die Identität des Anrufenden unterdrücken können. Mißbrauch muß durch Vorkehrungen im Netz verhindert werden.
- Fernsprecheinrichtungen müssen so gestaltet werden, daß ohne Kenntnis der betroffenen Seiten weder mitgehört noch aufgezeichnet werden kann.
- Der Zugang zu Anrufbeantwortern, Voice- und Mailbox-Systemen muß ausreichend gesichert sein.

Anlage 7

Entschließung der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 31. August 1989 zur Telekommunikation

Die Telekommunikation befindet sich weltweit in einer raschen Entwicklung. Über internationale Datennetze werden in wachsendem Umfang auch personenbezogene Daten transferiert, etwa im Zusammenhang mit der Verwendung von Kreditkarten, bei Reise-Buchungs-Systemen und innerhalb multinationaler Unternehmen. Die Nutzung dieser Technologie kann bedeutende Vorteile mit sich bringen. Aber zugleich wird es schwieriger, die Rechte derer zu schützen, deren persönliche Daten rund um die Welt übermittelt werden.

Der Europarat, die OECD, die Vereinten Nationen und weitere internationale Organisationen haben Empfehlungen und Leitlinien zum Datenschutz verabschiedet. Sie enthalten einen gemeinsamen Bestand von Grundsätzen für eine faire Praxis, wie sie etwa in der Konvention des Europarats (Konvention No. 108) und in den OECD-Leitlinien zum Ausdruck kommen. Sie bezwecken den Schutz der Privatheit des Einzelnen.

Bisher haben sich acht Staaten durch Beitritt zur Konvention des Europarats international verpflichtet, einen bestimmten Datenschutzstandard einzuhalten. Die Datenschutz-Kontrollinstanzen dieser Länder haben in gewissem Umfang die Befugnis, den grenzüberschreitenden Datenfluß zu kontrollieren, wenn dies zum Schutz einzelner nötig ist. Bei dieser Kontrolle ergeben sich allerdings schwerwiegende praktische Probleme. Datenübermittlung ins Ausland bedeutet deshalb für den Einzelnen in der Mehrzahl der Fälle, daß er nicht mehr die Gewißheit haben kann, daß die Grundsätze, die in nationalen Gesetzen und in den verschiedenen internationalen Übereinkommen festgelegt sind, auf seine Daten angewandt werden. Zum Beispiel kann es dann keine Garantie geben, daß die Daten auf dem neuesten Stand und genau sind und nur für bestimmte Zwecke verwendet werden. Der Einzelne kann auch sein Recht, einen Datenschutzbeauftragten anzurufen, nicht wahrnehmen.

Das Problem eines wirksamen internationalen Datenschutzes läßt sich nur durch gleichwertige gesetzliche Sicherungen in den übermittelnden und empfangenden Ländern lösen. Diese Lösung wird auch von den oben genannten Empfehlungen und Leitlinien vorgezeichnet.

Nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten muß bei der Entwicklung und Nutzung internationaler Datendienste dem Datenschutz die gleiche Priorität gegeben werden wie der Förderung der Datenverarbeitung und der Telekommunikation. Sie empfehlen deshalb:

- Die Regierungen sollten sowohl einzeln als auch im Rahmen internationaler Organisationen darauf hinarbeiten, daß sobald wie möglich gleichwertige gesetzliche Sicherungen geschaffen werden.
- Wer personenbezogene Daten über die Grenzen vermittelt, muß den Schutz beim Empfänger prüfen, damit die Beachtung der Rechte der Betroffenen tatsächlich sichergestellt wird.

Das Ziel dieser Maßnahmen muß sein:

- Die Datenschutzgrundsätze der Konvention 108 und der OECD-Leitlinien werden unabhängig von einer grenzüberschreitenden Übermittlung gewährleistet;
- international operierende Datenverarbeitungssysteme müssen so aufgebaut sein, daß der Einzelne ohne unzumutbare Schwierigkeiten seine Datenschutzrechte wahrnehmen kann;

- Berichtigungen, Aktualisierungen und Löschungen von Daten müssen auch im Ausland nachvollzogen werden, wenn die Daten zuvor dorthin übermittelt worden sind;
- die durch den internationalen Datenaustausch erhöhten Gefahren für das Recht des Einzelnen, über die Verwendung seiner Daten zu bestimmen, müssen durch internationale Zusammenarbeit der Datenschutzbeauftragten ausgeglichen werden.

Anlage 8

Entschließung der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 19. September 1990 zu Problemen öffentlicher Telekommunikationsnetze und des Kabelfernsehens

Nachdem die Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten in ihrer Entschließung vom 31. August 1989 allgemeine Grundsätze zu dienste-integrierenden digitalen Netzen (ISDN) aufgestellt hat, begrüßt sie den zweiten Bericht der Arbeitsgruppe „Telekommunikation und Medien“, der zeigt, daß diese Grundsätze konkretisiert und auf der technischen Ebene garantiert werden sollten. Diese Grundsätze sind auf jede Form der Telekommunikation einschließlich analoger Formen und bestimmter Formen massenmedialer Kommunikation (insbesondere Kabelfernsehen) anzuwenden. Öffentliche und private Netzbetreiber sollten diese Prinzipien ebenso verwirklichen wie Anbieter von Telekommunikationsdiensten.

I.

Teilnehmerverzeichnisse

Verzeichnisse von Teilnehmern an Telekommunikationsdiensten sind inzwischen weltweit die wichtigsten öffentlich verfügbaren personenbezogenen Dateien. Die Konferenz stellt mit Sorge fest, wie schwierig es ist, die Nutzung dieser Daten weltweit zu kontrollieren. Die Risiken nehmen durch den Verkauf der Teilnehmerverzeichnisse auf elektronischen Datenträgern zu.

Personenbezogene Daten, die von Netzbetreibern erhoben und gespeichert werden, müssen dem Zweck entsprechen, dem Betroffenen einen Telekommunikationsdienst zur Verfügung zu stellen und ihm den Zugang zum Netz zu ermöglichen; die Daten müssen für diesen Zweck erheblich sein und dürfen nicht darüber hinausgehen.

Ein Teilnehmerverzeichnis sollte nur solche personenbezogenen Daten enthalten, die unbedingt zur hinreichend sicheren Identifikation bestimmter Teilnehmer erforderlich sind. Die Teilnehmer haben auch das Recht, einen Hinweis auf ihr Geschlecht auszuschließen. Andererseits schließt dies die Veröffentlichung zusätzlicher Daten auf Wunsch des Teilnehmers nicht aus.

Teilnehmer haben das Recht, gebührenfrei und ohne Begründung den Eintrag ihrer Daten in ein Teilnehmerverzeichnis auszuschließen.

Bei der Erhebung von Bestandsdaten sollte der Netzbetreiber den Betroffenen vollständig darüber aufklären, ob er zur Aufnahme seiner Daten in ein Teilnehmerverzeichnis unabhängig von der Form der Veröffentlichung verpflichtet ist oder nicht.

Bestandsdaten, die einen Mitbenutzer des Endgerätes betreffen, dürfen nur mit dessen Zustimmung in ein Teilnehmerverzeichnis aufgenommen werden.

Die Weitergabe von Bestandsdaten durch einen Netzbetreiber an Dritte zu Werbezwecken darf nur mit der freiwilligen und informierten Zustimmung des Betroffenen erfolgen, es sei denn, dieser hat nach innerstaatlichem Recht die Möglichkeit, der Weitergabe zu widersprechen.

Bestandsdaten von Teilnehmern, die einen Eintrag in das Teilnehmerverzeichnis ausgeschlossen oder sich entschieden haben, ihren Namen nicht für Werbezwecke nutzen zu lassen, sollten in keinem Fall an Dritte weitergegeben werden.

Besondere Aufmerksamkeit muß der höchsten räumlichen Ebene gewidmet werden, auf der dem Verzeichnis Teilnehmerdaten entnommen werden können.

Die Konferenz betrachtet mit Sorge die wachsenden Gefahren der telefonischen Direktwerbung und wird diese Probleme eingehender untersuchen.

II.

Anzeige der vom Anrufer benutzten Rufnummer

Die Einführung einer Einrichtung, die die Anzeige der Nummer des vom Anrufer benutzten Anschlusses am Endgerät des angerufenen Teilnehmers vor der Herstellung der Verbindung ermöglicht, wirft ernste Fragen des Schutzes der Privatsphäre auf.

Es ist wichtig, den Schutz der Privatsphäre des einzelnen Teilnehmers – der anrufenden und der angerufenen Person – mit den Erfordernissen der Kommunikationsfreiheit in Einklang zu bringen. Dies wird durch die Beachtung der folgenden Grundsätze erreicht:

Der Anrufer muß die Möglichkeit haben, durch eine einfache technische Vorrichtung im Einzelfall zu entscheiden, ob er seine Rufnummer anzeigen lassen will oder nicht, auf die Gefahr hin, daß sein Anruf von der angerufenen Person nicht entgegengenommen wird.

Dieses Verfahren zur Unterdrückung der Rufnummernanzeige muß für den Teilnehmer gebührenfrei sein.

Bei der Anwendung dieser Grundsätze sollen die folgenden Maßnahmen getroffen werden:

Teilnehmer müssen das Recht haben, gebührenfrei in das Teilnehmerverzeichnis einen Hinweis darauf aufnehmen zu lassen, daß sie kein Verfahren zur Anzeige der vom Anrufer benutzten Rufnummer anwenden.

Es ist notwendig, die Offenbarung übermittelter Informationen über den Anrufer an Dritte einzuschränken.

Ausnahmsweise darf die Unterdrückung der Rufnummernanzeige entsprechend dem innerstaatlichen Recht außer Kraft gesetzt werden, wenn Personen über Notruf die Feuerwehr oder den Notarzt anrufen.

Der Netzbetreiber kann die Unterdrückung der Rufnummernanzeige auch außer Kraft setzen, um auf Antrag der angerufenen Person den Urheber belästigender Anrufe festzustellen.

Diese Grundsätze sollen bei der Abwicklung internationaler Telefongespräche in gleicher Weise beachtet werden.

III.

Mobilfunk

Netzbetreiber, die ein Mobilfunknetz betreiben und anbieten, sollten Teilnehmer über die Sicherheitsrisiken informieren, die normalerweise – insbesondere bei fehlender Verschlüsselung der übermittelten Nachrichten – mit der Benutzung eines Mobilfunknetzes verbunden sind. Der Betreiber sollte dem Teilnehmer vor allem empfehlen, das Mobilfunknetz nicht zur Übermittlung vertraulicher Nachrichten zu benutzen, solange Probleme der Datensicherheit bestehen.

Netzbetreiber sollten verpflichtet sein, den Teilnehmern am Mobilfunknetz wirksame Verschlüsselungsverfahren anzubieten.

Wirksame technische Vorkehrungen sollen getroffen werden, um den unbefugten Netzzugang über mobile Endgeräte zu verhindern.

Die Speicherung von Verbindungsdaten muß strikt auf den kurzen Zeitraum des Verbindungsaufbaus zwischen Teilnehmer und Netz beschränkt werden. Das Tarifsysteem soll so gestaltet werden, daß die Orte, an denen Mobiltelefone benutzt worden sind, nicht Teil der Abrechnungsdaten sind. Besondere Beachtung verdient die Frage, inwieweit die Speicherung der vollständigen Rufnummer der angerufenen Person für Abrechnungszwecke notwendig ist.

IV.

Gebührenabrechnung

Inwieweit die Speicherung der vollständigen Nummer des angerufenen Teilnehmers für Zwecke der Gebührenabrechnung im allgemeinen erforderlich ist, sollte noch näher untersucht werden.

V.

Kabelfernsehen

Die Speicherung individueller Zuschauerprofile durch Kabelfernsehgesellschaften, die einzeln abrufbare („pay per view“) Programme anbieten, ist ein Eingriff in die Privatsphäre des Kunden.

Deshalb sollten Kabelfernsehgesellschaften „pay per view“-Programme nur dann anbieten, wenn die Kunden eine praktikable und wirtschaftliche Möglichkeit (z.B. im voraus bezahlte Karten oder Decoder) haben, die Programme zu empfangen, ohne daß zuschauerbezogene Informationen gespeichert werden.

Messungen der Schbeteiligung und Tantiemen dürfen nicht auf der Grundlage zuschauerbezogener Daten berechnet werden.

Die Konferenz befürchtet, daß in naher Zukunft im Bereich des Kabelfernsehens zahlreiche Datenschutzprobleme entstehen werden, und wird die Entwicklung deshalb eingehend überwachen.

Anlage 9

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 5. April 1989 zu den Änderungen des Gesetzes zu Art. 10 des Grundgesetzes und der Strafprozeßordnung im Rahmen der Poststrukturreform

Der im Rahmen der Ausschußberatungen zur Poststrukturreform aus den Reihen des Bundestages eingebrachte Entwurf zur Änderung des Gesetzes zu Art. 10 GG (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses) soll die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst u.a. dazu ermächtigen, den Fernmeldeverkehr zu überwachen und aufzuzeichnen. Bisher war den Diensten nach dem Gesetz zu Art. 10 GG nur gestattet, „den Fernschreibverkehr mitzulesen, den Fernmeldeverkehr abzuhören und auf Tonträger aufzunehmen. Auch die Überwachungsvorschriften der Strafprozeßordnung (§§ 100 a, 100 b) sollen entsprechend verändert werden.

Während in der Vergangenheit neben dem Briefverkehr nur Telefongespräche und Fernschreiben kontrolliert und ausgewertet werden durften, soll dies nach dem Entwurf in Zukunft für den gesamten Fernmeldeverkehr (z.B. Btx, Temex, Telefax, Datei-Dienste, ISDN) zulässig sein. Daraus ließe sich ableiten, daß auch Abrechnungs-, Verbindungs- und Nutzungsdaten sowie im Rahmen elektronischer Dienste gespeicherte Inhaltsdaten (z.B. bei Mailboxen, Btx usw.) kontrolliert werden dürfen. Damit würde jedenfalls für den Bereich der Strafprozeßordnung auch eine rückwirkende Kontrolle legalisiert. Nicht auszuschließen ist außerdem, daß Dienstbetreiber dazu verpflichtet werden, für Überwachungszwecke in größerem Umfang Daten zu speichern, als für ihre betrieblichen Belange erforderlich und zulässig ist.

Die Datenschutzbeauftragten sind deshalb der Auffassung, daß derart weitgehende Eingriffe in Grundrechte einer gründlichen Prüfung durch alle Beteiligten bedürfen. Deshalb sollten im Rahmen der vom Bundestag als dringlich angesehenen Poststrukturreform das Gesetz zu Art. 10 GG und die Strafprozeßordnung nur insoweit geändert werden, als dies in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den geplanten ordnungspolitischen Änderungen der Telekommunikation steht. In Betracht käme insofern lediglich die Einbeziehung der Betreiber privater Telekommunikationsdienste in die Regelungen, die bislang nur für die Post gelten.

Anlage 10

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 5. April 1989 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts

Die Konferenz begrüßt, daß ein Entwurf zur Regelung des Datenschutzes im Strafverfahrensrecht vorgelegt worden ist und daß darin für die besonderen Ermittlungs- und Fahndungsmethoden eigenständige Befugnisnormen vorgesehen sind sowie Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten und zur Akteneinsicht in die Strafprozeßordnung aufgenommen werden sollen.

Die im Entwurf vorgesehenen Datenschutzregelungen sind an den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Normenklarheit zu messen. Weil im Bereich der Grundrechtsausübung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst zu treffen sind, ist die gesamte Informationsverarbeitung wegen ihres Eingriffscharakters in der Strafprozeßordnung präzise und umfassend gesetzlich zu regeln.

Der vorliegende Entwurf entspricht den sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergebenden Anforderungen noch nicht; er ist im übrigen unvollständig. Die Konferenz hebt deshalb unter gleichzeitiger Bezugnahme auf ihren Beschluß vom November 1986 folgende Kritikpunkte hervor:

1. Zu den Regelungen über die Ermittlungs- und Fahndungsmethoden

- Die Erhebung und Weiterverarbeitung personenbezogener Daten durch Strafverfolgungsorgane greift empfindlich in das Persönlichkeitsrecht der Bürger ein. Um so wichtiger ist es, nach dem Grad der Betroffenheit im Gesetz Abstufungen vorzunehmen. Zwischen dem Beschuldigten, dem Verdächtigen, dem von Vorfeldermittlungen Betroffenen und dem erkennbar nicht Verdächtigen (z.B. Geschädigten, Zeugen) sollte daher unterschieden werden. Vor allem die Regelungen über „Kontakt- und Begleitpersonen“, „andere Personen“ und „Dritte“ werden dem nicht gerecht.
- Es muß klargestellt werden, daß die Ermittlungsgeneralklausel keine Eingriffe gestattet, die in ihrer Eingriffstiefe den besonders geregelten gleichkommen. So wären z.B. die Voraussetzungen des Einsatzes von V-Leuten besonders zu regeln. Auch weiterentwickelte „besondere Fahndungs- und Ermittlungsmethoden“ dürfen nicht auf die Ermittlungsgeneralklausel gestützt werden. In die Strafprozeßordnung sind Verfahrensregelungen aufzunehmen, die eine Information etwa der zuständigen Parlamentsausschüsse über die beabsichtigte Anwendung vorsehen. Vor dem Einsatz qualitativ neuer Methoden müssen auf jeden Fall gesetzliche Regelungen geschaffen werden.
- Der Entwurf betont zu Recht, daß bei jeder einzelnen Ermittlungs- und Datenverarbeitungsmaßnahme der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Dies muß bereits in einzelnen Befugnisnormen zum Ausdruck kommen. Die bislang vorgesehenen Straftatenkataloge sind mit dem Ziel einer Einschränkung zu überprüfen; die bloße Anknüpfung an den Begriff der „Straftat mit erheblicher Bedeutung“ ohne weitere Differenzierung reicht nicht aus.
- Die Anordnung von Ermittlungs- und Fahndungsmethoden, die besonders stark in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen, ist dem Richter vorzubehalten. Gleiches gilt, wenn mit solchen besonderen Methoden erhobene Daten für andere Strafverfahren oder für andere – polizeiliche – Zwecke verwendet werden sollen.

- Wegen der Tiefe der Eingriffe bei besonderen Ermittlungs- und Fahndungsmethoden darf der Richtervorbehalt – von besonderen Eilfällen abgesehen – nicht durch Entscheidungen der Staatsanwaltschaft oder der Polizei ersetzt werden. Soweit ausnahmsweise die Staatsanwaltschaft oder die Polizei eine Anordnung treffen muß, dürfen erlangte Daten nicht weiter verwendet werden, wenn die richterliche Bestätigung ausbleibt; erhobene Daten sind zu löschen.
- Die Verwendung von durch besondere Ermittlungs- oder Fahndungsmethoden erlangten Daten für polizeiliche Zwecke muß neben dem Richtervorbehalt voraussetzen, daß das Polizeirecht vergleichbare Eingriffe gestattet oder daß die Daten zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben erforderlich sind.

2. Zu den besonderen Regelungen über die Datenverarbeitung

Regelungen über die Datenverarbeitung im Strafverfahren setzen eine Gesamtkonzeption über die Informationsverarbeitung bei den Strafverfolgungsbehörden voraus. Notwendig sind insbesondere klare Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei.

Der vorliegende Entwurf läßt den hierzu notwendigen Konsens jedoch nicht erkennen.

- Der Gesetzgeber sollte möglichst genau regeln, welche Arten von Daten für „Zwecke des Strafverfahrens“, für Zwecke anderer Strafverfahren oder für die Aufklärung künftiger Straftaten in automatisierten Dateien landes- oder bundesweit zur Verfügung stehen sollen und in welchem Verhältnis hierzu das Bundeszentralregister steht.
- Der Gesetzgeber muß, auch um Doppelspeicherungen zwischen staatsanwaltlichen und polizeilichen Informationssystemen zu vermeiden, eindeutig festlegen, wem die Entscheidungsbefugnis über die bei der Strafverfolgung angefallenen Daten zusteht und für welche Zwecke sie verwendet werden dürfen.
- Daten, die für bloße Tätigkeitsnachweise gespeichert werden (Vorgangsverwaltung), dürfen für andere Zwecke nicht verwendet werden und müssen nach kurzen Fristen gelöscht werden.
- Die vorgesehene Speicherung von Daten über Personen, die „bei einer künftigen Strafverfolgung als Zeugen in Betracht kommen“ oder die „Opfer einer Straftat werden könnten“, gibt zu Bedenken Anlaß, weil das Anlegen von Dateien über besondere Personengruppen wie z.B. Prostituierte, Homosexuelle und ausländische Gastwirte als erlaubt angesehen werden könnte.
- Die Datenspeicherung über Personen, die mangels hinreichenden Tatverdachts freigesprochen worden sind oder bei denen das Ermittlungsverfahren eingestellt oder die Anklage nicht zugelassen worden ist, darf nur unter engeren Voraussetzungen erfolgen.

3. Zur Akteneinsicht

Strafakten sind wegen ihres teilweise sehr sensiblen Inhalts geheimzuhalten. Sie dürfen deshalb auch anderen öffentlichen Stellen nur unter engeren Voraussetzungen zugänglich sein. Nicht am Strafverfahren beteiligte Personen dürfen auch über Rechtsanwälte allenfalls in besonderen Ausnahmefällen Einsicht oder Auskunft aus Strafakten erhalten.

4. Fehlende Regelungen

Regelungsbedürftig sind außerdem vor allem:

- die engere Festlegung der Zulässigkeit erkennungsdienstlicher Behandlungen und der Voraussetzungen für den Fahndungsabgleich sowie die weitere Verwendung der dabei gewonnenen Daten,
- die Verbesserung des Schutzes der Persönlichkeitsrechte bei der Erhebung persönlicher Daten von Angeklagten und Zeugen im Strafverfahren,
- der allenfalls begrenzte Einsatz der Genomanalyse im Strafverfahren.

Anlage 11

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 27. Juni 1990 zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat schwerwiegende datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Ausweitung der polizeilichen Ermittlungsbefugnisse in der Strafprozeßordnung, wie sie mit dem vom Bundesrat vorgelegten Gesetzentwurf zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität beabsichtigt ist.

Erstmals werden in die Strafprozeßordnung Regelungen zur Rasterfahndung, zum Einsatz verdeckter Ermittler sowie von Wanzen und Richtmikrofonen und heimlichen Film- und Fotoaufnahmen eingefügt.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten verkennt nicht, daß bestimmte Erscheinungsformen von Kriminalität im Interesse des Schutzes der Bürger besondere Ermittlungsmethoden erforderlich machen können. Der vorgelegte Entwurf regelt jedoch nicht nur neue Eingriffsbefugnisse zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und sonstiger organisierter Kriminalität – die im übrigen nicht definiert wird –, sondern soll tief in die Privatsphäre der Bürger eingreifende Fahndungs- und Ermittlungsmethoden in das Strafverfahrensrecht allgemein einführen.

Gegen den vorliegenden Entwurf bestehen insbesondere folgende datenschutzrechtliche Bedenken:

- Die vorgesehenen Eingriffsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden werden an den konturenlosen Begriff „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ geknüpft. Damit dürfte nach der Begründung des Gesetzentwurfs in der Praxis allenfalls die Kleinkriminalität ausscheiden. So soll z.B. auch die Rasterfahndung für eine Vielzahl von Delikten außerhalb organisierter Kriminalität zugelassen werden. Dies erscheint besonders bedenklich, weil gerade diese Form der Fahndung unbescholtene Bürger in großer Zahl unvermeidlich mit einbezieht und sie in der Folge Ziel weiterer Ermittlungen werden können.
- Tief in die Privatsphäre eindringende Ermittlungsmethoden werden nicht hinreichend präzisiert und sind größtenteils unverhältnismäßig: So dürfen ohne Wissen des Betroffenen zur Aufklärung jeder Straftat – sogar in Wohnungen hinein – „Lichtbilder und Bildaufzeichnungen“ aufgenommen sowie „besondere Sichthilfen“ eingesetzt werden.
- Maßnahmen wie Einsatz von Peilsendern, Richtmikrofonen, Wanzen und sonstiger Überwachungstechniken können sich auch gegen dritte unverdächtige Personen richten, wenn „aufgrund bestimmter Tatsachen“ anzunehmen ist, „daß sie mit dem Täter in Verbindung stehen oder eine solche Verbindung hergestellt wird“. Es bleibt völlig offen, wie das Tatbestandsmerkmal der „Verbindung“ eingegrenzt werden soll. Foto- und Filmaufnahmen von Unbeteiligten sind bereits zulässig, wenn sie für Ermittlungen „geeignet“ sind. Damit kann kein Bürger vorhersehen, ob und wann er hiervon betroffen sein kann. Ohne Kenntnis der gegen ihn gerichteten Eingriffe kann er im Regelfall nicht einmal Rechtsschutz erlangen.
- Die Möglichkeiten der Telefonüberwachung werden über das vertretbare Maß hinaus ausgeweitet.
- Bedenken richten sich ferner dagegen, bei besonderen Ermittlungsmaßnahmen auf die vorherige richterliche Kontrolle zu verzichten und durch Eilkompetenzen die Entscheidung der diese Maßnahmen selbst durchführenden Polizei zu übertragen. Nicht einmal die nachträgliche richterliche Kontrolle ist in jedem Fall zwingend vorgesehen.

Im Gegensatz zu den erweiterten Befugnissen der Strafverfolgungsbehörden sind Regelungen zum Schutz oder im Interesse der Betroffenen nur unzureichend vorgesehen. Die mit besonderen Ermittlungsmethoden für besondere Strafverfolgungszwecke erhobenen Daten dürfen für zu weitgehende andere Zwecke verwendet werden. So sind z.B. die Begriffe „Zwecke der staatsanwaltschaftlichen Vorgangsverwaltung“ und „Zwecke der Rechtspflege“ zu unbestimmt. Es fehlen weiterhin ausreichende Bestimmungen zum Auskunftsrecht des Betroffenen und zur Löschung.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß dieser Entwurf selbst hinter den datenschutzrechtlichen Ansätzen, wie sie etwa noch im Entwurf des Strafverfahrensänderungsgesetzes 1989 enthalten waren, zurückbleibt.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten fordert den Deutschen Bundestag auf, diese Vorschläge des Gesetzentwurfs abzulehnen und die unterbrochenen Arbeiten an der umfassenden datenschutzrechtlichen Novellierung der Strafprozeßordnung, die dringend geboten ist, wieder aufzunehmen. Hierzu haben die Datenschutzbeauftragten wiederholt konkrete Vorschläge vorgelegt .

Anlage 12

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4. Oktober 1990 zur Stärkung des Schutzes des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie des nichtöffentlich gesprochenen Wortes

Wegen der dynamischen technischen Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation ist es dringlich, das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gegen neue Gefährdungen zu schützen. Den Risiken für das Recht auf unbeobachtete Kommunikation muß rechtzeitig begegnet werden:

- Die Einführung von ISDN macht es möglich, daß auch nach Beendigung von Telefongesprächen über einen bestimmten Zeitraum gespeichert wird, wer wann mit wem wie lange telefoniert hat.
- Der zunehmende Einsatz von Funkdiensten im Telekommunikationsverkehr (z.B. mobile Telefone, Satellitenkommunikation) ist mit der Speicherung von noch mehr Daten über die Telefonverbindungen verbunden und erleichtert die Möglichkeit des Abhörens und Aufzeichnens der Gesprächsinhalte.
- Zunehmend stehen Abhöranlagen zur Verfügung, mit denen aus der Masse der geführten Telefongespräche bestimmte Telefonate gezielt herausgegriffen, aufgezeichnet und nach bestimmten Gesichtspunkten ausgewertet und gespeichert werden können.

Das Grundgesetz läßt Einschränkungen des Fernmeldegeheimnisses unter gewissen Voraussetzungen auf gesetzlicher Grundlage zu. In den vergangenen Jahren hat der Gesetzgeber diese Eingriffsmöglichkeiten mehrmals erweitert und hierbei alle Telekommunikationsdienste (wie z.B. Telefax und Btx) einbezogen. Zudem hat die Rechtsprechung den Anwendungsbereich extensiv ausgelegt. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich,

- die gesetzlichen Regelungen präziser und enger zu fassen,
- bei Entwicklung, Auswahl und Einsatz von Telekommunikationstechniken darauf zu achten, daß bei deren Betrieb die Speicherung personenbezogener Daten nach Dauer und Umfang auf das wirklich Notwendige beschränkt wird,
- erlaubte Eingriffe in das Grundrecht nach Artikel 10 auf das unerläßliche Maß zu beschränken und eine strenge Zweckbindung der dabei gewonnenen Daten sicherzustellen,
- eine wirksame Kontrolle solcher Eingriffe durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten.

Neben die Ausweitung der Möglichkeit der Überwachung der Telekommunikation treten zunehmend weitere Techniken der heimlichen Datenerhebung (z.B. durch Videoaufnahmen, Abhörgeräte, Richtmikrofone), durch die das Recht auf ungestörte Kommunikation auch außerhalb des Fernmeldebereiches gefährdet ist.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder erwartet, daß der Gesetzgeber diesen Gefährdungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung seine Aufmerksamkeit zuwendet. Sie unterstützt in diesem Zusammenhang die Einwände der Bundesregierung in deren Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesrates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Die Datenschutzbeauftragten sehen in der Stärkung des Schutzes des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie des nicht-öffentlich gesprochenen Wortes einen Schwerpunkt ihrer weiteren Arbeit.

Anlage 13

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Oktober 1989 zum Entwurf eines Schengener Zusatzübereinkommens über den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen

1. Am 14. Juni 1985 unterzeichneten die Regierungen Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und der Beneluxstaaten in Schengen/Luxemburg ein Abkommen über den schrittweisen Abbau der Grenzen zwischen ihren Ländern. Dabei knüpften sie den Wegfall der Grenzkontrollen an eine Reihe von Maßnahmen, die die befürchteten Sicherheitsdefizite ausgleichen sollen. Die Maßnahmen sollen in einem Zusatzübereinkommen festgehalten werden. Hierzu gehört die Errichtung eines gemeinsamen automatisierten Informationssystems für den Bereich der Fahndung (Schengener Informationssystem – SIS). Dieses System dient vor allem der Ausschreibung zur Festnahme und zur Zurückweisung an der Grenze, der verdeckten Registrierung und der Ermittlung des Aufenthalts von Zeugen im Strafverfahren. Überdies sollen der Informationsaustausch zum Zwecke der Bekämpfung bestimmter Formen der Kriminalität verstärkt, die ausländer- und asylrechtlichen Entscheidungen vereinheitlicht und ein gemeinsames Verfahren für intensivierete Kontrollen an den Außengrenzen festgelegt werden.
2. Die Vertragsstaaten verpflichten sich in dem Entwurf zum Zusatzübereinkommen, Datenschutzvorschriften für das Schengener Informationssystem entsprechend den Grundsätzen der Datenschutzkonvention des Europarats und der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedsstaaten über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich als Mindeststandard zu erlassen. Die Konferenz begrüßt dies und stellt zugleich fest, daß nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen auch die in der Erklärung der Datenschutzorgane Frankreichs, Luxemburgs und der Bundesrepublik Deutschland vom 16. März 1989 enthaltenen Forderungen in wesentlichen Bereichen erfüllt werden sollen. Der Vertragsentwurf sieht für das Schengener Informationssystem vor: Auskunfts-, Berichtigungs- und Klagerechte für die Betroffenen; Kontrollorgane auf nationaler und internationaler Ebene; eine Zweckbindung der Daten. Diese Elemente müssen Bestandteile des Zusatzübereinkommens bleiben, bedürfen aber noch der Verbesserung und Ergänzung, damit sich durch den grenzüberschreitenden Datenaustausch keine gravierenden Verschlechterungen für den Datenschutz ergeben.
 - 2.1 Die Datenschutzbeauftragten fordern für das SIS insbesondere die
 - Festlegung der Voraussetzungen, nach denen unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit (zum Beispiel nach der Schwere der Straftaten) Informationen aus dem nationalen in den internationalen Fahndungsbestand übernommen werden sollen,
 - Festlegung, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die verschiedenen Inlandsbehörden auf die Daten zugreifen dürfen,
 - konkrete Beschreibung der Voraussetzungen, unter denen verdeckte Registrierungen erlaubt werden sollen (Straftatenkatalog),
 - präzisere Beschreibung der Kriterien, nach denen Zweckdurchbrechungen zur Verhütung einer Straftat mit erheblicher Bedeutung sowie aus schwerwiegenden Gründen der Staatssicherheit erlaubt werden sollen, und
 - Aufnahme einer Verpflichtung, Zweckänderungen zu Kontrollzwecken zu dokumentieren.
 - 2.2 Die Regelungen über den Datenschutz – insbesondere die Rechte der Betroffenen und die Datenschutzkontrolle – müssen auf die im Zusatzübereinkommen vorgesehene konventionelle Verarbeitung personenbezogener Daten ausgedehnt werden. Dies gilt vor allem für den Informationsaustausch in den Bereichen des Ausländerrechts und des Asylverfahrens.

3. Der Entwurf des Zusatzübereinkommens enthält eine pauschale Verpflichtung der Vertragspartner, daß ihre nationalen Sicherheitsdienste sich untereinander unter Berücksichtigung des nationalen Rechts und nach Maßgabe ihrer jeweiligen Zuständigkeit bei der Abwehr von Nachteilen für die Staatssicherheit Hilfe leisten.

Die Datenschutzbeauftragten weisen vorsorglich darauf hin, daß eine solche Bestimmung nach deutschem Verfassungsrecht keine tragfähige Grundlage für einen umfassenden Datenaustausch der Geheimdienste darstellt.

4. Der Vertragsentwurf verpflichtet jeden Vertragsstaat, Ausländer aus dritten Staaten an der Grenze zurückzuweisen, wenn ein anderer Vertragsstaat ihn „zur Einreiseverweigerung“ ausgeschrieben hat. Es ist nicht vorgesehen, daß der vollziehende Staat die Gründe der Ausschreibung zur Kenntnis nimmt und rechtlich überprüft. Die Datenschutzbeauftragten fordern die verbindliche Festlegung der sachlichen Voraussetzungen solcher Ausschreibungen und die Ermöglichung einer Überprüfung.
5. Die Datenschutzbeauftragten machen darauf aufmerksam, daß das Zusatzübereinkommen den deutschen Gesetzgeber nicht von der dringenden Notwendigkeit enthebt, vor Inkrafttreten des Zusatzübereinkommens für die polizeiliche Datenverarbeitung verfassungskonforme Rechtsgrundlagen zu schaffen.
6. Bevor die einzelnen Vertragsstaaten ihre im Entwurf des Zusatzübereinkommens vorgesehene Verpflichtung, spezielle nationale Regelungen für das Erheben und Nutzen von Daten zu erlassen, nicht erfüllt haben, dürfen Daten an diese Staaten auf der Grundlage des Zusatzübereinkommens nicht übermittelt werden.

Anlage 14

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 5. April 1989 zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

Die Konferenz nimmt bei Stimmenthaltung des Bayerischen Datenschutzbeauftragten zum Stand der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes wie folgt Stellung:

1. Die Datenschutzbeauftragten begrüßen die Beschlüsse des Bundesrates zur Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes. Sie sehen darin eine Bestätigung ihrer bisher dazu vertretenen Meinung und erinnern an ihre Beschlüsse vom 14. März 1986 und vom 6. Juni 1988.
2. Die Datenschutzbeauftragten betonen nochmals die Notwendigkeit,
 - die Datenerhebung im Bundesdatenschutzgesetz zu regeln;
 - die Verarbeitung personenbezogener Daten in Akten in das Bundesdatenschutzgesetz einzubeziehen;
 - die lückenlose Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten zu gewährleisten;
 - im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, ungeachtet aller erforderlichen Differenzierungen, einen gleichwertigen Datenschutz sicherzustellen.
3. Die Datenschutzbeauftragten weisen schließlich mit Nachdruck darauf hin, daß eine Verabschiedung des Regierungsentwurfs ohne die gebotene Nachbesserung, aber auch eine weitere Verzögerung des Gesetzgebungsvorhabens die Gefahr einer Rechtszersplitterung verstärken würde, die sich schon jetzt deutlich abzeichnet.

Anlage 15

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 22. März 1990 zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes und des Bundesverfassungsschutzgesetzes

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßt (gegen die Stimme Bayerns) die mit den am 13. März 1990 vorgelegten Vorschlägen der Koalitionsfraktionen verbundene Absicht, die längst fällige Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes und des Bundesverfassungsschutzgesetzes noch rechtzeitig vor dem Ende der Legislaturperiode zu verabschieden.

Die Vorschläge zum Bundesdatenschutzgesetz beseitigen eine Reihe von Schwächen des Regierungsentwurfes. Hervorzuheben ist insoweit,

- daß nunmehr für den öffentlichen Bereich die Verarbeitung personenbezogener Daten in Akten und die Datenerhebung durch öffentliche Stellen in den Geltungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes einbezogen werden,
- daß künftig der Bundesbeauftragte für den Datenschutz durch das Parlament gewählt werden soll,
- daß der Betroffene bei Ablehnung der Auskunftserteilung darauf hingewiesen wird, daß er sich an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz wenden kann.

Demgegenüber weisen auch die Vorschläge noch Schwächen und Defizite auf. Dazu gehören u.a.:

- Die unzureichende Kontrollbefugnis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz bei der Datenverarbeitung in Akten,
- ein Widerspruchsvorbehalt für die Betroffenen gegen eine Kontrolle ihrer Daten durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, der systematische Prüfungen gefährdet und deshalb entbehrlich ist, weil es für die Datenschutzbeauftragten schon immer selbstverständlich war, die Daten von Betroffenen nicht gegen deren erklärten Willen in Kontrollen einzubeziehen,
- die verfassungswidrige Erstreckung des Widerspruchsvorbehaltes in der Neufassung auf die Landesbeauftragten für den Datenschutz,
- das Fehlen eines gesonderten Gesetzesvorbehaltes für die Einrichtung von Direktzugriffsverfahren in besonders sensiblen Bereichen,
- der zu weite Katalog erlaubter Zweckänderungen und die unzureichende Unterrichtung des Betroffenen über die Zweckänderung.

Im Bereich der Datenverarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen verschlechtern einzelne vorgeschlagene Regelungen die Rechte der Betroffenen im Vergleich zum geltenden Gesetz, etwa bei der Übermittlung von Daten an den Adressenhandel. Sie bleiben im übrigen weit hinter den Vorschlägen für den öffentlichen Bereich zurück. Weder die Verarbeitung in Akten noch die Datenerhebung werden einbezogen. Auch die höchst unzureichenden Kontrollbefugnisse der Datenschutzaufsichtsbehörden sind nicht wesentlich verbessert worden.

Schließlich erinnern die Datenschutzbeauftragten an frühere Forderungen nach bereichsspezifischen Regelungen für die Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten sowie von Regelungen für den Kredit- und Versicherungsbereich.

Zu den Vorschlägen der Koalition für das Bundesverfassungsschutzgesetz stellen die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder fest:

Die Vorschläge bringen gegenüber dem Vorentwurf der Bundesregierung Verbesserungen. Dies gilt insbesondere für

- den Schutz des in Wohnungen nicht-öffentlich gesprochenen Wortes vor heimlichem Mithören und Aufzeichnen,
- die Einschränkung der Speicherung von Daten über Minderjährige,
- die konkretisierenden und einschränkenden Regelungen für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel,
- die präzise Definition der „Bestrebungen“ gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung,
- die Anknüpfung der Sammlung und Verarbeitung von Daten an das Vorliegen tatsächlicher Voraussetzungen.

Hingegen sind u.a. folgende datenschutzrechtliche Anforderungen noch nicht erfüllt:

- Die Befugnisse zur Datenverarbeitung müssen differenziert den unterschiedlichen Aufgaben zugeordnet werden.
- Die Datenspeicherung ist nicht so präzise geregelt, daß der Bürger dem Gesetz entnehmen kann, unter welchen in seiner Person liegenden Voraussetzungen der Verfassungsschutz über ihn Daten speichern darf.
- Die Zweckbindung der Daten innerhalb des Verfassungsschutzes ist nicht gewährleistet.
- Das Auskunftsrecht des Bürgers auch gegenüber den Verfassungsschutzbehörden wird zwar nunmehr erstmals anerkannt. Die vorgeschlagene Regelung schränkt aber den Auskunftsanspruch zu sehr ein. So wird dem Bürger eine Pflicht zur Begründung seines Auskunftsersuchens auferlegt, während die Ablehnung der Auskunft unter keinen Umständen begründet werden muß.
- Die vorgesehenen Regelungen zur Sicherheitsüberprüfung ersetzen nicht eine bereichsspezifische, präzise Rechtsgrundlage in einem Geheimschutzgesetz für das Überprüfungsverfahren.

Die Datenschutzbeauftragten gehen davon aus und halten es für notwendig, daß die bestehenden Mängel der Gesetzentwürfe in den anstehenden Parlamentsberatungen behoben und ihre Anregungen aufgegriffen werden.

Anlage 16

Entscheidung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4. Oktober 1990 zur Neuregelung des Melderechtsrahmengesetzes

Der dem Deutschen Bundestag vorliegende Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes hält weiter an der Hotel- und Krankenhausmeldepflicht fest. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz hat erhebliche Bedenken, ob dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung dieser Frage zusteht. In jedem Fall ist zu bedenken:

Zweck der allgemeinen Meldepflicht ist es, die Identität der Einwohner und deren Wohnungen festzustellen und diese Basisinformation für die Bewältigung einer Vielzahl von Verwaltungsaufgaben zur Verfügung zu stellen. Bei einem kurzfristigen Aufenthalt in einem Hotel oder Krankenhaus entfällt dieser Zweck. Lediglich die Polizei hat ein Interesse an der Feststellung dieser Tatsachen. Schon deshalb paßt die Hotel- und Krankenhausmeldepflicht nicht in die Systematik des Melderechts, es handelt sich vielmehr um materielles Polizeirecht.

Polizeiliche Datenverarbeitung setzt voraus, daß Gefahren abgewendet oder Straftaten verfolgt bzw. verhütet werden sollen. Hotelgäste und Krankenhauspatienten können jedoch nicht schlechthin als Gefahrenquellen oder (potentielle) Straftäter angesehen werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, daß es sich im Regelfall um Bürger handelt, die ein Recht darauf haben, von polizeilichen Ermittlungen unbehelligt zu bleiben.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz ist darüber hinaus der Auffassung, daß den Bürgern in allen Meldegesetzen ein Widerspruchsrecht gegen die Weitergabe ihrer Daten an politische Parteien und Wählergruppen zum Zwecke der Wahlwerbung eingeräumt werden muß.

(Verabschiedet gegen die Stimme Bayerns, mit Ausnahme des letzten Absatzes)

Anlage 17

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Oktober 1989 über Genomanalyse und informationelle Selbstbestimmung

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat den Abschlußbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ (Drucksache 10/6775) zum Anlaß genommen, die Risiken für die informationelle Selbstbestimmung jedes Betroffenen abzuwägen gegenüber den Chancen, die die Genomanalyse bringt. Durch die Offenlegung genetischer Daten eines Menschen kann dieser in seinem Persönlichkeitsrecht und sonstigen schutzwürdigen Belangen nachhaltig beeinträchtigt werden. Informationen aus dem Kernbereich der Privatsphäre, die dem Betroffenen selbst bisher unbekannt waren, können ihn zu einem an sich ungewollten Verhalten in seiner Lebens- und Berufsgestaltung veranlassen; ihre Kenntnis kann zu einer psychischen und sozialen Zwangslage für den Betroffenen führen. Wegen der genetischen Bedingtheit solcher Informationen können sich daher auch entsprechende Auswirkungen auf dritte Personen, insbesondere die Familie, ergeben. Das Bekanntwerden solcher Informationen kann den Betroffenen in seinem sozialen Umfeld diskriminieren mit der möglichen Folge gesellschaftlicher Ausgrenzung.

Um den besonderen Risiken bei der Anwendung der Genomanalyse zu begegnen, bedarf es der gesetzlichen Absicherung folgender Grundsätze:

1. Die Genomanalyse darf grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis nach umfassender Aufklärung der Betroffenen vorgenommen werden; ausgenommen sind Straf- und Abstammungsverfahren.
2. Die jederzeit widerrufliche Einwilligung muß sich auch auf die weitere Verwendung der genetischen Informationen erstrecken. Im Falle eines Widerrufs sind die gewonnenen Informationen zu löschen oder an den Betroffenen herauszugeben.
3. Jede Genomanalyse muß zweckorientiert vorgenommen werden. Es ist diejenige genomanalytische Methode zu wählen, die keine oder die geringste Menge an Überschußinformationen bringt. Überschußinformationen sind unverzüglich zu vernichten.
4. Es ist zu prüfen, inwieweit genomanalytische Untersuchungsmethoden einer staatlichen Zulassung bedürfen. Für DNA-Sonden ist dies jedenfalls zu bejahen.
5. Die Genomanalyse im gerichtlichen Verfahren muß auf die reine Identitätsfeststellung beschränkt werden; es dürfen keine genomanalytischen Methoden angewandt werden, die Überschußinformationen zur Person liefern. Die Nutzung der Genomanalyse im Strafverfahren setzt eine normenklare gesetzliche Ermächtigung voraus. Präzise Regelungen müssen u.a. sicherstellen, daß genomanalytische Befunde einer strengen Zweckbindung unterworfen werden.
6. Im Arbeitsverhältnis sind die Anordnung von Genomanalysen oder die Verwendung ihrer Ergebnisse grundsätzlich zu verbieten. Ausnahmen bedürfen der gesetzlichen Regelung. Eine bloße Einwilligung des Arbeitnehmers ist wegen der faktischen Zwangssituation, der er im Arbeitsleben häufig unterliegt, nicht ausreichend.
7. Genomanalysen im Versicherungswesen sind grundsätzlich nicht erforderlich und mit dem Prinzip der Versicherungen, Risiken abzudecken und nicht auszuschließen, unvereinbar. Dies sollte durch eine Klarstellung im Versicherungsvertragsgesetz deutlich gemacht werden.

8. Im Rahmen der pränatalen Diagnostik dürfen nur Informationen über das Vorhandensein oder Fehlen von Erbanlagen erhoben werden, bei denen eine Schädigung heilbar ist oder die zu einer so schwerwiegenden Gesundheitsschädigung des Kindes führen würden, daß ein Schwangerschaftsabbruch straffrei bliebe.

Reihenuntersuchungen an Neugeborenen dürfen sich nur auf solche Erbkrankheiten erstrecken, die bei frühzeitiger Erkennung eines genetischen Defekts geheilt oder zumindest spürbar therapeutisch begleitet werden können.

Die Eltern müssen nach umfassender fachkundiger Beratung in voller Freiheit über die Anwendung genomanalytischer Methoden entscheiden können. Jegliche Beeinflussung, insbesondere jeder individuelle und gesellschaftliche Druck, muß vermieden werden.

Die informationelle Selbstbestimmung Dritter, zu der auch das Recht auf Nichtwissen gehört, muß berücksichtigt werden.

Die Konferenz versteht ihre Stellungnahme als Beitrag zur Diskussion mit allen Institutionen, die an den Fragen der Genomanalyse arbeiten. Sie legt Wert darauf, den Dialog mit der Wissenschaft fortzusetzen und dabei neue wissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen.

Anlage 18

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4. Oktober 1990 zur Erarbeitung von Krebsregistergesetzen in Bund oder Ländern

1. Die Datenschutzbeauftragten haben schon in ihren Entschließungen vom 14. Dezember 1981 und 27. April 1982 zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Errichtung und Führung bevölkerungsbezogener epidemiologischer Krebsregister Stellung genommen. Wenn sich der Gesetzgeber zugunsten solcher Register, deren Nutzen auch unter Medizinern nicht unumstritten ist, entscheiden sollte, entspricht es dem gesetzlichen Auftrag der Datenschutzbeauftragten, darauf zu achten, daß die Errichtung und Führung solcher Register in einer Weise geschieht, die auf das Persönlichkeitsrecht der Krebskranken in größtmöglichem Umfang Rücksicht nimmt.
2. Würde den Ärzten die Befugnis eingeräumt, ihre Krebskranken in jedem Fall ohne deren Einwilligung mit Namen an ein solches Register zu melden, würde dies einen äußerst schwerwiegenden Eingriff in deren durch Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG geschütztes Persönlichkeitsrecht darstellen, eine weitere Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht zur Folge haben und damit das Arzt-/Patientenverhältnis erheblich belasten. Die Krebskranken würden ohne ihre Einwilligung zentral in einem Register gespeichert werden, und zwar so, daß die registerführende Stelle feststellen kann, welche Personen an Krebs erkrankt und zum Register gemeldet worden sind.

Die Datenschutzbeauftragten sind deshalb der Auffassung, daß die Einrichtung eines Krebsregisters auf einer solchen Grundlage (Melderechtsmodell) nicht in Betracht kommt. Sie sind nach wie vor der Meinung, daß Krebsregister nur mit Einwilligung der Patienten oder auf anonymer Basis geführt werden können. Für beides gibt es bereits Modelle (Einwilligungsmodell und dezentrales Verschlüsselungsmodell). Die Datenschutzbeauftragten sehen in diesen Modellen gangbare Wege zur Führung bevölkerungsbezogener Krebsregister, die auch noch fortentwickelt werden können.

3. Sollten weitere Modelle, die das Persönlichkeitsrecht der Krebskranken in gleicher Weise wahren, weiterentwickelt werden, sind die Datenschutzbeauftragten selbstverständlich bereit, auch sie in Erwägung zu ziehen.

Anlage 19

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 5. April 1989 zum Entwurf eines Renten-Reform-Gesetzes 1992

Die Rentenversicherung erfaßt den weit überwiegenden Teil der Bevölkerung mit Daten über das Einkommen sowie über familiäre und gesundheitliche Verhältnisse. Sowohl Pflichtmitglieder als auch freiwillig Versicherte haben nur einen sehr begrenzten Einfluß auf die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe ihrer Daten. Dies führt zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Der Zwang zur Angabe personenbezogener Daten im Rahmen des Versicherungsverhältnisses setzt voraus, daß der Gesetzgeber den Verwendungszweck sowie Art und Umfang der erforderlichen Daten präzise bestimmt. Die Verwendung der Daten ist grundsätzlich auf den gesetzlich bestimmten Zweck zu begrenzen. Bei Anwendung dieser Grundsätze sind zur Verbesserung des Datenschutzes Änderungen oder Ergänzungen des Rentenreformgesetzes notwendig. Dies gilt insbesondere in folgenden Punkten:

1. Für die Erhebung, Verarbeitung und Offenbarung von Versichertendaten, insbesondere von Gesundheitsdaten, bedarf es konkreter Befugnisnormen, die auf die verschiedenen Aufgaben der Rentenversicherungsträger abstellen.
2. Um die zweckgebundene Verwendung der Versichertendaten sicherzustellen, müssen auch die Aufgaben der Rentenversicherung normenklar und übersichtlich im Gesetz dargestellt werden.
3. In das Gesetz sollten Regelungen über Aufbewahrungs- und Lösungsfristen aufgenommen werden.
4. Im Gesetz ist klarzustellen,
 - welche versicherungserheblichen Daten im Versicherungskonto gespeichert werden dürfen;
 - welche Stellen am sog. Rentenauskunftsverfahren teilnehmen und worüber Auskünfte erteilt werden;
 - welche Aufgaben der Deutschen Bundespost im Zusammenhang mit der Rentenversicherung obliegen und welche Datenübermittlungen zwischen Rentenversicherungsträgern, Bundespost und anderen Beteiligten erfolgen;
 - welche Daten in der Zentraldatei bei der Dienststelle der Rentenversicherungsträger (VDR) geführt werden und wer auf diese Daten Zugriff hat.
5. Um für die eigenen Mitarbeiter der Rentenversicherungsträger den Sozial- und Personaldatenschutz zu gewährleisten, sollte die organisatorische und personelle Trennung der Sachbearbeitung von der Personaldatenverarbeitung vorgeschrieben werden.
6. Eine eindeutige Klarstellung der Rechtsaufsicht und der Datenschutzkontrolle über die Datenstelle der Rentenversicherungsträger ist erforderlich.

Anlage 20

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. Oktober 1989 zum Entwurf einer EG-Statistikverordnung

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat den Entwurf einer Verordnung des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften vorgelegt.

Diese Verordnung darf nicht hinter dem datenschutzrechtlichen Standard der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik Deutschland zurückbleiben.

Die nationalen Statistikämter sollen nach dem Vorschlag der EG-Kommission die Befugnis erhalten, vertrauliche statistische Daten dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften auch dann zu übermitteln, wenn sie einen Personenbezug aufweisen. Es ist nicht auszuschließen, daß auf nationaler Ebene kurzfristig für bestimmte statistische Zwecke vorgehaltene personenbezogene Datenbestände (z.B. noch nicht anonymisierte Daten aus dem Mikrozensus) durch das Statistische Amt der EG abgerufen werden. Deshalb muß in der EG-Verordnung festgelegt werden, daß die Übermittlung personenbezogener Einzelangaben nur ausnahmsweise durch einen weiteren Rechtsakt der EG für bestimmte statistische Zwecke (z.B. für die Produktions-, Industrie- und Außenhandelsstatistik) zugelassen werden darf und daß eine möglichst frühzeitige Anonymisierung stattfindet sowie notwendige organisatorisch-technische Maßnahmen der Datensicherung getroffen werden.

Die unabhängige Datenschutzkontrolle auf Gemeinschaftsebene ist bisher nicht gewährleistet. Der geplante Beratende Ausschuß kann diese Kontrolle nicht ersetzen.

Im Gemeinschaftsrecht sind bisher für die Verletzung des Statistikheimnisses keine ausreichenden Sanktionen vorgesehen. Nicht einmal alle Mitgliedsstaaten stellen einen derartigen Verstoß unter Strafe.

Die Teilnehmer der 11. Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten in Berlin haben am 30. April 1989 diesen Fragenkreis diskutiert und sind übereingekommen, sich auf nationaler und internationaler Ebene für eine stärkere Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange im Verordnungsentwurf einzusetzen.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten appelliert daher an die Bundesregierung und den Ministerrat, vor einer Verabschiedung des Verordnungsentwurfs die aufgezeigten Mängel zu beseitigen, damit den Persönlichkeitsrechten der Gemeinschaftsbürger auch bei der ständig zunehmenden Zahl europäischer Statistiken und bei der für 1990 in den meisten anderen EG-Mitgliedsstaaten vorgesehenen Volkszählung Rechnung getragen wird.

Anlage 21

Stellungnahme des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten vom Juli 1989 zur Neuordnung des Personalaktenrechts (Auszug)

I.

Begrüßt wird die Absicht der Bundesregierung, noch in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestags auf der Grundlage des Berichts der interministeriellen Arbeitsgruppe zur strukturellen Fortentwicklung des Personalaktenrechts im öffentlichen Dienst durch eine Änderung und Ergänzung des Bundesbeamtengesetzes, die Leitbildfunktion für weitere anstehende Gesetzesänderungen hat, das Personalaktenrecht auf neue gesetzliche Grundlagen zu stellen.

Zwar handelt es sich hierbei nur um einen Teilaspekt der Problematik. Die Feststellung der interministeriellen Arbeitsgruppe, die Entwicklung habe einen Punkt erreicht, an welchem der Umgang mit dem Recht für alle Beteiligten zu immer größeren Schwierigkeiten führe und an dem rechtstaatlich vorrangige Ziele wie Rechtsklarheit und Rechtssicherheit auf Dauer verloren zu gehen drohten, gilt nicht nur für das Personalaktenrecht. Sie gilt – zumindest aus datenschutzrechtlicher Sicht – für das gesamte Recht des öffentlichen Dienstes, darüber hinaus auch für den Arbeitnehmerdatenschutz schlechthin.

Gleichwohl ist anzuerkennen, daß eine datenschutzgerechte Novellierung des Personalaktenrechts ein erster wichtiger Schritt in die gebotene Richtung wäre.

II.

Die Zielsetzung des Bundesministeriums des Innern, mit dem Gesetz zur Neuordnung des Personalaktenrechts nicht „punktuelle Korrekturen“, sondern auf der Grundlage einer „umfassenden Gesamtschau ... zukunftsorientierte Regelungen zu schaffen“, kann aus datenschutzrechtlicher Sicht nur gutgeheißen werden. Die „zukunftsorientierten Regelungen“ dürfen sich allerdings nicht darin erschöpfen, die Verarbeitung personenbezogener Beamtendaten mittels „neuer Technologien“ nunmehr spezialgesetzlich zu sanktionieren. Auch die „Gesamtschau“ bleibt lückenhaft, wenn die erheblichen Konsequenzen kaum erkannt, geschweige denn gezogen werden, die sich aus der Rechtsprechung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch und gerade für die gesetzliche Neuordnung des Personalaktenrechts ergeben. Anknüpfungspunkt jeder Novellierung hat nicht der „materielle, mit dem Einsichtsrecht korrespondierende Personalaktenbegriff so, wie er sich als Ergebnis umfangreicher Judikatur und rechtswissenschaftlicher Diskussion darstellt“ zu sein (Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe S. 2), sondern die Achtung und der Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Dies schließt die „Verhinderung einer mißbräuchlichen und unangemessenen Verwendung von Daten“ (Bericht 5. 6) durchaus ein, geht aber erheblich darüber hinaus.

Da dieser Punkt von ausschlaggebender Bedeutung für die Beurteilung des Gesetzentwurfs ist und Auswirkungen auf zahlreiche Einzelfragen hat, soll näher auf ihn eingegangen werden:

1. Das „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“ (OVG Lüneburg 13 OVG B 1864/87; OVG Münster 1 B 426/88) gewährleistet die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfG 1 BvR 209/83). Hieraus folgt, daß die Erhebung, Speicherung und sonstige Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Staat – unabhängig davon,

ob in Dateien oder Akten (BVerfG 1 BvL 49/86) – nur dann zulässig ist, wenn sie aufgrund einer verfassungsgemäß zustande gekommenen gesetzlichen Befugnisnorm erfolgt, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen des Grundrechts klar und für den Betroffenen erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (BVerfG 2 BvR 522/87). Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dieser mit Verfassungsrang ausgestattete Grundsatz folgt bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur soweit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (BVerfG 1 BvR 209/83).

2. Vorstehendes gilt auch im „besonderen Gewaltverhältnis“ (Sonderstatusverhältnis), das keine eigene implizite Grundrechtsschranke darstellt (BVerfG 2 BvR 41/71). Der Beamte „steht zwar in einem freiwillig übernommenen Dienst- und Treueverhältnis zu seinem Dienstherrn und ist deshalb mit besonderen, über die allgemeinen Bürgerpflichten hinausgehenden Pflichten dem Staat gegenüber belastet. Zugleich ist er jedoch Bürger, der seine Grundrechte gegenüber dem Staat, mithin auch gegenüber seinem Dienstherrn, geltend machen kann. Dieser Konflikt zwischen der Garantie der individuellen Freiheit und der Garantie eines für die Erhaltung dieser Freiheit unentbehrlichen Staatsapparates muß bei der Wahrnehmung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, wie bei anderen Grundrechten auch, in der Weise gelöst werden, daß nur solche Grundrechtsbeschränkungen zulässig sind, die durch Sinn und Zweck des konkreten Dienst- und Treueverhältnisses des Beamten gefordert werden“ (OVG Münster 1 A 2877/84).
3. Weder der Schutz öffentlicher Interessen noch der Sinn und Zweck des beamtenrechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses, ja nicht einmal „die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Personalaktenwesens“ (Ziffer 2 der Begründung zum Gesetzentwurf) erfordert es, daß über jeden Beamten eine als „Personalakte“ bezeichnete (manuelle oder automatisierte) Sammlung auch solcher Daten angelegt wird, die „die persönlichen Verhältnisse des Beamten zum maßgeblichen Bezugspunkt haben“ (Ziffer 4 der Begründung zum Gesetzentwurf), also z.B. Ehescheidungsurteile, um – entsprechend einem vom Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung zum Dogma verhärteten Grundsatz – „ein möglichst vollständiges Bild von der Persönlichkeit des Beamten zu ergeben“ (BVerwG 6 C 30.72).

Die Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit sind mit der Würde des Menschen unvereinbar (BVerfG 1 BvR 209/83). Einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums des Inhalts, daß für Beamte etwas anderes gilt, gibt es nicht. Eine gesetzliche Regelung, die – dem Bundesverwaltungsgericht folgend – die Verdattung der persönlichen Verhältnisse und der Persönlichkeit jedes einzelnen Beamten mittels seiner Personalakte verlangt oder gestattet oder auch nur nicht verhindert, wäre weder erforderlich noch verhältnismäßig noch mit dem unmittelbar aus der Verfassung wirkenden (BVerfG 1 BvR 962/87) Anspruch des Beamten auf Achtung seines informationellen Persönlichkeitsrechts vereinbar und daher verfassungswidrig.

4. Auch von den „persönlichen Verhältnissen“ und der „Persönlichkeit“ des Beamten abgesehen, ist der Grundsatz der Lückenlosigkeit und Vollständigkeit der Personalakte mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung jedenfalls in der Ausprägung, die er aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in der Praxis gefunden hat, schwerlich vereinbar. Zum Selbstzweck erhoben, führt er zu einer Dokumentation sämtlicher Ein-, Aus- und Vorgänge eines Beamtenlebens, die einem Archivar im Sinne der „historischen Richtigkeit“ (BVerwG 6 C 43.76) wohl anstehen mag, zum „Schutz öffentlicher Interessen“ oder „nach Sinn und Zweck des beamtenrechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses“ aber weder geboten noch erforderlich ist und im übrigen den von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder mit Recht geforderten Bemühungen um eine Verringerung des Personalaktenbestands entgegenwirkt.

Beispielhaft hierfür mag die Entscheidung einer Dienststelle stehen, die nach dem Freispruch eines Beamten in zweiter und dritter Instanz die Anklageschrift sowie die drei ergangenen Urteile mit der Begründung zur Personalakte nahm, dies sei durch den Grundsatz der Vollständigkeit der Personalakte geboten und nur so könne dokumentiert werden, aus welchem Grund gegen den Beamten nicht disziplinarrechtlich vorgegangen worden sei. Auf diese Weise wird auf Kosten des Persönlichkeitsrechts des Betroffenen ein zwar „lückenloses“, aber widersprüchliches, im Ergebnis zwiespältiges oder sogar falsches Bild festgehalten. So auch, wenn eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung eine streitige Beurteilung für gegenstandslos erklärt und daraufhin eine neue Beurteilung erstellt wird, nach dem Grundsatz der „Vollständigkeit der Personalakte“ jedoch der gesamte Vorgang einschließlich der ersten, unzutreffenden Beurteilung zur Personalakte genommen wird. Zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Dienststelle ist dies gewiß nicht erforderlich.

5. Die Achtung vor dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (und vor der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) verlangt, daß sich die gesetzliche Neuregelung des Personalaktenrechts unter deutlicher Abwendung von solchen überholten, aus verfassungsrechtlicher und datenschutzrechtlicher Sicht nicht länger hinnehmbaren Grundsätzen ausschließlich daran orientiert, welche Informationen in einem konkreten Zusammenhang mit dem konkreten Beamtenverhältnis stehen, d.h. die Rechtsstellung, die dienstliche Eignung, Verwendung oder Tätigkeit des Beamten betreffen sowie zur Begründung, Durchführung und Abwicklung des Dienstverhältnisses, insoweit also zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung des Dienstherrn erforderlich sind und folglich zur Personalakte genommen werden müssen und dürfen.

III.

Es ist nicht zu verkennen, daß der Gesetzentwurf den vorstehenden Erwägungen nähersteht, als manche Anregung der interministeriellen Arbeitsgruppe. So wird begrüßt, daß die Forderungen der Arbeitsgruppe zur „Vollständigkeit“ der Personalakte („die Personalakte soll vollständig und lückenlos Aufschluß über den beruflichen Werdegang und insoweit über die Person des Beamten geben“) in den Gesetzentwurf keinen Eingang gefunden haben. Ebenso weist die Beschränkung der aufzunehmenden Vorgänge über persönliche Verhältnisse des Beamten auf solche, die „mit dessen Dienstverhältnis in einem unmittelbaren inneren Zusammenhang stehen“, in die richtige Richtung. Um eine wirklich zukunftsorientierte, endlich Klarheit schaffende Regelung zu erreichen, sollten solche positiven Ansätze jedoch konsequent zu Ende gedacht werden.

Im einzelnen:

1. Bei der Beschreibung des Personalakteninhalts sollte jeder Hinweis auf die „persönlichen Verhältnisse des Beamten“ unterbleiben. Soweit auf solche in der Rechtsprechung, etwa des Bundesverfassungsgerichts zur Einstellungsüberprüfung oder zur Sicherheitsüberprüfung (BVerfG 2 BvL 13/73 und BVerfG 2 BvR 522/87), Bezug genommen wird, geht es fast stets zugleich um dienstliche Belange, so in den genannten Fällen um die Verfassungstreue des Beamten als Ausdruck seiner Treuepflicht und damit Teil seiner dienstlichen Eignung. Der Verzicht auf die Erwähnung der „persönlichen Verhältnisse“ schließt also deren Berücksichtigung unter dienstlichen Gesichtspunkten (im Rahmen des Erforderlichkeitsgrundsatzes) nicht aus, setzt jedoch ein – angesichts der bisherigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und Verwaltungspraxis unumgängliches – Signal.

Die Bestimmung könnte danach wie folgt formuliert werden:

„Über jeden Beamten ist eine Personalakte zu führen. Zur Personalakte gehören alle Vorgänge, die die Rechtsstellung, die dienstliche Eignung, Verwendung oder Tätigkeit des Beamten betreffen, soweit dies zur Begründung, Durchführung und Abwicklung des Dienstverhältnisses erforderlich ist.“

2. Der Ansatz des Gesetzentwurfs, die Sammlung einiger bestimmter, besonders sensibler Unterlagen nicht als Bestandteil der Personalakte anzusehen, obwohl sie „die persönlichen oder dienstlichen Verhältnisse des Beamten berühren“, wird begrüßt. Dem Entwurf zufolge soll er nicht für Beihilfeakte gelten. Der Inhalt der Beihilfeakte ist jedoch nicht weniger sensitiv als der der vom Sozialgeheimnis geschützten Kindergeldakte. Auch Beihilfen sind im weiteren Sinne „Sozialleistungen“ des Dienstherrn. Die Funktion der Beihilfestelle ist derjenigen einer Betriebskrankenkasse zu vergleichen. Der Schutz der zu einem bestimmten Zweck preisgegebenen Beihilfedaten gegen Zweckentfremdung kann daher nicht hoch genug angesetzt werden. Dies würde es nahelegen, Beihilfevorgänge ebenso wie Kindergeldvorgänge nicht zur Personalakte zu nehmen und entsprechende Schutzvorschriften zu schaffen.
3. Die Absicht des Gesetzentwurfs, den innerbehördlichen Zugriff auf die Personalakte gesetzlich einzuschränken, ist zu begrüßen. Jedoch ist eine Ergänzung der Bestimmung erforderlich. So gehören Vorgesetzte nicht zu den „im Rahmen der Personalverwaltung mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragten Beschäftigten“. Daß sie Zugang zur Personalakte haben, ist keineswegs selbstverständlich, vielmehr bei Fachvorgesetzten zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht erforderlich und daher unzulässig.
4. Der Vorschlag des Gesetzentwurfs, dem Beamten ein Recht zur Äußerung vor der Aufnahme von Beschwerden und Behauptungen in die Personalakte zu geben, bei deren Lektüre ein objektiver Leser von außerhalb der Dienststelle negative Folgerungen für den Beamten ziehen könnte, die mithin für ihn ungünstig sind oder ihm nachteilig werden können, wird begrüßt. Er entspricht nicht nur den Grundsätzen der informationellen Selbstbestimmung, sondern auch dem Grundsatz der Personalaktenwahrheit. Die Formulierung des Gesetzentwurfs ist jedoch unvollständig. Nicht nur Beschwerden und Behauptungen können solche Wirkungen auslösen.

Daher wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

„Vor der Aufnahme von Beschwerden, Behauptungen, Beurteilungen und sonstigen Unterlagen, die für den Beamten ungünstig sind oder ihm nachteilig werden können, ist er zu hören; seine Äußerung ist zur Personalakte zu nehmen; ergeben sich Zweifel an der Richtigkeit der Beschwerden, Behauptungen, Beurteilungen oder sonstigen Unterlagen, so ist deren Aufnahme in die Personalakte zurückzustellen, bis die Richtigkeit erwiesen ist; läßt sie sich nicht erweisen, so hat die Aufnahme zu unterbleiben.“

5. Zu begrüßen ist, daß der Gesetzentwurf die Führung von Nebenakten sanktioniert, die praktisch unumgänglich, in der Vergangenheit jedoch immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen gewesen ist.
6. Die Absicht des Gesetzentwurfs, das Recht auf Einsicht in die Personalakte gesetzlich zu konkretisieren, wird begrüßt. Kleinliche Einschränkungen („soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen“) sind dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung unangemessen und sollten daher, zumindest im Gesetz, unterbleiben.
7. Behörden sollte generell nicht „die Personalakte“ (d.h. einschließlich sämtlicher Teilakten, wie Beihilfeakte, Urlaubsakte, Reisekostenakte usw.) vorgelegt werden dürfen, sondern nur deren zur (konkreten) rechtmäßigen Aufgabenerfüllung jeweils erforderlicher Teil, sofern nicht eine Auskunft genügt. Bei der Vorlage bzw. Auskunftserteilung ist für eine Abwägung des „berechtigten Interesses“ der ersuchenden Behörde mit den „schutzwürdigen Interessen des Beamten oder berechtigten Belangen des Dienstherrn“ kein Raum. Auch Auskünfte an Dritte aus der Personalakte eines Beamten haben besondere Eingriffsqualität und müssen deshalb präziser definiert werden. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist nicht erkennbar, welche „berechtigten, höherrangigen Interessen Dritter“ die Erteilung von Auskünften aus Personalakten (und damit den Eingriff in das Grundrecht des Beamten auf informationelle Selbstbestimmung) „zwingend erfordern“ könnten.

8. Der ärztlichen Schweigepflicht unterliegende Vorgänge, die beim Personalärztlichen Dienst/Sozialen Dienst/Polizeiarzt geführt werden, sollten ausnahmslos der Einsichtnahme durch den Behördenleiter, dessen Vertreter sowie die mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragten Beschäftigten entzogen bleiben.

IV.

Zu begrüßen ist, daß der Gesetzentwurf die Vorschläge der interministeriellen Arbeitsgruppe zur mikro-verfilmten Führung von Personalakten (S. 73 ff. ihres Berichts) nicht aufgegriffen hat. Die aus wirtschaftlichen Gründen wünschenswerte Reduzierung des Personalaktenbestandes sollte durch Beschränkung des Personalakteninhalts auf das in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit und informationellen Selbstbestimmung zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung Erforderliche angestrebt, nicht aber durch mikro-technische Hilfsmittel letztlich unterlaufen werden.

Anlage 22

Stellungnahme des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten vom 4. Dezember 1990 gegenüber dem Bundesverfassungsgericht zur Verfassungsbeschwerde Göttinger Professoren betr. Akteneinsichtsrecht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

Ich teile die vom Niedersächsischen Landesrechnungshof mit Schriftsatz vom 14. August 1990 vorgetragene Auffassung, daß eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Sache wünschenswert ist. Sie könnte u.a. klären, ob die Abwägung zwischen dem Individualgrundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und der institutionellen Garantie der Haushaltskontrolle Sache des Gesetzgebers ist, wie ich meine, oder, wie der Landesrechnungshof meint, Sache der Verwaltung.

Die beruflichen Belange der Antragsteller und die in diesem Zusammenhang zu klärende Frage einer etwaigen Beschränkung des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG unter besonderer Berücksichtigung des Arzt-Patienten-Verhältnisses sind von den Beschwerdeführern in der Verfassungsbeschwerde eingehend dargelegt worden. Ich beschränke mich daher insoweit auf die Bemerkung, daß ich an meiner von den Beschwerdeführern zitierten Auffassung (vgl. S. 21 der Beschwerdeschrift) festhalte, wonach jede Weitergabe personenbezogener Daten aus einer ärztlichen Behandlung an Dritte, die nicht in die Behandlung oder Nachsorge des Patienten eingebunden sind, eine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht darstellt.

Mit der Frage, ob diese Durchbrechung im gegebenen Fall, wenn schon nicht durch ausdrückliche oder konkludente Einwilligung der Patienten, so doch zumindest durch § 95 Abs. 1 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung (LHO) gedeckt ist, mithin die Vorlage sensibler medizinischer Unterlagen an den Landesrechnungshof keine unbefugte Offenbarung im Sinne des § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB darstellt, hat sich der Bundesbeauftragte für den Datenschutz in seiner Stellungnahme vom 19. November 1990 eingehend befaßt. Die vom Bundesbeauftragten hierzu vertretene Auffassung wird von mir überwiegend geteilt. Allerdings dürfte im gegebenen Fall weniger die strafrechtliche Relevanz des Vorgangs und die Bedeutung des § 203 StGB als (auch) einfachgesetzliche Konkretisierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung von Bedeutung sein, als vielmehr die Frage, ob diese Vorschrift nicht, zumindest im Licht der neueren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vor allem des Bundesverfassungsgerichts, als Ausdruck einer für den freiheitlich verfaßten Staat essentiellen Grundentscheidung anzusehen ist, die wenig Raum läßt für die „verfassungskonforme Auslegung“ ohnehin unzureichender, weil generalklauselartiger Befugnisnormen wie des § 95 Abs. 1 Nds. LHO, eher eine gesetzliche Präzisierung des § 203 StGB im Sinne einer ausdrücklichen weiteren Beschränkung der Offenbarungsbefugnisse erfordert.

Das Bundesverfassungsgericht hat im „Arztkartei“-Beschuß vom 8. März 1972 die Beschränkung staatlichen Zugriffs auf sensitive medizinische Daten aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Patienten abgeleitet. Rechtsprechung und Schrifttum zu § 203 StGB erkennen als Schutzgüter dieser Regelung auch das Interesse „der Allgemeinheit“ an einer funktionsfähigen ärztlichen Versorgung an, die ohne ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Arzt und Patienten nicht möglich sei. Damit wird eine staats- und gesellschaftspolitische Dimension erkennbar, die über den Schutz des individuellen Persönlichkeitsrechts hinausreicht: Entscheidet sich der freiheitlich verfaßte Staat dazu, Aufgaben durch private gesellschaftliche Institutionen („die Ärzteschaft“) wahrnehmen zu lassen, die andere, vor allem frühere Staatsformen – aus welchen Gründen auch immer – als originäre Staatsaufgabe ansehen oder ansahen („die ärztliche Versorgung der Bevölkerung“), so muß er dies so absichern, daß die Aufgabe gleichwohl gut erfüllt werden kann. Informationsflüsse (zwischen Patient und Arzt), die unumgänglich sind, aber nicht (mehr) staatlich erzwungen werden können, müssen durch strikten „Datenschutz“ erleichtert werden. Dem dienen (auch) Strafbewehrungen, so des vergleichbaren „Bankgeheimnisses“ oder eben des Arztgeheimnisses, wobei der Staat sogar in Kauf nimmt, daß „Datenschutz zum Tatenschutz“ wird.

Das Bundesarbeitsgericht hat im „Diplompsychologen-Urteil“ (1870 Nr. L 14837) vom 13. Januar 1987 den Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen einem Berater in einer Einrichtung für Drogensüchtige und Suizid-Gefährdete über das Recht seines (öffentlichen) Arbeitgebers gestellt, die Telefongespräche des Beraters zu speichern, diese Speicherung auszuwerten und damit die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen. Im Kern ist damit dieselbe Frage angesprochen, die nunmehr auch dem Bundesverfassungsgericht gestellt ist: Wenn der Staat im Interesse des Vertrauensschutzes als unabdingbarer Voraussetzung einer nicht-staatlich organisierten „ärztlichen Versorgung der Bevölkerung“ sogar darauf verzichtet, seinen Strafanspruch lückenlos durchzusetzen, kann bzw. muß er dann nicht auch aus denselben Gründen im ärztlichen Bereich auf eine „lückenlose“ Haushaltskontrolle verzichten?

Zur Bedeutung einer funktionsfähigen Rechnungshofkontrolle hat sich der Präsident des Niedersächsischen Landtages in seiner Stellungnahme vom 15. 11. 1990 eingehend und überzeugend geäußert. Auf die Frage, ob der Prüftätigkeit des Landesrechnungshofs im ärztlichen Bereich aus den vorstehend skizzierten Gründen, gewissermaßen „systemimmanent“, von vornherein Schranken gezogen sein könnten, geht diese Stellungnahme nicht ein. Sie legt dar, daß die Tätigkeit des Rechnungshofs die parlamentarische Kontrolle fördere, räumt jedoch ein, daß sie („zunächst“) der Exekutive diene. Der institutionellen Garantie der Rechnungshofkontrolle wird das „Grundrecht auf staatliche Achtung ihres privaten Bereichs“ der Patienten gegenübergestellt. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird, als Argument der Beschwerdeführer, eingangs zitiert, danach nicht mehr erwähnt. Statt dessen wird auf „schutzwürdige Geheimnisse“ der Patienten abgestellt, einen dem traditionellen Verwaltungsverfahren entnommenen Begriff, und dem Landesrechnungshof das Recht zur Abwägung zugunsten einer wirksamen Finanzkontrolle eingeräumt. Die Fragestellung wird damit verengt. Wenn man schon nicht davon ausgehen will, daß bereits die Grundentscheidung des Staates für eine privat organisierte, vom Staat nachdrücklich zu schützende und zu fördernde ärztliche Versorgung haushaltsrechtlichen Kontrollen Grenzen setzt, so setzt sie jedenfalls das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Recht, zuerst im Volkszählungsurteil, aus Art. 2 Abs. 1 und 1 Abs. 1 GG abgeleitet. Zunehmend wird es in der Rechtsprechung ausdrücklich als „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“ bezeichnet (z.B. OVG Lüneburg 13 OVG B 1864/87; OVG Münster 1 B 426/88; OLG Frankfurt/Main 3 VAs 4/88; OLG Braunschweig 2 W 137/88). Seinen Charakter als allgemeines Menschenrecht unterstreicht die Europäische Datenschutzkonvention, die mit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland im Oktober 1985 in Kraft getreten ist. Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften betont den Grundrechtscharakter in einer begleitenden Mitteilung vom 13. September 1990 zur Empfehlung an den Rat der Europäischen Gemeinschaften, Verhandlungen über den Beitritt der EG zum Europäischen Datenschutzabkommen aufzunehmen.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung konkretisiert den Anspruch des Menschen auf Schutz seiner Würde und Persönlichkeit im informationellen Bereich dadurch, daß es dem Staat die Erhebung, Auswertung, Verarbeitung oder Offenbarung personenbezogener Daten, unabhängig davon, wo und auf welche Weise sie geschieht, und unabhängig davon, ob es sich um „geheimnisgeschützte Daten“ handelt oder nicht, untersagt, sofern sie nicht durch Einwilligung des Betroffenen gedeckt ist oder auf einer klaren gesetzlichen Grundlage erfolgt, die u.a. dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit entspricht. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bindet unmittelbar aus der Verfassung heraus die Gewalten des Staates. Institutionellen Garantien geht es als Individualgrundrecht vor.

Wenn ich auch die Bedeutung von Haushaltskontrolle und Rechnungsprüfung ebenso hoch einschätze wie der Niedersächsische Landtag und der Niedersächsische Landesrechnungshof, so scheinen mir danach doch Zweifel daran angebracht, ob sich bereits aus der institutionellen Garantie der Rechnungshofkontrolle ableiten läßt, daß dieser keinerlei, weder „generell oder auch nur in Teilbereichen“, Unterlagen mit personenbezogenen Daten, insbesondere Arzt-Patienten-Daten, vorenthalten werden dürfen. Die Grundrechtsbeschränkung bedarf nach meiner Auffassung vielmehr einer verfassungskonformen, normklaren einfachgesetzlichen Konkretisierung.

§ 95 Abs. 1 Nds. LHO entspricht dieser Anforderung nicht. Die aus dem Jahre 1972 stammende, zuletzt im Jahre 1980 geänderte Landeshaushaltsordnung geht offensichtlich von einer unbeschränkten Prüfkompetenz des Landesrechnungshofs auch im Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten aus. Darüber hinaus überläßt sie es ausdrücklich dem Landesrechnungshof zu entscheiden, welche Daten für seine Prüfung jeweils „erforderlich“ sind, statt dieses Kriterium im Gesetz zu objektivieren. Auf die Ausführungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz nehme ich Bezug. Über die Auffassungen des Bundesbeauftragten hinausgehend bin ich der Auffassung, daß der Wille des Gesetzgebers so eindeutig erkennbar und formuliert ist, daß die Vorschrift einer „verfassungskonformen Auslegung“ nicht zugänglich ist.

Die Abwägung zwischen dem individuellen Interesse der betroffenen Grundrechtssubjekte einerseits und einem vermeintlich übergeordneten Allgemeininteresse an einer „lückenlosen“ Haushaltskontrolle andererseits kann jedenfalls nicht dem Landesrechnungshof überlassen bleiben, zumal dann nicht, wenn der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung sich zugleich als Eingriff in ein vom Staat besonders geschütztes Vertrauensverhältnis darstellt. Die Abwägung ist Sache des Gesetzgebers, der sie in § 95 Abs. 1 Nds. LHO bisher noch nicht, jedenfalls noch nicht verfassungskonform vorgenommen hat.

Abschließend darf ich bemerken, daß, einer von mir bereits im Jahre 1982 gegebenen Empfehlung folgend, eine immer größere Anzahl von Gesundheitsämtern und anderen, mit sensitiven medizinischen Daten befaßten Stellen in Niedersachsen die für Kontrollzwecke erforderlichen Daten und Unterlagen getrennt von den im engeren Sinne medizinischen Daten und Unterlagen führen. Nur erstere werden den rechnungsprüfenden Stellen vorgelegt. Schwierigkeiten sind mir bisher in keinem Fall bekanntgeworden.

Anlage 23

Empfehlungen des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten vom Januar 1990 für ein Datenschutz- und Datensicherungskonzept beim Einsatz moderner Informations- und Kommunikations-Technologien

Beim Einsatz moderner Informations- und Kommunikations-Technologien sind Vorkehrungen und Regelungen für die Bereiche Datenschutz und Datensicherung zu treffen. Dabei sind rechtliche, organisatorische, technische und bauliche Aspekte zu beachten. Das Gesamtkonzept aus Regeln und Maßnahmen muß sich zu einem einheitlichen, systematischen und vollständigen Datenschutz- und Datensicherungskonzept ergänzen.

– **Rechtliche Aspekte**

Datenschutz ist der Schutz der Würde und Persönlichkeit des Menschen vor jeder nicht durch seine Einwilligung gedeckten oder auf gesetzlicher Grundlage erfolgenden Erhebung, Auswertung, Verarbeitung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten, unabhängig davon, wo und auf welche Weise (Akte, Kartei, Datei, Groß-ADV, Mehrplatzsystem, PC, Textverarbeitung usw.) sie geschieht (Recht auf informationelle Selbstbestimmung). Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sind die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Erforderlichkeit, Zweckbindung und informationellen Gewaltenteilung zu beachten.

Soweit personenbezogene Informationen verarbeitet werden und die Einwilligung des Betroffenen nicht vorliegt, richten sich die Zulässigkeit und der Umfang der Datenverarbeitung im Einzelfall nach den einschlägigen bereichsspezifischen gesetzlichen Bestimmungen oder, wenn solche nicht vorhanden sind, nach den Bestimmungen der Datenschutzgesetze, die unter Beachtung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auszulegen sind. DV-Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten müssen daher streng voneinander isoliert ablaufen. Nur wenn die speichernde Stelle die Isolation befugt aufhebt, darf eine andere Stelle (z.B. andere Referate, Abteilungen, Dezernate, sonstige Organisationseinheiten derselben Behörde oder auch andere Behörden) im jeweils gesetzlich zugelassenen Rahmen auf die Daten zugreifen. Durch geeignete organisatorische und technische Vorkehrungen ist vor allem zu gewährleisten, daß

1. sich die Informationsverarbeitung nach für den Betroffenen erkennbaren Regeln vollzieht,
2. Verstöße gegen die informationelle Selbstbestimmung, vor allem Datenmißbrauch, verhindert werden und
3. die Informationsverarbeitung nicht zu einer unangemessenen Kontrolle des Verhaltens und der Leistung der mit ihr beauftragten Bediensteten führt.

– **Organisatorische Aspekte**

In einem Rechnersystem, das sowohl HOST, Mehrplatzsysteme als auch Arbeitsplatzcomputer durch aktive Netzkomponenten miteinander verbindet, muß das Organisations-Prinzip lauten: „Verboten ist, was nicht ausdrücklich erlaubt ist.“ Die Einhaltung dieses Prinzips muß in Abhängigkeit der folgenden Problembereiche

- Bereich 1: Alleinige, eigenverantwortliche Nutzung
- Bereich 2: Gemeinsame Verantwortung mehrerer Benutzer
- Bereich 3: DV-Anwendungen im herkömmlichen Sinne

durch technische Absicherungen gewährleistet und durch organisatorische Maßnahmen kontrolliert werden. Hierbei muß sich jeder an das Netz angeschlossene Rechner grundsätzlich selbst absichern, ohne von anderen Stellen abhängig zu sein. Jedes Rechnersystem muß die Datenströme in seinem Teilnetz vollständig kontrollieren. Der Datensicherungsstandard aller beteiligten Rechnersysteme sollte angepaßt werden. Für sensitive DV-Anwendungen (z.B. Personalverwaltungssystem, Steuerdaten, Sozialdaten) sollten abgeschlossene Benutzerklassen gebildet werden.

Die autorisierte und kontrollierbare Nutzung der IuK-Technik muß durch nachvollziehbare Weisungen sichergestellt werden. In einer zu erarbeitenden Dienstanweisung sind Berechtigungen, Kontrollpflichten sowie sonstige Zuständigkeiten und die zu treffenden technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes und der Datensicherung präzise zu regeln. Auch die Bewältigung von Notfallsituationen ist zu planen und zu regeln (Festlegen von Sicherheitszyklen, Sicherung sensibler Daten, Ausweichmöglichkeiten auf andere Rechner). Besondere Anforderungen sind an Weisungen für die Systemverantwortlichen zu stellen. Der Einsatz privateigener PC, Datenträger und Programme sollte grundsätzlich nicht zugelassen werden. Dies gilt auch für die Mitnahme von auf dienstlichen APC bearbeiteten Daten und der Bearbeitung auf privaten Geräten außerhalb der Diensträume.

Die organisatorischen Maßnahmen müssen in Dienstanweisungen festgelegt werden. Sie sind laufend auf Wirksamkeit und Anwendbarkeit zu überprüfen. Spezifische Teile der Dienstanweisungen sind den Benutzern als konkrete Handlungsanweisungen am Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. Alle Benutzer sind durch Schulungen in die ordnungsgemäße DV-Anwendung einzuführen.

– Technische Aspekte

Der Zugang zu allen Systemkomponenten und zum Netz sowie der Zugriff auf gespeicherte, personenbezogene Daten ist ausdrücklich zu autorisieren, zu kontrollieren (Identifizierungs- und Authentifizierungskontrollen) und bei sensitiven DV-Anwendungen zu protokollieren. An die Fälschungs- und Mißbrauchssicherheit von Authentifizierungsverfahren sind besondere Anforderungen zu stellen. Unberechtigte Zugriffsversuche sind zu unterbinden, zu protokollieren und nachfolgend aufzuklären.

Die Zugriffsschutzverfahren sollen dem neuesten Stand technischer Maßnahmen entsprechen (z.B. Chip-Karten) und folgende Anforderungen erfüllen:

- Der Zugriff als Systemmanager darf nur autorisierten Personen zugänglich sein. Die Systemverwaltungsfunktionen müssen abstufbar sein, um so systemtechnische Teilberechtigungen (z.B. Datensicherung) vergeben zu können, ohne den gefährlichen Zugriff auf alle Betriebssystemfunktionen zu ermöglichen.
- Revisionsfunktionen müssen zentral und dezentral möglich sein.
- Auf Benutzergruppen-Ebene muß eine zentrale und dezentrale Verwaltung möglich sein.
- Die hierarchisch abgestuften Zugriffsberechtigungen sollten zentral vergeben werden, ebenso die Zugriffsfunktionen Lesen, Schreiben, Verändern und Löschen.
- Zugriffsbeschränkungen auf bestimmte Pfade, Dateien, Sätze und Felder ebenso wie auf bestimmte Programme, eindeutig definierbare DV-Anwendungen und Betriebsmittel müssen gesichert sein.
- Die Zugriffscharakteristiken müssen gespeichert werden.
- Das Betriebssystem oder Teile davon müssen für die normalen Benutzer gesperrt werden.

- Es müssen Kontrollen und Protokollierungen der Zugriffe nach zu bestimmenden Kriterien mit Angabe des Benutzers, des Datums und der Uhrzeit möglich sein. Bei Fehlversuchen müssen zusätzlich systemseitige Schutzmechanismen (z.B. Abschalten des Bildschirms bei mehrfacher Eingabe eines falschen Paßwortes) vorhanden sein.
- Die Vergabe und Zuordnung von Paßworten soll vom Systemverwalter, die Änderung des Paßwortes durch den Benutzer erfolgen.
- Das Zugriffskontrollsystem sollte nach Möglichkeit Bestandteil des Betriebssystems sein oder zumindest integriert mit dem Betriebssystem gewartet werden.

Verschlüsselungsverfahren, die den DES- oder den RSA-Algorithmus verwenden, sollten für die verschlüsselte Speicherung von Daten und Paßworten sowie zur verschlüsselten Datenübermittlung verfügbar sein. Einzusetzende Datenschutz- und Datensicherheitssoftware sollte der Funktionalitätsklasse F2 und der Qualitätsklasse Q3 der IT-Sicherheitskriterien des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik entsprechen. Die Zertifizierung sollte der Erstellerfirma im Software-Überlassungsvertrag aufgegeben werden.

Es ist zu prüfen, ob und an welchen Arbeitsplätzen zusätzlich zu den Software-Sicherungen noch mechanische Sicherungen (z.B. abschließbare Arbeitsplatzcomputer, Sicherheits-Container, Einsteck-Karten, Chip-Karten) eingesetzt werden sollten. Bei Verwendung von Arbeitsplatzcomputern im Netz sollte grundsätzlich auf den Einsatz von Geräten mit Diskettenlaufwerken verzichtet werden, um so einer möglichen Viren-Gefahr zu begegnen.

Die Datensicherung sollte zentral durch die Systemmanager erfolgen. Die Sicherungen sind für Betriebssysteme und die Anwendungssoftware sowie für die gespeicherten Daten getrennt vorzunehmen. Die Datensicherung von Anwendungsdaten sollte täglich zu Tageszeiten mit geringer Rechnerbelastung erfolgen. Eine automatische Sicherung nach definierten Kriterien ohne Eingriffe des Systemmanagers außerhalb der Dienstzeiten ist denkbar, sie sollte angestrebt werden. Dabei ist zu gewährleisten, daß die Speichermedien für die Sicherung genügend Kapazität aufweisen. Hierzu sind die Sicherungsmedien automatisch vom System zu labeln. Ein Abgleich zwischen den zu sichernden und den gesicherten Daten muß möglich sein.

Es ist sicherzustellen, daß das Netzwerk-Management grundsätzlich nicht auf personenbezogene Daten in den einzelnen DV-Anwendungen zugreifen kann. Es darf sich vielmehr nur nach Zustimmung der speichernden Stelle in DV-Verfahren einschalten können und personenbezogene Daten nur im Rahmen einer Fehlersuche speichern. Die Daten sind zu löschen, sobald der Fehler gefunden und behoben ist.

– Bauliche Aspekte

Durch die elektronische Speicherung von Daten werden zunehmend die konventionellen Ablage- und Archivformen verdrängt. Dadurch ergeben sich erhöhte Anforderungen an die Sicherheit der gespeicherten Daten. Zur Absicherung dieser Gefährdung muß zum einen der berechnete Zugang zu den Systemkomponenten kontrolliert und zum anderen gewährleistet werden, daß auch für einen Zerstörungsfall wichtige Daten redundant vorgehalten werden.

Bei der Festlegung der Orte, an denen Arbeitsplatzcomputer aufgestellt und Netztechnik untergebracht werden sollen, sind Sicherheitsaspekte zu beachten. Alle Einrichtungen der Informations- und Kommunikationstechnik sind gegen Einwirkungen von außen zu schützen. Datenträger der Datensicherung sind ebenso gesichert unterzubringen wie die Originaldaten.

5 196

Stichwortverzeichnis
zum Fünften bis Zehnten Tätigkeitsbericht
des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten

Die römischen Ziffern bezeichnen den Tätigkeitsbericht, die arabischen Ziffern dessen Seiten.

- V = Fünfter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/2400
 VI = Sechster Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/4140
 VII = Siebter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/5710
 VIII = Achter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 11/740
 IX = Neunter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 11/3820
 X = Zehnter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 12/1270

Fundstellen des I. bis IV. Tätigkeitsberichts sind in dieses Stichwortverzeichnis nicht mehr aufgenommen. Die Berichte sind seinerzeit nur in kleiner Auflage erschienen und inzwischen vergriffen. Eine Neuauflage ist nicht beabsichtigt. Ein vollständiges Stichwortverzeichnis zu den Tätigkeitsberichten für die Jahre 1979 bis 1988 findet sich noch im Anhang zum IX. Tätigkeitsbericht.

A

- Abfallgesetz IX/109, X/89
 Abgabenordnung V/27, V/45, V/48, V/70, VI/54, VI/56, VII/72, VII/102, VIII/62, VIII/94, IX/107, IX/111, X/85, X/91
 Abgangskontrolle VII/140
 Abschottung VIII/22, VIII/41, IX/61, IX/127
 Adoption V/27, VI/22, VI/83, VII/51, VIII/33, VIII/62, VIII/65, VIII/134, VIII/138, IX/35, IX/57, IX/70, IX/74, IX/180, IX/198, X/33, X/48, X/112, X/122
 Adreßbuch V/32, V/70, VI/37, VII/50, IX/73
 AIDS V/54, VII/82, VIII/77, VIII/105, VIII/136, IX/79, IX/130, IX/139, IX/144, IX/188, X/66, X/103, X/115
 Akteneinsichtsrecht
 – der Frauenbeauftragten IX/103, X/84
 – der Mitglieder einer Vertretungskörperschaft VIII/89
 – des Landesbeauftragten s. dort
 – des Landesrechnungshofs X/190
 – im Strafverfahren V/72, VII/108, VIII/131, IX/167, X/136
 – im Verwaltungsgerichtsverfahren X/136
 – in Akten des Gesundheitsamts IX/125
 – in Grundbuchakten VIII/133, IX/170, X/140
 – in Jugendgerichtsakten IX/167
 – in Umweltakten VIII/92, IX/109, X/89
 Altlasten IX/110, X/89
 Altpapier VII/27, VII/137, IX/37
 Amtshilfe V/45, V/49, V/77, V/79, VI/10, VI/36, VI/39, VI/63, VI/81, VII/61, VII/79, VIII/120, IX/116, IX/120, X/86, X/94
 Anonymisierung V/42, V/57, V/63, VI/22, VI/68, VII/25, VII/92, VII/98, VIII/44, VIII/48, IX/52, IX/64, IX/137
 APIS VII/56, VIII/73, IX/58, IX/80

Apotheker VI/24, VI/67, IX/135, X/111
 Arbeitgeber VI/51, VI/55, VI/59, VI/66, VII/84, VIII/84, VIII/107, IX/134, X/68, X/97,
 X/98, X/99, X/109
 Arbeitnehmerdatenschutz VI/94, VII/63, VIII/24, VIII/81, IX/91, IX/95, X/61
 Arbeitsamt VI/78, VII/79, VII/89
 Architekt X/128
 Archive V/27, VI/29, VII/11, VII/39, VII/89, VII/92, VIII/50, IX/63, X/39, X/49
 Arztgeheimnis V/51, V/53, V/56, V/60, VI/58, VI/64, VI/65, VII/79, VII/80, VII/82,
 VII/88, VIII/31, VIII/32, VIII/50, VIII/97, VIII/105, VIII/137, VIII/150, IX/32, IX/35,
 IX/93, IX/119, IX/124, IX/130, IX/132, IX/178, X/106, X/108, X/110
 ärztliches Gutachten V/36, V/56, V/68, VI/63, VI/70, VII/73, VII/78, VII/84, VIII/33,
 VIII/82, VIII/100, IX/125, X/139
 Ärztekammer VII/84, IX/135
 ASTEB VIII/22, VIII/81, IX/25, X/24
 Asylbewerber IX/88, IX/131, X/116
 Aufbewahrungsfristen V/38, V/53, V/67, V/74, VI/27, VI/32, VI/44, VI/48, VI/76, VI/81,
 VIII/53, VIII/72, VIII/103, IX/194
 Auftragskontrolle VIII/22, VIII/28, IX/35
 Aufzugsverordnung IX/160
 Ausbildungsverhältnis VII/99, VIII/99, VIII/121, IX/87
 Ausforschung VII/71, VIII/62
 Auskunft VI/36, VI/79, VI/98
 Ausländer VI/58, VII/60, VIII/52, VIII/60, VIII/79, IX/70, IX/87, IX/190, X/45, X/56,
 X/116

B

BAföG V/20, VI/74, VII/95, VIII/114
 Banken VI/56, VI/79, VI/97, VII/26, VII/71, VII/103, VIII/97, VIII/123
 Basisdokumentation IX/133, X/108
 Bauwesen VII/78, VIII/91, IX/95, IX/102, IX/107, IX/160, X/87
 Behördenbegriff V/50, VI/22, VII/52, VIII/30, IX/100
 Beihilfe V/47, VI/52, VII/67, VIII/85, VIII/90, VIII/98, IX/97, X/74, X/77
 Benutzerkontrolle VII/21, VIII/28, VIII/93, VIII/124
 bereichsspezifische Regelung V/49, V/63, V/67, VI/11, VI/29, VI/34, VI/38, VI/73, VI/74,
 VI/75, VI/76, VI/77, VI/88, VII/9, VII/67, VII/80, VII/87, VII/102, VII/114, VIII/12,
 VIII/101, VIII/106, IX/13
 Berufsgenossenschaft VI/78
 Besoldung V/47, VI/51, VII/66, VIII/24, VIII/82, X/75
 Betriebsbesichtigung VII/97, IX/152
 Bewerbung V/36, V/66, VI/47, VII/62, VII/65, VIII/24, VIII/80, VIII/81, IX/87, IX/92,
 X/62, X/63, X/65, X/70
 Bibliothek V/65, VIII/27, VIII/91, IX/104, X/27
 Bildschirmtext V/28, VI/21, VI/31, VII/18, VII/43, VIII/54
 Blinde V/50, VIII/96
 Bonus VIII/11, VIII/70, VIII/76, VIII/87, IX/13, IX/98, IX/186, IX/187
 Brandschutz VII/21, VII/71
 Briefumschlag s. Versand
 Bürgerantrag und -versammlung VI/53, VII/69, X/82
 Bürgerbüro VIII/29, IX/32, X/30, X/88
 Bürgerinitiative VII/58
 Bürokommunikation VII/22, VIII/20, VIII/27, IX/23, IX/27, IX/31, X/17, X/24, X/193
 Bundesdatenschutzgesetz, Novellierung V/29, V/80, VI/12, VI/90, VII/10, VII/115,
 VIII/141, VIII/143, IX/184, X/12, X/176, X/177
 Bundeskriminalamt X/50
 Bundeswehr s. Wehrdienst
 Bundeszentralregister VI/47, VII/38, VII/99, VII/100, VII/113, VIII/47, VIII/74,
 VIII/81, IX/63, IX/99, IX/168, X/68, X/139

C

Chemikaliengesetz IX/110, X/90
Chiffrierung V/17, X/22
Chipkarte X/23

D

DAMASKUS IX/80, X/52
Dateienregister V/14, VI/16, VII/14, VIII/17, VIII/135, IX/20, IX/175, X/16, X/144
Datenabgleich VI/40, VI/42, VII/58, VII/102, VII/127, VIII/67, X/53
Datenflüsse, innerbehördliche V/50, VI/22, VIII/30, VIII/84, VIII/88, IX/33, IX/136,
IX/175, X/31, X/93
Datenschutzbeauftragte, interne VI/48, VII/71, IX/86, X/35
– der Hochschulen VII/113, IX/144
– der Kirchen V/77, IX/179
– im Sozialbereich VII/76, VIII/98, IX/102
– in Schulen VIII/81, IX/154
– kommunale VI/55, VIII/91, IX/102
Datensicherung V/15, V/39, VI/32, VI/63, VI/69, VII/20, VII/140, IX/27, X/17, X/23
Datenträger
– Archiv V/17
– Austausch IX/114, IX/164
Datenverarbeitung
– Auftragsverarbeitung VIII/22, VIII/28, VIII/34, VIII/50, VIII/150, IX/35, IX/129
– Entwicklungstendenzen V/14, V/23, VI/11, VI/20 VII/15, VII/16, VIII/9, VIII/19,
IX/11, IX/21, IX/57, IX/77, X/17
Denkmalschutz V/65, VII/86, VIII/110, IX/138, X/114
Dialogprotokoll IX/79, X/22, X/52
Dienstausweis X/70
Drittschuldner VI/58, VII/73, X/101
Drogen V/54, VII/80, IX/86, IX/178, X/104
DÜVO V/26, VIII/99, X/63

E

EG-Kommission IX/157
Ehe V/47, V/71, VI/34, VII/110, VII/115, VIII/59, X/45, X/116
Ehrenamt IX/96
Eignungstest X/65
Einbürgerung VII/61
Einkommen V/64, VII/77, VII/100, VIII/97
Einkommensteuer V/44, V/46, V/49, VI/51, VI/58, VII/75, IX/114, X/91
Einwilligung V/33, V/52, V/53, V/60, V/68, V/75, VI/58, VI/69, VI/76, VI/77, VI/86,
VII/26, VII/43, VII/47, VII/68, VII/77, VII/88, VII/90, VII/98, VIII/32, VIII/85,
VIII/97, VIII/100, VIII/110, IX/34, IX/67, IX/68, IX/107, IX/118, IX/127, IX/129,
IX/146, IX/152, IX/178, X/32, X/61, X/67, X/94, X/95
Elternbriefe VI/68, VIII/109
Empfänger Nummer VI/51, VII/66, VIII/82, IX/93, X/62, X/76
Energieversorgung VII/102
Entmündigung VIII/134, IX/171
Entnazifizierung VII/40, VIII/51, IX/64
Erkennungsdienst V/38, VI/40, VI/43, VIII/63, VIII/68, VIII/71
Ernährungswirtschaft IX/159, X/126
Erziehung IX/62, IX/136
Europäische Datenschutzkonvention VII/10, VII/13, VII/116, X/50, X/157, X/158

F

Fachschaft VIII/114
Fahndung V/49, VI/41, VI/42, VII/58, VIII/67, IX/80, IX/84, X/143
Familienbuch VI/34, VII/46, VIII/59, VIII/60
Familienforschung VII/43, VIII/61, IX/197
Fernwartung VII/140
Feuerwehr V/43, VI/47, VII/71, X/84
Finanzverwaltung s. Steuerverwaltung
Fingerabdruck V/34, X/52, X/140
Flugverkehr IX/165
Forschung V/58, VI/12, VI/30, VI/68, VII/40, VII/45, VII/81, VII/87, VII/88, VII/94, VII/112, VII/120, VIII/17, VIII/19, VIII/50, VIII/51, VIII/60, VIII/100, VIII/103, VIII/111, VIII/117, VIII/122, IX/139, IX/155, IX/197, X/41, X/114
Forstwirtschaft V/21, VI/77, VII/99, VIII/28
Fragebogen VI/25, VI/27, VI/62, VI/75, VII/82, VIII/33, VIII/129, IX/34, IX/52, IX/118, X/33, X/92, X/96, X/146
Frauenbeauftragte IX/103, X/83
Frauenhaus VI/54, VII/78
Freizeitpaß IX/106
Fremdenverkehr V/71, X/85
Führerschein V/59, V/68, VI/66, VI/80, VII/104, VII/105, VIII/78, VIII/105, VIII/126, IX/133, IX/164, X/132
Führungszeugnis V/71, VII/105, VIII/126, X/68, X/129

G

Gasölbetriebsbeihilfe VI/77, VIII/33, VIII/119, IX/156, X/132
Gaststättenerlaubnis V/71, VII/101, VIII/123, IX/158, X/127
Gebrauchsgüter VII/101
Geburtsdaten V/60, VI/36, VI/69, VII/110, VIII/35, VIII/48, VIII/58, VIII/82, IX/37, IX/94, IX/96, IX/134, IX/163, IX/167
Gefahrstoffdatenbank IX/110, X/90
Geheimhaltungsgesetz IX/98, X/70
Geldsammlungen IX/105, IX/153, IX/181
Genomanalyse IX/92, X/67, X/103, X/170, X/180
Gerichtsakten VI/83, VII/88, VII/108, VII/112, VIII/35, IX/167, IX/173, X/136
Gerichtsvollzieher VI/20, IX/172, X/142
Gesundheitsamt V/36, V/55, V/56, VI/63, VII/41, VII/78, VII/88, VII/98, VII/120, VIII/33, VIII/68, VIII/99, VIII/101, IX/85, IX/124, IX/140, X/101, X/109, X/111
Gewerbe V/70, VI/57, VI/59, VI/78, VII/100, VIII/95, VIII/122, VIII/127, IX/157, X/127
Gewerbeaufsichtsamt VI/60, VII/23, VII/101, VIII/122
Gewerberegister VI/78, VII/101, VIII/122
Gewerbesteuer V/48, V/70, VII/74
Gleichstellungsbeauftragte s. Frauenbeauftragte
Grenzkontrolle VI/41
Grenzschutz VI/90
Grundbuch V/21, VI/64, VI/84, VII/110, VIII/25, VIII/133, IX/170, X/140
Gründerwerbssteuer X/93
Grundrecht, insbes. auf informationelle Selbstbestimmung V/7, V/27, V/78, VI/10, VI/13, VI/34, VI/41, VI/44, VI/46, VI/64, VI/87, VII/10, VII/57, VII/87, VII/116, VIII/12, VIII/39, VIII/62, VIII/76, VIII/101, VIII/131, IX/11, IX/63, IX/77, IX/99, IX/127, IX/136, IX/174, IX/186, IX/190, X/11
Grundsteuer V/48
Gruppenauskunft V/60, VI/37, VI/38, VII/49, VII/88, VII/90, VII/100, VII/101, VIII/37, VIII/66, IX/73, X/48

Güllekataster IX/109, X/89
Güterverkehr VII/106
Gutachterausschuß VI/19, VIII/94

H

Handelsregister IX/172, X/141
Handels- und Gaststättenzählung VII/31, VIII/39, IX/74
Handwerkskammer V/70, VII/100, VIII/38, VIII/121, IX/159, X/128
Hausbesuche IX/117
Heilbehandlung VII/77
Heime VI/68, VII/78, IX/123
Hochschulen V/19, V/57, V/58, V/63, V/64, VI/19, VI/69, VI/72, VII/66, VII/93, VIII/17,
VIII/27, VIII/112, IX/66, IX/95, IX/144, X/118
Hochschulstatistik VI/72, VII/37, VIII/46, VIII/113, IX/62, X/38
Homosexuelle VI/47, VIII/74

I

Identitätsfeststellung VI/40, VI/42, VII/56, VIII/63, VIII/67, VIII/71, X/139
Immissionsschutz VIII/92, VIII/119, X/90
Industrie- und Handelskammer V/70, VI/78, VII/74, VII/99, VII/106, VIII/120, IX/158
INPOL VI/39, VI/43, VI/46, VI/47, VIII/127, IX/78, IX/191, X/52, X/54
Internationaler Datenschutz VII/10, VII/116, VII/124, VIII/70, IX/157, IX/200, X/157,
X/158, X/160, X/162, X/184
ISDN VII/17, VIII/21, VIII/27, VIII/56, X/43, X/158, X/160, X/162, X/164, X/173

J

Jagd VI/77, VII/99
Jubiläum V/78, VII/50, VIII/64, IX/180, X/149
Jugendhilfe VI/68, VII/85, VIII/58, VIII/108, VIII/109, IX/62, IX/136, IX/138, X/111,
X/113
Jugendschutz VIII/123, IX/160
Jugendstrafe VII/85, VIII/108, IX/166, IX/167, X/135
Jugendwohlfahrtsausschuß IX/88
Justizmitteilungen (s. auch MiZi/MiStra) VIII/131, IX/167, X/136, X/138
Justizvollzugsanstalten s. Strafvollzug

K

Kassen- und Rechnungswesen V/21, VI/19, VII/24, VII/71, X/88
Katasterverwaltung VI/19, VI/55, VII/72
Katastrophenschutz X/109
Kaufpreissammlung VI/19, VII/23, X/91
Kernkraftwerke VII/62, VII/103, VIII/87, IX/94, IX/99
Kindergarten IX/105, X/113
Kindergeld V/46, VI/52, VII/68, VIII/86, IX/97, X/77
Kirchen V/45, V/77, VI/65, VII/114, VIII/64, VIII/137, IX/74, IX/115, IX/179, X/49
Kirchenbuch VI/31, IX/181
Kirchensteuer IX/115
Klassentreffen VII/53
Kleinlauschgeräte IX/81
Kohlepapier VII/28
kommunale Datenverarbeitungszentrale V/18, V/23, VI/20, VI/37, VII/25, X/29

Kommunalverwaltung V/50, VI/53, VI/81, VII/25, VII/69, VIII/28, VIII/53, VIII/88,
 IX/31, IX/47, IX/60, IX/66, IX/88, IX/100, X/30, X/40, X/81, X/85, X/88
 Kommunikationsdienste VI/21, VI/31, VII/17, VIII/21
 Konfessionszugehörigkeit V/54, VI/65
 Kontoauszug IX/120
 Kontrollmitteilung V/45, VI/56, VII/72, VIII/94, IX/113, X/85, X/91
 Kraftfahrzeuge (s. auch Verkehr)
 – Abgleich VI/79, VII/104, VIII/124
 – Auskunft V/68, VI/81, VII/104, VII/105, VIII/128
 – Datenübermittlung für kommerzielle Auswertung VI/22, VIII/127
 – Steuer X/92
 – Zulassung V/68, VII/104, VIII/28, VIII/127, IX/162, X/131
 Krankenhaus V/52, VI/47, VI/65, VI/94, VII/50, VII/80, VII/115, VIII/49, VIII/100,
 VIII/103, VIII/139, VIII/150, IX/35, IX/74, IX/127, IX/181, X/103, X/106, X/109
 Krankentransporte VIII/107
 Krankenversicherung V/50, V/53, VI/60, VI/66, VII/76, VII/84, VIII/98, IX/119, IX/121,
 IX/193, X/98, X/109
 Krankmeldung X/81
 Krebsregister V/61, VIII/104, X/102, X/182
 Kreditgewerbe VI/56, VI/79, VI/97, VII/26, VII/71, VII/103, VIII/123
 Kriegsdienstverweigerer X/60
 Kriminalpolizei, personenbezogene Sammlungen (KpS) V/37, V/98, VI/40, VI/44, VI/47,
 VII/55, VII/57, VIII/26, VIII/67, VIII/70, VIII/72, VIII/74, VIII/75, IX/78, IX/81,
 IX/83, X/53
 Kulturgutschutz VI/68, VII/86, VIII/109, IX/138, X/114
 Kur V/71, IX/107, IX/122, X/85

L

Landesbeauftragter für den Datenschutz, Niedersächsischer
 – Anlaufstelle für den Bürger V/8, V/13, VI/15, VIII/9, VIII/16, IX/18, X/14
 – Aufgaben und Befugnisse V/8, V/25, V/98, VI/12, VI/13, VII/11, VII/74, VII/107,
 VII/122, VII/133, VIII/9, VIII/14, IX/5, IX/111, X/13, X/91, X/145
 – Beratungsauftrag V/18, V/24, VI/55, VII/12, VII/107, VIII/13, VIII/15, IX/17, X/14
 – Geschäftsstelle V/14, VI/15, VII/13, VII/17, VII/143, VIII/17, IX/19, X/15
 – Kontrolltätigkeit V/24, VI/13, VII/14, VIII/17, IX/17, IX/19, X/15, X/145
 – Öffentlichkeitsarbeit V/12, VI/15, VI/17, VII/14, VIII/18, VIII/117, IX/20, X/16,
 X/18, X/120
 – Recht auf Akteneinsicht V/9, V/40, VI/13, VII/12, VII/133, VIII/14, IX/19, X/14
 – Unabhängigkeit VI/12, VII/112, VIII/135
 – Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit VI/15, VII/13, VII/79, VIII/17
 Landesrechnungshof VI/64, VII/14, VII/82, VIII/18, VIII/31, IX/95, X/190
 Landesversicherungsanstalt VIII/99, X/100
 Landtag V/22, V/51, VI/58, VIII/9, VIII/16
 Landwirtschaft VI/24, VI/77, VII/30, VII/99, VIII/38, VIII/119, X/101, X/126
 Lastenausgleich X/100
 Lehrer s. Schulwesen
 Lehrlingsrolle VII/100
 Leistungskontrolle X/73
 Lesegerät, automatisches VI/41, VII/22, IX/71
 Lichtbild V/38, VI/44, VI/46, VIII/63, VIII/74, VIII/77, IX/83, X/54
 Liegenschaftskataster V/22, VI/55, VII/72, VIII/93, IX/111, X/26
 Lohnfortzahlung VIII/99
 Lohnsteuer s. Einkommensteuer
 Luftverkehr IX/99, X/133

M

Magnetband und -platten V/26, VII/26
Makler VI/78
Markt- und Meinungsforschung VII/101
Medien, neue VI/31, VII/17, VII/43, VIII/54, IX/67, X/42
medizinische Daten V/36, V/51, V/57, VI/47, VI/52, VI/63, VI/64, VI/66, VII/79, VIII/97, VIII/100, VIII/103, IX/126, IX/178, IX/188, IX/193, X/66, X/78, X/100
Medizinischer Dienst X/98
Medkom IX/129, X/27
Meldewesen V/30, V/75, V/83, VI/35, VI/85, VI/91, VII/31, VII/49, VII/114, VIII/31, VIII/52, IX/66, IX/70, IX/71, IX/164, X/47, X/116, X/179
– Auskünfte (s. auch Gruppenauskunft) V/60, VI/37, VI/38, VII/49, VII/88, VII/90, VII/112, VIII/36, VIII/37, VIII/64, VIII/136, IX/73, IX/75, X/47, X/150
– Hauptwohnung V/30, VI/35, VII/50, VII/112, VIII/64,
– Meldedaten-ÜbermittlungsVO V/30, VI/36, VII/49, VIII/29, VIII/65, VIII/66, X/48, X/57
Mikroverfilmung V/52, IX/35
Mikrozensus VI/26, VII/33, VIII/40, X/37
Milcherzeugung IX/156
MiStra (Mitteilungen in Strafsachen) V/72, VI/63, VI/82, VII/109, VII/135, VIII/131, IX/167, X/69, X/137
MiZi (Mitteilungen in Zivilsachen) V/76, VI/82, VI/96, VII/107, VII/109, VII/115, VII/134, VIII/131, IX/167, X/136
Mütterberatung VI/68
Muttermilchuntersuchung VII/83
Mutterpaß IX/135

N

NADIS V/40, VI/13, VI/39, VII/61, IX/58, IX/89, IX/90, IX/99, X/59
Namensänderung VIII/65
NATO VII/59, VII/66
Naturschutz IX/109
Nebentätigkeit VIII/84, IX/96, X/76
Niedersächsischer Datenschutzbeauftragter s. Landesbeauftragter
Niedersächsisches Datenschutzgesetz, Novellierung VI/11, VII/11, VII/42, VIII/72, IX/16, X/150
Normensparsamkeit VIII/57, VIII/140
Notar VI/20, VII/111, VIII/18, VIII/133, VIII/135, IX/175, X/144

O

Online-Anschluß V/68, VI/12, VI/35, VI/37, VI/79, VI/88, VII/50, VII/51, VII/104, VII/130, VIII/13, VIII/28, VIII/29, VIII/68, VIII/80, VIII/93, VIII/124, VIII/125, VIII/145, IX/30, IX/110, IX/111, IX/161, IX/164, IX/192, X/92
Opferschutz VIII/131, VIII/137, IX/174, IX/178
Ordnungsbegriffe VII/74, VIII/82, IX/54, IX/114
Organisationskontrolle VII/65, VII/72, VIII/31, VIII/83, VIII/90, VIII/94, X/74
Orientierungshilfe X/18, X/193
Ortszuschlag X/76

P

P-Abfrage VII/103, VIII/125
 Parlamentarierregister V/22
 Parteien IX/73, X/47
 Paßwort V/16, VI/37, X/21
 Patientendaten V/32, V/51, V/52, V/60, VI/30, VI/64, VI/65, VI/70, VII/79, VII/81,
 VIII/31, VIII/49, VIII/82, VIII/97, VIII/100, VIII/103, IX/35, IX/126, IX/127, IX/131,
 IX/133, X/117
 Perinatalstudie VII/83
 Persönlichkeitsprofil V/7, VII/64
 Personalakte V/25, V/35, V/50, VI/30, VI/50, VII/41, VII/66, VIII/83, IX/91, IX/94,
 IX/176, X/61, X/75, X/84, X/185
 Personalausweis V/34, V/95, VI/41, VI/91, VII/53, VIII/63, VIII/141, IX/71, X/46
 Personal Computer VII/16, VII/20, VIII/20, VIII/144, IX/24, IX/149, IX/201, X/21,
 X/92, X/120
 Personalinformationssystem V/20, VI/18, VI/49, VI/94, VII/24, VII/64, VIII/22, VIII/81,
 IX/28, IX/92, X/28
 Personalvertretung V/37, VI/49, VII/69, VIII/20, VIII/22, VIII/23, VIII/39, VIII/81,
 IX/39, X/73, X/84
 Personalwesen V/35, V/46, VI/49, VII/62, VII/63, VII/76, VIII/81, VIII/89, IX/91, X/61,
 X/71, X/74
 Personenbeförderung VI/80, VII/84, VII/106, VIII/128
 Personenstandswesen V/32, V/93, VI/34, VII/44, VIII/57, IX/69, IX/196, X/44
 Pfändung VI/56, VI/58, VII/73, IX/96, IX/172, X/75, X/142
 Pflegschaft IX/171
 PIOS VII/56, VIII/70, VIII/73
 Planfeststellungsverfahren IX/165, X/129
 POLAS VIII/70, IX/78, IX/79, IX/82, X/52
 Polizei V/32, V/33, V/35, V/66, VI/14, VI/35, VI/38, VII/50, VII/53, VII/54, VII/104,
 VII/109, VII/124, VIII/67, VIII/70, VIII/81, IX/30, IX/71, IX/76, IX/166, IX/132,
 IX/174, IX/186, IX/188, X/50, X/68, X/106, X/130
 – Auskunftspflicht VIII/72, IX/86, X/54
 – Informationssysteme VI/39, VI/43, VII/56, VII/108, VIII/26, X/26, X/68
 – personenbezogene Hinweise in Fahndungssystemen VII/125, VIII/76
 – Rechtsgrundlagen der Informationserhebung und -verarbeitung VI/38, VI/45,
 VII/54, VII/115, VII/125, VIII/10, VIII/69, VIII/130, X/50, X/106
 – Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz VII/61, VII/130, VIII/142
 Postgeheimnis IX/99, IX/199, X/173
 Präventivprogramm Polizei-Sozialarbeiter V/40, VIII/79, IX/87
 Pressearbeit
 – der Kommunalverwaltung VI/23
 – der Justiz VIII/134, IX/174, X/145
 – der Polizei VI/47, VII/59, VIII/74, X/145
 Programmfreigabe V/18, VII/22
 Prostitution VI/42, VII/57, VIII/58, IX/85, IX/125
 Protokollierung V/35, V/39, VI/35, VI/43, VI/80, VII/22, VII/104, VIII/72, VIII/124,
 VIII/125, IX/71, IX/161, X/22, X/52, X/92
 Prozeßkostenhilfe VIII/132, IX/167, X/145
 psychische Erkrankung V/32, V/53, V/60, VI/66, VII/58, VII/67, VIII/105, IX/133, X/79,
 X/106, X/108
 Punker VI/46

Q, R

Rasterfahndung VIII/67, IX/166, X/171
 Rat VII/70, IX/100, IX/101, IX/104, X/81, X/85
 Realsteuer V/48, VI/56, VII/74, IX/107

Rechenzentrum V/15, VII/25, VII/28, VIII/22, X/29
Rechnungsprüfungsamt VI/64, VII/71, VII/82, VIII/32, VIII/91
Rechtsanwalt V/73, V/77, VI/83, VIII/133, X/138, X/144
Regelanfrage VII/62
Reidentifizierung VIII/44, VIII/47, VIII/48
Reisebürogewerbe VIII/122
Reisegewerbekarte VI/78
Reisepaß V/30, V/34, V/95, VI/42, VII/54, VIII/63, VIII/141, IX/71, X/11, X/46
Rettungswesen V/43, V/57, VI/47, VIII/107, IX/134, X/109
Richter IX/28, IX/95, X/28
Robinsonliste VI/23, IX/38
Roma V/39, VI/46, VII/57, VIII/74
Rückmeldung VII/109, VIII/77, VIII/81, IX/82, IX/83, IX/174
Rundfunk V/29, VI/31, VI/38, VII/52, X/47

S

Sachverständiger VII/100, VII/103, IX/159, IX/160, IX/169, X/139, X/140
Sammelverteiler IX/137
Schafzucht VIII/120
Schausteller VII/58
Scheinehe VIII/60
Schengener Informationssystem X/50, X/174
Schöffe IX/169
Schornsteinfeger VII/102, VIII/122
Schufa VI/98, VII/103, VIII/25, VIII/123
Schuldnerverzeichnis VI/19, VII/107, VII/111, VIII/24, IX/172, X/141
Schule VI/74, VII/77, VII/85, VII/97, VIII/115, VIII/139, IX/75, IX/146, IX/150, X/106,
X/120
– Bekenntnisschule IX/151
– Klassenbuch V/66, VII/97, IX/148, X/121
– Lehrer V/37, V/67, VI/76, VII/38, VII/98, VIII/23, VIII/83, VIII/85, VIII/117,
IX/149, IX/153, X/125
– Schüler V/64, V/65, VI/74, VII/37, VII/97, VII/115, VIII/68, VIII/108, VIII/115,
IX/98, IX/149, X/121, X/123
– Schulgesundheitspflege V/56, VI/75, VII/79, VII/97, VIII/101, VIII/116, X/102
– Sonderschule VIII/118
Schulpsychologen V/67, VI/74, VI/76, VII/98, VIII/116, X/112
Schwangerschaft V/56, VI/65
Schwarzarbeit IX/163
Schwarzfahrerkartei VI/81
Schwerbehinderte IX/123, X/27, X/92, X/99
Selbstmord V/33, VI/34, VI/47, VII/57
Sicherheitsüberprüfung VI/49, VII/61, VII/62, VII/66, VII/131, VIII/75, VIII/86, IX/98,
IX/179, X/69, X/187
Sicherheitszonen im Rechenzentrum VIII/22
Sinti V/39, VI/46, VII/57, VIII/74
Soldat s. Wehrdienst
Sozialbericht VI/61
Sozialdaten V/47, V/49, VI/56, VI/59, VII/26, VII/75, VII/76, VII/80, VII/96, VIII/32,
VIII/90, VIII/97, IX/32, IX/116, IX/138, IX/177, IX/193, X/92, X/93, X/95, X/106,
X/110, X/146
Sozialhilfe V/22, V/26, V/50, V/76, VI/19, VI/60, VI/62, VII/76, VIII/48, VIII/97, IX/63,
X/95
Sozialhilfe-Informationssystem VII/24
Sozialpsychiatrischer Dienst VI/63, VIII/101, IX/125
Sozialstation VI/62, VII/78
Sozialversicherung VI/59, VII/97, VIII/38, IX/122, X/101

Speicherkontrolle VII/141
 Sportstätten IX/106
 SPUDOK VI/41, VII/55, VII/58, VIII/70, VIII/71, IX/78, X/54
 Staatsangehörigkeit VII/60, VII/61, VII/105, VIII/80
 Staatsanwaltschaft V/25, V/73, V/74, VII/108, VII/109, VIII/26, VIII/72, VIII/77,
 VIII/130, IX/29, IX/83, IX/85, IX/116, IX/132, IX/174, X/128, X/143
 Staatsschutz VI/14, VII/56
 Standesamt V/32, V/93, VI/34, VII/44, VIII/57, IX/69, IX/196, X/44
 Stationierungsstreitkräfte VII/59
 Statistik V/41, VI/25, VI/27, VI/72, VI/93, VII/31, VII/94, VIII/39, VIII/68, IX/40,
 IX/55, IX/59, IX/109, IX/191, X/36, X/55, X/184
 Stellenplan VII/69, VIII/22, VIII/44, IX/25
 Sterbeurkunde V/33, VI/34, VIII/58
 Steuerberater V/48, VI/57, IX/115
 Steuerbescheid, öffentliche Zustellung V/48
 Steuergeheimnis V/44, V/45, V/48, V/77, VI/57, VI/58, VII/26, VII/74, VIII/95, IX/32,
 X/13
 Steuermeßbescheid V/48, VI/56, VII/73, VII/74
 Steuerverwaltung V/45, V/70, V/75, VI/37, VI/55, VII/48, VII/72, VII/74, VII/102,
 VIII/23, VIII/61, VIII/94, IX/30, IX/111, X/91
 Strafprozeßordnung, Novellierung VII/108, VIII/130, IX/76, IX/166, X/134, X/168,
 X/171
 Strafverfahren V/25, V/66, V/72, V/73, V/74, VI/73, VI/82, VI/84, VII/38, VII/53,
 VII/108, VIII/131, IX/63, IX/166, IX/174, X/69, X/106, X/134, X/143
 Strafvollzug V/21, V/74, VI/85, VII/61, VII/112, VIII/26, VIII/135, IX/52, IX/137,
 IX/176, X/58, X/105, X/115, X/145
 Strahlenschutz IX/126
 Subsidiaritätsgrundsatz IX/117
 Suchblatt VI/62
 Suchdienst V/50, VI/62, VIII/50, VIII/52, VIII/111, IX/66, IX/75
 Systemverwaltung X/20

T

Technischer Überwachungsverein (TÜV) V/59, VI/70, VII/103, VIII/129, IX/160
 TELEFAX X/43
 Telefon V/35, V/37, V/43, V/64, VI/33, VI/52, VI/57, VII/68, VII/70, VII/73, VIII/31,
 VIII/37, VIII/87, IX/99, IX/103, IX/137, IX/148, IX/154, X/71, X/72, X/73, X/84,
 X/160, X/173
 Telekommunikation VII/17, VIII/29, VIII/55, IX/26, IX/67, IX/199, IX/200, X/42,
 X/158, X/160, X/162, X/164, X/173
 TEMEX VI/33, VII/18, VII/44, VIII/55, IX/68, X/43
 Testament VII/48, VII/110
 Tierseuchengesetz VI/77
 Tote V/54, VI/30, VII/43, VII/48, VIII/47, VIII/61, IX/64, IX/69
 Transportkontrolle VII/142, IX/114, IX/163, IX/164
 Tuberkulose VII/39, VIII/48

U

Überweisungsträger V/48, V/73, VII/26, IX/177, X/95, X/147
 Umweltschutz VIII/92, IX/109, X/25, X/83
 UNIX IX/23, X/19
 Untersuchungshaft IX/178, X/149
 Unterstützungsschwindler VI/62
 Urlaub VIII/85, X/81

V

Verfassungsschutz V/40, VI/13, VI/39, VI/48, VII/60, VII/112, VII/129, VIII/72, VIII/80, VIII/86, VIII/142, VIII/147, IX/80, IX/89, X/59, X/70, X/177
 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz IX/35
 Verkehrskontrolle VI/43, IX/84
 Verkehrsordnungswidrigkeiten V/43, VI/81, VII/106, VIII/128, IX/162, X/130
 Verkehrsunternehmen, öffentliches VI/81
 Verkehrszentralregister VI/70, VI/79, VII/103, VII/105, VIII/141, IX/161
 Vermessungswesen V/22, VI/55, VII/72, VIII/93, IX/111, X/90
 Vernichtung V/26, V/57, VII/27, IX/37, IX/56
 Veröffentlichung V/14, VII/46, VII/92, VII/110, VII/113, VIII/90, VIII/132, VIII/134
 Versammlungen X/51
 Versand V/26, V/27, V/33, VI/21, VI/57, VI/63, VI/66, VI/83, VII/25, VII/75, VIII/34, IX/36, IX/55, IX/114, X/34
 Verschlüsselung X/22
 Versorgung V/33, VI/51, VII/77, IX/100, IX/163, X/99
 Verwaltungsakte mit Doppelwirkung IX/34
 Verwaltungszwangsverfahren VII/52
 Verwertungsverbot VIII/37, VIII/41, VIII/96, IX/164
 Video VI/31, VII/18, IX/186, X/51
 Vier-Augen-Prinzip V/17, X/20
 Volkshochschulen V/65, VI/56, VII/26, VII/95, VIII/114, IX/145, X/119
 Volkszählung V/7, V/41, V/50, V/78, V/102, VI/25, VII/34, VIII/40, IX/40, X/36
 Volkszählungsurteil V/7, VI/10, VIII/12, IX/11
 Vormundschaft VI/62, VI/83, IX/171, X/142

W

Wahlen V/43, V/59, VI/24, VII/29, VIII/35, VIII/120, IX/38, IX/135, X/35
 Wehrdienst V/44, VII/50, VII/52, VII/84, VIII/118, X/49
 Werbung V/32, V/70, V/71, VI/53, VI/67, VII/84, VII/101, VIII/37, VIII/64, VIII/66, VIII/98, VIII/118
 Widerspruchsrecht VI/37, VII/50, VII/99, VIII/64, VIII/120, IX/74, IX/158, X/32, X/111
 Wirtschaftsförderung VIII/121, VIII/122
 Wirtschaftsstrafsachen IX/29
 Wohngeld VII/77, IX/120, IX/152
 Wohnung V/30, V/44, V/64, V/71, V/76, VI/35, VI/61, VII/76, VII/110, VIII/41, VIII/64, VIII/136, X/49, X/87

X, Y, Z

Zahnpflege IX/124, X/102
 Zeiterfassung X/72
 Zensuren IX/148, X/121
 Zentrale Namenskartei V/25, IX/175, X/143
 ZEVIS V/69, V/73, VI/79, VII/103, VIII/69, VIII/124, IX/161
 Zeugnis VII/97, IX/149, X/121
 Zugangskontrolle VII/20, VII/140, IX/45, X/195
 Zugriffskontrolle VI/37, VII/21, VII/141, X/21, X/194
 Zwangsversteigerung VII/110, VIII/132, X/140
 Zweckbindungsgebot VI/10, VI/24, VI/28, VI/41, VI/63, VI/67, VI/77, VI/79, VI/88, VII/10, VII/11, VII/49, VII/88, VII/104, VII/125, VIII/12, VIII/13, VIII/37, VIII/61, VIII/70, VIII/78, VIII/119, VIII/120, IX/67, IX/89, IX/117, IX/193, X/50, X/59, X/93, X/138
 Zwischenarchiv VIII/53