



80 Seiten

Bericht

**des Landesbeauftragten für den Datenschutz
bei der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Dreizehnter Tätigkeitsbericht

— In der Anlage übersende ich gemäß § 19 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung vom 1. Juni 1978 den dreizehnten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz bei der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

Becker

DREIZEHNTER TÄTIGKEITSBERICHT

des Landesbeauftragten für den Datenschutz
bei der Präsidentin
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

nach § 19 Absatz 3 des Gesetzes zum Schutz
vor Mißbrauch personenbezogener Daten
bei der Datenverarbeitung
vom 1. Juni 1978

(Berichtszeitraum: März 1990 bis Februar 1991)

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. 1990 – Ein Jahr des Datenschutzes	5
2. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten in Kiel hat etwas bewirkt	9
3. Wider den gläsernen Mitarbeiter	11
4. Sorgen der Bürgerinnen und Bürger, Ergebnisse von Kontrollen, Beratung der Behörden	13
4.1 Allgemeine und innere Verwaltung	13
4.1.1 Personalwesen	13
4.1.1.1 Was darf über einen Bewerber gespeichert werden?	13
4.1.1.2 Was ist bei der Führung von Personalakten zu beachten?	17
4.1.1.3 Wer darf in die Personalakte sehen?	22
4.1.2 Neue Bewegung im Melderecht?	24
4.1.3 Verfassungsschutz	25
4.1.3.1 Neues Verfassungsschutzgesetz setzt Maßstäbe	25
4.1.3.2 Weitergabe von Daten aus der Haftlingsüberwachung	27
4.1.4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	28
4.1.4.1 Datenschutzkontrolle bei der Polizei: Die Reaktion des Innenministers	28
4.1.4.2 Mehr Sensibilität beim Umgang mit Daten über Selbstmordversuche	35
4.1.4.3 Was hat die schleswig-holsteinische Polizei mit dem Aktennachweis des Bundeskriminalamtes zu tun?	37
4.1.4.4 Fahndung demnächst europaweit	37

4.1.5	Statistik	38
4.1.5.1	Endlich ein Landesstatistikgesetz	38
4.1.5.2	Der Personenbezug der Viehzählung	39
4.2	Datenschutz im Kommunalbereich	40
4.2.1	Behandlung von Bürgeranfragen	40
4.2.2	Wer unterrichtet sich über Bewerber um kommunale Ämter?	40
4.2.3	Pannen beim Adreßbuch – die Auffassung des Landesbeauftragten wird bestätigt	41
4.3	Justizverwaltung	42
4.3.1	Datenschutzrechtliche Mängel bei der Geschäftsstellenautomation der Staatsanwaltschaften	42
4.3.2	An wen dürfen Gerichtsurteile mit vollem Namen versandt werden?	47
4.3.3	Mitteilungen in Strafsachen: Kaum Fortschritt in Sicht	48
4.3.4	Datenschutz im Gefängnis	49
4.3.5	Staatsanwalt und Presse	50
4.3.6	Automatisierung der Datenverarbeitung bei der Justiz	52
4.3.7	Auch Richter müssen den Datenschutz beachten	53
4.4	Sozialwesen	53
4.5	Gesundheitswesen	56
4.5.1	Prüfung im Klinikum der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	56
4.5.2	Prüfung eines Gesundheitsamtes	57
4.5.3	Gesundheitsreformgesetz – soll der Datenschutz wieder ausgehöhlt werden?	60
4.5.4	Der unvollkommene Umzug	61
4.5.5	Der Arzt muß auch bei Organisationsuntersuchungen schweigen	62
4.5.6	Untersuchung von Muttermilch	62
4.6	Umwelt Das Leben auf der Deponie	63
5.	Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes	64
6.	Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung	66
6.1	Die wachsende Bedeutung der EDV-Revision	66
6.2	Die Reaktion des Gesetzgebers auf die informationstechnischen Entwicklungen	70
6.3	Programmtest – der Innenminister spricht ein Machtwort	71

6.4	Schwachstellen bei der Auftragsdatenverarbeitung durch die Datenzentrale	73
6.4.1	Ausgangslage für die datenschutzrechtliche Überprüfung	73
6.4.2	Beanstandete Schwachstellen	74
6.4.3	Maßnahmen zur Verbesserung des Datenschutzes	76
7.	Telekommunikation	77
8.	Datenschutz in der Europäischen Gemeinschaft	78

1. 1990 – Ein Jahr des Datenschutzes?

1990 werde das Jahr des Datenschutzes sein, hat der schleswig-holsteinische Innenminister zu Beginn des Jahres prognostiziert. Er bezog sich dabei auf die anstehende Gesetzgebung in wichtigen Datenschutzbereichen. Zieht man am Jahresende Bilanz, so halten sich Soll und Haben die Waage. Das Verfassungsschutzgesetz ist verabschiedet und trägt zweifellos die Handschrift des Datenschutzes. Es setzt einen liberalen Markstein, an dem sich andere Gesetze messen lassen müssen. Von wenigen Punkten abgesehen, sind die Vorschläge des Landesbeauftragten berücksichtigt worden (vgl. Tz. 4.1.3.1). Auch das Landesstatistikgesetz ist, wenngleich der eine oder andere Schönheitsfehler zu vermeiden gewesen wäre, ein Schritt nach vorn.

Noch nicht verabschiedet sind das neue Polizeirecht und das Landesdatenschutzgesetz. Hier gibt es vielversprechende Entwürfe, an deren Erstellung der Landesbeauftragte mitgewirkt hat. Auch das Landesarchivgesetz scheint nun ernsthaft angepackt zu werden. Auf der Haben-Seite kann aber nur verbucht werden, was tatsächlich im Gesetzblatt verkündet ist. Man wird also wohl in die Verlängerung gehen und auch das Jahr 1991 zum Jahr des Datenschutzes in Schleswig-Holstein machen müssen.

Zur Gesetzgebungsbilanz zählt auch der Bundesbereich. Dort sind das Bundesdatenschutzgesetz und die Gesetze für die Geheimdienste des Bundes verabschiedet. Gewiß, der Vermittlungsausschuß hat sie noch verbessert und von der Kritik der Datenschutzbeauftragten einiges berücksichtigt. Aber in manchen Bereichen bedeuten diese Gesetze – auch mit Auswirkung für Schleswig-Holstein – eher Rück- als Fortschritt (vgl. Tz. 5).

Einen bösen Rückfall in überzogenes Sicherheitsdenken hätte das vom Bundesrat mit der Stimme Schleswig-Holsteins verabschiedete „Gesetz zur Bekämpfung des Rauschgifthandels und anderer Formen der organisierten Kriminalität“ bedeutet. Es hätte geheime polizeiliche Ermittlungsmethoden auch zur Aufklärung der „mittleren“ Kriminalität und sogar ausdrücklich gegen Unverdächtige erlaubt. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat dies kritisiert und durch ihre Entschließung mit dazu beigetragen, daß das Gesetz in dieser Form nicht mehr verabschiedet wird.

Die Aufzählung macht deutlich, welcher großen Anteil an der Kapazität der Dienststelle die Beratung von Gesetzgebungsvorhaben hat. Bevor Entwürfe ins Kabinett oder ins Parlament gehen, sind sie häufig – Gott sei Dank – schon intensiv mit dem Landesbeauftragten beraten. Selbst vermeintlich „unverdächtige“ Vorhaben wie das Landeswassergesetz brauchen datenschutzrechtliche Beratung. Hinzu kommen untergesetzliche Vorschriften, in denen zumeist die datenschutzrechtlich wichtigen Details geregelt sind.

Die Hauptaufgabe des Datenschutzbeauftragten ist allerdings die Kontrolle der Datenverarbeitung in der Verwaltung. Hier sind im vergangenen Jahr Schwerpunkte gesetzt worden. So war es möglich, wichtige Bereiche intensiv, gründlich und auch mit dem erforderlichen Zeitaufwand zu prüfen. Es handelt sich um die Datenzentrale Schleswig-Holstein, die Personalverarbeitung im Lehrerbereich und das staatsanwaltschaftliche Informationssystem GAST.

Die Ergebnisse dieser Kontrollen haben trotz aller Unterschiede im Detail eines gemeinsam: Ohne wirksame Kontrolle von außen ist der Datenschutz nach wie vor nicht gewährleistet. Selbst ein so wichtiger und renommierter Datenverarbeiter wie die Datenzentrale weist bei aller Aufgeschlossenheit gegenüber dem Datenschutz noch erhebliche Defizite auf. Obwohl diese teilweise bereits durch die interne Datenschutzkontrolle erkannt waren, fehlte bislang die Durchsetzungskraft für die notwendigen Veränderungen. Sie sind jetzt von der Datenzentrale in einer ersten Stellungnahme zum Prüfbericht des Landesbeauftragten zugesagt worden (vgl. Tz. 6.4).

Die automatisierte Verarbeitung von Personaldaten steht in Schleswig-Holstein noch am Anfang. Sollen in automatisierten Dateien nicht einfach die Daten übernommen und weiterverarbeitet werden, die „schon immer“ in Personalakten gesammelt wurden, so muß zunächst deren Inhalt kritisch überprüft und am Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemessen werden. Die Prüfung der Personaldatenverarbeitung hat manch „alten Zopf“ zutage gefördert, auf den in Zukunft verzichtet werden kann. Vor allem aber hat sich ergeben, daß in diesem Bereich vieles ungeklärt und unregelt ist. Solche Unsicherheiten gehen in der Regel zu Lasten der Beschäftigten. Wer einen Arbeitsplatz dringend benötigt, wird es eher hinnehmen, wenn der Arbeitgeber oder Dienstherr dehnbare Vorschriften im Zweifel zum eigenen Vorteil auslegt.

Was für die Personaldatenverarbeitung im Lehrerbereich festgestellt wurde, trifft im großen und ganzen auf die gesamte Personaldatenverarbeitung der öffentlichen Verwaltung zu. Die Ergebnisse sind in vieler Hinsicht auch auf die private Wirtschaft übertragbar, so daß die Kontrolle im Ergebnis einer Vielzahl von Bürgern zugute kommen kann (vgl. Tz. 4.1.1).

Es muß nachdenklich stimmen, wenn die Prüfung eines Verfahrens wie der „Geschäftsstellenautomation bei den Staatsanwaltschaften Schleswig-Holsteins“ (GAST) so viel Grund zur Kritik gibt. GAST ist erst 1983 eingeführt worden, ist also gewissermaßen „modern“. Man kann seinen „Vätern“ gewiß nicht Datenschutzfeindlichkeit vorwerfen. Im Gegenteil: Die GAST-Konzeption enthält eine ganze Reihe von Vorkehrungen, die das Verfahren datenschutzgerecht gestalten sollen. Wenn gleichwohl an GAST Kritik zu nehmen ist, hat dies zumindest zwei Ursachen:

- Offenbar ist bei der Einführung von GAST nur das automatisierte Verfahren selbst durchdacht worden, nicht aber seine Einbettung in eine vorhandene, in Jahrzehnten ge-

wachsene Informationsverarbeitungsstruktur. Was aber als Regelung für die Aufbewahrung von Justizakten in abgelegenen Archivkellern angemessen sein mag, kann nicht ungeprüft auf eine moderne Datenbank übertragen werden. Die Verarbeitung erhält bei Übernahme von Daten aus Akten in ein System wie GAST eine neue Qualität. Kombiniert man ein solch modernes Verfahren mit Aktenaufbewahrungsbestimmungen aus dem letzten Jahrhundert, so entsteht daraus eine datenschutzrechtlich brisante Mischung.

- Was nützen beispielsweise ausgetüftelte Paßwortverfahren, die den unberechtigten Zugriff auf die Datei GAST ausschließen sollen, wenn für die mit Hilfe von GAST aufgefundenen und beigezogenen Akten keine oder völlig unzureichende, weitgefaßte Nutzungsregelungen bestehen. Eine Versicherungsgesellschaft etwa, die selbst mit lapidarsten Begründungen die in GAST nachgewiesenen Akten vollständig von der Staatsanwaltschaft übersandt bekommt, kann auf den unmittelbaren Zugriff auf die in GAST gespeicherten Daten getrost verzichten.
- Zum anderen ist bei der Einführung von GAST der Informationsbedarf der Staatsanwälte offenbar überschätzt worden. Wer benötigt den Hinweis auf sämtliche bei irgendeiner Staatsanwaltschaft im Lande vorhandenen Ermittlungsakten, wenn er sie aus vielen Gründen, nicht zuletzt wegen ständiger Arbeitsüberlastung, im Regelfall ohnehin nicht beiziehen und auswerten kann (vgl. Tz. 4.3.1).

Die Ergebnisse der GAST-Prüfung zeigen, daß künftig schon bei der Planung neuer automatisierter DV-Vorhaben verstärkt zwei Dinge beachtet werden müssen:

- Die Verzahnung der elektronischen Datenverarbeitung mit herkömmlichen Datensammlungen zwingt auch zur Überprüfung der dafür bislang geltenden Regelungen. Bei der Dimensionierung neuer Verfahren darf nicht nur das Machbare, Finanzierbare den Ausschlag geben. Nicht jedes entfernt denkbare Informationsinteresse darf den Rahmen des Verfahrens bilden. Statt dessen ist ein vernünftiger, praxisgerechter Maßstab zugrunde zu legen. Dies ist übrigens keine Frage der Beliebigkeit: Die Verarbeitung von Informationen, die nicht wirklich benötigt werden, ist nicht nur überflüssig, sondern rechtswidrig. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf nur eingeschränkt werden, wenn es im überwiegenden Allgemeininteresse erforderlich ist.
- Der Landesbeauftragte wird auch in den folgenden Jahren seine Prüfungstätigkeit an Schwerpunkten orientieren. Wichtig ist es aber, die Ergebnisse dieser Kontrollen schon bei der Planung neuer Verfahren zu berücksichtigen. So gesehen ist es notwendig, daß der Datenschutz bereits einen „Fuß in die Planungsphase“ bekommt. Bei dem Vorhaben der Automatisierung der Datenverarbeitung bei den Gerichten in Schleswig-Holstein könnte dies gelingen, da der Justizminister den Datenschutzbeauftragten frühzeitig einschaltet hat (vgl. Tz. 4.3.6). Wie teuer nachträgliche Repa-

raturen werden können, zeigt das unter Tz. 4.3.4 näher geschilderte Beispiel: Die Änderung eines einzigen Datenfeldes auf automatisiert erstellten Überweisungsträgern, in dem künftig statt der Adresse der Justizvollzugsanstalt eine Schlüsselnummer eingetragen wird, kostet nach den Berechnungen der Finanzministerin mindestens 78.800 DM.

Schon im Planungsstadium muß also möglichst an alle Wirkungen und Nebenwirkungen neuer Automationsvorhaben gedacht werden. Die Ergebnisse solcher praxisorientierter Technologiefolgenabschätzung am Einzelfall können dann einfließen in einen übergreifenderen Ansatz, wie er im Entwurf für ein neues Landesdatenschutzgesetz zum Ausdruck kommt. Dort ist nämlich als neue Aufgabe des Landesbeauftragten die Beratung von Regierung und Parlament in Fragen der Sozialverträglichkeit neuer Datenverarbeitungstechnik vorgesehen.

Teil einer solchen Technologiefolgenabschätzung muß auch die Frage sein, wie die weitere Automatisierung der Datenverarbeitung in der Verwaltung ohne Schaden für die Rechte der Betroffenen verkraftet werden kann. Wenn immer mehr „Vorgänge“ automatisiert werden, so werden früher oder später die Akten nur noch ein Extrakt der automatisierten Datenverarbeitung sein. Selbst wenn das papierlose Büro in der öffentlichen Verwaltung für lange Zeit Utopie bleiben sollte, so geht doch die Entwicklung in diese Richtung. Wie soll der Verfahrensbeteiligte dann z. B. sein Recht auf Akteneinsicht geltend machen? Selbst wenn man ihm Auskunft aus den elektronisch gespeicherten Daten gibt, ja sogar wenn man ihm – sofern er dazu in der Lage ist – die eigenhändige Abfrage „seiner“ Daten gestattet: Er könnte gleichwohl den Verarbeitungsprozeß nicht durchschauen. Er ist für ihn, sicher auch für den durchschnittlichen Nutzer der EDV, auch ohne absichtliche Verschlüsselung „kryptographisch“ (vgl. hierzu Tz. 6.1).

Hier eröffnen sich Fragestellungen, die über den datenschutzrechtlichen Ansatz hinausgehen. Gesetzgeber und Verwaltung müssen diese Gesichtspunkte rechtzeitig vor der Automatisierung von Verwaltungsabläufen klären.

Ob und wie der Landesbeauftragte hierzu einen Beitrag leisten kann, ist auch eine Frage der Personalausstattung. Schon der allgemeine Trend zu immer mehr Datenverarbeitung bringt stetig wachsende neue Aufgaben. Im Entwurf für das neue Landesdatenschutzgesetz ist vorgesehen, dem Landesbeauftragten auch die Zuständigkeit zur Datenschutzkontrolle über Akten und nicht automatisierte Verfahren zu übertragen. Dies bedeutet mehr als eine Verdoppelung des Kontrollfeldes. Hinzu kommt die weiterhin vorgesehene Führung der Dateienübersicht und zusätzlich die Pflicht, diese Übersicht mindestens alle 5 Jahre in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Die Beratung von Regierung und Parlament wird um den Aspekt der Sozialverträglichkeit von Datenverarbeitungstechniken wesentlich erweitert.

Ohne Verbesserung der Personalsituation sind diese Aufgaben nicht zu bewältigen. Werden dem Datenschutzbeauftragten

nur neue Aufgaben übertragen, ohne daß die Personalkapazität entsprechend angepaßt wird, werden die Bürger in trügerischer Sicherheit gewiegt. Kontrolle, die nicht wirklich ausgeübt werden kann, ist nicht viel mehr wert als eine von vornherein im Gesetz eingeschränkte Kontrolle.

Auch wenn die finanzielle Lage des Landes nicht eben rosig ist: Gerade bei der Verteilung knapper Ressourcen müssen Schwerpunkte gesetzt werden. Dabei sollte auch der Datenschutz angemessen berücksichtigt werden.

2. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten in Kiel hat etwas bewirkt

Im abgelaufenen Jahr hatte Schleswig-Holstein turnusmäßig den Vorsitz in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder. In diese Zeit fielen auch die dramatischen Veränderungen in der ehemaligen DDR. Erstmals konnte deshalb an den Beratungen auch ein Vertreter aus diesem Teil Deutschlands teilnehmen.

Die Themen der Konferenz betrafen das gesamte datenschutzrechtliche Spektrum. Es wurde eine Reihe von Beschlüssen verabschiedet. In ihnen befaßte sich die Konferenz insbesondere mit den Entwürfen zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes und des Bundesverfassungsschutzgesetzes sowie für ein Gesetz über den militärischen Abschirmdienst und über den Bundesnachrichtendienst. Sie verband mit ihrer Kritik konkrete Verbesserungsvorschläge. Einiges davon ist vom Vermittlungsausschuß aufgegriffen und in der endgültigen Fassung der Gesetze berücksichtigt worden. Die Gesetze weisen gleichwohl noch Mängel auf (vgl. dazu Tz. 5).

Besondere Auswirkungen hatte die Entschließung der Konferenz zum Entwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität (OrgKG). Dieser Gesetzentwurf enthielt neben Regelungen zum materiellen Strafrecht, zur Abschöpfung von Gewinnen aus Straftaten und anderen Rechtsänderungen insbesondere Vorschriften zur Verschärfung der Strafprozeßordnung. Erstmals sollten u. a. der Einsatz von verdeckten Ermittlern, die Benutzung akustischer und optischer Überwachungsgeräte, die Rasterfahndung und die polizeiliche Beobachtung in der Strafprozeßordnung geregelt werden. Aus der ursprünglich beabsichtigten umfassenden Novellierung der Strafprozeßordnung mit dem Ziel einer verfassungskonformen Regelung der Informationsverarbeitung der Strafverfolgungsbehörden sollten vornehmlich diejenigen Teile herausgegriffen und im OrgKG verabschiedet werden, die neuartige Eingriffsbefugnisse für die Polizei vorsahen.

Nach dem im Bundesrat fast einstimmig verabschiedeten Entwurf sollten diese neuen Eingriffsbefugnisse nicht nur zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und der organi-

sierten Kriminalität zugelassen werden, sondern ganz allgemein beim Verdacht einer „Straftat von erheblicher Bedeutung“. Dies hätte im Ergebnis dazu führen können, daß künftig selbst beim Verdacht auf „mittlere“ Kriminalität Methoden angewandt worden wären, die tief in die Privatsphäre des Bürgers eingreifen. Was mit der besonderen Gefährlichkeit der Rauschgift- und organisierten Kriminalität begründet wurde, hätte zu einem routinemäßig eingesetzten Mittel der Strafverfolgung werden können.

Hinzu kommt, daß sich der Einsatz von Videokameras, Peilsendern, Richtmikrofonen, Wanzen etc. auch gegen unverdächtige Personen hätte richten dürfen, „wenn anzunehmen ist, daß dies zur Erforschung des Sachverhalts oder zur Ermittlung des Aufenthalts des Täters geeignet ist“, bzw. dann, „wenn aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, daß sie mit dem Täter in Verbindung stehen oder eine solche Verbindung hergestellt wird“ und „die Maßnahme zur Erforschung des Sachverhalts oder zur Ermittlung des Aufenthaltsorts des Täters führen wird und dies auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.“ Der Kreis derer, gegen die die besonders intensiv in die Privatsphäre eingreifenden Ermittlungsmethoden angewandt werden dürften, wäre nach diesem Entwurf nicht genau zu bestimmen gewesen. Im Grunde hätte jedermann betroffen sein können.

Die Datenschutzbeauftragten haben sich in einer Sonderkonferenz kritisch mit diesem Entwurf auseinandergesetzt. In einem Beschluß haben sie sich zwar nicht schlechthin gegen die Einführung neuer Eingriffsinstrumente in die Strafprozeßordnung gewandt, aber verlangt, daß hierbei eine wirksame Beschränkung auf den Bereich organisierter Kriminalität und der Rauschgiftkriminalität vorgenommen wird und daß in die Rechte unverdächtigter Dritter nur im unverzichtbaren Rahmen eingegriffen wird.

Die Reaktion auf die Entschließung der Datenschutzbeauftragten war teils heftig und polemisch. So wurde ihnen vom baden-württembergischen Innenminister die Frage gestellt, wie viele Kinder und Jugendliche noch den Drogentod sterben müßten, bis die „hohen Datenschützer“ das Elend der Drogensucht und das mörderische Tun der Drogendealer wahrnehmen. Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß über ein so wichtiges Thema, wie die erstmalige Einführung von geheimen und tief in die Privatsphäre eindringenden Ermittlungsmethoden in die Strafprozeßordnung, offen und fair diskutiert werden muß. Der weitere Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens hat den Datenschutzbeauftragten Recht gegeben. Auch die Bundesregierung hat Bedenken gegen den Gesetzentwurf des Bundesrates geltend gemacht. Er wird in dieser Form wohl nicht mehr verabschiedet werden. Nicht immer können die Datenschutzbeauftragten mit ihren Konferenzbeschlüssen eine derartige Wirkung erzielen.

3. Wider den gläsernen Mitarbeiter

Mehr als andere Bürger laufen Arbeitnehmer Gefahr, daß über sie zu viele personenbezogene Daten erhoben, gesammelt und zusammengeführt werden. Arbeitgeber, Versicherungen, Amtsärzte, Betriebsärzte, Personalvertretungen, Lohnbüros und viele andere Stellen sind an Informationen über sie interessiert. Nicht ohne Grund geistert das Schlagwort vom „gläsernen Mitarbeiter“ durch die Diskussionen. Trotz aller Unterschiede in Charakter und Struktur der Beschäftigungsverhältnisse geht es hier den Beamten, Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst nicht wesentlich besser als ihren Kollegen in Betrieben der Privatwirtschaft. Welcher Mitarbeiter hat schon einen genauen Überblick über all das, was über ihn zusammengetragen wird? Wer nicht Gebrauch macht von seinem Recht, die Personalakten einzusehen, kennt deshalb ihren Inhalt nur bruchstückhaft und auch nicht die verschlungenen Wege, die seine Daten nehmen.

Zwar fühlen sich manche Beamte noch immer in jenem besonderen Gewaltverhältnis, in dem angeblich die Grundrechte von vornherein nur eingeschränkt gelten. Wenn aber das Bundesverfassungsgericht auch Strafgefangenen die Grundrechte zubilligt, so sollte nach Auffassung des Landesbeauftragten an der Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für Beamte kein Zweifel bestehen. Seine Erfahrungen zeigen jedoch, daß auch im öffentlichen Dienst Spannungen und Friktionen zwischen den Persönlichkeitsrechten, der Fürsorgepflicht des Dienstherrn bzw. des Arbeitgebers, der Loyalitätspflicht der Mitarbeiter und der Verwaltungsroutine bestehen. Das veranlaßte ihn, sich im vergangenen Jahr in besonderem Maße den Problemen des Mitarbeiterdatenschutzes anzunehmen.

Anlaß zu gründlichen Kontrollen waren zudem Eingaben, die den Arbeitnehmerdatenschutz von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes betrafen. Einige Petenten wollten erfahren, wie weit personalverwaltende Dienststellen Details aus ihren Beihilfepflichtverordnungen, Gehaltsabrechnungen und Pfändungen zur Kenntnis und „zu den Akten“ nehmen durften oder ob der Landesrechnungshof zu Prüfungszwecken auf namentliche Gehaltslisten zugreifen dürfe. Ob ein Personalrat aus eigenem Recht Informationen über das Leistungsverhalten von Mitarbeitern zusammenstellen darf, was zu prüfen, und wann und in welchem Umfang er über Personalplanungen der Verwaltung zu unterrichten ist. Ob jeder Vorgesetzte ein unbeschränktes Personalakteneinsichtsrecht habe, wurde außerdem gefragt, und ob es zulässig sei, daß Wissenschaftler auf Personalvorgänge inzwischen verstorbener ehemaliger Landesbeamter zugreifen.

Im Lande wurden überdies in letzter Zeit eine Reihe von Regelungen auf den Weg gebracht, die die Rechte der Mitarbeiter und ihr Verhältnis zum Dienstherrn bzw. Arbeitgeber sehr grundsätzlich berühren. Hierzu hatte der Landesbeauftragte Stellung zu nehmen und Anregungen zu geben.

- Die Gleichstellungsrichtlinien für die Landesverwaltung etwa wurden auf seine Vorstellungen hin klarer gefaßt und berücksichtigen nun die Rechte Betroffener besser, auch wenn nicht allen seinen Anregungen gefolgt wurde. Die datenschutzrechtlichen Aspekte des neuen Mitbestimmungsgesetzes wurden frühzeitig mit dem Landesbeauftragten abgestimmt.
- Der Landesbeauftragte arbeitet in einer Arbeitsgruppe der Konferenz der Datenschutzbeauftragten auch an bundesweiten Vorstellungen zur Neuordnung des Personalaktenrechts mit, die bereits zu einem Gesetzentwurf gediehen sind. Er soll in der neuen Legislaturperiode des Bundestages mit dem Ziel wieder aufgegriffen werden, klare Bestimmungen über Zweck und Inhalt, Nutzung und Zugriff, Aufbewahrung und Archivierung der Personaldaten zu schaffen.
- Schließlich wurde der Landesbeauftragte an Vorüberlegungen zur Automation der Personalverwaltung des Landes beteiligt. Das Personalverwaltungsverfahren für Lehrer (PERLE) soll z. B. auf andere Bereiche der Landesverwaltung erweitert werden.

Es lag also nahe, anhand einer Kontrolle der Praxis der Personalverwaltung die Vorstellungen zu konkretisieren. Es bot sich u. a. an, anknüpfend an PERLE die Personalverwaltung der Lehrer als größten Personalverwaltungsbereich des Landes zu prüfen. Der Prüfung lag das Konzept zugrunde, von der ersten Erhebung von Personaldaten im Bewerbungsverfahren aus den Weg der Daten in die Personalakten eingestellter Mitarbeiter zu verfolgen.

Die Personalakte ist Grundlage für die spätere automatisierte Verarbeitung dieser Informationen. Ohne Einblick in ihren Aufbau und ihre Nutzung hätte einer Prüfung der Automationsverfahren die Grundlage gefehlt. Die Kontrolle ist noch nicht abgeschlossen. Über die Ergebnisse in den Bereichen Bewerbungsverfahren, Personalaktenführung und Beteiligung Dritter an Personalentscheidungen wird daher in diesem, über die Automation und weitere Aspekte der Personaldatenverarbeitung im nächsten Tätigkeitsbericht referiert.

Bei den Prüfungen stellte sich sehr bald heraus, daß die aus den Eingaben bekannten Fragestellungen verallgemeinerungsfähig sind. Bei näherem Zusehen zeigte sich deutlich, daß „die Personalverwaltung“ kein einheitlicher Verfahrenskomplex ist. Bei der Bearbeitung von Bewerbungen sind grundsätzlich andere und eher weniger Daten erforderlich als für die Verwaltung des „aktiven Mitarbeiters“. Letztere umfaßt wiederum unterschiedliche Aufgabenkomplexe wie z. B. die allgemeine Personalverwaltung, den Personaleinsatz, die Besoldungs- und Beihilfeberechnung und -anweisung, für die in der Regel auch unterschiedliche Organisationseinheiten tätig werden. Diese haben einen unterschiedlichen Datenbedarf, dem durch differenzierte Zugriffsberechtigungen Rechnung getragen werden muß. Nach Beendigung des Beschäftigungs-

verhältnisses ist schließlich zu fragen, an welcher Stelle, in welchem Umfang, zu welchem Zweck und auf welcher Rechtsgrundlage Daten auf Dauer aufzubewahren sind und ggf. archiviert werden dürfen.

Die wesentlichen Prüfungsergebnisse sind nach Auffassung des Landesbeauftragten auf andere Personalverwaltungen übertragbar. Notwendig sind für den gesamten Bereich präzise Regelungen zur Personalaktenführung, zur Reduzierung des Aktenumfanges, zur Übermittlung von Daten aus den Personalakten an Dritte sowie zur Einsichtnahme Dritter in Personalakten im Rahmen von Beteiligungsverfahren und zu den Akteneinsichtsrechten der Betroffenen.

Der Landesbeauftragte verspricht sich davon bessere Chancen für eine einheitliche und vor allem eine sachgerechte Handhabung des Datenschutzes. Die bisherigen Ergebnisse seiner Prüfungen stellt er in der Textziffer 4.1.1 dieses Berichtes dar.

4. Sorgen der Bürgerinnen und Bürger, Ergebnisse von Kontrollen, Beratung der Behörden

4.1 Allgemeine und innere Verwaltung

4.1.1 Personalwesen

4.1.1.1 Was darf über einen Bewerber gespeichert werden?

Jeder Bewerber legt Wert darauf, daß seine Bewerbung Erfolg hat. Bereitwillig erteilt er alle geforderten Auskünfte, legt Unterlagen vor oder gibt Erklärungen ab – man will ja eingestellt werden. Und jeder weiß, daß andererseits Einstellungsentscheidungen nur schwer durchschaubar sind. Diese Ausgangslage war für den Landesbeauftragten Anlaß, den Bewerbungsverfahren besonderes Augenmerk zu widmen.

Die Beteiligten haben, so wie im allgemeinen Vertragsrecht, schon vor der Einstellung gewisse Pflichten einzuhalten. Die Einstellungsbehörden müssen wegen des „vorwirkenden Abhängigkeitsverhältnisses“ des Bewerbers sorgfältig darauf achten, daß der Eingriff in seine Rechte durch die Verarbeitung seiner persönlichen Daten so gering wie möglich gehalten wird. Einstellungsverfahren müssen auf der Grundlage objektiver und überprüfbarer Kriterien durchgeführt werden. Der Umfang der Datenerhebung hat sich dabei am Grundsatz der Erforderlichkeit und am jeweiligen Stand des Verfahrens (z. B. Vorauswahl, engere Wahl, endgültige Entscheidung) zu orientieren.

Lebensläufe

Die Prüfungen haben gezeigt, daß die Dienststellen in der Regel einen Lebenslauf von den Betroffenen fordern, um so einen Überblick über deren persönliche Verhältnisse und den bisherigen Lebensweg zu erhalten. Dabei werden oft auch

Daten zur Verfügung gestellt, die für die Entscheidungsfindung objektiv nicht erforderlich sind. So etwa, wenn sich ein Bewerber im Lebenslauf als „gut christlich“ bezeichnet oder seine Kindheit als „Sohn eines Arbeiters“ schildert, woraus er die Überzeugung gewonnen habe, daß „dieser Staat einer sozialen Umgestaltung bedarf“.

Natürlich soll dem Betroffenen nicht unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes die Möglichkeit genommen werden, sich so darzustellen, wie er es für eine erfolgreiche Bewerbung als richtig ansieht. Nur sollte der künftige Arbeitgeber von ihm nicht „fordern“, daß er mehr über sich preisgibt als objektiv zur persönlichen Beurteilung benötigt wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die unspezifizierte Anforderung eines Lebenslaufes tatsächlich ein geeignetes Mittel ist, die Informationen über Bewerber in erforderlichem Umfang zu erheben, aber auch auf das Notwendige zu beschränken. Enthält der Lebenslauf überflüssige Daten, setzt sich die Dienststelle unter Umständen dem Vorwurf aus, sachfremde Überlegungen bei der Entscheidung berücksichtigt zu haben. Außerdem findet der Lebenslauf später durchweg Eingang in die Personalakte, so daß die darin enthaltenen Angaben die zukünftigen Mitarbeiter zwangsläufig ihr gesamtes berufliches Leben begleiten.

Der Landesbeauftragte hat deshalb angeregt, zur Objektivierung des Bewerbungsverfahrens Fragebögen zu verwenden, die vom Bewerber ausschließlich die entscheidungsbedeutsamen Informationen präzise abfragen. Mit einem solchen Verfahren wird ihm deutlich gemacht – und der Landesbeauftragte betrachtet dies als ein Gebot der Offenheit und Fairneß dem Betroffenen gegenüber –, auf welche Angaben nicht verzichtet werden kann, wenn seine Bewerbung erfolgreich sein soll. Daneben sollte dem Bewerber ausdrücklich freigestellt werden, zusätzliche Angaben über sich zu machen, die er in das Bewerbungsschreiben aufnehmen oder in einem – dann aber freiwillig eingereichten – Lebenslauf zusammenfassen könnte.

Auskünfte aus dem Bundeszentralregister

In das Beamtenverhältnis darf nach dem Landesbeamtengesetz nur eingestellt werden, wer die dafür erforderliche charakterliche Eignung und Befähigung hat. Zu dieser Prüfung werden von den Dienststellen Auskünfte aus dem Bundeszentralregister angefordert. Der Landesbeauftragte hat nun festgestellt, daß von den geprüften Stellen keine „normalen“ Führungszeugnisse, sondern vielmehr sog. unbeschränkte Auskünfte eingeholt werden, die ggf. zusätzlich Jugendstrafen, Bagatellstrafen u. ä. enthalten.

Bisher wurde das Verfahren mit dem Hinweis gerechtfertigt, das Bundeszentralregistergesetz enthalte schließlich für die obersten Bundes- und Landesbehörden eine ausdrückliche Ermächtigung, diese Auskünfte einzuholen. Dabei wird allerdings übersehen, daß auch Kreise, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts Mitarbeiter einzustel-

len haben. Für diese Behörden ist eine entsprechende Ermächtigung im Gesetz nicht enthalten, obwohl die Voraussetzungen in beiden Fällen vergleichbar sind. Hieraus kann der Schluß gezogen werden, daß eine unbeschränkte Zentralregisterauskunft für die Entscheidung über die charakterliche Eignung eines Bewerbers tatsächlich nicht erforderlich ist, sonst hätte der Gesetzgeber allen öffentlichen Stellen mit Dienstherrnenfähigkeit die entsprechende Befugnis erteilen müssen.

Die Praxis hat die Auffassung des Landesbeauftragten übrigens bestätigt. Ihm konnte bei seinen Prüfungen selbst aus rund 20.000 Personalakten kein Fall vorgelegt werden, bei dem Daten, die nur in einer unbeschränkten Zentralregisterauskunft enthalten sein können, für die Entscheidung maßgeblich waren.

Die Einholung einer solchen unbeschränkten Auskunft ist deshalb nicht notwendig und birgt andererseits die Gefahr, daß im Einzelfall doch einmal ein Bagatelldelikt oder eine Jugendsünde mit unangemessenem Gewicht die Entscheidung beeinflussen. Ein besonderes Problem ist außerdem die dauerhafte Speicherung solcher Auskünfte als Bestandteil der Personalakten, auch wenn die Eintragungen im Bundeszentralregister längst gelöscht sind. Mögen dessen Auskunftsbeschränkungen und Lösungsfristen den Betroffenen auch in seinen Persönlichkeitsrechten schützen, die Informationen in der Personalakte führen ein Eigenleben und können diese Fristen unterlaufen. Nur zu leicht können sie bei Datenübermittlungen Wirkungen entfalten, die dem Resozialisierungsgedanken und den Verwertungsbestimmungen des Bundeszentralregistergesetzes zuwider laufen.

„Erklärungsbogen“

„Schon immer“ befinden sich bei den Bewerbungsunterlagen „Erklärungsbögen“, die den Betroffenen bestimmte Angaben abforderten. Sie müssen z.B. versichern, daß sie

- „nicht – wie folgt – gerichtlich bestraft sind und kein strafrechtliches Verfahren eingeleitet ist“;
- „in geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen leben und – außer den nachstehend aufgeführten – keine Schulden haben“ (mit Betrag/Grund der Verbindlichkeit);
- „keine ansteckenden Krankheiten haben und an keiner Krankheit leiden, die die Dienstfähigkeit beeinträchtigen könnten“.

Derartige Aufforderungen zu einem umfassenden wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen „Striptease“ erscheinen nicht unproblematisch. Den Betroffenen stellen sich z. B. Fragen wie:

- Ist jede Verkehrsordnungswidrigkeit ein strafrechtliches Verfahren im Sinne dieser Frage? Wie werden schwebende Verfahren bewertet und warum werden sie trotz unbekanntem Ausgangs in der Bewerbungsakte festgehalten? Welche Bedeutung haben diese Angaben neben den Führungszeugnissen?

- Lebe ich trotz eines Anschaffungskredits noch in geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen? Zu welchem Zweck muß ich Grund und Höhe des Kredits angeben?
- Handelt es sich bei jeder akuten Infektion, z. B. auch bei einer Erkältung, um eine solche ansteckende Krankheit? Wozu werde ich vor der Einstellung neben der abgegebenen Erklärung auch noch amtsärztlich untersucht?

Der Landesbeauftragte hat Verständnis für diese Unsicherheit der Bewerber. Die Einstellungsbehörde muß ihnen ein klares und offenes Einstellungsverfahren anbieten. Dem entsprechen solche Erklärungsbögen nicht. Die Fragen sind nicht ausreichend deutlich, die Bedeutung der Erklärungen für das Bewerbungsverfahren, zusätzlich zu den anderen eingeholten Auskünften, bleibt offen, und es ist zweifelhaft, ob solche Erklärungen notwendig sind, um eine Personalentscheidung zu treffen. Daß sie darüber hinaus Bestandteile der Personalakte werden und somit auf Dauer verfügbar bleiben, macht die Sache noch problematischer. Denn gerade solche Informationen veralten sehr schnell.

Zwang zur Freiwilligkeit

Dem Landesbeauftragten wird gelegentlich vorgehalten, Bewerber gäben die oben dargestellten Erklärungen und andere persönliche Informationen ja freiwillig, und mit Einwilligung des Betroffenen sei schließlich alles erlaubt. Das trifft im Bewerbungsverfahren aber so nicht zu. Gerade hier besteht ein faktischer Zwang, die gewünschten Angaben zu machen. Lehnt der Bewerber dies ab, so wird er nicht eingestellt oder glaubt, jedenfalls deutlich geringere Einstellungschancen zu haben. Es fällt schwer, in diesem Zusammenhang von Freiwilligkeit zu sprechen.

Vergleichbar ist die Position des Bewerbers mit anderen Situationen, in denen jemand einem Partner gegenübersteht, der aufgrund tatsächlicher, wirtschaftlicher oder rechtlicher Macht bestimmen kann, welche Regeln im Verhältnis zu ihm gelten sollen. Fast immer haben hier der Gesetzgeber und die Rechtsprechung versucht, einen gewissen Ausgleich zwischen den Partnern zu schaffen. Als Beispiele sind zu nennen: die Verpflichtung von Monopolunternehmen zum Vertragsabschluß, die Auslegung von Verträgen nach „Treu und Glauben“, die Selbstbindung der öffentlichen Hand und ihre Verpflichtung zur Gleichbehandlung und schließlich das Gesetz zur Regelung des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen. All dies sind Ansätze, die Stellung des schwächeren von zwei Partnern zu stärken und ihm seine Entscheidungssituation transparent zu machen.

Folgerungen

Auch für das Bewerbungsverfahren im öffentlichen Dienst in Schleswig-Holstein sollten aus diesen Überlegungen und aus den Prüfungsergebnissen des Landesbeauftragten Konsequenzen gezogen werden. Die Rechte der Betroffenen könnten

gestärkt und das Verfahren fairer gestaltet werden, wenn folgende Gesichtspunkte beachtet würden:

- Der Ablauf des Bewerbungsverfahrens und die notwendigen Beteiligungen sind dem Bewerber offenzulegen.
- Ihm sollte klar werden, welche Informationen über ihn für seinen künftigen Dienstherrn unerlässlich sind und welche Angaben er freiwillig machen kann, ohne daß ein Verzicht darauf für seine Bewerbung schädlich ist.
- Nach Abschluß des Bewerbungsverfahrens sind die nicht mehr benötigten Unterlagen dem Bewerber zurückzugeben.
- Nur solche Unterlagen sind aus der Bewerbungsakte in die künftige Personalakte zu übernehmen, die für die Führung des Dienstverhältnisses oder zur Dokumentation der Einstellungsentscheidung erforderlich sind.

Es gibt bereits ein Beispiel für eine detaillierte Regelung des Bewerbungsverfahrens.

Der Minister für Soziales, Gesundheit und Energie machte mit einer Allgemeinen Verfügung bekannt, welche Informationen er für die Bewerbung von Richterinnen und Richtern im Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit für erforderlich hält. Es ist zu begrüßen, daß hier festgelegt worden ist, welche Unterlagen vorzulegen sind und welche weiteren Stellen welche Teile der Bewerbungsunterlagen erhalten sollen. Allerdings muß die Verfügung noch in einigen Punkten nachgebessert werden. Die Bewerberinnen und Bewerber haben nämlich anzugeben, wo ihre Personalakten geführt werden und daß sie mit deren Heranziehung einverstanden sind. Daraus ergibt sich das Risiko, daß die Bewerbung schon in einem sehr frühen Stadium dem bisherigen Dienstherrn bekannt wird und das bestehende Dienstverhältnis belastet.

Es erscheint geboten, die Vertraulichkeit einer Bewerbung möglichst lange sicherzustellen. Der Landesbeauftragte hat deshalb vorgeschlagen, den Bewerberinnen und Bewerbern anzubieten, die erforderlichen Unterlagen zunächst in Kopie vorzulegen und erst unmittelbar vor einer endgültigen Entscheidung deren Richtigkeit anhand der Personalakte zu überprüfen.

4.1.1.2 Was ist bei der Führung von Personalakten zu beachten?

Beförderung, Versetzung, dienstliche Verwendung, Pensionierung; die Personalakte ist Grundlage und Dokumentation für alle wichtigen Entscheidungen des Dienstherrn über seine Beschäftigten.

Angesichts dieser Bedeutung der Personalakte ist es erstaunlich, wie sorglos teilweise von den Dienststellen mit ihrem Inhalt umgegangen wird. Es besteht auch Unsicherheit darüber, welche Unterlagen tatsächlich in eine Personalakte gehören. Darüber hinaus ist vielen Beschäftigten der Inhalt ihrer eigenen Personalakte gar nicht bekannt.

In der Praxis werden einfach alle Schriftstücke, die sich einer Person zuordnen lassen, zur Personalakte genommen – wo soll man sie sonst auch ablegen. Bezeichnend ist folgende Antwort: „Soll ich sie denn wegwerfen?“ An die Möglichkeit, Sachakten anzulegen, wird offenbar häufig gar nicht gedacht.

Was zulässigerweise Inhalt einer Personalakte sein darf, ist bis heute nirgendwo präzise geregelt. Weder das Beamtenrechtsrahmengesetz noch das Landesbeamtengesetz berücksichtigen neuere datenschutzrechtliche Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts ausreichend. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des Personalaktenrechts der Beamten konnte in der vergangenen Legislaturperiode nicht verabschiedet werden; er ist immerhin wieder eingebracht worden.

Z. Z. orientiert man sich bei der Führung von Personalakten vor allem an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Danach ist ein wichtiges Kriterium zu ihrer Inhaltsbestimmung der funktionelle Schutzzweck, den sie für den Beamten besitzt. Er hat nämlich ein Einsichtsrecht in die vollständige Personalakte – im Unterschied zu den Sachakten – sowie das Recht, vor Aufnahme von Unterlagen, die für ihn ungünstig oder nachteilig werden können, Gelegenheit zur Äußerung zu erhalten.

Aus diesem Rechtsschutzinteresse kann hergeleitet werden, daß nur solche Unterlagen in die Personalakte gehören, die in einem unmittelbaren inneren Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis stehen und damit das Grund(rechts)verhältnis zwischen Dienstherren und Betroffenen dokumentieren. Das traditionelle Streben nach „Vollständigkeit“, das alle Unterlagen, die den Beamten „persönlich“ betreffen, als Teil der Personalakte betrachtet, führt zu nicht erforderlichen und deshalb unzulässigen Datenspeicherungen. Es muß aufgegeben werden. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, Teilakten zu bilden. Beihilfeunterlagen stehen sicherlich mit dem Beamtenverhältnis in einem unmittelbaren inneren Zusammenhang. Dennoch sind sie durchweg von den Personalverwaltungsakten getrennt zu führen. Nur solche Mitarbeiter dürfen auf sie Zugriff haben, die sie für ihre spezifischen Aufgaben benötigen. Ganz allgemein gilt nach der Rechtsprechung der Grundsatz, daß der Kreis derer, die Zugang zu Personalakten haben, so eng wie möglich zu halten ist. Personalakten genießen eben einen besonderen Vertrauensschutz.

Nachfolgend einige typische Beispiele für bei den Prüfungen vorgefundene Mängel bei der Personalaktenführung.

Der dornenreiche Weg in den schleswig-holsteinischen Landesdienst

Obwohl er erst kurze Zeit im schleswig-holsteinischen Landesdienst tätig war, hatte die Personalakte eines Mitarbeiters bereits ein erhebliches Volumen angenommen.

Die Einstellungsaussichten in den öffentlichen Dienst waren in den 80er Jahren nicht gerade gut. Man mußte sich schon

etwas besonderes einfallen lassen, um auf sich aufmerksam zu machen. Der betreffende Bewerber versuchte deshalb, seine Einstellungschance über eine an den Landtag gerichtete Petition zu verbessern. Er fügte der Eingabe eine ausführliche Darstellung der besonderen persönlichen Lebensverhältnisse bei.

Die Personalakte enthielt im Zeitpunkt der Prüfung nicht nur eine vollständige Kopie der Petition, sondern auch eine Reihe von Aktenvermerken, die hinsichtlich ihres äußeren Erscheinungsbildes nur als „Zettelwirtschaft“ zu bezeichnen waren. Es folgte ein „Erstentwurf“ eines Antwortschreibens mit zahlreichen handschriftlichen Änderungen, der schließlich den Vermerk erhielt, „geht nicht ab“. Eine Einstellung ist damals noch nicht erfolgt.

In der Akte schließen sich sodann Unterlagen über weitere erfolglose Bewerbungsverfahren an. Eines dieser Bewerbungsschreiben enthielt handschriftliche „Kommentare“ von Mitarbeitern der Dienststelle. Wenn eine Sachverhaltsdarstellung mit „irgendwie sieht das krumm aus“ bewertet wird und dann der Hinweis folgt „hier ist es möglich, daß wir ein Ehepaar zu Doppelverdienern machen; die Betroffenen mögen entscheiden, wer der Ernährer wird“, läßt dies nicht unbedingt auf einen sachgerechten Entscheidungsgang schließen. Jedenfalls wenn die Bewerbung – wie geschehen – mit dem Hinweis auf die allgemeine Stellensituation abgelehnt wird.

Endlich (nach Jahren) ist es dann soweit, es soll zur Einstellung kommen. Bewerbungsunterlagen wurden nicht mehr benötigt, man hatte ja schon eine „Personalakte“. Die Bewerbung selbst erfolgte nur noch formal per Vordruck, allerdings verbunden mit der Erklärung „ich bin damit einverstanden, daß der Personalrat meine Bewerbungsunterlagen einsieht.“ Was hier als „Bewerbungsunterlagen“ angesehen wurde und in welchem Umfang dem Personalrat tatsächlich Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden, ging aus der Akte nicht hervor.

Der Landesbeauftragte hat erhebliche Zweifel, ob alle Informationen aus dem Bewerbungsverfahren – so z. B. die Petition, Notizen über Vorüberlegungen, unverbindliche Vorentwürfe, nicht abgesandte Schreiben – Inhalt einer Personalakte sein dürfen.

Wie kommt ein Sozialhilfeantrag in die Personalakte?

Gute Zeugnisse allein reichen zur Einstellung eben nicht aus, sagte sich eine Bewerberin und legte zur Begründung ihrer besonderen sozialen Situation eine Kopie des vollständigen Sozialhilfeantrages des Ehegatten vor. Er wurde Inhalt der Personalakte.

Ob und ggf. in welcher Weise eine besondere soziale Situation von der Einstellungsbehörde zu berücksichtigen ist, mag dahingestellt bleiben. Wenn aber ein solcher Sachverhalt berücksichtigt werden soll, dürfen lediglich die erforderlichen Daten dokumentiert werden. Keinesfalls ist es erforderlich, einen

vollständigen Sozialhilfeantrag zur Personalakte zu nehmen. Eine Notiz über die entscheidungserheblichen Tatsachen muß genügen.

Beurteilung einmal anders

Eine Pflichtstundenreduzierung für die Wahrnehmung spezieller Aufgaben ist für einen Lehrer nichts Besonderes. Von Zeit zu Zeit erfolgt eine Überprüfung, die im vorliegenden Fall Zweifel an der „Effektivität“ der außerunterrichtlichen Tätigkeit erbrachte. Es folgten mehrere Besprechungen und Aktenvermerke, mit dem Ergebnis, daß die Stundenreduzierung blieb.

Obwohl der Vorgang keine dienstrechtliche Regelung enthielt, wurde er gleichwohl in die Personalakte übernommen. Die kritische Prüfung sollte schließlich dokumentiert werden. Für einen unbefangenen Leser der Personalakte konnte dadurch – einer Beurteilung ähnlich – der subjektive Eindruck entstehen, daß es sich bei dem Betroffenen um einen „Drückeberger“ handelt. Der Lehrer erfuhr rein zufällig von dem Sachverhalt und legte sofort Widerspruch gegen die Aufnahme der Unterlagen in die Personalakte ein. Auf Anraten des Landesbeauftragten wurde dem Widerspruch stattgegeben.

Was man bei amtsärztlichen Untersuchungen alles falsch machen kann

Vor einer Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit sind umfassende amtsärztliche Untersuchungen vorgesehen. Immerhin sind erhebliche Versorgungsverpflichtungen für den Dienstherrn damit verbunden. In einem Fall war sogar eine Nachuntersuchung in einer großen Klinik erforderlich. Das Schreiben an den Arzt enthielt zwar eine umfassende Darstellung der beamtenrechtlichen Situation, aber nur einen sehr knapp formulierten Gutachterauftrag. Der Bitte um Erstellung eines fachärztlichen Gutachtens wurde dadurch entsprochen, daß der untersuchende Arzt ausführlich auf vielen Seiten alle Untersuchungsergebnisse im einzelnen mitteilte (dem Vernehmen nach wurde das Honorar nach der Anzahl der erstellten Seiten berechnet). Dies führte dazu, daß in dem Gutachten z.B. auch Aussagen über den Gesundheitszustand von Familienangehörigen, sämtliche Vorerkrankungen und über Appetit, Durst, Stuhlgang, Schlafstörungen, Alkohol-, Nikotin- und Medikamentenkonsum enthalten waren, obwohl es zur Entscheidung nur auf einige wenige Feststellungen wirklich ankam. Das Gutachten war offen in der Personalakte abgeheftet.

Nach Auffassung des Landesbeauftragten dokumentiert ein solcher Fall auf besonders eindringliche Weise die Notwendigkeit, einem ärztlichen Gutachter präzise Fragen zu stellen und ihn aufzufordern, nur die entscheidungserheblichen Untersuchungsergebnisse mitzuteilen. Darüber hinausgehende Informationen sind u. U. zurückzugeben oder zu vernichten. Ggf. ist der Arzt um Zusammenfassung der Ergebnisse zu bitten.

Schließlich befand sich in derselben Akte noch eine Sammelverfügung, die 12 Beschäftigte mit verlängerter Probezeit namentlich bezeichnete. Über das Einsichtsrecht des Betroffenen in seine Personalakte wäre eine unzulässige Offenbarung von personenbezogenen Daten Dritter jederzeit möglich. Hierdurch würde die Amtsverschwiegenheit verletzt.

Vorverurteilt?

Vor einem Neuanfang stand ein Bewerber nach seinem Zuzug aus einem anderen Bundesland. Da kam eine Schwangerschaftsvertretung für 3 Monate gerade recht. Es war ein Einstieg. Bereits nach kurzer Zeit bestanden allerdings sachliche Differenzen über Arbeitsmethoden. Der Betroffene machte sich mit schriftlichen Meinungsäußerungen gegenüber seiner vorgesetzten Dienstbehörde „unbeliebt“. Um ihm Gelegenheit zu geben, die Situation noch einmal zu überdenken, wurden seine Schreiben mit Kurzmitteilung zurückgegeben, verbunden mit dem Hinweis, bei Eingaben den Dienstweg über den unmittelbaren Dienstvorgesetzten einzuhalten. Der Betroffene hat es sich dann überlegt und von einer Eingabe „auf dem Dienstweg“ abgesehen. Was er nicht wußte, war, daß man vorsorglich Kopien seiner Schreiben zur Personalakte genommen hatte – es muß schließlich alles registriert werden.

In der Akte folgten schriftliche Beschwerden Dritter über angebliche Dienstvergehen. Statt jedoch die erhobenen Vorwürfe aufzuklären, den Betroffenen zu hören und ihm schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, erhielten die Beschwerdeschreiber nur den Stempel „gesehen“ und wurden dann zur Personalakte genommen. Vielleicht wurde auch eine weitere Prüfung für nicht erforderlich gehalten, da inzwischen bekannt geworden war, daß gegen den Betroffenen ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren wegen sexueller Nötigung lief. Eine entsprechende Nachfrage des „Dienstvorgesetzten“ bei der Staatsanwaltschaft brachte keine neuen Erkenntnisse, da die Ermittlungen noch liefen. Allerdings war zum Zeitpunkt der Nachfrage das Dienstverhältnis bereits seit über einem Monat beendet. Es lag nur noch eine Bewerbung auf Wiedereinstellung vor. Eine Datenerhebung wäre allenfalls beim Betroffenen zulässig gewesen. Die Bewerbung selbst wurde bis zum Abschluß der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen zurückgestellt, ohne den Betroffenen darüber zu unterrichten oder ihn anzuhören. Die Staatsanwaltschaft hatte zwischenzeitlich die Ermittlungen eingestellt.

Wohl gemerkt, es geht nicht darum, ungeeigneten Bewerbern mit Hilfe des Datenschutzes den Zugang zum schleswig-holsteinischen Landesdienst zu erleichtern. Jeder Bewerber sollte sich aber darauf verlassen können, daß gegen ihn erhobene Vorwürfe soweit wie möglich von Amts wegen aufgeklärt werden und daß darüber hinaus ausreichend Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme eingeräumt und sorgfältig geprüft wird, welche Unterlagen schließlich in die Personalakte aufzunehmen sind.

Folgerungen

Die geschilderten Mängel sind keine Einzelfälle und können in ihrer Grundtendenz verallgemeinert werden. Sie zeigen, daß das Bestreben nach dauernder, umfassender Sammlung aller Personalinformationen in einer Akte gang und gäbe ist. Der Landesbeauftragte sieht ein solches Verhalten als erhebliche Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Mitarbeiter an. Für ihn ist die Personalaktenführung dringend reformbedürftig.

- Bewerbungsunterlagen sollten, wenn die Bewerbung erfolglos war, an den Einsender zurückgegeben werden. Bei der Einstellungsbehörde sollten nur solche Unterlagen verbleiben, die den Bewerbungsvorgang und die Entscheidung dokumentieren. Nach Ablauf angemessener Aufbewahrungsfristen sollte der Vorgang abgeschlossen und die gespeicherten personenbezogenen Daten sollten gesperrt bzw. gelöscht werden.
- In Personalakten sollten grundsätzlich nur solche Unterlagen aufgenommen werden, die das Grund(rechts)verhältnis zwischen Dienstherren und Betroffenen dokumentieren. Andere Vorgänge gehören in Sachakten und dürfen damit später vor allem bei negativen Entscheidungen nicht mehr gegenüber dem Bediensteten genutzt werden.
- Vor Aufnahme von Unterlagen in Personalakten, die sich für den Betroffenen nachteilig auswirken können, ist ihm Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu geben.
- Soweit durch Einsichtnahme oder Übermittlung der Personalakte in Rechte von Mitarbeitern eingegriffen wird, ist dies ausreichend zu protokollieren und dem Betroffenen rechtzeitig zur Kenntnis zu geben.
- Beihilfeunterlagen sind getrennt von den übrigen Personalunterlagen zu führen.

4.1.1.3 Wer darf in die Personalakte sehen?

Der Landesbeauftragte mußte auch im vergangenen Jahr wieder feststellen, wie sensibel Mitarbeiter reagieren, wenn Dritte in ihre Personalunterlagen Einsicht nehmen. Beispiele hierfür sind die Mitbestimmung des Personalrats nach dem Mitbestimmungsgesetz (MBG), die Einschaltung der Gleichstellungsbeauftragten sowie die Zugriffe der Sicherheitsbeauftragten auf Personaldaten. Alle drei Bereiche zeigen Parallelen, ohne daß sie vollständig deckungsgleich wären.

Das verabschiedete neue Mitbestimmungsgesetz war deshalb für den Landesbeauftragten Anlaß, sich auch mit dem Datentransfer an Personalräte auseinanderzusetzen. Zum Gesetzentwurf hatte er seinerzeit ausführlich Stellung genommen und eine Reihe von Verbesserungen erreichen können (vgl. 12. TB, S. 12).

Nach dem neuen Gesetz ist der Personalrat zur Durchführung seiner Aufgaben über alle Angelegenheiten, die sich auf die

Beschäftigten erstrecken oder auswirken, frühzeitig, fortlaufend, umfassend und anhand der einschlägigen Unterlagen zu unterrichten. Das gilt insbesondere bei Konsequenzen für Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen, Arbeitsinhalte, Arbeitsorganisation und Qualifikationsanforderungen und bei Personalplanungen; in Planungsgruppen ist der Personalrat von Anfang an einzubeziehen.

Die Vorschriften machen deutlich, daß dem Personalrat korrespondierend zur Erweiterung seiner Aufgaben ein umfassendes Informationsrecht eingeräumt worden ist. Ihm sind schriftliche Unterlagen und in Dateien gespeicherte Daten, über die die Dienststelle verfügt, in geeigneter Weise zugänglich zu machen, soweit dies für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.

Dieses umfassende Auskunftsrecht ist aber im Gesetz aus Gründen des Datenschutzes in wichtigen Punkten begrenzt. Der Personalrat hat ohne Zustimmung der Betroffenen kein Einsichtsrecht in die Personalakten. Vollständige dienstliche Beurteilungen sind ihm nur auf Verlangen der Beschäftigten zugänglich zu machen. Darüber hinaus ist in Fällen, in denen schutzwürdige persönliche Interessen von Beschäftigten überwiegen, die Mitbestimmung und damit auch die Übermittlung von Daten an den Personalrat von der Zustimmung des Betroffenen abhängig.

Umstritten sind nach wie vor Art und Umfang der Beteiligung von Gleichstellungsbeauftragten an Personalentscheidungen. Im Bereich der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung gilt dies insofern derzeit noch nicht, als die Gleichstellungsbeauftragten nach den bestehenden Richtlinien gewissermaßen Mitarbeiterinnen der Personalverwaltung sind, die hierfür im notwendigen Umfang auch in die Akten Einsicht nehmen dürfen.

Das neue Kommunalverfassungsrecht schreibt dagegen die Bestellung unabhängiger Gleichstellungsbeauftragter vor. Diese Unabhängigkeit spricht dagegen, sie wie Mitarbeiterinnen der Personalabteilungen zu betrachten. Datenschutzrechtlich sind sie damit „Dritte“, an die Daten zur Aufgabenerfüllung übermittelt werden.

Weil ihre Aufgabe darin besteht, für eine Gleichstellung der Beschäftigten am Arbeitsplatz Sorge zu tragen, benötigen sie sicher auch Personaldaten. Im Einzelfall können sich hier aber schwierige Abgrenzungsfragen ergeben. Das rechte Maß zwischen persönlichen Interessen betroffener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einerseits und dem Informationsbedürfnis der Gleichstellungsbeauftragten andererseits zu finden, ist zudem Gegenstand des Dienst- und Beamtenrechts und kann nicht in kommunalen Satzungen geregelt werden. Auch die Generalklauseln des allgemeinen Datenschutzrechts helfen in den Konfliktfällen nicht weiter. Gerade wenn Personaldaten gegen den Willen des Betroffenen, also „zwangsweise“ im Sinne des Volkszählungsurteils, weitergegeben werden sollen, ist eine bereichsspezifische, präzise Rechtsgrundlage erforderlich.

Das in Vorbereitung befindliche Gleichstellungsgesetz muß deshalb dazu genutzt werden, die datenschutzrechtlichen Lücken zu schließen.

Vergleichbare rechtliche Defizite bestehen auch auf einem anderen, allerdings schon seit Jahrzehnten „gut eingeführten“ Sektor, nämlich der Sicherheitsüberprüfung. Der Landesbeauftragte ist sich mit seinen Kollegen seit Jahren einig, daß die vielfältigen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die mit einer Sicherheitsüberprüfung üblicherweise verbunden sind, einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Dies sehen auch Bundestag und Bundesrat so und haben entsprechende Initiativen angekündigt.

Es bestehen Zweifel, ob die derzeitige Praxis der Datenverarbeitung, insbesondere die Einsichtnahme der Geheimschutzbeauftragten in Personalunterlagen, ohne entsprechende Rechtsgrundlage noch lange auf den Übergangsbonus gestützt werden kann. Deshalb hat der Landesbeauftragte mit einer Querschnittskontrolle begonnen, die klären soll, in welchem Umfang tatsächlich Geheimschutzbeauftragte Informationen aus Personalakten erhalten. Er hat hierzu Fragen an alle Geheimschutzbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein gerichtet und ist derzeit dabei, die eingegangenen Antworten auszuwerten. Auf die Ergebnisse der Erhebung wird er im nächsten Tätigkeitsbericht näher eingehen.

Eines sollte jedoch unabhängig davon geschehen, aus welchem Anlaß und auf welcher Rechtsgrundlage Dritten Einsicht in die Personalakte gewährt wird: Der Einsichtnehmende sowie Zeitpunkt, Zweck und Umfang der Einsichtnahme sind in der Personalakte zu dokumentieren.

4.1.2 Neue Bewegung im Melderecht?

Zum Bedauern der Datenschutzbeauftragten wurden im Melderechtsrahmengesetz seinerzeit eine Reihe ihrer Anregungen nicht aufgegriffen. Insbesondere die Verpflichtung, auch bei Hotel- oder Krankenhausaufenthalten einen Meldeschein auszufüllen, sowie das Auskunftsprivileg der politischen Parteien vor Wahlen hielt die Mehrzahl von ihnen für unangemessene Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat deshalb jüngste Diskussionen über eine Novellierung des Gesetzes aufgegriffen und dem Gesetzgeber ihre Vorschläge unterbreitet. Sie hat Zweifel geäußert, ob die Meldepflicht in Hotels und Kliniken von den allgemeinen Zwecken des Melderechts abgedeckt ist. Die Feststellung von Identität und Wohnung der Bürger ist bei den kurzfristigen Aufenthalten für melderechtliche Zwecke nicht erforderlich. Lediglich die Polizei kann zu Fahndungszwecken hieran ein Interesse haben. Die Hotel- und Krankenhausmeldepflicht stellt daher nach Auffassung der Landesbeauftragten materielles Polizeirecht dar, das der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht unterliegt.

Aber auch für polizeiliche Zwecke erscheint eine solche Meldepflicht unangemessen. Die polizeiliche Datenverarbeitung setzt nämlich voraus, daß Gefahren abgewendet oder Straftaten verfolgt werden sollen. Hotelgäste und Krankenhauspatienten können jedoch nicht schlechthin als Gefahrenquellen oder potentielle Straftäter angesehen werden. Vielmehr handelt es sich in der überwältigenden Mehrzahl um Bürger, die ein Recht darauf haben, von polizeilichen Ermittlungen unbehelligt zu bleiben.

Darüber hinaus haben die Datenschutzbeauftragten für die Bürger ein Widerspruchsrecht gegen die Weitergabe ihrer Daten an politische Parteien und Wählergruppen für Zwecke der Wahlwerbung gefordert.

Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat die Kritik der Datenschutzbeauftragten aufgenommen und versucht, Verbesserungen des Gesetzentwurfs zu erreichen. Er ist allerdings vom 11. Deutschen Bundestag nicht mehr verabschiedet worden. Die Erörterungen müssen nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten bald weitergeführt werden mit dem Ziel, das Melderecht in Zukunft datenschutzgerechter zu gestalten.

4.1.3 Verfassungsschutz

4.1.3.1 Neues Verfassungsschutzgesetz setzt Maßstäbe

Der Landtag hat das neue Landesverfassungsschutzgesetz einstimmig verabschiedet. Das Gesetz ist deshalb ganz besonders wichtig, weil es die Datenverarbeitung einer Behörde regelt, die möglichst im Verborgenen arbeitet. Konflikte mit dem verfassungsrechtlich begründeten Anspruch, der Bürger müsse wissen, von wem welche Daten über ihn verarbeitet werden, sind geradezu vorprogrammiert. Deshalb ist der geheimdienstliche Bereich immer auch ein Testfall, wie ernst es der Gesetzgeber mit dem Datenschutz meint.

Schon der Entwurf der Landesregierung war weitgehend mit den Vorstellungen des Datenschutzbeauftragten abgestimmt. Im Laufe der Parlamentsberatung wurde er noch in einigen Punkten verbessert. Dies war notwendig, da sich die politischen Verhältnisse seit seiner Einbringung grundlegend verändert haben. Die Auflösung der DDR und die politischen Veränderungen im übrigen Ostblock haben den Linksextremismus weitgehend seines politischen Hinterlandes beraubt. Der Staat kann folglich bei der geheimdienstlichen Beobachtung des Extremismus mehr Gelassenheit zeigen.

Das neue schleswig-holsteinische Verfassungsschutzgesetz macht ernst mit dem Vorsatz, mehr Datenschutz im Verfassungsschutzbereich zu garantieren. Es verwirklicht eine Reihe von Vorstellungen, die die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer mehrjährigen Kontrollpraxis entwickelt haben. Manches, was vor einigen Jahren noch undenkbar schien, ist jetzt realisiert. In einigen Bereichen

geht es deutlich über das hinaus, was der Gesetzgeber in anderen Bundesländern bzw. im Bund bislang geregelt hat.

Aus der Vielzahl der aus datenschutzrechtlicher Sicht wichtigen Verbesserungen sind folgende besonders hervorzuheben:

- Der Begriff der „Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind“ sowie die sonstigen für die Beobachtung des Verfassungsschutzes relevanten Bestrebungen sind im Gesetz definiert. Bestrebungen gegen die Verfassungsordnung dürfen nur dann vom Verfassungsschutz beobachtet werden, wenn sie eine „aktiv kämpferische, aggressive Haltung“ gegenüber der Verfassung einnehmen. Damit wird eine Formulierung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen. Diese Beschränkung ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips, das es dem Staat verwehrt, mit dem schweren Geschütz der geheimdienstlichen Beobachtung auf kleine, unbedeutende Bestrebungen zu zielen.
- Der Einsatz der nachrichtendienstlichen Mittel, also das, was einen Geheimdienst zum Geheimdienst macht, ist präziser als bisher geregelt. Was unter derartigen Mitteln zu verstehen ist, wird im Gesetz leider nur beispielhaft erläutert. Sie müssen deshalb in einer Dienstanweisung abschließend festgelegt werden, so hat es der Gesetzgeber vorgesehen. Es handelt sich also nicht um einen Leerbegriff, der in der Praxis nach Belieben und Phantasie ausgefüllt werden kann. Besonders wichtig ist, daß der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel nicht die Begehung von strafbaren Handlungen rechtfertigt. Im Gegensatz zu anderen Verfassungsschutzgesetzen ist eindeutig festgelegt, daß sich der Einsatz dieser Mittel im Grundsatz nur gegen Verdächtige richten darf. Die mit diesen besonders intensiv in die Privatsphäre eingreifenden Methoden erhobenen Daten dürfen nur zweckgebunden verwendet werden.
- Bei der Datenspeicherung stellt das Gesetz klar, daß im Grundsatz nur Daten über Verdächtige erfaßt werden dürfen. Eine Datenspeicherung ist außerdem nur zulässig, wenn sie erforderlich zur Beobachtung einer Bestrebung ist. Dadurch wird besonders unterstrichen, daß die Aufgabe des Verfassungsschutzes nicht primär die Anlegung von Personendossiers ist, sondern die Beobachtung von Bestrebungen. Nur soweit es für diese Zwecke notwendig ist, können auch personenbezogene Daten gespeichert werden. Die Beobachtung und Speicherung von Personen ist gegenüber der Beobachtung von Bestrebungen eindeutig subsidiär.
- Bei den Übermittlungsvorschriften wird dem verfassungskräftigen Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten Rechnung getragen. Während gelegentlich die Auffassung vertreten wird, das Trennungsgebot verlange lediglich zwei organisatorisch getrennte Behörden, hat der Landesbeauftragte immer die Meinung vertreten, es müsse auch Auswirkungen auf die gegenseitige Informationsüber-

mittlung haben. Im Verfassungsschutzgesetz ist nunmehr festgelegt, daß Informationen, die unter Einsatz polizeilicher Zwangsmaßnahmen erhoben worden sind, nur für Zwecke der Spionageabwehr und zur Bekämpfung von gewalttätigen Bestrebungen übermittelt werden dürfen. Informationen, die beispielsweise im Rahmen einer Hausdurchsuchung durch die Polizei gewonnen wurden, dürfen für Zwecke der allgemeinen Extremismusbeobachtung künftig nicht mehr an den Verfassungsschutz übermittelt werden.

- Das Gesetz gibt dem Bürger einen Anspruch auf Auskunft über gespeicherte Daten. Einen derartigen Auskunftsantrag braucht er nicht besonders zu begründen. Die Auskunftserteilung darf nur im Ausnahmefall abgelehnt werden, und zwar nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung der Erkenntnisse gegenüber dem Interesse des Antragstellers überwiegt. Die Auskunftsverweigerung ist zu begründen, es sei denn, daß durch die Begründung deren Zweck gefährdet wird. Die Ablehnungsgründe sind aktenkundig zu machen. Außerdem ist die antragstellende Person darauf hinzuweisen, daß sie sich an den Landesbeauftragten wenden kann.

Der Landesbeauftragte hätte die „günstige Konjunktur“ gerne zu zwei weiteren Verbesserungen im Gesetz genutzt. Er ist der Auffassung, geheimdienstliche Methoden zur Beobachtung von extremistischen Bestrebungen sollten nur dann angewandt werden, wenn die betreffende Bestrebung sich ihrerseits konspirativ verhält. Für politisch tätige Gruppen ergäbe sich daraus ein erhöhtes Maß an Sicherheit vor der Einschleusung geheimdienstlicher V-Leute, solange sie nicht ihrerseits „geheimdienstlich“ agieren. Auch im Hinblick auf die Übermittlung von Daten durch Behörden des Landes an den Verfassungsschutz auf Anfrage wollte der Landesbeauftragte erreichen, daß im Extremismusbereich nur Informationen über gewalttätige Bestrebungen übermittelt werden. Er ist der Auffassung, daß beide Verbesserungen des Gesetzes die Aufgabenerfüllung durch den Verfassungsschutz nicht ernsthaft gefährdet, wohl aber für die Bürger ein erhöhtes Maß an Sicherheit gebracht hätten.

Auch wenn der Landtag diesen beiden ergänzenden Vorschlägen nicht gefolgt ist, so könnte sich gleichwohl das Gesetz in der verabschiedeten Fassung als ein Meilenstein auf dem Weg zu mehr Liberalität erweisen. Es setzt einen datenschutzrechtlichen Maßstab, an dem sich andere Verfassungsschutzgesetze messen lassen müssen.

4.1.3.2 Weitergabe von Daten aus der Häftlingsüberwachung

Häftlinge aus der terroristischen Szene unterliegen zumeist der sog. Häftlingsüberwachung. Im wesentlichen geht es dabei um eine Kontrolle ihres Briefverkehrs und ihrer Gespräche mit Besuchern. Die Einzelheiten des Verfahrens sind als Verschlußsache eingestuft und können deshalb im Detail hier nicht dargestellt werden.

Der Landesbeauftragte hatte die Frage zu klären, ob die Übermittlung von Daten im Rahmen der Häftlingsüberwachung durch Polizeibehörden an die Verfassungsschutzbehörden rechtmäßig ist. Das Strafvollstreckungsgesetz bestimmt nämlich, daß Kenntnisse aus der Überwachung der Besuche oder des Schriftwechsels von Gefangenen nur verwertet werden dürfen, soweit dies notwendig ist, „um die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt zu wahren oder Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhüten, zu unterbinden oder zu verfolgen oder soweit dies aus Gründen der Behandlung geboten ist“.

Die Verfassungsschutzbehörden haben nicht die Aufgabe, allgemein Straftaten zu verhüten. Lediglich aus § 2 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10) ergibt sich, daß auch die Verfassungsschutzbehörden zur Verhütung der dort aufgeführten Straftaten (überwiegend Spionage und staatsgefährdende Kriminalität) zuständig sind. Nur hierzu kann eine Übermittlung von Daten aus der Häftlingsüberwachung an die Verfassungsschutzbehörde in Betracht kommen.

Der Landesbeauftragte hat sich deshalb auf den Standpunkt gestellt, daß die Daten auch nur zur Terrorismusbekämpfung und zur Verhütung der genannten Straftaten verwendet werden dürfen.

Dieser Auffassung hat sich auch der Innenminister angeschlossen und mitgeteilt, daß die Daten aus der Häftlingsüberwachung ausschließlich in diesem Sinne verwendet werden. Entsprechend der Forderung des Landesbeauftragten soll künftig bei der Weitergabe entsprechender Informationen an andere Verfassungsschutzbehörden in das Anschreiben der Hinweis aufgenommen werden, daß die Unterlagen ausschließlich für den genannten Zweck verwendet werden dürfen.

Der Landesbeauftragte begrüßt dies und sieht darin ein weiteres Beispiel möglicher und notwendiger Zweckbindung auch innerhalb der Verfassungsschutzbehörden. Die gelegentlich vertretene Auffassung, jede Information, die die Verfassungsschutzbehörde auf rechtmäßigem Wege erlangt hat, dürfe für die Erfüllung jeder Aufgabe des Verfassungsschutzes verwendet werden, ist damit jedenfalls für den Bereich der schleswig-holsteinischen Verfassungsschutzbehörde unzutreffend.

4.1.4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

4.1.4.1 Datenschutzkontrolle bei der Polizei:

Die Reaktion des Innenministers

Der Landesbeauftragte hat im letzten Tätigkeitsbericht (12. TB, S. 18) von einer ausgedehnten Querschnittskontrolle der Datenverarbeitung bei der Polizei des Landes berichtet. Hierbei hat er auf erhebliche Mängel der Datenverarbeitung hingewiesen. Kurz vor Fertigstellung dieses Tätigkeitsberichtes

sind umfangreiche Stellungnahmen des Kriminalpolizeiamtes (KPA) sowie des Innenministers eingegangen. Ihre erste Auswertung ergibt, daß die im Prüfbericht aufgezeigten Mängel noch nicht vollständig behoben sind.

Die vom Landesbeauftragten beanstandeten Einzelfälle sind weitgehend bereinigt. Bei einigen noch nicht gelöschten Fällen haben sich in der Zwischenzeit neue relevante Sachverhalte ergeben. In anderen Fällen fehlt es aber an der Begründung für die Aufrechterhaltung der Speicherung. Hier wird der Landesbeauftragte nachhaken.

Wichtiger sind allerdings strukturelle Verbesserungen der polizeilichen Datenverarbeitung. Der Landesbeauftragte führt Einzelbeispiele nur an, um die aufgezeigte zugrundeliegende generelle Problematik zu veranschaulichen. Sein Ziel ist es also stets, die Praxis auf dem jeweils angesprochenen Gebiet so zu verändern, daß es nicht mehr zu datenschutzrechtlichen Problemfällen kommt. In dieser Hinsicht ergeben sich aus den Stellungnahmen des KPA und des Innenministers eine Reihe von erfreulichen Ansätzen. Allerdings geht es zum Teil um die Abkehr von tief eingewurzelten Arbeitsweisen, die einen gewissen Zeitraum beansprucht. Die nunmehr notwendigen Veränderungen der Datenverarbeitungspraxis sind überdies vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden neuen Polizeigesetzes zu bewerten. Der Landesbeauftragte hat deshalb Verständnis, daß sie Zeit brauchen, zumal auch umfangreiche Verwaltungsvorschriften abgeändert werden müssen.

In einigen Bereichen sind die Stellungnahmen vom KPA und Innenminister nicht deckungsgleich und auch inhaltlich nicht zufriedenstellend. Hier wird der Landesbeauftragte weiter „am Ball“ bleiben und sich um eine Durchsetzung seiner Vorstellungen bemühen.

Zu den im letzten Tätigkeitsbericht geschilderten Problemfeldern ergibt sich derzeit folgendes Bild:

Polizeiliche Kriminalakten

Der Landesbeauftragte hatte kritisiert, daß noch zu viele Kriminalakten geführt werden und daß bei der Anlage von Kriminalakten zu schematisch vorgegangen wird. Das KPA ist dagegen der Auffassung, der gegenwärtige Stand an Kriminalakten könne nicht mehr wesentlich reduziert werden, während sich aus der Stellungnahme des Innenministers ergibt, daß weitere 40.000 Akten eingespart werden könnten, wenn auf doppelte Aktenführung verzichtet wird.

Obwohl die vom Landesbeauftragten als Beispielsfälle genannten „Bagatellfälle“ inzwischen fast alle gelöscht worden sind, vertritt das KPA die Auffassung, bei der Anlage von Kriminalakten werde keineswegs schematisch und routinemäßig vorgegangen. Es werde vielmehr jeder Einzelfall geprüft. Allerdings will das KPA auf die Anlegung von Kriminalakten auch bei Ersttätern und in Bagatellfällen nicht grundsätzlich verzichten. Die Prüfung des Einzelfalles und die bei der erst-

maligen Anlage einer Kriminalakte anzustellende Prognose, ob der Betreffende noch einmal rückfällig wird und ob es für die Aufklärung einer möglichen neuen Straftat erforderlich sein kann, eine Akte über die „Erstat“ vorzuhalten, würde sich demnach im Ergebnis darauf beschränken, die Speicherfrist zu modifizieren.

Der Landesbeauftragte hält dies nicht für ausreichend. Bei Fällen der Kleinkriminalität muß bei Ersttätern aufgrund der auch nach dem Entwurf für ein neues Landespolizeirecht anzustellenden Prognose auch der Verzicht auf die Anlage einer Kriminalakte zum Entscheidungsspektrum gehören.

Die vom KPA vorgeschlagene „Kompromißlösung“, bei Bagatellfällen nur eine Speicherfrist von einem Jahr vorzusehen, ist allerdings geeignet, das Problem wesentlich zu entschärfen. Bei bestimmten Delikten Jugendlicher praktiziert das KPA bereits den vollständigen Verzicht auf die Anlegung einer Kriminalakte bei Ersttätern. Hierin sieht der Landesbeauftragte einen wichtigen datenschutzrechtlichen Fortschritt.

Der Innenminister hält ebenso wie der Landesbeauftragte eine Überarbeitung der für die Anlage von Kriminalakten maßgeblichen Verwaltungsvorschriften für notwendig. Schwerpunkte sollen dabei sein:

- Die Präzisierung der Voraussetzungen für das Anlegen einer Kriminalakte (fallgruppenorientiert) einschließlich einer Aufzählung von Standardfällen, bei denen in der Regel keine Akte angelegt wird (Negativabgrenzung),
- für einzelne Fallgruppen bereits erlassene Regelungen sollen einbezogen werden,
- besondere Entscheidungsvorbehalte (z.B. für den Dienststellenleiter) für solche Fälle, die durch Standardregelungen nicht erfaßt werden.

Der Landesbeauftragte hatte mehrfach in den vergangenen Jahren (vgl. 6. TB, S. 29, 7. TB, S. 25) kritisiert, daß Selbstmordversuche in Schleswig-Holstein regelmäßig zur Anlegung einer Kriminalakte führen. Hierzu hat nunmehr das Kriminalpolizeiamt einen neuen Erlaß herausgegeben, der zu einer substantiellen Einschränkung dieser Praxis führt. Demnach dürfen Informationen über einen Selbsttötungsversuch künftig nur noch dann in eine Kriminalakte aufgenommen werden bzw. zur Anlage einer Kriminalakte führen, wenn

- der Selbsttötungsversuch im Zusammenhang mit einer mit Strafe bedrohten Handlung erfolgt ist oder
- im besonderen Einzelfall die Gefahr der Wiederholung nicht auszuschließen ist und dabei mit Dritte gefährdenden Handlungen, insbesondere mit der Verwendung von Waffen und Explosivmitteln, zu rechnen ist.

Der Landesbeauftragte begrüßt es, daß seine seit Jahren geäußerte Rechtsauffassung nunmehr auch von der Polizei akzeptiert worden ist. Er hält es für notwendig, daß die im Erlaß des Kriminalpolizeiamtes vorgesehene Bereinigung der noch vor-

handenen Datenspeicherungen über Selbstmordversuche zügig vorgenommen wird.

Die Neuregelung ist nicht bei allen Polizeibeamten auf Zustimmung gestoßen. Der Landesbeauftragte verkennt nicht, daß die Polizei relativ häufig Einsätze im Zusammenhang mit Selbstmordversuchen hat. Es mag auch sein, daß gelegentlich die Information, der Betroffene habe bereits einmal einen Selbstmordversuch unternommen, hilfreich sein könnte. Derartige Vorteile gilt es allerdings abzuwägen gegen die Nachteile für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen. Bei der Information über einen Selbstmordversuch handelt es sich um ein äußerst sensibles Datum. Der Schutz der Betroffenen vor einer Verarbeitung und Speicherung derartiger Daten bei der Polizei muß Vorrang haben vor Nützlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen.

Zu einer weiteren kritisierten Fallgruppe von Kriminalakten hat der Innenminister noch nicht im Detail Stellung genommen. Es geht dabei um die Anlegung von Akten über **vermißte Personen**, die inzwischen aber wieder wohlbehalten zu Hause sind. Die beanstandeten Einzelfälle sind zwar gelöscht, eine ausdrückliche Stellungnahme zum Grundsatzproblem fehlt allerdings noch. Der Landesbeauftragte wird darauf drängen, daß in den vom Innenminister in Aussicht gestellten Neuregelungen über die Anlegung von Kriminalakten diese Fälle als ein sogenanntes „Negativbeispiel“, wann eine Kriminalakte nicht anzulegen ist, aufgenommen werden.

Ein Strukturproblem von besonderem Gewicht liegt darin, daß in den polizeilichen Kriminalakten häufig nicht der **Ausgang des gerichtlichen Verfahrens** vermerkt ist und daß dementsprechend beispielweise aus Freisprüchen keine Konsequenzen gezogen werden. Dies haben Kriminalpolizeiamt und Innenminister eingeräumt, aber darauf verwiesen, daß es in vielen Fällen auch an der notwendigen Rückmeldung der Justiz an die Polizei fehlt. Dies mag zutreffend sein. Der Landesbeauftragte geht aber davon aus, daß die Polizei als speichernde Stelle eine **eigenständige Verantwortung** hat, sich um eine Verifizierung der bei ihr gespeicherten Daten zu bemühen.

KPA und Innenminister haben den Vorschlag des Landesbeauftragten, wonach sich die Polizei selbst nach Ablauf einer gewissen Frist **aktiv** nach dem Ausgang des Verfahrens erkundigen muß, **grundsätzlich befürwortet**. Das KPA sieht allerdings Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung. Zunächst hält das KPA es für notwendig, durch eine interne Anweisung sicherzustellen, daß die Rückmeldungen der Staatsanwaltschaft einschließlich des staatsanwaltschaftlichen Aktenzeichens **überhaupt** zu der betreffenden Kriminalakte gelangen. Denn **nur** bei Kenntnis des staatsanwaltschaftlichen Aktenzeichens sei es möglich, sich aktiv nach dem Ausgang des Verfahrens zu erkundigen.

Es bleibt aber **darüber** hinaus bei der Notwendigkeit, Kriminalakten, in denen noch nichts über den Ausgang des Gerichtsverfahrens bekannt ist, nur mit einer kurzen Wiedervorlage-

frist (etwa ein Jahr) zu speichern und sich nach Ablauf dieser Frist aktiv nach dem Fortgang des Verfahrens zu erkundigen. Der Entwurf für das neue Landespolizeirecht sieht eine entsprechende Erkundigungspflicht ebenfalls vor.

Weiterer Erörterung bedarf dann die Frage, was zu geschehen hat, wenn die justitielle Entscheidung bei der Polizei bekannt geworden ist. Zwar geht auch der Landesbeauftragte nicht davon aus, daß Freisprüche und Verfahrenseinstellungen automatisch zur Löschung der jeweiligen Kriminalakten führen müssen. Wird eine Person vor Gericht freigesprochen, so bedarf es aber erheblicher noch weiter bestehender Verdachtsmomente, wenn gleichwohl die Speicherung in polizeilichen Datensammlungen aufrechterhalten werden soll. Die Einstellung eines Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft oder durch das Gericht ist ein Indiz dafür, daß der Unrechtsgehalt der Tat nicht allzu hoch eingeschätzt worden ist. In diesen Fällen dürfte häufig zumindest eine Verkürzung der Speicherfrist angezeigt sein. Es ist notwendig, daß in den vom Innenminister in Aussicht gestellten Verwaltungsvorschriften auch zu diesem Fragenkreis Regelungen getroffen werden.

Polizeiliche Erkenntnisdatei

Personen, über die eine Kriminalakte angelegt ist, werden in der polizeilichen Erkenntnisdatei (PED) gespeichert. Der Landesbeauftragte hatte hierzu u.a. bemängelt, daß die für die Datei maßgeblichen Vorschriften zu unpräzise sind. Sie regeln in erster Linie die technische Seite, wie und in welcher Form Speicherungen in der PED vorzunehmen sind. Die aus seiner Sicht wichtigere Frage, unter welchen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen Daten in der PED gespeichert werden dürfen, ist nur unzureichend oder gar nicht thematisiert. Hierzu hat der Innenminister mitgeteilt, daß auch nach seiner Auffassung der PED-Erlaß sowie das entsprechende Handbuch überarbeitet werden müssen.

Zu dem vom Landesbeauftragten geltend gemachten Mangel, daß man einem PED-Datensatz nicht entnehmen kann, ob die betreffende Person als Verdächtiger, Beschuldigter, Geschädigter oder als „andere Person“ gespeichert ist, sind die Stellungnahmen von KPA und Innenminister noch unbefriedigend. Das KPA bezeichnet es zwar als einen „interessanten“ Vorschlag, entsprechende Kennzeichnungen anzubringen. Es ist aber der Auffassung, daß dazu die bundeseinheitlichen INPOL-Vorschriften geändert werden müßten. Dem vermag sich der Landesbeauftragte nicht anzuschließen. Die PED ist eine ausschließlich schleswig-holsteinische Datei, deren Speicherungen ausschließlich nach schleswig-holsteinischem Polizeirecht zu beurteilen sind. Der Landesbeauftragte geht im übrigen davon aus, daß sich die Dateien der Polizei von Land zu Land auch in anderen Punkten deutlich unterscheiden. Er hält es deshalb für notwendig und machbar, daß, um Mißverständnisse und unnötige Belastungen der Betroffenen zu vermeiden, bereits dem Datensatz zu entnehmen ist, ob es sich

hierbei um einen Verdächtigen oder um das Opfer einer Straftat handelt, sofern überhaupt die Speicherung über Opfer in Betracht kommt.

Zu einigen vom Landesbeauftragten besonders kritisierten Fallgruppen aus der PED, nämlich der Speicherung von 4.850 Personen, die älter als 70 Jahre sind, teilt das KPA mit, es handle sich dabei um „Ausreißer“. Die geschilderten Problemfälle seien zwischenzeitlich teilweise durch entsprechende Überprüfungen bzw. Bereinigungen beseitigt worden.

Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß auch die von ihm als besonders problematisch dargestellte Speicherung von personengebundenen Hinweisen wie „krank“, „geisteskrank“ oder „Freitodgefahr“ im Rahmen der in Aussicht gestellten Neuregelung des PED-Verfahrens präzise und restriktiv geregelt wird.

Erkennungsdienstliche Unterlagen

Ein weiterer Kritikpunkt war, daß in den erkennungsdienstlichen Unterlagen nicht präzise genug dokumentiert ist, warum die Person erkennungsdienstlich behandelt worden ist. Die Stellungnahme des KPA hierzu ist unbefriedigend. Man hält es offenbar für ausreichend, wenn auf die jeweilige gesetzliche Vorschrift verwiesen wird. In Betracht kommt hier in erster Linie § 81 b Strafprozeßordnung. Diese Bestimmung ist allerdings derart unpräzise, daß es notwendig ist, die von der Rechtsprechung zusätzlich entwickelten Kriterien für die Zulässigkeit einer erkennungsdienstlichen Behandlung heranzuziehen. Demnach kommt es insbesondere darauf an, ob beim Betreffenden Wiederholungsgefahr besteht und ob für die Aufklärung einer möglichen neuen Straftat erkennungsdienstliche Unterlagen erforderlich sein können. Der Landesbeauftragte hält es nach wie vor für notwendig, daß diese Gründe, deren Vorliegen ohnehin bei jeder erkennungsdienstlichen Behandlung geprüft werden muß, auch aktenkundig gemacht werden.

Lichtbildvorzeigekartei

Weitere Erörterungen sind auch zur sogenannten Lichtbildvorzeigekartei notwendig. Der Landesbeauftragte hatte festgestellt, daß nicht sichergestellt ist, daß die Bilder von Personen, die freigesprochen worden sind, aus der Lichtbildvorzeigekartei entfernt werden. Das KPA „begrüßt“ in seiner Stellungnahme zwar eine äußerst restriktive Handhabung der Lichtbildvorzeigekartei, damit schutzwürdige Belange der abgebildeten Personen bei der Vorlage der Lichtbildvorzeigekartei so gering wie möglich beeinträchtigt werden. Es lehnt aber ausdrücklich ab, in dieser Kartei nur die Fotos von Verurteilten zu speichern.

Dies hatte der Landesbeauftragte auch nicht verlangt. Es ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, wenn in einer derartigen Kartei auch die Fotos von dringend verdächtigen Personen gespeichert werden. Inakzeptabel ist es aber, wenn ein

Freispruch nicht zur Entfernung des Fotos führt. Deshalb ist es zumindest ein erster Schritt, daß künftig die Aufnahme eines Fotos in die Lichtbildvorzeigekartei in der Kriminalakte dokumentiert wird. Dies ist Voraussetzung dafür, daß bei Freisprüchen überhaupt nachvollzogen werden kann, ob sich ein Foto des Betreffenden in einer Lichtbildvorzeigekartei befindet.

Der Landesbeauftragte erwartet, daß auch im Hinblick auf die notwendige Pflege der Lichtbildvorzeigekarteien die aktive Erkundigung nach dem Ausgang gerichtlicher Verfahren sichergestellt wird.

Dateien über Wirtschafts-, Rauschgift- und organisierte Kriminalität sowie im Bereich Staatsschutz

Die Prüfung beschäftigte sich auch mit Besonderheiten der Datenverarbeitung im Bereich der Rauschgift- und Wirtschaftskriminalität, der organisierten Kriminalität sowie im Bereich des Staatsschutzes. Der Innenminister hat mitgeteilt, daß hierzu neue Richtlinien die Datenverarbeitung präzisieren und festlegen sollen. Entwürfe liegen dem Landesbeauftragten noch nicht vor. Die Stellungnahmen des KPA und die des Innenministers zu den vom Landesbeauftragten im einzelnen angesprochenen Datensammlungen lassen erkennen, daß hier offenbar noch unterschiedliche Auffassungen bestehen.

Bezüglich der Sammlungen „**Innere Sicherheit**“ und „**Äußere Sicherheit**“ zeichnet sich ab, daß das KPA im Gegensatz zum Landesbeauftragten der Auffassung ist, Aufgabe der Polizei sei es auch, im Vorfeld von Straftaten Daten zu sammeln. Wenn dies zuträfe, so würden sich Überschneidungen mit den Aufgaben des Verfassungsschutzes ergeben. Der Landesbeauftragte hatte beispielsweise kritisiert, daß in der Kartei „**Innere Sicherheit**“ ein Schriftsteller und Journalist registriert ist, weil in seinen Seminaren rechtsgerichtetes Gedankengut verbreitet und deshalb mit Störungen gerechnet wird. In einem anderen Fall sind Daten über einen Veranstalter von Seminaren gespeichert, in denen rechtes Gedankengut verbreitet werden soll. Ein strafrechtlicher Bezug oder eine polizeiliche Gefahr war in beiden Fällen nicht erkennbar. Das KPA hat hierzu mitgeteilt, beide Personen sollten wegen einer „deutlichen rechtsextremistischen Relevanz“ weiterhin gespeichert bleiben. Dies sieht der Landesbeauftragte als nicht zulässig an. Aufgabe der Polizei ist es nicht, Informationen über extremistische Bestrebungen zu sammeln, sondern Straftaten aufzuklären und konkrete Gefahren abzuwehren. Die bei der Verfassungsschutzbehörde des Landes erreichten Restriktionen in der Datensammlung würden ad absurdum geführt, wenn statt dessen die Polizei „Vorfelddateien“ in diesem Ausmaß betreiben würde.

Kritik zu üben hatte der Landesbeauftragte auch an der Speicherung von Fällen in der bundesweiten Arbeitsdatei **PIOS Innere Sicherheit (APIS)**. Nach seiner Auffassung dürfen in einer Staatsschutzdatei mit bundesweisem Zugriff nur Fälle

gespeichert werden, die eine überregionale Bedeutung und ein gewisses Gewicht haben. Er hält deshalb eine engere Fassung und Präzisierung der APIS-Erfassungsrichtlinien für notwendig. Der Landesbeauftragte hatte beispielsweise Fälle kritisiert, in denen Hakenkreuzschmierereien oder das Übersprühen von Wahlplakaten zur Speicherung in APIS geführt hatten. Das Kriminalpolizeiamt will an diesen Speicherungen festhalten, weil sie mit den Erfassungsrichtlinien des Bundes übereinstimmen. Dies hält der Landesbeauftragte für nicht akzeptabel.

Solange die bundeseinheitlichen APIS-Erfassungsrichtlinien nicht geändert worden sind, muß jedenfalls gewährleistet sein, daß bei ihrer praktischen Anwendung in Schleswig-Holstein die festgestellten Mängel sich nicht wiederholen. Die vom KPA signalisierte Bereitschaft, ergänzende Richtlinien zu schaffen, könnte ein Anfang sein.

Konsequenzen

Unabhängig von den Einzelbereichen haben Kriminalpolizeiamt und Innenminister mitgeteilt, die wesentlichen Vorschriften für die Datenverarbeitung würden überarbeitet und gestrafft. Dies ist nicht nur im Hinblick auf den Prüfbericht des Landesbeauftragten, sondern auch zur Umsetzung des neuen Polizeirechts notwendig. Der Landesbeauftragte begrüßt es, daß die Polizei grundsätzlich bereit ist, die Konsequenzen aus seinem Prüfbericht zu ziehen. Er geht davon aus, daß hierzu noch weitere intensive Gespräche notwendig sind und daß bis zur Umsetzung seiner Vorstellungen noch ein langer Weg zurückzulegen ist.

4.1.4.2 Mehr Sensibilität beim Umgang mit Daten über Selbstmordversuche

Ein Arzt machte den Landesbeauftragten darauf aufmerksam, daß im Anschluß an Selbstmordversuche, zu denen die Polizei gerufen wird, häufig umfangreiche Datenübermittlungen an andere Behörden stattfinden. Dies deckt sich mit den Feststellungen des Landesbeauftragten im Rahmen der Kontrolle eines Gesundheitsamtes (vgl. Tz. 4.5.2). Im konkreten Fall waren Informationen über Einzelheiten des Suizidversuchs an das Landeskrankenhaus, die Kreisgesundheitsbehörde, die Kriminalpolizeidirektion, das Gesundheitsamt sowie an die Berufsfeuerwehr übermittelt worden. Der Einfachheit halber war der polizeiliche Einsatzbericht vervielfältigt worden. Dadurch erhielten die Empfänger zum Teil mehr Informationen als notwendig war. Die Nachfrage beim Innenminister ergab, daß in Fällen dieser Art keine einheitliche Handhabung durch die Polizeibehörden feststellbar war.

Der Landesbeauftragte hat deshalb den Innenminister bei der Erstellung eines Erlasses zur Übermittlung von Daten über einen Suizidversuch durch die Polizei an andere Stellen bera-

ten. Darin wird die besondere Sensibilität von Informationen über einen Suizidversuch und die Notwendigkeit, bei deren Übermittlung einen besonders strengen Maßstab anzulegen, betont. Der Erlaß konkretisiert die Erforderlichkeit abschließend auf folgende Fallgruppen:

- Den Rettungsleitstellen, Krankenhaustransportdiensten sowie der Berufsfeuerwehr dürfen Hinweise auf den Selbsttötungsversuch nur dann gegeben werden, wenn sie für die ärztliche Versorgung, die Betreuung oder die ordnungsgemäße Abwicklung der Beförderung der betroffenen Person unerlässlich sind. Zu Abrechnungszwecken dürfen im nachhinein nur Name und Anschrift des Kostenpflichtigen übermittelt werden.
- Wird eine Amtsärztin oder ein Amtsarzt eingeschaltet, so erhält diese oder dieser alle Informationen für die weitere Bearbeitung. Eine spätere Unterrichtung der zuständigen Gesundheitsbehörde kommt nur in Betracht, wenn ein begründetes Ersuchen vorliegt oder wenn aus polizeilicher Sicht nachberichtet werden muß. Ist keine Amtsärztin oder kein Amtsarzt vor Ort, so ist die Gesundheitsbehörde durch die Polizei nur bei Anhaltspunkten für die Notwendigkeit des Einschreitens zu informieren.
- Bei der Einlieferung in ein Krankenhaus sind die Informationen weiterzugeben, die für die Betreuung und die medizinische Versorgung des Betroffenen von Bedeutung sein könnten. Im Einzelfall kann im Rahmen der Erforderlichkeit auch nachberichtet werden.
- Die örtliche Ordnungsbehörde ist nur zu informieren, sofern Maßnahmen zur Ordnung der persönlichen Lebensverhältnisse der betroffenen Person, insbesondere zur Sicherung ihres Eigentums, zu treffen sind. Ein Hinweis auf einen Selbsttötungsversuch darf dabei nur erfolgen, wenn es zwingend erforderlich ist.
- An Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs dürfen Informationen über einen bevorstehenden bzw. erfolgten Selbstmordversuch nur gegeben werden, wenn dies im Einzelfall unerlässlich ist, um die Ausführung zu verhindern, ärztliche Hilfe oder die Übernahme der Obhut für die betroffene Person durch einen Dritten zu veranlassen oder wenn dies zur Erforschung einer mit dem Sachverhalt zusammenhängenden Straftat unerlässlich ist.
- Auskünfte an die Presse sind so abzufassen, daß Rückschlüsse auf die Identität der betroffenen Person aufgrund der Presseauskünfte ausgeschlossen sind.

Der Landesbeauftragte sieht in der Neuregelung eine deutliche Einschränkung der bisherigen Übermittlungspraxis. Es bleibt zu prüfen, ob dadurch inakzeptable Datenübermittlungen über Selbstmordversuche für die Zukunft ausgeschlossen werden .

4.1.4.3 Was hat die schleswig-holsteinische Polizei mit dem Aktennachweis des Bundeskriminalamtes zu tun?

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat gegenüber dem Bundesminister des Innern beanstandet, daß Landespolizeidienststellen einen direkten Zugriff auf die Datei des Bundeskriminalamtes „Aktennachweis“ (BKA-AN) hatten. Dies hat auch der Landesbeauftragte aufgegriffen und vom Innenminister die Beendigung der bestehenden Zugriffsmöglichkeiten für fünf Terminals im Kriminalpolizeiamt verlangt. Beim BKA-AN handelt es sich nämlich um ein internes Aktennachweissystem des BKA, in dem dessen knapp 2 Millionen Kriminalakten erfaßt sind. Der BKA-AN ist damit die bei weitem umfangreichste Datensammlung des BKA.

Es geht dabei um Informationen über Straftaten der leichteren und mittleren Kriminalität, die nicht die Kriterien für die Speicherung im bundesweiten Aktennachweissystem (KAN) erfüllen. Hinzu kommt, daß das Bundeskriminalamt häufig nur Informationen über das Entstehen eines Straftatverdachts erhält, aber nichts darüber erfährt, ob die Ermittlungen den Verdacht bestätigt haben oder nicht. Auf diesem Wege entstehen in großem Umfang bruchstückhafte Datensammlungen, deren Richtigkeit nicht überprüft wurde, die für die Betroffenen aber erheblich belastend sind.

Der Aufforderung ist der Innenminister inzwischen insofern nachgekommen, als der Zugriff des Kriminalpolizeiamtes auf ein Fünftel der Datensätze beschränkt worden ist. Hierbei handelt es sich um Daten von Personen, die auch erkenntnisdienstlich behandelt worden sind. Diese Daten sind für die Speicherung in der erkenntnisdienstlichen Datei vorgesehen, aus Kapazitätsgründen bislang aber dort noch nicht erfaßt. Die Notwendigkeit eines Zugriffs durch Landespolizeidienststellen auf diese erkenntnisdienstlichen Daten ist unbestritten.

Es bleiben allerdings weiterhin die generell gegen den BKA-AN auch aus Landesicht bestehenden Bedenken. In ihm sind auch Daten über schleswig-holsteinische Bürger erfaßt. Die Landespolizeidienststellen sind durch vielfältige Verwaltungsvorschriften verpflichtet, dem Bundeskriminalamt Mitteilungen über eingeleitete Ermittlungen zu machen, die dann in diese Datei einfließen. Der Landesbeauftragte hält es für notwendig, im Zusammenhang mit der Novellierung des Landespolizeirechts auch die Frage zu klären, unter welchen Voraussetzungen Informationen über schleswig-holsteinische Bürger an das Bundeskriminalamt übermittelt werden oder unmittelbar in gemeinsame Verbunddateien des Bundes und der Länder eingespeichert werden dürfen.

4.1.4.4 Fahndung demnächst europaweit

1990 haben die Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs das sogenannte Schengener Zusatzabkommen unterzeichnet. Damit sollen befürchtete Sicherheitsdefizite aus dem

Abbau der Grenzkontrollen ausgeglichen werden. Kernstück der Ausgleichsmaßnahmen ist das gemeinsame automatisierte Informationssystem für Zwecke der Fahndung („Schengener Informationssystem“ SIS). Außerdem sieht das Abkommen konventionelle Datenübermittlungen zwischen den Behörden der Vertragsstaaten vor.

Die von den Datenschutzbeauftragten geltend gemachten Mängel des Entwurfs des Abkommens, die im 12. Tätigkeitsbericht (S. 26) im einzelnen dargelegt worden sind, wurden nicht vollständig behoben. Allerdings ist er in einigen Punkten noch entscheidend verbessert worden. So ist insbesondere die konventionelle Datenübermittlung in die Datenschutzvorschriften mit einbezogen worden. Von besonderer Bedeutung ist, daß der vorgesehene Datenaustausch erst beginnen kann, wenn in dem am Übermittlungsvorgang beteiligten Staaten die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung eines Datenschutzstandards ergriffen sind, der zumindest den Grundsätzen des Übereinkommens des Europarates über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28.01.1981 entspricht.

Außerdem muß vor Beginn der Datenübermittlungen eine unabhängige Kontrollinstanz eingerichtet sein. Eine Reihe weiterer Datenschutzvorschriften, etwa zur Protokollierung von Übermittlungen und zur Nachberichtsspflicht, trägt zur Verminderung der datenschutzrechtlichen Risiken, die sich aus dem SIS und den sonstigen vorgesehenen Datenübermittlungen ergeben, bei. Insoweit haben also die Bemühungen der Datenschutzbeauftragten Erfolg gehabt. Ob weitere datenschutzrechtliche Verbesserungen notwendig sind, wird sich nach Inbetriebnahme des SIS und nach Beginn des vorgesehenen Datenaustauschs zeigen.

4.1.5 Statistik

4.1.5.1 Endlich ein Landesstatistikgesetz

Seit langem hat der Landesbeauftragte das nunmehr beschlossene Landesstatistikgesetz gefordert. Es war dringend notwendig, um unterhalb der Ebene von Bundesstatistiken, die durch Bundesgesetze geregelt sind, einen rechtlichen Rahmen für Landes- und Kommunalstatistiken zu schaffen. Nur durch ein solches Gesetz können nach seiner Auffassung die Belange der auskunftgebenden Bürger hinreichend geschützt werden.

Hierzu hätte nach seiner Meinung allerdings auch gehört, in das Gesetz eine eindeutige Zweckbestimmung statistischer Datenerhebungen aufzunehmen, die ja ausschließlich als Grundlagen für Verwaltungsplanungen dienen sollen.

Nur so hätte eine hinreichend klare Abgrenzung zu solchen Ermittlungen erreicht werden können, die Grundlagen für Einzelmaßnahmen des Verwaltungsvollzuges sind. Hierfür dürfen statistische Erhebungen nämlich nicht verwandt werden. Dieser Forderung des Landesbeauftragten wurde nicht entspro-

chen. Es wird deshalb erforderlich sein, die exakte Zweckbestimmung der Datenerhebungen jeweils in den einzelnen Gesetzen und kommunalen Satzungen festzulegen.

Nicht gefolgt wurde auch seiner Anregung, ausdrücklich zu regeln, daß bei vorübergehend eingerichteten kommunalen Statistikstellen durch Auswahl „unbeteiligter“ Mitarbeiter ein Interessenkonflikt vermieden wird. Mitarbeiter sollen gar nicht erst in die Situation gebracht werden, statistische Informationen anderweitig verwerten zu können oder bei anderen Aufgaben wider besseres (Statistik-)Wissen zu handeln. Nunmehr liegt es ausschließlich in der Hand der zuständigen kommunalen Stelle, entsprechende Organisationsformen zu finden und die Zweckbindung statistischer Daten sicherzustellen.

Schließlich hat der Landesbeauftragte die Frage gestellt, ob die Verpflichtung, das Statistikgeheimnis zu wahren, es nicht ausschließt, private Stellen „mit Aufgaben bei der Durchführung von Statistiken“ zu beauftragen. Ob nämlich die organisatorischen und technischen Maßnahmen eines privaten Dienstleistungsunternehmens wirklich ausreichen, ob insbesondere die Weisungen der Statistikstelle eingehalten werden und ob dies von einer kleinen Statistikstelle alles kontrolliert werden kann, dürfte in vielen Fällen zweifelhaft sein.

Eine Einschränkung wie im Sozialgesetzbuch bezüglich der Beteiligung Dritter wäre im Hinblick auf das Statistikgeheimnis sicher angebracht gewesen. Die Statistikstellen können dagegen künftig selbst entscheiden, ob sie die Beteiligung Privater an der Verarbeitung statistischer Daten zulassen oder ob sie – wie das Statistische Landesamt – nur Auftragnehmer in öffentlicher Trägerschaft einschalten.

4.1.5.2 Der Personenbezug der Viehzählung

Ob die Zahl der Tiere, die sich auf einem Bauernhof tummeln, genauso geheimgehalten werden müsse wie die Ergebnisse der Volkszählung, fragte eine schleswig-holsteinische Zeitung, als die Landesverordnung zur Durchführung des Agrarstatistikgesetzes in Kraft trat. Sie spöttelte über das gedrechselte Amtsdeutsch, das die Wahrung des Statistikgeheimnisses durch räumliche und personelle Abschottung der kommunalen Erhebungsstellen von der übrigen Verwaltung regelt und nur solches Personal bei der Zählung eingesetzt sehen möchte, das die Ergebnisse nicht für seine sonstige Verwaltungstätigkeit nutzen kann. Es fehlte nur der Hinweis, Datenschutz solle wohl jetzt auch für Schweine und Kühe gelten, und die Frage, ob es noch eines Beweises für überzogenen Datenschutz bedürfe.

Der Landesbeauftragte kann sich noch sehr gut daran erinnern, daß aus Anlaß der Volkszählung 1987 sehr heftig kritisiert wurde, es würden darin Vermögens- und Einkommensverhältnisse offengelegt – was übrigens nicht stimmte. Um nichts anderes geht es in der Agrarstatistik; denn der Viehbestand eines Hofes, sein Maschinenbesatz oder die vorhandenen Ge-

bäude lassen sehr wohl Rückschlüsse auf die Bonität des Betriebes und die Vermögens- und Einkommensverhältnisse seines Inhabers zu. Und was würde wohl der Bauer sagen, käme von der Amtsverwaltung wegen rückständiger Steuern ein Vollstreckungsbeamter und erkundigte sich nach den Kühen, die er in der Landwirtschaftszählung angegeben hatte?

Schon damit in der Statistik richtige Angaben gemacht und diese nicht zur Ausforschung der persönlichen Verhältnisse des Bauern zu anderen Zwecken mißbraucht werden, ist die Trennung von Statistik und Verwaltung wichtig. Für den Bearbeiter der Statistik ist es allemal besser, wenn er gar nicht erst in Versuchung gerät, z. B. aus der Kenntnis des Viehbestandes heraus ein Bußgeld wegen Verstoßes gegen die Güllerverordnung zu verhängen. Deshalb hat der Landesbeauftragte die Beachtung der im Volkszählungsurteil vom Bundesverfassungsgericht verlangten Trennung der Statistik vom Verwaltungsvollzug angemahnt. Die getroffenen Regelungen entsprechen im Grundsatz seinen Vorstellungen, sofern nicht die als Ausnahme zulässige Abweichung von der Trennung „wenn dies aus organisatorischen oder personellen Gründen nicht möglich ist“ in der Praxis zum Regelfall wird.

4.2 **Datenschutz im Kommunalbereich**

4.2.1 **Behandlung von Bürgeranfragen**

Die Praxis einer Gemeinde bei der Vergabe von Bauaufträgen war für einen Bürger Stein des Anstoßes. Er wandte sich an den Innenminister und bat um fachaufsichtliche Prüfung des Vergabeverfahrens. Im Rahmen seiner Ermittlungen forderte der Innenminister von der betroffenen Gemeinde eine Stellungnahme an und teilte ihr auch den Namen des Beschwerdeführers mit. Schon hier konnte man Bedenken haben, ob eine Mitteilung des Namens tatsächlich zur Klärung der Sachlage erforderlich war. Eindeutig war dagegen der datenschutzrechtliche Verstoß durch die Gemeinde. Diese leitete nämlich ebenfalls eine Kopie der Beschwerde mit Absenderangabe an das private Ingenieurbüro weiter, dessen Beauftragung gerade umstritten war. Die Folge: Der Petent erhielt von dort einen Drohbrief, in dem er unter Fristsetzung aufgefordert wurde, seine Behauptungen zurückzunehmen. Andernfalls behalte man sich rechtliche Schritte gegen ihn vor.

Dieser Fall zeigt, daß bei der Behandlung von Bürgeranfragen in jedem Fall sehr sorgfältig darauf geachtet werden muß, ob und in welchem Umfang die Daten des Beschwerdeführers weitergegeben werden dürfen. Bestehen hier Zweifel, sollte vorab bei ihm nachgefragt werden.

4.2.2 **Wer unterrichtet sich über Bewerber um kommunale Ämter?**

Ein hauptamtlicher Magistratssitz war zur Neubesetzung ausgeschrieben, das Vorschlagsrecht lag bei einer Ratsfraktion.

Die Bewerber waren in der Ausschreibung über dieses Vorschlagsrecht unterrichtet worden. Im Hinblick auf die frühere Kritik an kommunalen Bewerbungsverfahren (vgl. 8. TB, S. 20. 9. TB, S. 16) wurde der Landesbeauftragte gefragt, ob er eine Einsichtnahme in die Bewerbungsunterlagen durch die Mitglieder der vorschlagsberechtigten Fraktion als zulässig ansehe.

Entsprechend seinen damaligen Vorschlägen sind die Bewerbungsunterlagen offensichtlich nicht vervielfältigt und an einen größeren Personenkreis verteilt worden, sondern es sollten die vorschlagsberechtigten Fraktionsmitglieder nur durch Einsichtnahme unterrichtet werden. Dagegen war nichts einzuwenden, zumal die Kandidaten mit ihrer Bewerbung in Kenntnis der Vorschlagsmodalitäten ihr Einverständnis signalisiert hatten. Eine Information der außerhalb des Magistrats stehenden Mitglieder derselben Partei, die nicht Fraktionsmitglieder sind, wäre allerdings unzulässig gewesen.

4.2.3 Pannen beim Adreßbuch – die Auffassung des Landesbeauftragten wird bestätigt

Nun hat es auch das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht entschieden: Beanstandungen durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz können nicht angefochten werden. Der Landesbeauftragte berichtete über den Fall im 12. Tätigkeitsbericht (S. 36). Gesperrte Melderegisterdaten waren infolge von Programmfehlern im Rahmen einer Auftragsdatenverarbeitung vom Auftragnehmer an einen Adreßbuchverlag übermittelt und von diesem veröffentlicht worden.

Der Landesbeauftragte hat diese fehlerhafte Datenverarbeitung der auftraggebenden Meldebehörde zugerechnet und ihr gegenüber beanstandet. Die Anfechtungsklage gegen die Beanstandung wurde vom Verwaltungsgericht als unzulässig abgewiesen. Die Beanstandung des Landesbeauftragten habe – anders als Beanstandungen von Kommunalaufsichtsbehörden – keinen Regelungscharakter. Durch sie würden keine subjektiven Rechte begründet, aufgehoben, geändert oder rechtsverbindlich festgestellt. Sie greife auch nicht in das geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde ein, zumal die melderechtlichen Aufgaben ihr als staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen seien. Auch eine allgemeine Leistungsklage auf Rücknahme der Beanstandung sei daher unzulässig. Die Klägerin hat Berufung eingelegt, die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts bleibt abzuwarten.

In der Sache selbst hat inzwischen der Innenminister die Meinung des Landesbeauftragten bestätigt. In einem Runderlaß hat er das für das Meldewesen erforderliche Programmtestverfahren festgelegt. Auch er ist der Auffassung, daß die Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden und die Amtsvorsteher als Meldebehörden auch dann für die rechtmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Landesmeldegesetz verantwortlich sind, wenn sie die Datenzentrale Schleswig-Holstein oder andere Stellen beauftragen, diese Arbeiten mit Hilfe automatisierter

Verfahren zu erledigen. Sie haben deshalb sicherzustellen, daß die übertragenen Arbeiten entsprechend den melderechtlichen Vorschriften durchgeführt werden.

Die Notwendigkeit, sich im Rahmen dieser Verantwortung ein gesichertes Bild von der Funktionsfähigkeit der eingesetzten Programme zu machen, wird dadurch erneut unterstrichen. Eine Feststellung, die nicht nur für das Meldewesen, sondern für den gesamten Bereich kommunaler Datenverarbeitung zutrifft (vgl. hierzu auch Tz. 6.3).

4.3 Justizverwaltung

4.3.1 Datenschutzrechtliche Mängel bei der Geschäftsstellenautomation der Staatsanwaltschaften

Der Landesbeauftragte hat das staatsanwaltschaftliche Informationssystem GAST (Geschäftsstellenautomation der Staatsanwaltschaften in Schleswig-Holstein) einer umfassenden Kontrolle unterzogen. Das Verfahren wurde 1983 eingeführt. Es ersetzte die bis dahin in manueller Form geführten zentralen Namenskarteien bei den Staatsanwaltschaften. In GAST wurden diese Karteien nicht nur automatisiert fortgeführt, sondern landesweit zusammengefaßt. Jeder Staatsanwalt sollte über alle bei einer anderen Staatsanwaltschaft des Landes vorhandenen Straftaten informiert werden.

Welche Akten bei der Staatsanwaltschaft geführt werden und wie lange sie aufzubewahren sind, ist in der sogenannten „Aktenordnung“ der Justiz und den zugehörigen „Aufbewahrungsbestimmungen“ geregelt. Diese Vorschriften wurzeln zum Teil im letzten Jahrhundert. Sie orientieren sich an der Vorstellung traditioneller Akten, die in einem Archiv aufbewahrt werden.

Kombiniert man mit einer solchen herkömmlichen Informationssammlung ein modernes Datenbanksystem wie GAST, so entsteht hieraus eine „Legierung“ mit besonderen datenschutzrechtlichen Risiken. Die teils überlangen Aufbewahrungsfristen für Justizakten müssen mit neuen Maßstäben gemessen werden, wenn ein landesweites elektronisches Hinweissystem diese Akten erschließt. Um ihre Überprüfung unter Berücksichtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wird man nicht herumkommen. So dürfte es beispielsweise nicht weiter akzeptabel sein, daß ein Strafbefehl, egal um welches Delikt es ging, und unabhängig davon, auf welche Strafe erkannt wurde, stets 30 Jahre aufzubewahren ist. Bagatellstrafen in Höhe von 200 DM wegen Diebstahls geringwertiger Sachen usw. finden so für 30 Jahre ihren Niederschlag in den Justizunterlagen. Bei der Aktenordnung und bei den Aufbewahrungsbestimmungen handelt es sich allerdings um bundeseinheitliche Regelungen, so daß Lösungen nicht allein in Schleswig-Holstein erarbeitet werden können.

Eine schleswig-holsteinische Spezialität ist allerdings das GAST-Verfahren. Bei seiner Kontrolle ging der Landesbeauftragte vornehmlich von folgender Konzeption aus:

Es galt, die Hauptfunktionen von GAST, nämlich ein Aktennachweissystem für die eigenen Akten der jeweiligen Staatsanwaltschaft und daneben ein Hinweissystem an die anderen Staatsanwaltschaften zu sein, herauszuarbeiten und auf einen sachgerechten und differenzierten Zuschnitt von GAST für diese beiden Funktionen hinzuarbeiten. Daneben war der Frage nachzugehen, ob die in GAST gespeicherten Datensätze den jeweiligen „Fall“ richtig, vollständig, aber auch aus der Sicht des Betroffenen fair wiedergeben.

Der grundsätzliche konzeptionelle Mangel

Das wesentliche Ergebnis der Kontrolle ist, daß GAST in der gegenwärtigen Form überdimensioniert ist. Da alle gespeicherten Datensätze landesweit abrufbar sind, wird dem Staatsanwalt durch GAST eine Fülle von Informationen angeboten, die er nicht benötigt. Es hat sich gezeigt, daß keineswegs in jedem Fall – wie vom Generalstaatsanwalt bei der Einführung von GAST im Jahre 1983 mehrfach ausdrücklich versichert – die Akten der anderen Staatsanwaltschaften beigezogen werden. Schon die Arbeitsbelastung der Staatsanwälte läßt dies nicht zu. Der Landesbeauftragte hat durch statistische Erhebungen und durch Stichproben festgestellt, daß die Beiziehung der Akten anderer Staatsanwaltschaften in weiten Bereichen eher die Ausnahme ist.

Wesentlich ist deshalb, daß künftig nach Abschluß der Ermittlungen nicht mehr automatisch jeder Datensatz in GAST auch landesweit abrufbar sein muß. Es sind vielmehr Fallgruppen zu bilden, in denen ein Datensatz dem überregionalen Zugriff unterliegen darf. In allen anderen Fällen – es dürfte sich dabei um die überwiegende Mehrzahl der Fälle handeln – genügt der Zugriff derjenigen Staatsanwaltschaft, die die Akten führt.

Die Verantwortung des Staatsanwalts

Eine weitere wichtige Konsequenz aus der Kontrolle ist, daß die Verantwortung des Staatsanwalts für die Richtigkeit der in GAST gespeicherten Daten eindeutig geregelt werden muß. Die gegenwärtigen Vorschriften sind in dieser Frage mehrdeutig. Da es sich bei den in GAST gespeicherten Daten um sehr sensible Informationen handelt, kommt ihrer Richtigkeit besondere Bedeutung zu. Es muß vermieden werden, daß, wie in einem Beispielfall festzustellen war, in GAST der erste Anfangsverdacht eines versuchten Mordes gespeichert bleibt, obwohl die Ermittlungen ergeben haben, daß allenfalls eine Bedrohung vorgelegen haben könnte und obendrein die Gerichtsverhandlung auch insoweit mit einem Freispruch endete. Der Landesbeauftragte hat deshalb vorgeschlagen, daß die Staatsanwälte bei ihren abschließenden Verfügungen auch die Fortschreibung und Korrektur von GAST-Datensätzen veranlassen müssen.

Fehlender Anfangsverdacht

Die Kontrolle hat darüber hinaus eine Fülle von einzelnen Mängeln des GAST-Verfahrens offenbart, die abgestellt werden müssen. So ist es beispielsweise üblich, daß ein einmal in GAST erfaßter Datensatz mindestens 5 Jahre gespeichert bleibt. Dies gilt auch dann, wenn schon nach erster, cursorscher Prüfung festgestellt wird, daß noch nicht einmal die äußerst niedrige Schwelle des „Anfangsverdachts“ im Sinne der Strafprozeßordnung überschritten ist. Dies führt dazu, daß selbst bei erkennbar querulatorischen und böswilligen Anzeigen gleichwohl der Angezeigte unter Umständen für lange Zeit in GAST erfaßt bleibt. Der Landesbeauftragte hat mehrfach Fälle festgestellt, in denen beispielsweise offensichtlich geistig verwirrte Personen andere wegen Mordes etc. angezeigt haben. Die Haltlosigkeit der Vorwürfe war so offenkundig, daß nichts außer „weglegen“ veranlaßt wurde. Vor allem wurden die Betroffenen weder befragt noch vernommen. Sie ahnen also gar nicht, daß sie in GAST als „Mörder“ gespeichert sind.

Daten von Opfern

In GAST werden, sofern die Daten eines Verdächtigen nicht vorhanden sind, häufig auch die Opfer von Straftaten gespeichert. Dies geschieht, um den Vorgang besser wiederfinden zu können. Der Landesbeauftragte hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß derartige Begründungen die Speicherung in einem so sensiblen Zusammenhang nicht rechtfertigen können. Nach seiner Auffassung kann man mit den Mitteln der modernen Datenverarbeitung einen „Fall“ so genau abbilden, daß man keine Personendaten mehr als Vehikel für das Wiederauffinden von Akten benötigt.

Speicherung von Selbstmorden und anderem

Strikt hat sich der Landesbeauftragte gegen die Praxis gewandt, auch die Opfer von Sexualstraftaten in GAST zu speichern. Er hat bei seiner Kontrolle mehrere Fälle vorgefunden, in denen vergewaltigte Frauen oder Kinder als Opfer in GAST landesweit gespeichert waren.

In der Vergangenheit führten auch Selbstmordversuche zur Speicherung in GAST. Dies ist zwar derzeit nicht mehr der Fall, es befanden sich aber zum Zeitpunkt der Prüfung nach wie vor entsprechende Datensätze im Bestand. Sie müssen gelöscht werden.

Auch vollendete Selbstmorde führen zu Speicherungen in GAST. Hierbei muß allerdings bedacht werden, daß die Staatsanwaltschaft bei Verdacht auf einen unnatürlichen Tod Ermittlungen anstellen muß. Da aber nach den eingangs genannten Aufbewahrungsbestimmungen sogenannte „Leichensachen“ generell 30 Jahre aufzubewahren sind, bleiben alle Selbstmörder in Schleswig-Holstein 30 Jahre nach ihrem Tod in GAST

gespeichert, auch wenn die Ermittlungen ergeben haben, daß kein Fremdverschulden vorgelegen hat. Der Landesbeauftragte hat vorgeschlagen, zumindest den Zugriff auf solche Daten nur derjenigen Staatsanwaltschaft zu eröffnen, die nach den noch gültigen Aufbewahrungsbestimmungen die Unterlagen aufzuheben hat, und das Datenprofil so zu gestalten, daß lediglich die zum Wiederauffinden der Akte notwendigen Daten gespeichert werden. Auf jeden Fall muß vermieden werden, daß man bereits dem abgerufenen Datensatz entnehmen kann, daß es sich um einen Selbstmörder gehandelt hat.

Weitere Kritikpunkte richteten sich gegen die Erfassung der Daten von strafenmündigen Kindern, von schuldunfähigen Personen, von Zeugen und von Anzeigenerstattern in GAST.

Speicherfristen

Derzeit sind die Speicherfristen noch an den Aufbewahrungsbestimmungen für die Justizakten orientiert. Der Landesbeauftragte hat vorgeschlagen, hier eine Entkoppelung vorzunehmen und damit dem wesentlichen Unterschied Rechnung zu tragen, der zwischen der Speicherung von Informationen in Akten und in einem landesweiten modernen Datenbanksystem liegt. Er hat darüber hinaus geltend gemacht, daß die Berechnung der Fristen ab der letzten staatsanwaltschaftlichen Verfügung „weglegen“ häufig zu unsachgemäßen Ergebnissen führt. Wenn beispielsweise eine Geldstrafe in geringen Raten bezahlt wird, so kann erst nach Bezahlung der letzten Rate „weglegen“ verfügt werden. Dies kann Jahre nach der Tat sein. Hieraus können sich Verlängerungen der Speicherfrist um das Doppelte und mehr ergeben.

Instrument der Leistungskontrolle?

Es haben sich keine Anhaltspunkte für eine reale Nutzung von GAST als Instrument der Leistungskontrolle ergeben. Allerdings hat der Landesbeauftragte empfohlen, auf eine bestimmte, derzeit jährlich erstellte Auswertung künftig zu verzichten, da die hierbei gewonnenen Daten zur Leistungskontrolle zumindest verwendet werden könnten.

Auskunft an den Bürger

Der Landesbeauftragte hat vorgeschlagen, daß von der den Staatsanwaltschaften im derzeit noch gültigen Landesdatenschutzgesetz gewährten generellen Befreiung von der Auskunftspflicht gegenüber dem Bürger in bezug auf GAST kein Gebrauch gemacht wird. Nach seiner Auffassung sollte jeder Bürger Auskunft darüber erhalten, ob über ihn Daten in GAST gespeichert sind, sofern nicht im Einzelfall hierdurch laufende Ermittlungen gefährdet werden könnten.

Datenübermittlungen an Dritte

Ein wichtiger Punkt ist auch die Frage, unter welchen Voraussetzungen an wen aus den bei der Justiz über lange Jahre aufbewahrten Akten Daten übermittelt werden dürfen. Bei der Kontrolle wurden eine Reihe von Fällen festgestellt, in denen Versicherungsgesellschaften und andere Dritte schon aufgrund von lapidaren Anfragebegründungen die vollständigen Akten übersandt erhielten.

In einigen Fällen waren in den Akten auch Sozialdaten enthalten. Wenn beispielsweise die Jugendämter im Rahmen der Jugendgerichtshilfe seitenlange Berichte über die Familiensituation und die sonstigen persönlichen Verhältnisse von Jugendlichen abgeben, so dürfen diese nur für die Zwecke der Strafverfolgung verwendet werden. Der Landesbeauftragte hat aber in mehreren Fällen festgestellt, daß die entsprechenden Akten auf Anfrage komplett an Dritte weitergegeben worden sind. Er hat deshalb die Forderung erhoben, daß künftig nur noch Datenübermittlungsersuchen Dritter erfüllt werden, wenn sie genau spezifiziert sind. Nur dann kann der Informationsbedarf überhaupt richtig eingeschätzt werden. In vielen Fällen genügt es, eine Einzelauskunft zu erteilen. Die Übersendung vollständiger Akten mit zum Teil sensiblen Daten aus Zeugenvernehmungen etc. ist nur in den seltensten Fällen erforderlich.

Fehlende Rechtsgrundlage

Nach der Rechtsprechung des Oberlandesgerichts Frankfurt besteht derzeit für die zentralen Namenskarteien der Staatsanwaltschaften keine Rechtsgrundlage. Dieses Urteil erging vor dem Ende der letzten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. An dieser Feststellung hat sich seither nichts geändert. Was das Oberlandesgericht für die manuellen örtlichen Zentralkarteien der Staatsanwaltschaften entschieden hat, gilt um so mehr für GAST, da es als automatisiertes landesweites System eine ganz andere Qualität hat. Der Landesbeauftragte sieht deshalb für den weiteren Betrieb von GAST erhebliche rechtliche Risiken. Seine Kontrolle war aber primär auf die inhaltliche Gestaltung von GAST gerichtet. Er ist der Auffassung, daß bei einer datenschutzgerechteren Konzeption und Praktizierung von GAST die Inanspruchnahme eines „Übergangsbonus“ bis zur Schaffung einwandfreier gesetzlicher Grundlagen eher in Betracht kommen kann.

Die Reaktion des Generalstaatsanwalts

In ersten Stellungnahmen hat der Generalstaatsanwalt auf den Prüfbericht reagiert und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel eingeleitet. Eine Arbeitsgruppe zur Bereinigung des GAST-Verfahrens wurde eingerichtet. In einer Besprechung mit den leitenden Oberstaatsanwälten wurden die notwendigen Konsequenzen erörtert.

In der Sache hat der Generalstaatsanwalt in seiner vorläufigen Stellungnahme ausgeführt, er wolle an der Speicherung der Daten mit landesweitem Zugriff als Regelfall auch bei abgeschlossenen Verfahren festhalten. Dies sei zugunsten der Betroffenen notwendig, um Ersthäter erkennen und ggf. das Verfahren gegen sie mangels öffentlichen Interesses einstellen zu können. Auch bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten müsse aus diesem Grund schnell und zuverlässig festgestellt werden können, ob sie bereits einmal straffällig geworden sind. Allerdings stimmt der Generalstaatsanwalt im Detail vielen Vorschlägen des Landesbeauftragten zu, in denen für bestimmte Fallgruppen der Zugriff auf die in GAST gespeicherten Daten begrenzt werden soll.

In den meisten anderen Punkten des Prüfberichts zeichnet sich Übereinstimmung mit dem Generalstaatsanwalt ab. Er will die Anregungen aufgreifen und hat bereits konkrete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung angekündigt. In einigen Punkten ist die Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen, insoweit wurde eine Überprüfung der bisherigen Praxis angekündigt.

Zur Frage der Rechtsgrundlage haben Generalstaatsanwalt und Justizminister auf die vielfältigen Bemühungen des Landes Schleswig-Holstein hingewiesen, die Strafprozeßordnung mit diesem Ziel zu novellieren.

Insgesamt gibt die vorläufige Stellungnahme des Generalstaatsanwalts zu der Hoffnung Anlaß, daß das GAST-Verfahren datenschutzrechtlich deutlich verbessert werden kann. Der Landesbeauftragte wird in seinem nächsten Tätigkeitsbericht ausführlich auf die Konsequenzen seiner Kontrolle des GAST-Verfahrens eingehen.

4.3.2 An wen dürfen Gerichtsurteile mit vollem Namen versandt werden?

Der Justizminister hat dem Landesbeauftragten mitgeteilt, daß die Justizminister und -senatoren bundesweit vereinbart haben, untereinander Abschriften der wesentlichen Entscheidungen in Staatsschutzstrafsachen zu übersenden. Nordrhein-Westfalen übersende allerdings nur anonymisierte Fassungen der gerichtlichen Entscheidungen. Der Justizminister hat um eine datenschutzrechtliche Bewertung gebeten.

Der Landesbeauftragte hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß für die Übermittlung der personenbezogenen Daten in Form der Übersendung von nicht anonymisierten Gerichtsurteilen in Staatsschutzstrafsachen keine Rechtsgrundlage besteht. Er hat dargelegt, daß die mit dem Austausch von Gerichtsentscheidungen angestrebte gegenseitige Sachinformation auch ohne Namen des betroffenen Verurteilten möglich ist. Auch für eine personenbezogene Auswertung der Urteile durch die jeweiligen Empfänger besteht keine Rechtfertigung.

Der Justizminister hat sich noch nicht abschließend festgelegt. Er hat mitgeteilt, daß er in jedem Einzelfall eine Prüfung

vornehme, ob die Versendung einer Entscheidung in nicht anonymisierter Form vertretbar sei oder nicht. In den Fällen, in denen durch vorangegangene Berichterstattung in der Presse eine Anonymisierung nicht erforderlich erscheine, wolle er diese auch nicht vornehmen. In Schleswig-Holstein kämen derartige Datenübermittlungen allerdings nur selten in Betracht. Er wolle deshalb die Entscheidung der übrigen Justizverwaltungen abwarten.

Nach Auffassung des Landesbeauftragten kann in Staatsschutzangelegenheiten grundsätzlich nichts anderes gelten als für sonstige Gerichtsverhandlungen. Er sieht deshalb Parallelen zu einem anderen Fall, in dem er davon Kenntnis erhielt, daß eine Stadt einer anderen Gemeinde ein Verwaltungsgerichtsurteil mit vollem Namen der Verfahrensbeteiligten im Rahmen „kollegialer“ Beratung zur Verfügung stellte. Dies hielt der Landesbeauftragte für unzulässig.

Die Stadt berief sich in diesem Zusammenhang auf die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung dem Publikum in erster Linie die Kontrolle ermöglichen soll, ob die Verfahrensregeln eingehalten und die Rechte der Beteiligten gewahrt werden. Es ist dagegen nicht das Ziel des Öffentlichkeitsprinzips, die persönlichen Verhältnisse der Prozeßparteien der Allgemeinheit in detaillierter Form zu offenbaren. Darüber hinaus besteht ein Unterschied, ob jedermann sich aktiv in den Gerichtssaal begeben kann, um einer öffentlichen Verhandlung beizuwohnen, oder ob Daten aus einer Gerichtsverhandlung „frei Haus“ übermittelt werden. Bei der Aufnahme von Gerichtsentscheidungen in die Fachpresse ist es seit jeher üblich, die Namen der Prozeßbeteiligten nicht auszuschreiben, sondern abzukürzen und Orts- und Lagebeschreibungen möglichst zu verschleiern.

Bei dem Austausch von Informationen über Verurteilungen durch Strafgerichte muß außerdem der Gefahr entgegengewirkt werden, daß die Regelungen des Bundeszentralregisters und ganz allgemein der Resozialisierungsgedanke durch die Sammlung nicht anonymisierter Urteile unterlaufen werden (vgl. dazu 12. TB, S. 51).

4.3.3 Mitteilungen in Strafsachen: Kaum Fortschritt in Sicht

Im 12. Tätigkeitsbericht (S. 50) hatte der Landesbeauftragte ein Beispiel für die negativen Auswirkungen, die Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) haben können, geschildert. Ein Angeklagter war freigesprochen worden, hatte zwischenzeitlich aber seinen Arbeitsplatz aufgrund der Meldung über die Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft an seinen Arbeitgeber entsprechend der MiStra-Regelung verloren. Der Landesbeauftragte hat den Justizminister aufgefordert, bei ihrer Anwendung wesentlich zurückhaltender als bisher zu verfahren, solange keine gesetzliche Grundlage für die dort vorgesehenen Übermittlungen vorhanden ist. Hierzu hat er konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, u.a. daß

- Mitteilungen grundsätzlich nur noch nach rechtskräftigem Abschluß des Strafverfahrens erfolgen. Ausnahmen sollten nur gemacht werden, wenn die Übermittlung schon vor rechtskräftigem Abschluß des Strafverfahrens notwendig ist, um schwere Gefahren von der Allgemeinheit oder von einzelnen Dritten abzuwenden;
- dem Betroffenen vor der Übermittlung Kenntnis von der beabsichtigten Mitteilung zu geben ist;
- die Entscheidung über die Datenübermittlung im Rahmen der MiStra-Regelung grundsätzlich vom Richter bzw. vom Staatsanwalt getroffen wird;
- die Empfänger der Mitteilungen darauf hingewiesen werden, daß diese unverzüglich – spätestens nach 5 Jahren – vernichtet werden müssen, wenn sie für den vorgesehenen Zweck nicht mehr benötigt werden.

In seiner Antwort verweist der Justizminister auf das geplante Justizmitteilungsgesetz des Bundes, in dem der Fragenkreis der Übermittlung von Daten über Strafverfahren geregelt werden soll. Ergänzend macht er geltend, bei der MiStra handele es sich um eine bundeseinheitliche Regelung, die von allen Ländern angewandt werde. Hiervon wolle man in Schleswig-Holstein nicht abweichen. In der Sache hat der Justizminister zu einzelnen Vorschlägen Übereinstimmung zu erkennen gegeben. Sowohl der Justizminister als auch der Generalstaatsanwalt wollen auf eine noch restriktivere Anwendung der MiStra-Regelung bedacht sein.

Der Landesbeauftragte befürchtet, daß das schon seit langem geplante Justizmitteilungsgesetz derzeit beim Bund nicht die notwendige Priorität genießt. Er sieht deshalb das Risiko, daß es auch weiterhin zur Übermittlung sensibler personenbezogener Daten ohne ausreichende Rechtsgrundlage kommt, mit für die Betroffenen u. U. weitreichenden Konsequenzen. Wenn hierfür überhaupt noch der Übergangsbonus in Anspruch genommen werden kann, so ist es nach seiner Auffassung notwendig, restriktiver als bisher zu verfahren. Der Übergangsbonus erlaubt nämlich nur absolut unumgängliche Rechtseingriffe, damit ein der Verfassung noch ferner stehender Zustand vermieden werden kann.

Der Landesbeauftragte hält es deshalb für geboten, daß die Praxis der Übermittlungen von Informationen über Strafverfahren in Schleswig-Holstein – notfalls im Alleingang – weiter eingeschränkt wird, falls die angekündigten Restriktionen keine Wirkung entfalten.

4.3.4 Datenschutz im Gefängnis

Die Information, daß jemand im Gefängnis sitzt oder gesessen hat, kann für den Betroffenen von erheblicher Bedeutung sein. Der Gedanke der Resozialisierung entlassener Strafgefangener könnte Schaden nehmen, wenn durch Unachtsamkeit, mangelnde Sensibilität oder aus anderen Gründen bekannt

würde, daß sie bereits im Gefängnis gegessen haben. Der Landesbeauftragte hat sich deshalb auch im Berichtsjahr bemüht, ihm durch Eingaben bekannt gewordene unsachgemäße Verwendungen derartiger Daten abzustellen. Dies ist in zwei Fällen gelungen.

In dem einen Fall ging es um die Frage, welche Angaben in die Lohnsteuerkarte eines Strafgefangenen einzutragen sind. Die Nachfrage beim Justizminister ergab, daß in den meisten Justizvollzugsanstalten des Landes die Anschrift der Anstalt eingetragen wurde. Lediglich in Lübeck konnten die Gefangenen selbst entscheiden, ob sie die Adresse der Justizvollzugsanstalt, lediglich den Ort oder den Zusatz „ohne festen Wohnsitz“ eintragen lassen wollten. Auf Veranlassung des Landesbeauftragten hat der Justizminister alle Justizvollzugsanstalten des Landes gebeten, so wie in Lübeck zu verfahren. Folglich dürfte es in Zukunft in Schleswig-Holstein nicht mehr zu einer Eintragung der Adresse einer Justizvollzugsanstalt in die Lohnsteuerkarte ohne Zustimmung des Betroffenen kommen.

Datenschutzrechtliche Probleme bestanden auch bei der sog. Eigengeldüberweisung durch Gefangene. Dem Landesbeauftragten war bekanntgeworden, daß aus den Überweisungsträgern, die Zahlungsanordnung durch die Justizvollzugsanstalt ersichtlich ist. In Verhandlungen mit dem Justizminister und der Finanzministerin konnte erreicht werden, daß künftig nur noch die numerische Bezeichnung der jeweiligen Vollzugsanstalt auf dem Überweisungsträger erscheint, ohne daß erkennbar wäre, daß es sich dabei um eine Justizvollzugsanstalt handelt. Hierfür ist aber eine Änderung der eingesetzten Datenverarbeitungsprogramme erforderlich. Eine Mitteilung der Finanzministerin, wann die Neuregelung realisiert wird, liegt bis jetzt noch nicht vor.

4.3.5 Staatsanwalt und Presse

Die Unterrichtung der Medien über laufende Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft kann die schutzwürdigen Belange der Beschuldigten erheblich beeinträchtigen. Bis zu einer Verurteilung kann sich jeder Verdächtige auf die Unschuldsvermutung berufen. Da die überwiegende Zahl der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren nicht zur Anklage, geschweige denn zur Verurteilung führt, ist es besonders wichtig, daß anstelle des strafrechtlichen Urteils nicht die Vorverurteilung durch die Medien tritt. Wer von den Medien bereits vorverurteilt ist, kann seinen Anspruch auf ein faires, objektives Verfahren nur schwer durchsetzen.

Der Landesbeauftragte hat in seinem 10. Tätigkeitsbericht (S. 64, S. 67) im Zusammenhang mit der Barschel-Affäre bereits darauf hingewiesen, daß die Bekanntgabe personenbezogener Daten aus laufenden Ermittlungsverfahren datenschutzrechtlich bedenklich ist. Er hat deshalb den Justizminister aufgefordert, die für die Zusammenarbeit der Justizbehörden mit der Presse einschlägigen Richtlinien aus dem Jahre

1973 zu überarbeiten und dabei insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen Betroffenen zu wahren. Der Landesbeauftragte ist an der Erarbeitung der neuen Richtlinien beteiligt gewesen.

Kern der neuen Regelung ist es, daß im Rahmen der Zusammenarbeit der Justizbehörden mit der Presse keine Namen von Beschuldigten, Verdächtigten, Zeugen oder Opfern von Straftaten genannt werden dürfen. Es dürfen auch keine Angaben gemacht werden, die eine Identifizierung von Personen zulassen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur zulässig, wenn

- der Betroffene zustimmt,
- es sich um eine Person der Zeitgeschichte handelt sowie bei Straftaten in Ausübung eines öffentlichen Amtes, sofern das öffentliche Interesse das Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung überwiegt,
- die Bekanntgabe im Interesse der Aufklärung von Straftaten nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften erforderlich ist (z.B. Öffentlichkeitsfahndung),
- es zur Wahrung der schutzwürdigen Belange des Betroffenen bei Verbreitung unrichtiger Tatsachen durch Medien erforderlich ist.

Die neuen Richtlinien enthalten noch weitere Schutzpflichten, die bei der Zusammenarbeit der Justizbehörden mit den Medien zu beachten sind. Demnach ist bei Presseverlautbarungen stets auf die Unschuldsvermutung nicht rechtskräftig Verurteilter und die Offenheit des Verfahrensausgangs ausdrücklich hinzuweisen. Auch die entlastenden Umstände sind ihrer Bedeutung entsprechend darzustellen. Alle Informationen, die geeignet sein könnten, die Unbefangenheit von Berufsrichterinnen und Berufsrichtern, Schöffinnen und Schöffen, Sachverständigen oder Zeuginnen und Zeugen zu beeinträchtigen, oder die den Eindruck erwecken könnten, einer gerichtlichen Entscheidung vorgegriffen, sind zu unterlassen.

Werden schriftliche Presseerklärungen herausgegeben, so sind diese dem Beschuldigten sowie dem Anwalt gleichzeitig in Abschrift zu übermitteln. Werden Pressekonferenzen abgehalten, so sind grundsätzlich Verteidigerinnen oder Verteidiger des Beschuldigten sowie anwaltliche Vertreter von Opfern oder sonstige Beteiligte einzuladen. Wenn durch Veröffentlichungen in Medien unrichtige Tatsachen verbreitet und rechtlich geschützte Interessen von Beteiligten am gerichtlichen Verfahren verletzt werden, so soll die jeweilige Justizbehörde mit einer Gegenerklärung, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen mit einer Gegendarstellung, reagieren. Hierbei können auch personenbezogene Daten verwendet werden, soweit dies zur Wahrung der schutzwürdigen Belange von Betroffenen erforderlich ist.

Bei Verfahren gegen Abgeordnete des Bundestages, des Europa- oder eines Länderparlaments sollen Erklärungen öffentlich

erst nach Unterrichtung der zuständigen Parlamentspräsidentin bzw. des zuständigen Parlamentspräsidenten abgegeben werden.

Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß mit dieser Neuregelung ein angemessener Ausgleich zwischen dem Anspruch der Öffentlichkeit auf Information über justitielle Vorgänge und dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen gefunden ist.

4.3.6 Automatisierung der Datenverarbeitung bei der Justiz

Der Justizminister hat dem Landesbeauftragten umfangreiche Unterlagen über die Planung der Ausstattung der Landgerichte und Staatsanwaltschaften mit Geräten der Datenverarbeitungstechnik übersandt. Es handelt sich dabei um Rahmenpläne, die noch der weiteren Diskussion bedürfen. Offenbar ist auch die Diskussion in der Justiz selbst noch nicht abgeschlossen.

Der Landesbeauftragte begrüßt es, daß er zu einem so frühen Zeitpunkt über die Planungen unterrichtet worden ist. Er hat dem Justizminister mitgeteilt, daß nach seiner Auffassung zusätzlich zu den bereits angestellten Effizienz-, Erforderlichkeits-, Realisierungs- und Finanzierungsanalysen rechtzeitig eine datenschutzrechtliche Risikoanalyse vorgenommen werden muß. Dabei kann es sich als ein besonderer Vorteil erweisen, daß die Planungen noch nicht abgeschlossen sind. Datenschutzrechtliche Fragestellungen können demnach noch erörtert werden, bevor wichtige Einzelheiten der vorgesehenen Datenverarbeitungstechnik bereits festgelegt sind.

Der Landesbeauftragte hat dem Justizminister vorgeschlagen, dabei vor allem folgende Gesichtspunkte zu prüfen:

- In welchen der geplanten Anwendungen personenbezogene oder -beziehbare Daten verarbeitet werden.
- Welche dieser Daten bislang schon verarbeitet wurden und inwieweit sich nunmehr die Auswertungs- und Zugriffsmöglichkeiten ändern.
- Ob für die Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten eine den Grundsätzen des Volkszählungsurteils entsprechende Rechtsgrundlage besteht.
- Wodurch es ggf. gerechtfertigt ist, eine verbesserte Auswertungs- und Nutzungsmöglichkeit zu schaffen, bevor entsprechende gesetzliche Grundlagen in Kraft getreten sind.
- Inwiefern das neue Verfahren zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle der Mitarbeiter verwendet werden kann.

Er sieht es als notwendig an, daß die von ihm aufgeworfenen Fragen geklärt werden, bevor die wesentlichen Einzelheiten der neuen Datenverarbeitungstechnik festgelegt werden. Er hat es in der Vergangenheit in anderen Bereichen erleben müssen, daß einmal getroffene Entscheidungen für bestimmte Techniken der Datenverarbeitung im nachhinein nur noch schwer zu korrigieren waren.

4.3.7 Auch Richter müssen den Datenschutz beachten

Die Gerichte sind von der Kontrolle des Landesbeauftragten für den Datenschutz ausgenommen, soweit sie Rechtsprechung ausüben. Allerdings haben auch sie das im Grundgesetz verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu beachten, da die Grundrechte die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden. Der Landesbeauftragte wird immer wieder auf Sachverhalte hingewiesen, die die Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch im Rahmen der rechtsprechenden Tätigkeit zum Gegenstand haben.

So wurde durch eine Eingabe von Wissenschaftlern bekannt, daß bei der Beauftragung von Gutachtern durch Gerichte häufig die kompletten Gerichtsakten versandt werden, ohne daß dies in jedem Einzelfall erforderlich ist. In Gerichtsakten können sich personenbezogene Daten hochsensiblen Inhalts befinden. Der Landesbeauftragte hat sich deshalb an den Justizminister gewandt und darauf hingewiesen, daß nach seiner Auffassung nur die zur Erstellung von Gutachten erforderlichen Unterlagen versandt werden dürfen. Notwendig ist es außerdem, daß die versandten Unterlagen so genau adressiert werden, daß sie nur dem mit der Erstellung des Gutachtens beauftragten Wissenschaftler bekannt werden.

Der Justizminister hat seinerseits die Präsidenten der schleswig-holsteinischen Gerichte auf diese Rechtsauffassung hingewiesen. Es bleibt zu hoffen, daß die Gerichte dies bei der Versendung von Unterlagen aus Gerichtsakten beachten.

4.4 Sozialwesen

Informationen über soziale Probleme des Bürgers sind schon immer als besonders sensible Daten betrachtet worden. Seit Inkrafttreten des Sozialgesetzbuchs sind sie als „Sozialgeheimnis“ besonders geschützt. Das ist den Verwaltungen durchweg auch bewußt, und sie bemühen sich als Sozialleistungsträger, diese Informationen nach bestem Können geheimzuhalten. Dennoch stellt der Landesbeauftragte immer wieder Verstöße gegen das Sozialgeheimnis fest. An dieser Feststellung ändert sich auch dann nichts, wenn man berücksichtigt, daß es sich häufig um Unachtsamkeit, Gedankenlosigkeit oder sogar um „guten Willen“ handelt. Gelegentlich wird die besondere Sensibilität von sozial Benachteiligten übersehen. Dabei ist bekannt, daß manche Anspruchsberechtigte sogar aus Scham den Gang zum Sozialamt scheuen. Im folgenden einige Beispiele für unsachgemäßen Umgang mit Sozialdaten:

Weihnachtspakete für Bedürftige

Die Freude hätte groß sein sollen, doch es kam anders. Am Schluß stand da eine gutwillige Sozialarbeiterin, die die Welt

nicht mehr verstand, und ein verärgerter Sozialhilfeempfänger. Was war geschehen? Zum Weihnachtsfest wurde bei ihm ein „Überraschungspaket“ abgegeben. Es enthielt die besten Wünsche einer Schulklasse zum Weihnachtsfest sowie „gute Gaben“. Obwohl er den Inhalt des Päckchens gut gebrauchen konnte, fühlte er sich durch die Weitergabe seiner Adresse an die Schulklasse ohne sein vorheriges Einverständnis verletzt.

Die Überprüfung des Landesbeauftragten ergab, daß eine Mitarbeiterin des Sozialamtes der Klasse die Anschrift der Familie, um deren besonders tragische Lebensumstände sie wußte (Räumungsklage vor Weihnachten, kurzfristige Hotelunterbringung), gegeben hatte.

Die Reaktion des Betroffenen zeigt, daß zu Unrecht seine Einwilligung in die Adressenweitergabe vermutet worden war. Deshalb war diese Datenübermittlung zu beanstanden. Auch für solche „Überraschungen“ müssen nach dem Sozialgesetzbuch „datenschutzgerechte“ Wege gefunden werden. Beispielsweise hätte die Schulklasse ihre Geschenke und guten Wünsche dem Sozialamt mit der Bitte überlassen können, sie an bedürftige Bürger weiterzuleiten.

Der „entmündigte“ Sozialhilfeempfänger

Gelegentlich fällt ins Auge, wie „fürsorglich“ die Verwaltung mit Sozialhilfeempfängern umgeht. Eine Klassenlehrerin hatte für mehrere Schüler, von denen sie wußte, daß die Eltern Sozialhilfe erhalten, ohne deren Information einen Sammelantrag auf Übernahme der Reisekosten für eine Klassenfahrt gestellt. Das Sozialamt übernahm die Kosten, adressierte den Bewilligungsbescheid an die Schule und überwies das Geld auf das Klassenfahrtkonto der Lehrerin. Der betroffene Vater erhielt erst auf Nachfrage eine Kopie des Bescheides.

Daß die Schule gar nicht antragsberechtigt war, ist keine Frage des Datenschutzes. Relevant sind jedoch die Datenübermittlungen an das Sozialamt. Das Schulgesetz enthält insoweit keine Rechtsgrundlage. Ausschließlich die Erziehungsberechtigten können darüber entscheiden, ob sie einen Antrag auf Übernahme der Fahrtkosten stellen wollen oder nicht.

Die Übersendung des Bewilligungsbescheides durch das Sozialamt an die Schule war ebenfalls unzulässig. Die darin enthaltenen Informationen unterliegen dem Sozialgeheimnis. Die Tatsache, daß der Schule die Bedürftigkeit der Familie bekannt war, ändert nichts an der Rechtslage. Trotz der guten Absicht von Schule und Sozialamt, „unbürokratisch“ zu helfen, fühlte sich der Petent zu Recht wie ein Entmündigter behandelt. Der Landesbeauftragte hat beide Übermittlungen beanstanden müssen.

Zeitungsmeldungen in der Sozialhilfeakte

Ein Sozialhilfeempfänger fand bei einem Besuch im Sozialamt in seiner Akte fotokopierte Zeitungsausschnitte über eine

von ihm begangene Straftat und fragte nach der Zulässigkeit der Sammlung. Zwar entspreche der Inhalt der Artikel der Wahrheit, stehe jedoch in keinem Zusammenhang mit der Bearbeitung seiner Anträge.

Das Sozialamt erklärte dem Landesbeauftragten, es sei üblich, Veröffentlichungen über Hilfsbedürftige, die Rückschlüsse auf deren Lage zulassen, zu den Akten zu nehmen. Diese Veröffentlichungen machten es zusammen mit den Angaben der Hilfsbedürftigen möglich, die beste Art der Hilfe festzulegen. Es sei allgemeiner Verwaltungsgrundsatz, daß sämtliche Unterlagen zur Entscheidungsfindung in die Akten zu nehmen sind. Es fragte, wo denn die Aufnahme von Presseveröffentlichungen in die Sozialhilfeakten verboten werde.

Hierin offenbart sich ein grundlegendes Mißverständnis. Es ist nicht Aufgabe des Betroffenen oder des Landesbeauftragten nachzuweisen, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten verboten ist, sondern es ist die Pflicht der Behörde zu prüfen, ob sie erlaubt ist. Keine öffentliche Stelle darf Informationen – und dazu gehören auch Presseveröffentlichungen – über einen Bürger zu amtlichen Vorgängen nehmen, wenn sie für die Bearbeitung des jeweiligen Verwaltungsvorganges nicht erforderlich sind. Das Sozialgesetzbuch verpflichtet die Leistungsträger darüber hinaus, diejenigen Daten zu löschen, die zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind. Dies ist in dem geschilderten Fall inzwischen geschehen. Die Presseartikel sind aus der Akte entfernt und vernichtet worden.

Versorgungsakten offen bei der Amtsverwaltung

Ein anderer Petent hatte sein Versorgungsamt „um Übersendung von Auszügen aus seiner Schwerbehindertenakte“ gebeten. Das Amt übersandte daraufhin die gesamte Versorgungsakte der Amtsverwaltung seines Wohnortes mit der Bitte, dem Betroffenen Einsicht zu gewähren.

Auf die Beanstandung des Landesbeauftragten hin rügte das Landesversorgungsamt als vorgesetzte Dienststelle diese Vorgehensweise und wies die Versorgungsämter auf die Rechtslage hin. Solche Akten sind verschlossen zu versenden, nur im Beisein des Betroffenen zu öffnen und nach dessen Einsichtnahme verschlossen zurückzusenden.

Die defekte Kuvertiermaschine

Kaum zu glauben: Eine Petentin hat einen Bescheid der Landesversicherungsanstalt ohne Briefumschlag erhalten. Die Kuvertier- und Frankiermaschinen hatten versagt und den offenen Bescheid direkt mit dem Adreßaufkleber und dem Poststempel versehen.

Die Landesversicherungsanstalt hat den Vorfall bedauert und sich auf „technisches Versagen“ berufen. „Technisches Versagen“ schließt nach Auffassung des Landesbeauftragten einen

Datenschutzverstoß jedoch nicht aus. Gerade wenn eine Behörde mit sensiblen Daten umgeht, hat sie besonders wirksame Sicherungsmaßnahmen zu treffen. Dazu gehört z. B. eine Nachkontrolle der postfertigen Sendungen, um unbefugte Offenbarungen auszuschließen. Die Landesversicherungsanstalt hat zugesagt, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen.

4.5 Gesundheitswesen

4.5.1 Prüfung im Klinikum der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Mit der Abteilung Allgemeine Innere Medizin hat der Landesbeauftragte die laufende Prüfung im ärztlichen Bereich des Klinikums der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel abgeschlossen. Er stieß hier auf die gleichen Mängel wie in den anderen Klinikbereichen. Es sind dies insbesondere der unkontrollierte Einsatz der EDV, die Weitergabe von Patientendaten an Dritte sowie die Nutzung von Patientendaten durch Doktoranden und für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung. Darüber hinaus berichtenswert sind folgende Punkte:

HIV-Tests im Klinikum

In der geprüften Abteilung werden regelmäßig auch HIV-Tests durchgeführt und AIDS-Patienten behandelt. Zahlreiche Ärzte des Klinikums hatten deshalb den Wunsch nach einer generellen HIV-Testung aller Patienten geäußert. Es war auch erwogen worden, eine Einwilligungsklausel in die Klinikaufnahmeverträge, sozusagen im „Kleingedruckten“, aufzunehmen. Das Direktorium des Klinikums hat jedoch die Abteilungsdirektoren ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die behandelnden Ärzte vor jedem HIV-Test die Patienten individuell aufzuklären, sich der Einwilligung in den AIDS-Test zu versichern und dieses in gebotener Weise in der Krankenakte zu dokumentieren haben. Wegen der weitreichenden Folgen von AIDS-Tests hatte dies auch der Landesbeauftragte vom Klinikum verlangt (vgl. 11. TB, S. 47).

Die Prüfung hat keine Hinweise darauf ergeben, daß derartige Tests ohne Einwilligung der Patienten durchgeführt werden. Problematisch bleiben aber Fälle, in denen die Patienten die Einwilligung verweigern bzw. der Patient nicht mehr in der Lage ist, sie rechtswirksam zu erteilen. In diesem Zusammenhang sind auch solche Fälle zu nennen, bei denen unter dem Gesichtspunkt der Schonung des Patienten (therapeutisches Privileg) gar nicht erst der Versuch gemacht werden kann, eine Einwilligung einzuholen. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß der Verzicht auf Aufklärung und Einwilligung nur unter sehr engen Voraussetzungen in Betracht kommen kann.

EDV-Einsatz

Auch bei der Prüfung der Abteilung Allgemeine und Innere Medizin mußte der Landesbeauftragte wieder erheblichen Spürsinn und Ausdauer an den Tag legen, um einen Überblick über den EDV-Einsatz zu gewinnen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen ihm nämlich keine Anmeldungen für automatisch betriebene Dateien vor. Es gab ebenfalls kein Verzeichnis über die eingesetzte Hard- und Software. Ob in den geprüften Abteilungen von den Ärzten auch private PC zur Verarbeitung von Patientendaten eingesetzt wurden, konnte nicht eindeutig geklärt werden. In den Prüfungsgesprächen stellte sich allerdings heraus, daß zumindest ein Arzt „anonymisierte“ Patientendaten im häuslichen Bereich für wissenschaftliche Arbeiten auf einem PC speicherte. Eine Kontrolle über diese Verarbeitung war nicht möglich. Der Landesbeauftragte hat deshalb nochmals auf die Gefahren des unkontrollierten Einsatzes von privaten PC hingewiesen. Er hat deutlich gemacht, daß das von der Universität ausgesprochene Verbot des Einsatzes privater PC im Klinikum erst recht bedeutet, daß die Verarbeitung von Patientendaten auf privaten PC im häuslichen Bereich untersagt ist.

Datensicherung

Im Rahmen der Prüfung wurde auch festgestellt, daß Karteischränke mit Patientendaten auf den Fluren aufgestellt sind. Diese waren zwar alle verschließbar. Tatsächlich war aber die Hälfte nicht verschlossen, vermutlich aus Bequemlichkeit. Eine Beanstandung dieser Nachlässigkeit war deshalb selbstverständlich, wie auch in einem anderen Fall, in dem in einer Krankengeschichte fremde Patientenunterlagen gefunden wurden. Falsche Abheftungen kommen sicher in jeder Registratur einmal vor. Schon wegen der möglichen strafrechtlichen Folgen müssen bei medizinischen Daten aber strenge Maßstäbe gelten. Der Landesbeauftragte hat deshalb mit seiner Beanstandung Forderungen nach besseren organisatorischen Absicherungen verbunden.

4.5.2 Prüfung eines Gesundheitsamtes

Bei der Prüfung eines Gesundheitsamtes ging es um die Beachtung der Rechtmäßigkeit der Erhebung medizinischer Daten, die Zulässigkeit der Übermittlungs- bzw. Offenbarungsvorgänge, die Sperrung und Löschung von Gesundheitsdaten.

Löschung – Sperrung

Vernichtet, d. h. gelöscht, wurden Daten – wenn überhaupt – entsprechend den Aufbewahrungsregelungen der allgemeinen Aktenordnung der Stadt. Das hat in der Vergangenheit z. B. bei Menschen, die einen Selbstmordversuch unternommen

hatten, zu fatalen Folgen geführt. Im Ergebnis sind Informationen über solche Fälle auf Dauer gespeichert geblieben und haben die Betroffenen als „Selbstmörder“ abgestempelt. Die Überprüfung ergab zudem, daß die Daten nicht einmal gesperrt waren. Inzwischen wurden die Bestimmungen über die Speicherfristen überarbeitet. Künftig sollen die Unterlagen nur noch längstens 10 Jahre aufbewahrt werden. Die Albestände sollen entsprechend bereinigt werden. Weitere Differenzierungen je nach Art der Vorgänge mit abgestuften Fristen für die jeweiligen Aufgabenbereiche (Gutachten, Beratungen) sind beabsichtigt. Unabhängig hiervon hat der Landesbeauftragte nachdrücklich darauf hingewiesen, daß die Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu sperren sind.

Speicherung von Daten über Selbstmordversuche

Gegenstand der Prüfung war auch ein spezieller Bereich des Sozialpsychiatrischen Dienstes. Von den dort tätigen Ärztinnen werden neben Beratungsaufgaben auch Zwangsmaßnahmen, wie Einweisungen nach dem Gesetz für psychisch Kranke, betrieben. Sie veranlassen ggf. vor Ort eine sofortige Einweisung in das Landeskrankenhaus oder fertigen die amtsärztlichen Gutachten, wenn eine richterlich angeordnete Einweisung erforderlich ist. In diesem Zusammenhang erhielten sie bislang regelmäßig Kopien der polizeilichen Einsatzberichte. Wie unter Textziffer 4.1.4.2 berichtet, übermittelte die Polizei in der Vergangenheit über jeden ihr bekannt gewordenen Selbstmordversuch routinemäßig einen Bericht an das Gesundheitsamt. Die Kopien der polizeilichen Einsatzberichte wurden alle in Akten abgelegt. Zusätzlich wurden die Daten auf Karteikarten gespeichert. Obwohl nur in fünf Prozent der Fälle Beratung und Hilfe angeboten wurde und die meisten Betroffenen davon keinen Gebrauch machten, blieben alle Berichte in den Sammlungen erfaßt. Die Kartei besteht seit 1975, ohne daß je Aussonderungen vorgenommen wurden. Der Landesbeauftragte hat verlangt, daß die Datensammlungen umgehend bereinigt werden.

Trennung zwischen Beratungs- und Zwangsmaßnahmen

Das vorstehende Beispiel sowie weitere im Rahmen der Prüfung getroffene Feststellungen zeigen, daß weder personell noch organisatorisch die Beratungstätigkeit von den Aufgaben, die zu Zwangsmaßnahmen führen, getrennt ist.

Das Gesetz für psychisch Kranke selbst leistet allerdings einer solchen Verquickung verschiedener Maßnahmen und Anlässe für die Tätigkeit des Gesundheitsamtes Vorschub, indem es zunächst Hilfs- und Beratungsangebote für den Bürger vorsieht, die dann aber stufenweise bis zu Eingriffsmaßnahmen gesteigert werden können. Das Gesetz ermöglicht es beispielsweise, daß das Gesundheitsamt, das der Bürger zunächst um Beratung bittet, ihn eine Woche darauf vorlädt. Es heißt hierzu: „Folgt der psychisch Kranke der Vorladung nicht und begibt

sich auch nicht in die Behandlung eines Arztes, soll ein Hausbesuch durchgeführt werden. Ist ein Hausbesuch undurchführbar oder umständlich oder kann während des Hausbesuchs die erforderliche Untersuchung nicht durchgeführt werden, ist der psychisch Kranke erneut vorzuladen. Er ist verpflichtet, dieser Vorladung zu folgen und eine ärztliche Untersuchung zu dulden; in der Vorladung ist darauf hinzuweisen. Die Verpflichtungen nach Satz 3 können im Wege des unmittelbaren Zwangs durchgesetzt werden”.

Diese Regelungen des Gesetzes unterscheiden nicht zwischen freiwilliger Datenpreisgabe im Rahmen der Beratung für einen eng eingegrenzten Zweck einerseits und einer Verwendung solcher Daten später für Maßnahmen der Eingriffsverwaltung andererseits. Damit entsprechen sie aus heutiger Sicht nicht den Anforderungen, die an Eingriffsbefugnisse in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu stellen sind. Der Gesetzgeber muß normenklare und mit diesem Grundrecht vereinbare Regelungen im Gesetz für psychisch Kranke schaffen, die Beratungsaufgaben und solche der Eingriffsverwaltung voneinander trennen.

Der Landesbeauftragte hat das Gesundheitsamt aufgefordert, schon jetzt vor der Erhebung von Daten im Rahmen der Beratung den Betroffenen fair darüber aufzuklären, ob und unter welchen Voraussetzungen seine Angaben für Zwangsmaßnahmen gegen ihn verwandt werden können.

AIDS-Beratung

Wie in den anderen AIDS-Beratungsstellen im Lande wird auch in dem geprüften Gesundheitsamt eine anonyme Beratung und HIV-Testung angeboten. Anhaltspunkte dafür, daß die Anonymität nicht gewahrt wird, hat der Landesbeauftragte nicht gefunden. Allerdings ist auch hier der ärztliche Mitarbeiter der AIDS-Beratungsstelle zugleich mit Eingriffsmaßnahmen nach dem Geschlechtskrankheitengesetz betraut. Diese Verknüpfung erscheint nicht sehr glücklich. Konfliktsituationen für den Arzt können nicht ausgeschlossen werden. Der Landesbeauftragte hat deshalb empfohlen, eine andere Aufgabenverteilung im Gesundheitsamt zu suchen.

Zentralregistratur

Im Prüfungszeitraum befand sich eine neue Zentralregistratur des Gesundheitsamtes im Aufbau. Nach dem neuen Konzept sollen sämtliche Datenbestände zentralisiert aufbewahrt werden. Bislang gab es Sachbearbeiterregistraturen.

Der Landesbeauftragte hält diese neue Organisation aus datenschutzrechtlicher Sicht für keine Verbesserung. Das bisherige Verfahren wurde dem Anliegen des Datenschutzes, personenbezogene Daten nach ihrem Verwendungszweck zu unterscheiden, eher gerecht. Eine Zentralregistratur bietet eine leichtere Möglichkeit, auf alle über eine Person verfügbaren

Daten zuzugreifen. Dadurch entsteht die Gefahr, daß die vom Bundesverfassungsgericht besonders betonte Zweckbindung der Daten nicht beachtet wird. Der Landesbeauftragte hat daher das Gesundheitsamt aufgefordert, die neue Zentralregistratur so zu gestalten, daß die Zweckbindung nicht unterlaufen wird (vgl. 9. TB, S. 52).

4.5.3 Gesundheitsreformgesetz – soll der Datenschutz wieder ausgehöhlt werden?

Zweifellos haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder durch ihre Vorschläge zur Strukturreform im Gesundheitswesen für einen besseren Datenschutz gesorgt. Das Gesetz verzichtet auf das Prinzip der „Totalkontrolle“ von Millionen von Bundesbürgern und setzt dafür auf Stichproben und allgemeine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (11. TB, S. 42).

Jetzt gilt es, das Erreichte abzusichern. Krankenkassen und Kassenärztliche Vereinigungen sind offensichtlich mit den gesetzlichen Informationsmöglichkeiten gar nicht zufrieden und bemühen sich, über die klaren Grenzen des Gesundheitsreformgesetzes hinaus alte und neue Ströme von hochsensiblen Gesundheitsdaten auf sich zu lenken. Ihre Argumente klingen vernünftig: Geschieht dies doch letztlich zum Nutzen des großen Zieles der Kosteneinsparung im Gesundheitswesen und damit im Interesse der Gemeinschaft der Versicherten. Um rechtliche Begründungen ist man nicht verlegen. Was z. B. die Reichsversicherungsordnung den Krankenkassen vor Inkrafttreten des Gesundheitsreformgesetzes üblicherweise zubilligte, soll auch heute noch seine Gültigkeit haben, und wo selbst dieser Weg sich nicht eröffnet, will man auf die im Gesundheitsreformgesetz vorgesehene Befugnis zurückgreifen, die für notwendig gehaltenen Informationen auf der Grundlage von Verträgen mit den Krankenhäusern zu bekommen.

Konkrete Beispiele gibt es genug:

- Als die Reichsversicherungsordnung noch einschlägig war, erhielten üblicherweise die Krankenkassen von den Krankenhäusern mit den sog. Verlängerungsanzeigen detaillierte Angaben darüber, warum die normale Verweildauer im Krankenhaus überschritten wurde. Das Gesundheitsreformgesetz hingegen, das keine Befristung für die Krankenhausbehandlung kennt, erlaubt diese Übermittlungen nicht mehr. Auch die Möglichkeit eines „Datenübermittlungsvertrages“ mit den Krankenkassen versagt hier, weil der Katalog der zu übermittelnden Daten gesetzlich festgelegt ist.
- Durften früher die Krankenkassen von den Krankenhäusern zur Bearbeitung des Versicherungsfalles ergänzende Angaben erhalten, so versperrt ihnen jetzt das Gesundheitsreformgesetz diesen Weg und verweist sie auf den sog. Medizinischen Dienst. Dieser darf in die Krankenunterlagen im Rahmen der Erforderlichkeit Einsicht nehmen. Hiermit

sind die Krankenkassen aber keineswegs zufrieden und beanspruchen unmittelbar von den Krankenhäusern weitere Angaben zur Krankenhausbehandlung.

- Daß die Qualität von Röntgenaufnahmen zum Schutz des Patienten und zur Gewährleistung eines ärztlichen Standards geprüft werden muß, ist unbestritten. Die Kassenärztlichen Vereinigungen sind zweifellos die sachkundige Prüfungsinstanz. Nun ist darüber ein Streit entbrannt, was an weiteren Patientendaten vom Arzt an die Prüfungsinstanz zu übermitteln ist. Der Streit dürfte eigentlich gar nicht sein, denn das Gesundheitsreformgesetz schreibt einen genauen Übermittlungskatalog vor. Die Kassenärztlichen Vereinigungen aber meinen, daß ihnen nur ein deutliches Mehr an Patientendaten die sachgerechte Erfüllung ihres Prüfungsauftrages erlaube. Eine noch unter der Geltung der Reichsversicherungsordnung ergangene Entscheidung des Sozialgerichts wird als „außergesetzliche“ Befugnisgrundlage herangezogen.

Die Datenschutzbeauftragten betrachten diese Bemühungen um ein „Rollback“ mit großer Sorge. Der Gesetzesvorbehalt für jeden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers ist gerade in dem sensiblen Bereich der Gesundheitsdaten von erheblicher Bedeutung. Was der Gesetzgeber im Gesundheitsreformgesetz nicht ausdrücklich an Informationsübermittlungen geregelt hat, darf deshalb auch nicht in Anlehnung an vielleicht früher gesetzlich erlaubte oder übliche Übermittlungen weiterhin praktiziert werden. Auch Verträge zwischen Krankenkassen und Krankenhäusern müssen sich strikt an die im Gesundheitsreformgesetz gezogenen Grenzen halten.

4.5.4 Der unvollkommene Umzug

„Es stand in der Zeitung ...“, so hat in zurückliegenden Jahren mancher Hinweis des Landesbeauftragten auf Datenschutzverstöße begonnen, und er berichtete sodann über Krankenunterlagen, die auf Straßen, Campingplätzen, Müllkippen, vergraben im Vorgarten oder vergessen in Kellern aufgefunden wurden. Ende 1989 ist es wieder einmal zu einem solchen „Unfall“ gekommen.

Gebäude, die früher für den Klinikbetrieb eines kommunalen Krankenhauses genutzt wurden, waren geräumt worden. Der Umzug einer solchen komplexen Einrichtung hatte sich erwartungsgemäß über einen gewissen Zeitraum hingezogen. Am Ende waren nicht nur alte medizinische Geräte, sondern auch Unterlagen mit ärztlichen Aufzeichnungen über Patienten in den verlassenen Räumen „vergessen“ worden. Unbefugte verschafften sich gewaltsam Zutritt. Somit waren Papiere mit personenbezogenen Krankeninformationen einem nicht feststellbaren Personenkreis zugänglich geworden.

Der Landesbeauftragte hat sich an Ort und Stelle über die Situation informiert und den Krankenhausträger aufgefordert,

den Sachverhalt umfassend aufzuklären. Die Ermittlungen müssen Aufschluß geben über

- die Planung des Umzugs,
- die Maßnahmen zum Schutz der Patientendaten,
- den tatsächlichen Ablauf des Umzugs und die Ursache für die mangelnde Sicherung der Krankenunterlagen,
- die inzwischen getroffenen Maßnahmen und
- die für notwendig erachteten künftigen Regelungen.

Dem Landesbeauftragten liegen erst Zwischenergebnisse vor. Die Untersuchungen konnten aufgrund der laufenden disziplinarischen Ermittlungen noch immer nicht abgeschlossen werden. Der Landesbeauftragte wird die Sache weiter verfolgen und die aus der Sicht des Datenschutzrechts notwendigen Konsequenzen verlangen.

4.5.5 Der Arzt muß auch bei Organisationsuntersuchungen schweigen

Er wolle eine sinnvolle Organisationsuntersuchung nicht unterlaufen, teilte ein Krankenhausarzt dem Landesbeauftragten mit, aber er halte das ungestörte Arzt-Patienten-Verhältnis für kostbarer als eine solche Prüfung. In einem Krankenhaus sollte nämlich die Auslastung von Schreibkräften, insbesondere auf der Grundlage von ärztlichen Schreiben, durch eine Organisationsberatungsfirma untersucht werden. In der Information an die Schreibkräfte hieß es: „Fertigen Sie in den ersten 2 Wochen ... von jedem Schriftstück einen zusätzlichen Durchschlag, und wenn das nicht möglich ist, eine Fotokopie an.“

Der Landesbeauftragte konnte dem Arzt nur beipflichten. Eine Organisationsuntersuchung ist nach geltender Rechtslage kein Rechtfertigungsgrund für die Offenbarung von Patientengeheimnissen.

Der Landesbeauftragte hat daher eine sorgfältige Anonymisierung der Einzelschreiben gefordert sowie angeregt, nach neutraleren Erhebungsmethoden (Selbstauszählung von Anschlagszahlen durch die Schreibkräfte, Typisierung von Schreiben o. ä.) zu suchen.

4.5.6 Untersuchung von Muttermilch

Soll ich mein Kind stillen? Diese Frage stellen sich verantwortungsbewußte Mütter oft und denken an die Umweltbelastung. Erfreut über eine Entscheidungshilfe nahm daher eine Mutter das kostenlose Angebot eines Gesundheitsamtes zur Untersuchung der Muttermilch auf Schadstoffe an. Irritiert war sie, als sie daraufhin nicht nur ein Probenfläschchen erhielt, sondern auch einen Fragebogen mit 85 zum Teil sehr intimen Fragen, wie z.B. nach den Rauch-, Trink- und Eßgewohnheiten, Krankheiten der letzten zehn Jahre, benutzten Medikamenten.

Trotz ihres Interesses an der Untersuchung der Muttermilch sah sie in der großen Zahl der Fragen eine unangemessene Neugier für zum Teil sehr persönliche Lebensverhältnisse.

Der Landesbeauftragte erfuhr bei seiner Nachfrage, daß die Daten zunächst von den Gesundheitsämtern unter dem Namen der Mütter erhoben und dann anonym unter einer Schlüsselnummer zur Auswertung an die Untersuchungsstelle für Umwelttoxikologie weitergeleitet werden. Die kostenfreie Untersuchung erfolgt im Rahmen einer gemeinsamen Studie der Untersuchungsstelle für Umwelttoxikologie und der Gesundheitsämter zum Schadstoffgehalt von Muttermilch. Die kostenlosen Muttermilchuntersuchungen sollen stillende Mütter für die Teilnahme an dieser Studie gewinnen. Mütter, die nicht bereit sind, die Fragen für die Studie zu beantworten, können zwar auch ihre Muttermilch auf den Schadstoffgehalt untersuchen lassen, müssen jedoch ca. 400 DM dafür zahlen.

Die Verknüpfung von kostenlosen Untersuchungen mit der Teilnahme an einer Studie ist aus datenschutzrechtlicher Sicht nur dann nicht unbedenklich, wenn die betroffenen Mütter umfassend über diesen Sachzusammenhang informiert worden sind und ihr ausdrückliches Einverständnis zu der Teilnahme an der wissenschaftlichen Studie erklärt haben.

Der Landesbeauftragte hat das bisherige Verfahren kritisiert und wesentliche Verbesserungen erreicht. Das für die kostenlose Untersuchung herausgegebene Merkblatt bringt künftig deutlich zum Ausdruck, daß es sich um Datenerhebungen, -speicherungen und -übermittlungen handelt, die auf freiwilliger Grundlage für eine wissenschaftliche Studie erfolgen sollen. Gleichzeitig konnte die Zahl der Fragen vermindert werden. Neu ist auch das Erfordernis einer schriftlichen Einverständniserklärung der Mutter.

4.6 Umwelt

Das Leben auf der Deponie

Auch praktische Fragen des Datenschutzes waren zu beantworten, als ein Kreis sich anschickte, ein Altlastenproblem zu bereinigen. Industrielle Abfälle waren über längere Zeit auf einer landwirtschaftlich genutzten Fläche abgelagert worden. Später war dort ein Wohngebiet entstanden. Giftstoffe traten aus. Der Kreis wollte zur Prüfung und Vorbereitung von Schutzmaßnahmen für die Betroffenen den Grad ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung ermitteln lassen. Ein Gutachter sollte eine epidemiologische Studie erstellen. Dabei war der Kreis sich bewußt, daß sich im Zusammenspiel von Betroffenen, behandelnden Ärzten, einer Bürgerinitiative, medizinischen Gutachtern, Verwaltung und weitergehenden Forschungsinteressen eine Fülle datenschutzrechtlicher Fragen ergeben würde und daß dabei der Einwilligung der Betroffenen eine Schlüsselrolle zukam. Er bat den Landesbeauftragten um Beratung.

In Gesprächen mit den beteiligten Stellen und Personen wurde ein Verfahren gefunden, das alle berührten Interessen ausgewogen berücksichtigt.

Die Betroffenen begeben sich freiwillig zu einer Untersuchung und Blutentnahme zu ihrem Hausarzt. Sie entbinden ihn von der ärztlichen Schweigepflicht für die geplante Studie. Der Arzt teilt dem jeweiligen Betroffenen eine Schlüsselnummer zu. Diesen Code können nur er und der Patient selbst wieder entschlüsseln. Danach vereinbaren die Betroffenen mit dem wissenschaftlichen Institut einen Termin, an dem auf nicht markierten Fragebögen auf freiwilliger Basis eine Reihe von Angaben zu ihren Lebensumständen erhoben werden. Die ausgefüllten Bögen werden von den Betroffenen dem Hausarzt übergeben, der sie mit den Ergebnissen der eigenen Untersuchungen zusammenführt, mit dem festgelegten Patienten-code kennzeichnet und an das wissenschaftliche Institut weiterleitet. Dort wird die Studie erstellt, wobei Rückfragen im Einzelfall über den Hausarzt möglich bleiben.

Die Einwilligung der Betroffenen in dieses Verfahren ist trotz Verschlüsselung der Fälle notwendig, da bei dem relativ kleinen Kreis der Befragten aus bestimmten Merkmalskombinationen (z.B. Alter und Beruf) eventuell auf einzelne Personen zurückgeschlossen werden kann. Nach Durchführung der Studie werden jene Angaben gelöscht, die eine Identifizierung der Person eventuell möglich erscheinen lassen. Die dann nicht mehr personenbezogenen Daten stehen für weitergehende Forschungen zur Verfügung.

Das Beispiel zeigt, daß in der Praxis durchaus Verfahren entwickelt werden können, die einen Ausgleich zwischen dem Persönlichkeitsrecht Betroffener, ärztlicher Schweigepflicht und dem wissenschaftlichen Interesse an der Nutzung medizinischer Individualdaten schaffen. Die hier entwickelten Grundsätze sind auch auf andere Forschungsvorhaben übertragbar.

5. Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

Ende letzten Jahres ist das „Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes“ des Bundes im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden. Inhalt des Gesetzes ist eine Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes sowie des Bundesverfassungsschutzgesetzes. Außerdem werden erstmals die Tätigkeit des Militärischen Abschirmdienstes und des Bundesnachrichtendienstes umfassend gesetzlich geregelt.

Eine Vorschrift des Bundesdatenschutzgesetzes hat unmittelbare Auswirkungen für den Datenschutz in Schleswig-Holstein. Danach sollen die Sonderregelungen für die Kontrollkompetenz des Bundesbeauftragten für den Datenschutz entsprechend auch für die Kontrolle durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz gelten.

Worum geht es? Bei der Kontrolle personenbezogener Daten, die dem Post- und Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 des Grundgesetzes oder dem Arztgeheimnis unterliegen, und bei personenbezogenen Daten in Personalakten oder in den Akten über Sicherheitsüberprüfungen soll der Betroffene einer Kontrolle der auf ihn bezogenen Daten im Einzelfall widersprechen können. In diesem Fall darf der Datenschutzbeauftragte die entsprechenden Unterlagen im Rahmen seiner Kontrolle nicht einsehen.

Dies klingt auf den ersten Blick wie eine Maßnahme zur Stärkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen, der der Landesbeauftragte kaum widersprechen kann. Bei näherem Zusehen zeigt sich jedoch, daß die Intention dieser Vorschrift eine andere sein muß. Den Betroffenen werden nämlich ausschließlich Widerspruchsrechte gegen die Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten eingeräumt. Ein Widerspruchsrecht etwa gegen die Einbeziehung ihrer Unterlagen in Kontrollen durch den Rechnungshof, in sonstige interne Rechnungsprüfungen, in Revisionsmaßnahmen sowie in Maßnahmen der Dienst- und Fachaufsicht ist nicht vorgesehen. Hinsichtlich der Unterlagen, die im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung angelegt worden sind, fehlt es sowohl im Bundesdatenschutzgesetz als auch in den Geheimdienstgesetzen des Bundes an einer Zweckbindungsregelung. Diese Daten können also von den an der Sicherheitsüberprüfung beteiligten Geheimdiensten für alle ihre Aufgaben verwendet werden. Auch insoweit sieht das Gesetz keinerlei Widerspruchs- oder sonstige Mitwirkungsmöglichkeit des Betroffenen vor.

Der Landesbeauftragte ist deshalb der Auffassung, daß das vorgesehene Widerspruchsrecht im Kern eine Vorschrift ist, die auf die Kontrollpraxis der Datenschutzbeauftragten zielt. Hierzu fehlt es an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Weitere verfassungsrechtliche Zweifel am Widerspruchsrecht ergeben sich daraus, daß sich diese Vorschrift im Ergebnis wie eine Behinderung der Datenschutzkontrolle auswirken kann. Das Bundesverfassungsgericht hat aber in mehreren Entscheidungen betont, daß eine effektive, unabhängige Datenschutzkontrolle von Verfassungs wegen geboten ist.

In der Praxis zeigen sich bereits die negativen Folgen der „Widerspruchslösung“. Obwohl das Bundesdatenschutzgesetz erst im Sommer in Kraft tritt, hat das Hessische Landesamt für den Verfassungsschutz dem Hessischen Datenschutzbeauftragten die Einsichtnahme in Unterlagen, die im Zusammenhang mit einer Sicherheitsüberprüfung entstanden sind, verweigert, solange nicht die Betroffenen auf ihr Widerspruchsrecht hingewiesen worden sind. Hierbei zeigt sich das Dilemma dieser neuen Regelung. Es ist nämlich davon die Rede, daß der Betroffene „im Einzelfall“ gegenüber dem Datenschutzbeauftragten der Kontrolle widersprechen kann. Andererseits soll die öffentliche Stelle die Betroffenen „in allgemeiner Form“ über das ihnen zustehende Widerspruchsrecht unterrichten.

Könnte man diese Bestimmung so auslegen, daß jeder einzelne vor einer konkreten Datenschutzkontrolle zu fragen ist, ob er widersprechen will oder nicht, so wäre dies das Ende einer systematischen Querschnittskontrolle. Im Rahmen derartiger Kontrollen werden nach dem Zufallsprinzip Akten und Unterlagen ausgewählt und eingesehen. Häufig müssen einzelne Prüfungsaspekte vertieft und deshalb spontan weitere Unterlagen einbezogen werden. Müßte in jedem Einzelfall der Betroffene auf sein Widerspruchsrecht hingewiesen und abgewartet werden, ob er widersprechen möchte oder nicht, so könnte eine sinnvolle Prüftätigkeit nicht mehr durchgeführt werden.

Der Landesbeauftragte hat sich deshalb erneut an den Innenminister gewandt und ihn aufgefordert, die neuen Bestimmungen in einer Weise auszulegen und anzuwenden, daß systematische Datenschutzkontrollen nicht unmöglich gemacht werden. Hierauf ist der Innenminister eingegangen und hat betont, daß sich auch nach seiner Auffassung die Neuregelung nicht negativ auf die Prüftätigkeit des Datenschutzbeauftragten auswirken darf. Er hat angekündigt, daß in seinem Zuständigkeitsbereich auf das Widerspruchsrecht lediglich in allgemeiner Form oder aus Anlaß der Erhebung der Daten hingewiesen wird. Etwaige Widersprüche sollen dann bei den Unterlagen vermerkt werden, so daß sie im Rahmen einer Datenschutzkontrolle beachtet werden können. Eine Befragung der Betroffenen im Rahmen einer laufenden Kontrolle soll nicht durchgeführt werden.

Dies ist eine Möglichkeit, die Auswirkungen der Neuregelung in Grenzen zu halten. Es wird abzuwarten und zu testen sein, ob auf dieser Grundlage eine systematische, sinnvolle Kontrolltätigkeit auch künftig möglich ist.

Es bleiben aber die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Vorschrift des Bundesdatenschutzgesetzes.

6. Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung

6.1 Die wachsende Bedeutung der EDV-Revision

Es ist nicht zu verkennen, daß bei der Realisierung computergestützter Verfahrensabläufe zwischen den Aspekten der Kontrolle und der Revision auf der einen Seite und denen der Effektivität auf der anderen Seite in den letzten Jahren ein immer größeres Spannungsverhältnis entstanden ist. Die Ablösung konventionell organisierter Verwaltungsabläufe durch automatisierte Systeme wird in der Regel nur dann in Gang gesetzt, wenn die Behörden sich von den neuen Lösungen ein kostensparenderes Arbeiten oder aber signifikante Qualitätsverbesserungen versprechen. Deshalb ist es naheliegend, daß die Protagonisten neuer Computer und neuer Software-Pakete darauf bedacht sind, die Effektivität ihrer Ideen nicht durch

kostenträchtige Gesichtspunkte der Revisionsfähigkeit und Sicherheit der Datenverarbeitung geschmälert zu sehen. Nicht selten wird allerdings außer acht gelassen, daß Wirtschaftlichkeitsprognosen zu „Milchmädchenrechnungen“ werden können, wenn dem Nutzen technischer Systeme nicht auch die möglichen langfristigen Folgekosten aufgrund von Sicherheitsmängeln gegenübergestellt werden (vgl. z. B. Erstattung von Umzugskosten wegen fehlerhafter Adreßbuchdaten im 12. TB, S. 36 und der Aufwand für das Auffinden vom Computer-Viren und Hackern im 12. TB, S. 72).

Kollisionen mit dem Datenschutzrecht sind also geradezu vorgeplant. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften über die sicherheitstechnischen Kontrollmaßnahmen, über die Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme, über die Dokumentation der Dateistrukturen und über die Anpassung der innerbehördlichen Organisation an die Gegebenheiten der automatisierten Datenverarbeitung kann nämlich nur dann gewährleistet werden, wenn Datenverarbeitungsprozesse im nachhinein rekonstruiert werden können. Die Revisionsfähigkeit von EDV-Systemen setzt voraus, daß die Datenverarbeitung so organisiert und dokumentiert ist, daß der Datenverarbeiter selbst oder ein sachverständiger Dritter (z.B. der Datenschutzbeauftragte) in angemessener Zeit anhand der verfügbaren Unterlagen ermitteln kann, welche personenbezogenen Daten von wem in welcher Art und Weise verarbeitet worden sind.

Bei der Umsetzung dieser datenschutzrechtlichen Anforderungen sind eine Vielzahl von spezifischen, quasi „systemimmanenten“ Besonderheiten der informationstechnischen und datenverarbeitenden Systeme zu beachten, zu denen zählen:

Softwareverwaltung – Programmintegrität

Der Nutzen dieser Systeme steht und fällt mit dem Maß an Wahrscheinlichkeit, daß bei einer beliebig häufigen Wiederholung der Verarbeitungsprozesse – gleiche Konstellationen vorausgesetzt – stets auch gleiche Ergebnisse erzeugt werden. Dies ist der Ausgangspunkt aller Rationalisierungseffekte. Kann die sogenannte Programmintegrität nicht gewährleistet werden, verfliegt der Nutzen der Technik. Zurück bleiben ein hoher Investitionsaufwand und ein großes Sicherheitsrisiko.

Dabei ist andererseits davon auszugehen, daß es eine hundertprozentige Computersicherheit bzw. Richtigkeit der Programme nicht gibt. Ein führender Wissenschaftler auf diesem Gebiet hat das Problem auf die kurze Formel gebracht: „Computer machen Fehler, deshalb ist der größte Fehler, ihnen zu vertrauen.“ Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß allein für die Behörden im Lande Jahr für Jahr mehrere hundert Programmierer (in Zukunft unter Umständen zusätzlich mehrere tausend PC-Benutzer) zigtausend neuer Zeilen an Programmcode produzieren. Wenn für die Steuerung des Bordcomputers eines größeren Pkw bereits über 80.000 Befehlszeilen, für die Scanner-Kassen im Supermarkt über 90.000, für

eine PC-Bürosoftware 400.000 und für einen Geldautomaten der neuen Generation über 780.000 solcher „Lines of Code“ erforderlich sind, kann man ermessen, vor welchen organisatorischen Problemen auch die Behörden, wenn nicht bereits jetzt, mit Sicherheit aber in wenigen Jahren stehen. Es geht darum, diesen Berg an miteinander verwobenen codierten „Verarbeitungsregeln“ so zu verwalten, daß z.B. die gewollte Änderung an einer Stelle nicht unbemerkt fehlerhafte Verarbeitungsschritte an einer anderen Stelle hervorruft. Selbst Fachleute räumen ein, da sei es leichter, „einen Sack Flöhe zu hüten“.

Verfügbarkeit gespeicherter Informationen – Datenintegrität

In EDV-Systemen werden die Informationen nicht in visuell lesbarer, sondern auch dann in verschlüsselter Form abgelegt, wenn vom Benutzer kein spezieller Verschlüsselungsalgorithmus benutzt wird. Eine faktische Verschlüsselung ist nämlich bereits dadurch gegeben, daß visuell lesbare, allgemein verständliche Informationen wie z.B. arabische Ziffern oder lateinische Buchstaben aus technischen Gründen in maschinenlesbare Impulskombinationen umgesetzt werden müssen. Hinzu kommt, daß logisch zusammengehörende Informationen aus programm- oder speichertechnischen Gründen in mehreren Stufen umformatiert werden. In Datenbanken werden z. B. die zu speichernden Datensätze in kleine Segmente zerlegt und logisch miteinander verkettet, die Betriebssysteme legen die Dateien auf den Magnetplatten dort ab, wo gerade Platz ist, in den Programmen werden die von den Anwendern eingegebenen Schlüsselzahlen in Indexwerte umgerechnet, so daß sich die Datenart aus dem Platz in einer Tabelle ergibt.

Unmittelbare Vergleiche zwischen dem ursprünglichen Datum und der tatsächlich gespeicherten Information auf der Magnetplatte sind daher in der Regel nicht mehr möglich. Es bedarf zunächst einer mehrstufigen Rückschlüsselung, die nur in dem Maße revisionssicher sein kann, wie die dazu benutzten Systemkomponenten die gleichen wie bei der Speicherung sind. Ist nicht bekannt, welche Komponenten auf dem Wege zur endgültigen Speicherung benutzt worden sind, führt dies zu einem kryptographischen Effekt, der nur durch sehr aufwendige Versuche und Methoden der Analogie nachvollzogen werden kann.

Vollständigkeit der Akten – Authentizität

Die automatisierte Datenverarbeitung steht insofern vor einem Umbruch, als bisher die Ergebnisse der Verarbeitungsprozesse vollständig ihren Niederschlag in den papierenen Vorgängen gefunden haben. Der authentische Nachweis des Verwaltungshandelns, d. h. der gespeicherten Daten und ihrer Verarbeitung, konnte anhand der Akten geführt werden. Die EDV-Dateien waren nicht mehr als Arbeitskopien des Akteninhalts.

Auch wenn das vollständig papierlose Büro eine Utopie bleiben sollte, das Szenario wandelt sich in einem rasanten Tempo. Mehr und mehr dokumentiert sich das Verwaltungshandeln ausschließlich in elektronisch gespeicherten Informationen. Das bedruckte Papier – von Akten kann man wegen der zunehmenden Unvollständigkeit der Vorgänge oft schon nicht mehr sprechen – wird seinerseits zu einem fragmentarischen und temporären Auszug aus dem nunmehr authentischen EDV-Datenbestand und der Protokollierung der automatisiert abgelaufenen Verarbeitungsprozesse.

Wirksamkeit der Sicherheitskomponenten – Produktphilosophie

Die Überprüfung der richtigen Arbeitsweise komplexer EDV-Verfahren ist mit herkömmlichen Mitteln nicht mehr möglich. Diese Systeme müssen sich zu einem großen Teil „aus sich selbst heraus“ dokumentieren und die Grundlagen für eine Revision schaffen. Diesen Ansprüchen werden viele der auf dem Markt verfügbaren Hard- und Softwarekomponenten jedoch nicht gerecht, da von den Anbietern bei der Konzeption ihrer Produkte die entsprechenden Anforderungsprofile nicht berücksichtigt worden sind. Mangels ausreichender Kommunikation mit den Kunden ist oft nicht gewährleistet, daß die „Produktphilosophie“ des Anbieters und der Erwartungshorizont des Betreibers miteinander synchronisiert sind. Vom Hersteller festgelegte Sicherheitskomponenten entsprechen dessen Vorstellung vom künftigen Einsatzbereich seines Produktes. Die Sicherheitsmaßnahmen des Systembetreibers reflektieren dagegen nur seine Sicht des Gefährdungspotentials. Sind beide „Vorstellungswelten“ nicht identisch (wie z.B. bei den PC), entstehen nahezu zwangsläufig Sicherheitslücken. Statt auf den Einsatz derartiger Komponenten von vornherein zu verzichten, werden ihre Risiken oft mit den „ökonomischen Zwängen“ gerechtfertigt.

Regelungsbedarf

Der EDV-Revision wird nach Auffassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz in Zukunft eine ganz entscheidende Bedeutung zukommen. Die Behörden und die Kontrollinstanzen werden sich darüber verständigen müssen, wie die verschiedenen Formen der automatisierten Datenverarbeitung zu dokumentieren sind, um eine effektive Revision zu ermöglichen. Auch der Gesetzgeber muß der Entwicklung unter diesen verschiedenen Gesichtspunkten Rechnung tragen. Betroffen sind nicht nur datenschutzrechtliche Fragestellungen. Wenn z. B. das Verwaltungshandeln immer weniger in Akten und statt dessen in automatisierten Verfahren in der beschriebenen Weise kryptographisch dokumentiert ist, so stellt sich die Frage, wie die Rechte der Beteiligten, etwa auf Akteneinsicht, sichergestellt werden sollen. In erster Linie sind aber Folgerungen in der Datenschutzgesetzgebung notwendig.

6.2 Die Reaktion des Gesetzgebers auf die informationstechnischen Entwicklungen

Die Regelungen zur Datensicherung und zum ordnungsgemäßen Umgang mit der EDV-Technologie in den Datenschutzgesetzen der „ersten Generation“ reflektieren das Problembewußtsein und die „Risikolage“ der Informationsverarbeitung Anfang der siebziger Jahre. Es bedarf keiner besonderen Darstellung der technischen Umwälzungen auf diesem Gebiet und der Ausbreitung der computergestützten Datenverarbeitung in den letzten 20 Jahren, um die Notwendigkeit der Fortschreibung der gesetzlichen Regelungen zu begründen. Deshalb war es für den Landesbeauftragten überraschend, daß in den in einigen Bundesländern novellierten Datenschutzgesetzen und im neuen Bundesdatenschutzgesetz, also den Gesetzen der „zweiten Generation“, keine grundlegend überarbeiteten Anforderungen an die technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen beim Betrieb informationstechnischer Systeme formuliert worden sind. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil an mehreren Stellen vom Gesetzgeber verlangt, sich bei der Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts an den „modernen Bedingungen der Datenverarbeitung“ zu orientieren.

Diese Entwicklung war für ihn Anlaß, in einem dem Innenminister des Landes Schleswig-Holstein vorgelegten „Wunschzettel“ für die geplante Novellierung des schleswig-holsteinischen Datenschutzgesetzes jedenfalls für diesen Bereich ein bewußtes Abweichen von der grundsätzlich anzustrebenden Bundeseinheitlichkeit des Datenschutzrechts zu fordern (vgl. 11. TB. S. 73).

In dem zur Zeit in der parlamentarischen Beratung befindlichen Gesetzentwurf wird zwar nicht der große Schritt in Richtung auf ein wirkungsvolles, straffes Datensicherungskorsett für die personenbezogene automatisierte Datenverarbeitung der Behörden im Lande getan. In einigen Regelungen sind aber wichtige und richtige Reaktionen des Gesetzgebers auf die neuen Risiken der informationstechnischen Entwicklungen zu erkennen:

- Entscheidende Wirkungen für die Zukunft erwartet der Landesbeauftragte von dem Auftrag an die Landesregierung, „durch eine Rechtsverordnung die Einzelheiten einer ordnungsgemäßen automatisierten Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen zu regeln“. Darin sollen insbesondere die Datensicherungsmaßnahmen entsprechend dem technischen Entwicklungsstand fortgeschrieben sowie die Anforderungen an die Verfahren und Dokumentationen festgelegt werden. Bei der Entwicklung dieser „Grundsätze ordnungsgemäßer Datenverarbeitung“ soll der Landesbeauftragte beteiligt werden.
- Auch die Voraussetzungen und die Einzelheiten für die Einrichtung und Kontrolle automatisierter Übermittlungsverfahren (Computernetze, Informationssysteme) sollen durch die Landesregierung in einer Rechtsverordnung ein-

heitlich für alle öffentlichen Stellen geregelt werden. Hier soll es weniger um ein formales Genehmigungsverfahren, sondern vielmehr um die Festlegung konkreter Kontroll- und Dokumentationsmaßnahmen gehen.

- Ein Novum ist die Absicht, den Behörden die Verarbeitung personenbezogener Daten nur mit solchen Datenverarbeitungsgeräten zu gestatten, die in einem Geräteverzeichnis der betreffenden Behörde registriert sind. Wie bisher sind alle in Dateien verarbeiteten Daten(arten) in einem Datenregister zu erfassen. Künftig soll aber die Verarbeitung nicht registrierter Daten zumindest als ein „Formfehler“ angesehen werden. Dies sind nach Ansicht des Landesbeauftragten wichtige Voraussetzungen für die Verbesserung der Revisionsfähigkeit von Datenverarbeitungssystemen. Kein Behördenleiter wird sich dann jedenfalls insoweit darauf berufen können, er habe nicht gewußt, was in der EDV-Abteilung „gelaufen“ sei.
- Neben der Sicherheit neuer Technologien spielt auch deren Transparenz eine große Rolle. Eine besondere Beachtung dürfte deshalb die Regelung erfahren, daß auch bei Videoüberwachungen, für die eine rechtliche Grundlage besteht, das anfallende Bildmaterial nur gespeichert werden darf, wenn die Tatsache der Aufzeichnung für die Betroffenen durch geeignete Maßnahmen erkennbar gemacht worden ist. Für die Bürger soll also in Zukunft feststellbar sein, ob z. B. das Fernsehauge, das aus Sicherheitsgründen auf den Eingangsbereich einer Behörde gerichtet ist, nur eine flüchtige Beobachtung des Geschehens ermöglicht, oder ob auch aufgezeichnet wird, daß jemand sich zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort in einer bestimmten Art und Weise verhalten hat.

Der Landesbeauftragte hofft, daß diese Teile des Entwurfes Gesetzeskraft erlangen und dazu beitragen, daß das Problem der Beherrschbarkeit der Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung (endlich) offensiv angepackt wird.

6.3 Programmtest – der Innenminister spricht ein Machtwort

Mit kaum einer anderen Thematik hat sich der Landesbeauftragte so intensiv befaßt und an der Praxis der Behörden Kritik geübt, wie mit dem Problem des Tests und der Freigabe von Datenverarbeitungsprogrammen. In nicht weniger als acht Tätigkeitsberichten hat er insbesondere auf Unzulänglichkeiten bei der Zusammenarbeit der Kommunen mit der Datenzentrale hingewiesen, ohne daß die beteiligten Stellen ihre Praktiken geändert hätten. Selbst als bei der Erstellung von Datenbeständen für Adreßbücher die von ihm immer wieder dargestellten Nachlässigkeiten zu einem Fehler von großer Tragweite führten (vgl. 12. TB, S. 36 und S. 46), „das Kind also bereits einmal in den Brunnen gefallen war“, sah es zunächst noch nicht danach aus, daß die kommunalen Landesverbände und die

Datenzentrale sich zu einer Test- und Freigabeprozedur entschließen würden, die diesen Namen zu Recht trägt.

Da traf es sich gut, daß besagter Fehler im Meldewesen aufgetreten war, einem Verfahren, in das der Innenminister kraft seiner gesetzlichen Weisungsbefugnis direkt eingreifen kann. Vom Landesbeauftragten auf die Fehlerursachen und das Risiko von Wiederholungen aufmerksam gemacht, hat er zumindest in bezug auf dieses Verfahren für klare Verhältnisse gesorgt.

In einem Runderlaß stellt der Innenminister zunächst fest, daß die Meldebehörden auch dann für die rechtmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Landesmeldegesetz verantwortlich sind, wenn sie Dienstleistungsunternehmen (private oder öffentliche wie die Datenzentrale) damit beauftragen, diese Aufgaben mit Hilfe automatisierter Verfahren zu erledigen. Aus dieser Verantwortung folge, daß sie die von den Auftragnehmern entwickelten Programme selbst überprüfen müßten, um dann über die Freigabe zu entscheiden. Die zentrale Feststellung lautet: „Die Durchführung von Tests durch die Auftragnehmer reicht allein für eine objektive fachliche Überprüfung nicht aus. Es kann nicht erwartet werden, daß die EDV-Spezialisten der Datenzentrale oder sonstiger Dienstleistungsunternehmen über die gleichen Rechts- und Verfahrenkenntnisse verfügen wie die Fachleute in den Meldebehörden.“ Dem hat der Landesbeauftragte nichts hinzuzufügen.

Den vielen kleinen Meldebehörden, die sich der Datenzentrale als Softwarehaus und Rechenzentrum bedienen, hat der Innenminister eine Verfahrensvereinfachung zugestanden. Sie können Testverwaltungen damit beauftragen, die Programme stellvertretend für die anderen Meldebehörden zu prüfen. Hierzu sollen Prüfgruppen, denen auch Mitarbeiter der Fachaufsichtsbehörden als Berater angehören, gebildet werden. Unmißverständlich schreibt der Innenminister aber vor: „Die Freigabe des Verfahrens und der Programme darf nur aufgrund eines entsprechenden Testats der Testverwaltung, ggf. auch der Prüfgruppe, erfolgen. Den beteiligten Meldebehörden ist eine Bestätigung über den Programmtest sowie über die Freigabe des Verfahrens und der Programme zur Verfügung zu stellen.“

Diese Regelung entspricht den seit Jahren erhobenen Forderungen des Landesbeauftragten. Er geht zwar nicht davon aus, daß damit Programmfehler gänzlich ausgeschlossen sind. Er ist aber davon überzeugt, daß fachlich anspruchsvolle Testfälle und intensivere Kontrollen sich positiv auf die Programmqualität auswirken werden. Dies müßte an der Abnahme der „Fehlerberichtigungen“ bei neuen Verfahren abzulesen sein (vgl. insoweit Tz. 6.4.2). Es setzt allerdings die strikte Beachtung der vom Innenminister zunächst nur für das Einwohnerinformationssystem festgelegten Regelungen in allen automatisierten Verfahren voraus. Der Landesbeauftragte kündigt bereits jetzt entsprechende Kontrollen an.

6.4 Schwachstellen bei der Auftragsdatenverarbeitung durch die Datenzentrale

6.4.1 Ausgangslage für die datenschutzrechtliche Überprüfung

Obwohl die Kontrolle der Datenzentrale Teil einer sich über mehrere Jahre erstreckenden, nach einheitlichen Kriterien durchgeführten Querschnittsprüfung in verschiedenen Rechenzentren und anderen Stellen war, ist sie durch eine spezifische Ausgangslage gekennzeichnet gewesen. Wie bereits im 12. Tätigkeitsbericht (S. 76) dargestellt, begann sie mit einer Beanstandung, weil durch Fehler bei der Erledigung von Programmentwicklungs- und Verarbeitungsaufträgen unzulässigerweise gesperrte Meldedaten an Adreßbuchverlage übermittelt worden waren.

Auch die Rechtsform, die Größe und das Dienstleistungsspektrum der Datenzentrale hatten Einfluß auf die Prüfungsschwerpunkte. Sie ist nicht nur der größte öffentliche Datenverarbeiter im Kontrollbereich des Landesbeauftragten, sondern darüber hinaus die einzige öffentliche Stelle, die zugleich als Hardwarelieferant, Softwarehaus und als Service-Rechenzentrum die personenbezogene Datenverarbeitung nahezu aller Verwaltungsbereiche unter einem Dach abwickelt. Dabei spielt eine besondere Rolle, daß neben „normalen“ Verwaltungsdaten auch solche verarbeitet werden, für die die Kunden ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis geltend machen, und solche, die kraft Gesetzes einem besonderen Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Hierbei handelt es sich z. B. um die Daten der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Informationssysteme sowie um medizinische Daten, Sozial-, Steuer- und Statistikdaten.

Diese in anderen öffentlichen Rechenzentren und EDV-Organisationseinheiten im Lande nicht anzutreffenden Besonderheiten verlangten einen besonders intensiven Abgleich zwischen den tatsächlichen Verfahrensweisen und den datenschutzrechtlichen Vorschriften, die festlegen,

- daß die Auftragsdatenverarbeitung nur im Rahmen der Weisungen des Auftraggebers zulässig ist.
- daß auch tatsächlich kontrolliert wird, daß personenbezogene Daten, die im Auftrag verarbeitet werden, nur entsprechend den Weisungen des Auftraggebers verarbeitet werden können.
- daß die unbefugte Eingabe in den Speicher einer Datenverarbeitungsanlage sowie die unbefugte Kenntnisnahme, Veränderung oder Löschung gespeicherter personenbezogener Daten zu verhindern ist und
- daß die ordnungsgemäße Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme, mit deren Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen, überwacht wird.

6.4.2 Beanstandete Schwachstellen

Im Rahmen der Prüfung hat der Landesbeauftragte in dieser Hinsicht eine Reihe von Schwachstellen festgestellt und Verstöße gegen datenschutzrechtliche Vorschriften beanstandet. Als Probleme grundsätzlicher Art, die insbesondere auch für die Kunden der Datenzentrale von Bedeutung sein dürften, sind zu nennen:

- Die Maßnahmen der Datenzentrale zur Gewährleistung einer sicheren und ordnungsgemäßen Auftragsdatenverarbeitung entsprachen im geprüften Zeitraum nicht uneingeschränkt den Anforderungen, die durch das Landesdatenschutzgesetz sowie durch sonstige Vorschriften über den Datenschutz definiert werden.

So war es z.B. möglich, daß in größerem Umfang personenbezogene Daten ohne Wissen der auftraggebenden Behörden zu Testzwecken genutzt wurden und Mitarbeiter der Datenzentrale im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung Kundenbestände unkontrolliert bzw. unkontrollierbar zur Kenntnis nehmen, teilweise auch verändern könnten.

Dies hatte zur Folge, daß in Einzelfällen in den Dokumentationsunterlagen der Entwicklungsabteilungen sogar „hochsensible“ personenbezogene Daten abgelegt wurden (Fehlerfälle, Ergebnisse spezieller Auswertungen).

Selbst nach substantiellen Programmänderungen wurden nicht in jedem Fall die Freigabestates der Auftraggeber abgewartet, bevor die Programme zum Einsatz gelangten.

Den in weiten Bereichen sehr wirksamen technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung standen an anderen Stellen offensichtliche Lücken gegenüber.

Die Mehrzahl der vorgelegten Programm- und Verfahrensdokumentationen waren uneinheitlich, schwer nachvollziehbar und damit nur bedingt revisionsfähig.

- Einige der festgestellten Mängel beruhten allerdings darauf, daß auch die auftraggebenden Behörden ihren Weisungsverpflichtungen nicht mit der gebotenen Sorgfalt nachkamen. Da die Schnittstellen zwischen den Funktionen der Datenzentrale als Softwarehaus und denen als Service-Rechenzentrum nicht klar genug definiert sind, war es in der Vergangenheit üblich und allseits akzeptiert, daß die Entwicklungsabteilungen den Kunden bzw. deren Mitarbeitern Dienstleistungen erbrachten, die zumindest in dieser Form gar nicht Gegenstand des Auftragsverhältnisses waren. In „kollegialer“ Hilfsbereitschaft wurden Eingabefehler, Programmfehler und dergleichen durch direkte Korrekturen in den Beständen behoben.

Über die Konsequenzen derartiger Maßnahmen waren sich die Behörden offenbar weitgehend im unklaren. Es fehlten häufig sowohl entsprechende schriftliche Aufträge als auch Kontrollen bezüglich des Umfangs und der Richtigkeit derartiger „Reparaturen“. Ein Auftraggeber betrachtete die Programmierer der Datenzentrale gar als „verlängerten

Arm“ der eigenen Verfahrenskontrolle, ließ deren Zugriffe auf die Datenbestände zwar protokollieren, hatte selbst aber nicht die Möglichkeit, die Protokolle auszuwerten.

Hierüber wird der Landesbeauftragte mit den betreffenden Behörden noch eingehend zu „diskutieren“ haben.

- Gute Ansätze zur Verbesserung des Datenschutzes sind in der Vergangenheit deshalb nicht oder nur mit großen Verzögerungen zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht worden, weil mit der Problemlösung gerade die Bereiche bzw. Personen in der Datenzentrale beauftragt worden sind, für deren Aufgabenerledigung Veränderungen anzustreben waren.

Eine weitere Ursache hierfür liegt in der Art der Behandlung der kritischen Berichte des betrieblichen Datenschutzbeauftragten und der Innenrevision der Datenzentrale durch die Entscheidungsgremien. Viele ihrer Feststellungen und Forderungen wurden nicht als unzutreffend oder unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit als unangemessen bezeichnet. Sie wurden aber auch nicht unmittelbar in konkrete Anweisungen zur Abkehr von bisherigen Verfahrensweisen umgesetzt. So verblieb es auch bei Sachverhalten, bei denen die Notwendigkeit von Veränderungen unbestritten war, über längere Zeiträume bei einem „Status quo“. Selbst die im 12. Tätigkeitsbericht (S. 76) dargestellte Beanstandung des Test- und Freigabeverfahrens führte entgegen den Zusicherungen der Datenzentrale nicht zu einer unverzüglichen und umfassenden Behebung der Mängel (vgl. hierzu auch Tz. 6.3).

- Obwohl dies von der Datenzentrale anders gesehen wird, kommt der Landesbeauftragte zu dem Schluß, daß in der Vergangenheit betriebswirtschaftlichen, unternehmerischen und „verwaltungspolitischen“ Überlegungen häufig eine höhere Priorität eingeräumt worden ist, als den – von der Datenzentrale selbst anerkannten – datenschutzrechtlichen Erfordernissen.
- Die Summe der festgestellten datenschutzrechtlichen Schwachstellen in bezug auf eine sichere und ordnungsgemäße Auftragsdatenverarbeitung läßt das Risiko für konkrete Beeinträchtigungen schutzwürdiger Belange von Betroffenen zu hoch erscheinen. Diese Feststellung gilt, obwohl die Prüfung keine konkreten Anhaltspunkte dafür ergeben hat, daß (über den beanstandeten Sachverhalt hinaus, vgl. Tz. 6.4.1) durch Vorsatz oder Fahrlässigkeit Rechte Betroffener signifikant beeinträchtigt worden sind. Eine datenschutzrelevante Beeinträchtigung ist bereits darin zu sehen, daß Daten, die besonderen Berufs- oder Amtsgeheimnissen unterliegen, einem zu großen Personenkreis in der Datenzentrale zur Kenntnis gelangt sind bzw. zur Kenntnis gelangen konnten.

6.4.3 Maßnahmen zur Verbesserung des Datenschutzes

Erfreulicherweise konnte in den Erörterungen mit der Datenzentrale ein weitgehendes grundsätzliches Einvernehmen über die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung des Datenschutzes erreicht werden. Der Landesbeauftragte hat u.a. vorgeschlagen:

- Die Auftragsdatenverarbeitung der Datenzentrale sollte klarer strukturiert werden. Das „Beziehungsgeflecht“ zwischen der Benutzungsordnung, den Verträgen und den sogenannten Leistungsbeschreibungen sollte so verändert werden, daß sich sowohl die Kunden als auch die Datenzentrale zweifelsfrei darüber im klaren sind, welche Pflichten ihnen jeweils obliegen.
- Es erscheint unumgänglich, die Funktionen der Datenzentrale als Hardwarelieferant, Softwarehaus und Service-Rechenzentrum stärker voneinander abzugrenzen. Außerhalb des Rechenzentrums der Datenzentrale sollten z. B. personenbezogene Daten der Kunden grundsätzlich nicht verfügbar sein.
- Ist in Ausnahmefällen ein Zugriff der Programmierer auf die Produktionsdatenbestände unvermeidlich, sollten nicht nur der Zugriff an sich, sondern auch die tatsächlich „angefassten“ Daten zwangsdokumentiert werden.
- Grundsätzlich darf kein Programm zur Ausführung gelangen, für das kein Freigabetestat vorliegt. Die Freigabe ist an das Vorliegen einer revisionsfähigen Dokumentation zu knüpfen. Weitere Voraussetzung für die Erteilung eines Freigabetests sollte der Nachweis eines umfassenden Tests sein.
- Die verschiedenen technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung sollten auf ein einheitliches Niveau gebracht werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß visuell lesbare Daten (Ausdrucke, Listen, Bescheide usw.) mindestens ebenso effektiv abzusichern sind wie maschinell gespeicherte (Datenbanken, Sicherungskopien usw.).
- Eine wirksame Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme setzt voraus, daß hinreichend klar festgelegt ist, was als „ordnungsgemäß“ anzusehen ist. Die Datenzentrale wird also konsequenter als in der Vergangenheit in einer Art „Selbstbindung“ festlegen müssen, wie die ordnungsgemäße Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag ihrer Kunden konkret ablaufen soll.

Der Landesbeauftragte erwartet eine recht kurzfristige Abstellung der Mängel und hofft, daß er in seinem nächsten Tätigkeitsbericht schildern kann, in welcher Form die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen ihren Niederschlag in der täglichen Praxis der Auftragsdatenverarbeitung gefunden haben.

7. Telekommunikation

Die wachsende Bedeutung der Telekommunikation im täglichen Miteinander der Bürger – in der Bundesrepublik werden monatlich rund 3 Milliarden Telefongespräche geführt –, die erheblich höheren Datenspeicherungs-, -übermittlungs- und -auswertungsmöglichkeiten moderner digitaler Technik und die Öffnung der Telekommunikationsdienste für private Anbieter machen auch eine Fortschreibung des Datenschutzes erforderlich. Es gilt, dem Anspruch des Bürgers auf unbeobachtete Kommunikation gerecht zu werden.

Der Gesetzgeber hat im Poststrukturgesetz die Bundesregierung aufgefordert, Rechtsverordnungen zum Schutz personenbezogener Daten der am Fernmeldeverkehr Beteiligten zu erlassen. Die nunmehr vorgelegten Entwürfe werden den datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. So soll beispielsweise für jedes Telefonat bis zur Versendung der Entgeltrechnung bei der Deutschen Bundespost TELEKOM festgehalten werden dürfen, wer wann wie lange und mit wem telefoniert hat, nach Wahl des Kunden sogar achtzig Tage darüber hinaus. Eine monatliche Auflistung dieser dem Fernmeldegeheimnis unterliegenden Information (Einzelentgeltnachweis) sollen Kunden – auch Arbeitgeber – auf Wunsch erhalten können. Außerdem ist zu bedenken, daß nach dem Fernmeldeanlagengesetz Gerichte und Staatsanwaltschaften bei strafrechtlichen Ermittlungen jeder Art, also auch bei Bagatelldelikten, auf diese Daten zugreifen.

In einer EntschlieÙung haben die Datenschutzbeauftragten daher gefordert:

- Grundsätzlich sind alle durch die computergesteuerte Vermittlungstechnik entstehenden Verbindungsdaten nach dem Ende der Verbindung mit folgender Maßgabe unverzüglich zu löschen: In die Entgeltdatenverarbeitung dürfen nur diejenigen Daten eingehen, die zur Berechnung der Entgelte in Summenform unerläßlich sind. Auf Antrag des Kunden darf zur Prüfung der Richtigkeit des in Rechnung gestellten Entgelts oder zur Erstellung des Einzelentgeltnachweises die Rufnummer des Angerufenen nur in einer zumindest um die letzten vier Ziffern verkürzten Form gespeichert werden. Diese Daten sind spätestens achtzig Tage nach dem Absenden der Entgeltrechnung zu löschen. Diese Entscheidung des Kunden über den Abrechnungswunsch muß auch bei der Abrechnung zwischen verschiedenen Netzbetreibern respektiert werden.
- Die Erstellung von „Kommunikationsprofilen“, die Aussagen über das persönliche Telefonierverhalten des Bürgers und die Nutzung anderer Telekommunikationsdienste wie z.B. Telefax, Temex, BTX enthalten, muß ausgeschlossen sein.
- Bei der Anzeige der Rufnummer des Anrufers beim Angerufenen müssen beide die Wahlmöglichkeit haben, diese

Anzeige entweder auf Dauer oder im Einzelfall „auf Knopfdruck“ zu unterdrücken.

- Ausnahmen von diesen Grundsätzen – z. B. zur Aufklärung telefonischer Bedrohungen oder in Notfällen – müssen begründet, ausdrücklich geregelt und für den Betroffenen transparent sein.
- Eingriffe in das grundgesetzlich geschützte Fernmeldegeheimnis sind auf das unerläßliche Maß zu beschränken und insbesondere nicht schon im Bereich der Bagatelldelinquenz zuzulassen. Die Regelung des Fernmeldeanlagengesetzes hat im Zuge der technischen Entwicklung eine verfassungsrechtlich bedenkliche neue Qualität erhalten, da sie nunmehr auch die bei Einsatz neuer Kommunikationstechniken anfallenden Abrechnungs-, Verbindungs-, Nutzungs- und Inhaltsdaten umfaßt. Statt im Fernmeldeanlagengesetz sollten die Eingriffsmöglichkeiten in das Fernmeldegeheimnis im Rahmen der Strafverfolgung – schon aus Gründen der Normenklarheit – in der Strafprozeßordnung unter engen Voraussetzungen und Beschränkungen abschließend geregelt werden.

Der Landesbeauftragte hofft, daß auf dieser Grundlage endlich ein wirkungsvoller Datenschutz für den Bürger erreicht werden kann. Er hat den Minister für Wirtschaft, Technik und Verkehr aufgefordert, dies im Rahmen seiner Mitarbeit am Erlaß der neuen Verordnungen zu unterstützen.

8. Datenschutz in der Europäischen Gemeinschaft

Im vergangenen Jahr mußte der Landesbeauftragte noch befürchten, daß die Entwicklung zu gemeinsamen europäischen Einrichtungen über den nationalen Datenschutz hinweggehen würde (vgl. 12 TB, S. 26 u. S. 33). Nunmehr hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften jedoch den Entwurf für eine Richtlinie des Rates zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten vorgelegt. Es handelt sich dabei um ein umfassendes Regelungswerk, das zum Ziel hat, in allen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft ein gleichwertiges, hohes Schutzniveau für personenbezogene Daten zu garantieren. Zugleich wird angestrebt, Hemmnisse für den Austausch von Daten abzubauen, die sich aus unterschiedlichen Datenschutzregelungen in den Mitgliedsstaaten ergeben könnten.

Der Entwurf zeichnet sich vor allem dadurch aus, daß er den Datenschutz auf europäischer Ebene nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern auf einem beachtlichen Niveau garantieren möchte. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat deshalb den Richtlinienentwurf grundsätzlich begrüßt und hervorgehoben, daß er in einer Reihe von Punkten über die Konvention des Europarats

zum Datenschutz von 1981 hinausgeht. Sie hält allerdings weitere Verbesserungen unter folgenden Gesichtspunkten für notwendig:

- Die bislang vorgesehene Beschränkung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf die Verarbeitung personenbezogener Daten in „Dateien“ sollte aufgegeben werden. Sie trägt weder der Entwicklung der Datenverarbeitung noch des Datenschutzrechts in einzelnen Ländern Rechnung.
- Das Zweckbindungsprinzip muß in dem Entwurf stärker verankert werden. Ihm ist nicht Genüge getan, wenn eine bloße „Vereinbarkeit“ der Zwecke von Erhebung, Speicherung und Übermittlung ausreichen soll.
- Die vorgesehenen Möglichkeiten, dem Betroffenen die Auskunft über die gespeicherten Daten zu verweigern, sind zu umfangreich.
- Der Entwurf sieht zwar vor, daß Daten nur nach „Treu und Glauben“ erhoben werden dürfen. Wichtiger wäre es allerdings, unzweideutig festzulegen, daß Daten beim Betroffenen zu erheben sind. Die Ausnahmefälle, in denen Daten bei Dritten und ohne Kenntnis des Betroffenen erhoben werden dürfen, sollten eingegrenzt und präzise geregelt werden.
- Der Verbesserung bedürfen auch die Regelungen über die Übermittlung personenbezogener Daten in Länder außerhalb der EG. Insoweit kann es nicht genügen, daß in diesen Ländern ein „angemessener“ Datenschutz gewährleistet ist. Statt dessen kommt es darauf an, daß auch in Drittländern ein den EG-Regelungen gleichwertiges Datenschutzniveau garantiert ist, wenn personenbezogene Daten dorthin übermittelt werden sollen.
- Wichtig ist es darüber hinaus, daß die Einhaltung der EG-Datenschutzvorschriften durch eine unabhängige Kontrollinstanz überwacht werden kann. Die bislang im Richtlinienentwurf vorgesehene „Gruppe für den Schutz personenbezogener Daten“ erfüllt diese Anforderungen nicht in vollem Umfang.

Die Datenschutzbeauftragten haben weiter darauf hingewiesen, daß die allgemeine Richtlinie zum Datenschutz durch bereichsspezifische Regelungen ergänzt werden muß. Als Beispiel dafür haben sie insbesondere den Arbeitnehmer- und Sozialdatenschutz hervorgehoben.

Fortschritte auf europäischer Ebene sind auch beim Datenschutz im Statistikbereich zu vermelden. Ein Verordnungsentwurf der EG-Kommission sollte zunächst die Übermittlung personenbezogener Daten aus amtlichen Statistiken an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft zulassen, ohne daß ausreichende Maßnahmen und Kontrollen das Statistikgeheimnis sicherten. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten, aber auch der Innenausschuß des Deutschen Bundestages forderten daraufhin nachdrücklich und mit Erfolg eine Verstärkung des Datenschutzes. Die inzwischen verab-

schiedete „Verordnung des Rates über die Übermittlung von unter Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften“ hat den früheren Entwurf wesentlich verbessert. Sie setzt für die Übermittlung nationaler statistischer Daten jeweils einen selbständigen Rechtsakt der EG voraus und verbietet eine direkte Identifizierbarkeit der Betroffenen. Im übrigen regelt sie, wer für die vertrauliche Behandlung statistischer Daten in der Gemeinschaft verantwortlich ist und zwingt zu Maßnahmen, die die statistische Geheimhaltung sicherstellen. Ein „Ausschuß für die statistische Geheimhaltung“ hat die Kommission bei den Einzelregelungen zu beraten.

Wenngleich sowohl der Richtlinienentwurf für den Datenschutz in der EG als auch die Verordnung über die statistischen Daten noch nicht alle Voraussetzungen erfüllen, die an eine optimale Datenschutzvorschrift zu stellen sind, so zeigen sie doch, daß nunmehr auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft der Datenschutz vorankommt.