27 Seiten

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
9. Wahlperiode

Drucksache 9/970
15. 10. 1980

Unterrichtung

durch die Datenschutzkommission

Siebter Tätigkeitsbericht nach § 21 des Landesgesetzes zum Schutze des Bürgers bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Landesdatenschutzgesetz)

Inhaltsübersicht

1. Vorbemerkungen
2. Allgemeine Fragen der Gesetzesanwendung
2.1 Entscheidungsspielraum der datenübermittelnden Stellen
2.2 Erfahrungsberichte der Datenschutzbeauftragten öffentlich-rechtlicher Wettbewerbsunternehmen
2.3 Gebührenfreiheit für Auskünfte nach § 12 des Landesdatenschutzgesetzes
2.4 Behördliche Auskünfte an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs
2.5 Datenschutzregister
2.6 Datenschutz im Zweiten Deutschen Fernsehen

3. Bereichsspezifischer Datenschutz
3.1 Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange bei dem Gesetzentwurf der Landesregierung über einen Versuch mit Breitbandkabel
3.2 Novelle zum Personalausweisgesetz
3.3 Datenschutz im Sozialgesetzbuch

4. Einwohnermeldewesen
4.1 Melderechtsrahmengesetz
4.2 Rechtsgrundlagen für die Übermittlung von Daten aus dem Melderegister an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften
4.3 Gruppenauskünfte aus dem Melderegister an politische Parteien

5. Personalwesen
5.1 Erforderlichkeit von Angaben in Beihilfeanträgen
5.2 Notwendigkeit des ärztlichen Schlußberichts für die Festsetzung von Beihilfen
5.3 Automatisiertes Gebührenabrechnungssystem bei Benutzung von Diensttelefonen

6. Datenschutz im Sicherheitsbereich
6.1 Verkürzte Meldungen der Polizei zum Datenschutzregister
6.2 Rasterfahndung
6.3 Diskussion über den Datenabgleich der Zulassungsstellen mit dem INPOL-System der Polizei
6.4 Verfassungsschutz

7. Datenschutz in Wissenschaft und Forschung
7.1 Allgemeines
7.2 Einwilligung, Grundrechtsmündigkeit
7.3 Länderübergreifende Forschungsvorhaben
7.4 Forschung durch Behörden
7.5 Anonymisierung
7.6 Epidemiologische Forschung
7.7 Zugang der Wissenschaft zu Daten der öffentlichen Verwaltung

8. Sonstige Schwerpunkte des Datenschutzes im öffentlichen Bereich
8.1 Vorschläge zur Änderung der „Anordnungen über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)"
8.2 Übermittlung von Entscheidungsgründen bei Mitteilungen an das Kraftfahrtbundesamt nach § 13 b der Straßenverkehrszulassungsordnung
8.3 Datenschutz bei Bußgeldbehörden und Führerscheinstellen
8.4 Datenschutz beim Kfz -Zulassungswesen; Prüfung der Zulässigkeit für die Erhebung der Angaben zu „Beruf" und „Gewerbe"
8.5 Zulässigkeit der Übermittlung von Daten aus dem Arbeitsstättenkataster
8.6 Gasöldatei/Abgabenordnung
8.7 Auskünfte aus den Kaufpreissammlungen bei den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse
8.8 Bearbeitung statistischer Angaben bei der kommunalen Steuerverwaltung

9. Öffentlichkeitsarbeit
10. Schlußbemerkungen

1. Vorbemerkungen

Mit diesem Tätigkeitsbericht zieht die Datenschutzkommission wiederum – nunmehr zum siebten Mal – Bilanz über die Arbeit eines Jahres. „Wie steht es um den Datenschutz in Rheinland-Pfalz" ist die Frage, auf die dieser Bericht eine Antwort geben will.

Es gibt einerseits durchaus erfreuliche Entwicklungen. Erfreulich ist insbesondere die Tatsache, daß die Wirkung der Datenschutzgesetze und anderer datenschutzrechtlicher Vorschriften im Bereich der öffentlichen Verwaltung immer deutlicher sichtbar wird. Man ist vorsichtiger geworden im Umgang mit personenbezogenen Daten. Manche früher selbstverständliche Form der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenübermittlung wird unterlassen: Daten werden gelöscht, wenn sie zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben nicht mehr benötigt werden, es gibt organisatorische Veränderungen mit dem Ziel einer Verbesserung der Datensicherung, und die Inanspruchnahme des Auskunftsrechts durch den Bürger wird als Selbstverständlichkeit akzeptiert.

Andererseits sind die Gefahren für den Bürger nicht geringer geworden; der Einsatz von immer leistungsfähigeren Datenverarbeitungsanlagen und die Einführung neuer Verfahren mit dem Ziel der Integration bewirken eine kaum wahrnehmbare aber doch reale Veränderung seiner Position.

Datenschutz ist deshalb notwendiger denn je.

Vom Bürger wird dies – daran besteht kein Zweifel – noch nicht in vollem Umfange erkannt. Obwohl die Zahl der Eingaben, der Auskunftsersuchen und der Bitten um zusätzliche Informationen im Berichtszeitraum wiederum erheblich gestiegen ist, kann von einem ausreichend entwickelten Datenschutzbewußtsein nicht gesprochen werden. Es bedarf noch erheblicher Aufklärungsarbeit: Nicht um den Bürger zu verunsichern oder gar Mißtrauen gegen staatliches Handeln zu säen, sondern um Nutzen und Risiken der Automation deutlich zu machen und ihn in die Lage zu versetzen, seine Rechte auszuüben.

An der Tatsache, daß die Datenschutzinteressen der Bürger im wesentlichen von den Datenschutzinstitutionen wahrgenommen werden, wird sich in absehbarer Zeit nichts ändern.

Mit Befriedigung darf festgestellt werden, daß im Berichtszeitraum wichtige gesetzgeberische Fortschritte im bereichsspezifischen Datenschutz erzielt wurden:

Melderechtsrahmengesetz,
Personalausweisgesetz,
Bundesstatistikgesetz mit einer Neufassung des Statistikgeheimnisses und das
Sozialgesetzbuch – Verwaltungsverfahren –.

Dies sind zwar keine Gesetze, auf deren Entstehung und Inhalt die Datenschutzkommission maßgeblichen Einfluß hätte nehmen können; der Hinweis auf die Entwicklungen soll vielmehr deutlich machen, daß sich der Gesetzgeber den Problemen des Datenschutzes in einer durchaus erfreulichen Weise stellt. Nicht zuletzt beweisen dies auch die Initiativen aller drei im Bundestag vertretenen Parteien zu einer Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes. Daß diese Gesetzentwürfe in der 8. Wahlperiode nicht überhastet erledigt wurden, ist um der Sache willen zu begrüßen. Zu viele Fragen sind noch ungeklärt und mit einer vorschnellen Novellierung wäre nichts erreicht.

Fortschritte wurden aber auch unterhalb der Gesetzesebene erzielt. Die Richtlinien über die Führung kriminalpolizeilicher Sammlungen, die Löschungsrichtlinien für die Nachrichtendienstlichen Informationssysteme, die Verwaltungsvorschriften für die Übermittlung von Daten aus dem Melderegister an politische Parteien und die Verwaltungsvorschriften über die Erteilung von Auskünften an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs sind Beispiele hierfür.

Auch für den Datenschutz gilt jedoch der Grundsatz, daß Entbehrliches unterbleiben sollte. Auf eine Rechtsverordnung über die Auskunftserteilung nach § 12 Abs. 5 des Landesdatenschutzgesetzes kann nach Auffassung von Landesregierung und Datenschutzkommission verzichtet werden.

Zu erwähnen ist schließlich noch, daß die Datenschutzinstitutionen des Bundes und der Länder in Fragen des Datenschutzes, soweit sie von grundsätzlicher Bedeutung sind, eng zusammenarbeiten und gemeinsam versuchen, Lösungen zu finden. Diese intensive Kooperation bedeutet für die Datenschutzkommission einerseits eine erhebliche arbeitsmäßige Belastung, andererseits gewinnt sie hieraus eine Fülle wertvoller Anregungen für ihre Kontrolltätigkeit.

2. Allgemeine Fragen der Gesetzesanwendung

2.1 Entscheidungsspielraum der datenübermittelnden Stellen

Werden von öffentlichen Stellen personenbezogene Daten übermittelt, dann ist in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die dafür bestehenden gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Das gilt u. a. bei der Übermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs nach § 7, bei der Übermittlung der Daten für Zwecke der Wissenschaft nach § 25 und bei der Weitergabe von Einwohnermeldedaten nach § 29 LDatG.

Im Berichtszeitraum haben sich private Stellen, aber auch öffentliche Einrichtungen, die Zwecke der wissenschaftlichen Forschung verfolgen, mehrfach an die Datenschutzkommission gewandt mit der Bitte um Bestätigung, daß die Herausgabe von Daten an sie durch die Verwaltungsbehörden keinen datenschutzrechtlichen Bedenken begegnet. Dieser Wunsch wird insbesondere dann an die Datenschutzkommission herangetragen, wenn der betreffende Anwender für sein Vorhaben bei mehreren Stellen gleichzeitig oder in einer bestimmten Abfolge um die Übermittlung personenbezogener Daten nachsuchen muß.

So sehr im einzelnen Fall das Bestreben der datenverarbeitenden Stelle nach einer für sie praktischen Gestaltung des Vorgangs der Datenbeschaffung auf Verständnis stößt, ist die Datenschutzkommission auf der anderen Seite aus grundsätzlichen Erwägungen gehindert, derartigen Wünschen nachzukommen.

Aufgabe der Datenschutzkommission ist es, die Einhaltung des Landesdatenschutzgesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz durch öffentliche Stellen des Landes zu überwachen. Schon von dem Sinn dieser Aufgabenstellung her verbietet sich die Ausstellung von sogenannten „Unbedenklichkeitsbescheinigungen". Der Datenschutz dient eben in erster Linie dem Schutz des Bürgers vor einem Mißbrauch seiner personenbezogenen Daten.

Mit der von ihr verlangten Aussage würde die Kommission aber auch in bedenklicher Weise in den Bereich der Exekutive hineinwirken. Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten obliegt in jedem Einzelfalle der speichernden Stelle. Da je nach Art der angegangenen Behörde und der interessierenden Daten unterschiedliche datenschutzrechtliche Anforderungen bestehen können, stehen der jeweiligen Behörde darüber hinaus von ihrer Ortsnähe und Funktion her weitaus bessere Möglichkeiten zur Verfügung, die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen in dem notwendigen Umfange festzustellen.

2.2 Erfahrungsberichte der Datenschutzbeauftragten öffentlich-rechtlicher Wettbewerbsunternehmen

Aufgrund der nach § 2 Abs. 4 des Landesdatenschutzgesetzes für anwendbar erklärten Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes sind von den öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen, Datenschutzbeauftragte zu bestellen, die der Datenschutzkommission mindestens jährlich einen Erfahrungsbericht vorlegen. Dies ist insoweit geschehen, als die Landesbank in Rheinland-Pfalz und die Sparkassen Normadressaten sind. Bei den Verkehrs- und Versorgungsbetrieben, die als öffentlich-rechtliche Unternehmen organisiert sind, werden die Bestimmungen des § 2 Abs. 4 des Landesdatenschutzgesetzes allem Anschein nach noch weitgehend nicht beachtet, denn der Datenschutzkommission wurden weder die Namen der Datenschutzbeauftragten mitgeteilt, noch wurden Erfahrungsberichte vorgelegt. Das gleiche gilt für Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft, soweit auf sie ebenfalls § 2 Abs. 4 des Landesdatenschutzgesetzes anzuwenden ist.

Offensichtlich wird noch verkannt, daß für die Anwendung dieser Vorschrift nicht ausschlaggebend ist, ob die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Unternehmens auf Gewinnerzielung gerichtet ist. Maßgeblich können nur die von den öffentlich-rechtlichen Unternehmen jeweils angebotenen Leistungen sein. Werden sie auch von Privaten angeboten oder können sie von Privaten angeboten werden, ist davon auszugehen, daß sich das Unternehmen im Wettbewerb befindet (siehe auch Simitis in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, Kommentar zum BDSG, RdNr. 77 zu § 22).

Es wäre sicherlich nicht zutreffend, aufgrund der offensichtlich bestehenden Unklarheiten zur Anwendung des § 2 Abs. 4 des Landesdatenschutzgesetzes zu folgern, daß auch die übrigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen in diesen Unternehmen unbeachtet bleiben. Dafür gibt es bisher jedenfalls keinerlei Anhaltspunkte.

Die Datenschutzkommission wird in der Zukunft die Überwachung der öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen intensivieren und im übrigen unter Einschaltung der Aufsichtsbehörde darauf hinwirken, daß die Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes über die Melde- und Vorlagepflichten beachtet werden.

Die Erfahrungsberichte der Datenschutzbeauftragten der Landesbank und der Sparkassen in Rheinland-Pfalz enthielten keine Hinweise auf bedeutsame Verstöße gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen. Das Auskunftsrecht wird in diesem Bereich offensichtlich nur in einem sehr geringen Umfange wahrgenommen. Die Tätigkeit der Datenschutzbeauftragten beschränkte sich im wesentlichen auf die Schulung der Mitarbeiter und auf die Überwachung der technischen und organisatorischen Datenschutzmaßnahmen.

2.3 Gebührenfreiheit für Auskünfte nach § 12 des Landesdatenschutzgesetzes

In zunehmendem Maße machen Bürger des Landes von ihrem Auskunftsrecht nach § 12 des Landesdatenschutzgesetzes Gebrauch. Sie fragen bei den speichernden Stellen an, welche Daten zu ihrer Person gespeichert sind und an welche Stellen diese Daten regelmäßig übermittelt werden.

Dieses Auskunftsrecht war mehrere Jahre vor dem Inkrafttreten des Bundesdatenschutzgesetzes und der Datenschutzgesetze anderer Bundesländer bereits in dem rheinland-pfälzischen Datenschutzgesetz von 1974 statuiert. Eine weitere besonders bürgerfreundliche Regelung fand bisher keine Nachahmung: die Gebührenfreiheit der Auskünfte.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, daß die Fraktionen des Deutschen Bundestages in ihren Novellierungsentwürfen zum BDSG im Grundsatz übereinstimmend die Aufhebung der Entgeltregelung im öffentlichen Bereich vorgesehen haben. Wenngleich diese Entwürfe mit dem Ende der Wahlperiode des 8. Deutschen Bundestages untergehen, kann nach den gegenwärtigen Ankündigungen davon ausgegangen werden, daß eine derartige Regelung sich auch in künftigen Entwürfen wiederfindet.

Für den Bürger ist das Auskunftsrecht von fundamentaler Bedeutung, denn nur die Kenntnis des Inhalts von Datenspeicherungen und -übermittlungen, die seine Person betreffen, versetzt ihn in die Lage, seine weiteren Rechte nach dem Landesdatenschutzgesetz – wie das Recht auf Berichtigung, Sperrung, Löschung – wahrzunehmen.

Als Regulativ zur Vermeidung einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme des Auskunftsrechts ist die Auskunftsgebühr nach den bisherigen Erfahrungen der Datenschutzkommission im öffentlichen Bereich, jedenfalls zur Zeit, entbehrlich.

Auch das Problem der Auskunftserteilung über Sicherungsdaten, die nur noch zur Wiederherstellung von Datenbeständen benötigt werden – nach der gegenwärtigen Rechtslage unterliegen auch Sicherungsdaten, auf die nur mit erheblichem Aufwand zugegriffen werden kann, dem Auskunftsrecht des Betroffenen – läßt sich durch die Erhebung einer Auskunftsgebühr nicht in einer befriedigenden Weise lösen.

Der Datenschutzkommission wurde ein Fall bekannt, in dem eine Verbandsgemeinde die Erteilung einer Auskunft von der vorherigen Zahlung einer Gebühr nach § 2 der Datenschutzgebührenordnung des Bundes vom 22. Dezember 1977 (BGBl. I S. 3153) abhängig machte. Die Verbandsgemeinde wurde darauf hingewiesen, daß die Datenschutzgebührenordnung in Rheinland-Pfalz keine Anwendung findet. Die beantragte Auskunft wurde daraufhin gebührenfrei erteilt.

2.4 Behördliche Auskünfte an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs

Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Landes und kommunale Gebietskörperschaften werden häufig von Privaten (z. B. Wirtschaftsunternehmen, Versicherungen, Verlagen, Verlagen für Bautennachweise, Verbänden) gebeten, Auskünfte über Anschriften zu erteilen oder andere geeignete Unterlagen, die zur Werbung von Mitgliedern oder von Kunden dienen können, zu überlassen.

Die Datenschutzkommission ist in der Vergangenheit wiederholt Beschwerden aus der Bevölkerung nachgegangen. Zwar blieben ihre Bemühungen insoweit erfolglos, als es in keinem Falle gelungen ist, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welche Bedienstete unter Verstoß gegen ihre Amtspflichten Informationen weitergegeben hatten. Dennoch darf der präventive Effekt derartiger Maßnahmen nicht gering geachtet werden. In den letzten Monaten sind jedenfalls keine weiteren Beschwerden über unzulässige Datenübermittlungen dieser Art eingegangen.

Zu begrüßen ist auch, daß die Landesregierung eine Anregung der Datenschutzkommission aufgegriffen und die Erteilung behördlicher Auskünfte an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs in einem gemeinsamen Rundschreiben vom 28. März 1980, MinBl. S. 264, geregelt hat. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß nach diesem Erlaß an die Einwilligungserklärung in inhaltlicher und formaler Hinsicht besondere Anforderungen gestellt werden. Es wird ausdrücklich bestimmt, daß in allen Zweifelsfällen davon auszugehen ist, daß eine Einwilligung nicht erteilt wurde. Ferner wurde in dem Erlaß klargestellt, daß Mitteilungen an Außenstehende nur durch die Behörde selbst herausgegeben werden dürfen. Die Weitergabe in Wahrnehmung einer Nebentätigkeit ist unzulässig.

2.5 Datenschutzregister

Die Arbeiten an dem nach § 19 des Landesdatenschutzgesetzes von der Datenschutzkommission zu führenden Datenschutzregister wurden im Berichtszeitraum weitergeführt, sind aber noch nicht zum Abschluß gekommen. Die Ursachen für Verzögerungen bei der Durchführung der Grunderhebung waren zunächst organisatorischer Art. Es bereitete unerwartete Schwierigkeiten, die für die Anmeldung entwickelten Vordrucke im Vorgriff auf die Verwaltungsvorschriften zum Landesdatenschutzgesetz, die bisher nicht erlassen wurden, einzuführen. Später wurde die zügige Übernahme der Anmeldungen in das in automatisierter Form geführte Datenschutzregister durch technische und personelle Probleme behindert.

Bis zu dem für den Abschluß der Grunderhebung gesetzten Zeitpunkt – 1. Mai 1980 – waren weniger als die Hälfte der Anwendungen angemeldet. Erst nach wiederholten Erinnerungen kamen verschiedene Behörden ihrer Anmeldepflicht nach § 10 des Landesdatenschutzgesetzes nach. Eine Überprüfung der Anmeldungen hinsichtlich ihrer Richtigkeit und Vollständigkeit erbrachte überraschende Ergebnisse: Während beispielsweise einzelne Städte bis zu 60 Anmeldungen vorlegten, erstatteten andere Fehlanzeige. Vor der Übernahme des Inhalts der Anmeldungen in das Datenschutzregister müssen solche Diskrepanzen durch die Datenschutzkommission aufgeklärt werden.

Obwohl die Anmeldevordrucke benutzerfreundlich gestaltet und mit Erläuterungen versehen sind, bedürfen die Anmeldungen doch in einem erheblichen Umfange der Korrektur und Überarbeitung. Auskünfte und Rückfrage bei den zur Anmeldung verpflichteten Behörden und sonstigen Stellen verursachen einen erheblichen Verwaltungsaufwand.

Zur Zeit liegen der Datenschutzkommission rund 1 300 Anmeldungen vor. Die Zahl der damit erfaßten, in automatisierter oder konventioneller Form geführten Dateien beträgt ein Mehrfaches. Dennoch ist davon auszugehen, daß noch keineswegs alle Behörden ihrer Anmeldepflicht vollständig nachgekommen sind.

In das automatisierte Datenschutzregister werden zunächst die landeseinheitlichen Verfahren, wie Einwohnermeldewesen, Wohngeldberechnung, Berechnung der Bafög-Leistungen usw., im Anschluß hieran die Vielzahl der auf die einzelnen Behörden bezogenen Anwendungen übernommen.

Die Datenschutzkommission arbeitet mit Unterstützung durch das Landesrechenzentrum darauf hin, bis zum Ende dieses Jahres die Grunderfassung abschließen zu können. Erst dann wird sie über ein dem früheren „Auskunftssystem Datenschutz – ADAS –" vergleichbares Instrument verfügen können, das sie in die Lage versetzt, das Auskunftsrecht des Bürgers nach § 11 des Landesdatenschutzgesetzes mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand zu realisieren.

Die Anfrage von Bürgern, die wissen möchten, welche Behörden ihre Daten speichern, nehmen, nicht zuletzt wegen der intensiveren Öffentlichkeitsarbeit der Datenschutzkommission, zahlenmäßig ständig zu. Zur Zeit bereitet es noch erhebliche Schwierigkeiten, diese Anfragen ohne ein voll funktionsfähiges Datenschutzregister zu bearbeiten.

Nicht selten äußern Petenten die Befürchtung, auch die Datenschutzkommission speichere Informationen über ihre Person und andere Einwohner des Landes und werde damit selbst zum Datenschutzrisiko. Dabei wird verkannt, daß das Datenschutzregister keinerlei personenbezogene Daten enthält und lediglich dem Zweck dient, Art und Umfang der Informationsverarbeitung im öffentlichen Bereich transparent zu machen.

2.6 Datenschutz im Zweiten Deutschen Fernsehen

Der Datenschutz im ZDF wurde auf der Grundlage des sogenannten Sitzlandprinzips durch eine Sonderbestimmung im Landesdatenschutzgesetz (§ 24) geregelt. Entsprechend der Regelung in § 1 Abs. 3 des Bundesdatenschutzgesetzes wurde bestimmt, daß personenbezogene Daten, die durch Unternehmen oder Hilfsunternehmen des ZDF ausschließlich zu eigenen publizistischen Zwecken verarbeitet werden, durch das Gesetz nur insoweit geschützt werden, als die Vorschriften über technische und organisatorische Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes anzuwenden sind.

Die Datenschutzkommission hat allerdings auch hinsichtlich des dem sogenannten Medienprivileg nicht unterliegenden Bereichs keine Kontrollmöglichkeiten. Die Überwachung des Datenschutzes obliegt einem Datenschutzbeauftragten, der vom Verwaltungsrat des ZDF auf Vorschlag des Intendanten bestellt wird. Der Datenschutzbeauftragte des ZDF, der in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist, erstattet jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit; dieser Bericht ist auch der Datenschutzkommission vorzulegen.

Der erste Tätigkeitsbericht wurde von dem Datenschutzbeauftragten des ZDF zum 1. Oktober 1979 fristgemäß vorgelegt und in einer gemeinsamen Sitzung mit der Datenschutzkommission erörtert.

Für den Datenschutzbeauftragten des ZDF ergaben sich danach in dem Berichtszeitraum vom Januar 1979 bis Ende September 1979 folgende Arbeitsschwerpunkte:

- Information aller Mitarbeiter über Sinn und Zweck des gesetzlichen Datenschutzes, bezogen auf die besondere Aufgabenstellung des Datenschutzes beim ZDF

- Mitwirkung bei der Verpflichtung aller bei der Verarbeitung von Daten beschäftigten Personen auf das Datengeheimnis

- Gewinnung eines Überblicks über die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten, insbesondere mit dem Ziel der Erstellung eines Dateienregisters

- Mitwirkung bei der Schaffung der Grundvoraussetzungen für eine optimale Datensicherung.

Die Landesrundfunkanstalten und das ZDF betreiben für die Abwicklung des Gebühreneinzugs als gemeinsames Rechenzentrum in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen, nicht rechtsfähigen Verwaltungsgemeinschaft in Köln die Gebühreneinzugszentrale der Rundfunkanstalten (GEZ). Hinsichtlich der Datenverarbeitung durch die GEZ vertritt der Datenschutzbeauftragte des ZDF die Auffassung, es sei nicht von dem Vorliegen eines Auftragsverhältnisses im Sinne des § 4 des Landesdatenschutzgesetzes auszugehen. Er weist darauf hin, daß die Rundfunkanstalten und das ZDF die Rundfunkgebühren von den Rundfunkteilnehmern im eigenen Namen und für eigene Rechnung erheben und zieht hieraus die rechtliche Folgerung, daß für den Datenschutz bei der GEZ die jeweiligen Landesdatenschutzgesetze insoweit anzuwenden seien, als Gebühren für Rundfunkgeräte zu entrichten sind, die in dem betreffenden Land zum Empfang bereitgehalten werden.

Breiten Raum widmet der Datenschutzbeauftragte des ZDF in seinem Tätigkeitsbericht dem sogenannten Medienprivileg, das er treffender als publizistischen Vorbehalt bezeichnet sehen möchte. Er hält es, weil auch insoweit die Einhaltung der Datensicherungsvorschriften von ihm überwacht werden muß, für erforderlich, sich einen Überblick über die im publizistischen Bereich des ZDF vorhandenen Dateien zu verschaffen. In eine Bestandsaufnahme der Dateien wurde deshalb auch der Programmbereich einbezogen.

In einer Reihe von Fällen wurde der Datenschutzbeauftragte von Mitarbeitern des ZDF angerufen. Es ging dabei im wesentlichen um die Vertraulichkeit der Behandlung von Personaldaten und um die Realisierung des gesetzlichen Auskunftsanspruchs.

Den Fällen wurde nachgegangen; ein Grund für formelle Beanstandungen ergab sich jedoch nicht. Die Problematik einer im Berichtszeitraum von einem Meinungsforschungsinstitut unter journalistischen Mitarbeitern des ZDF durchgeführten Umfrage lag, wie die Untersuchungen ergaben, außerhalb der Kontrollzuständigkeiten des ZDF-Datenschutzbeauftragten. Im ZDF-Bereich konnten insoweit keine Verstöße gegen das Landesdatenschutzgesetz festgestellt werden.

Abschließend stellt der Datenschutzbeauftragte des ZDF fest, daß trotz der relativ kurzen Zeit seit Einführung des Landesdatenschutzgesetzes bereits eine beachtliche Sensibilisierung bei den Mitarbeitern, aber auch bei den einzelnen Fachbereichen des ZDF zu verzeichnen ist.

3. Bereichsspezifischer Datenschutz

3.1 Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange bei dem Gesetzentwurf der Landesregierung über einen Versuch mit Breitbandkabel

Im Landtag wird zur Zeit ein Gesetzentwurf der Landesregierung über einen Versuch mit Breitbandkabel beraten (Drs. 9/687). Der Entwurf sieht die Erprobung einer breiten Fächerung Kommunikationstechniken einschließlich Bildschirmtext und Kabelfernsehen mit Rückkanaldiensten vor. Der in Rheinland-Pfalz vorliegende Entwurf sieht damit eine erhebliche Erweiterung der Versuchsbreite gegenüber den in Berlin und Nordrhein-Westfalen bereits gesetzlich geregelten und praktizierten Versuchen vor, bei denen lediglich Bildschirmtext erprobt wird.

Für den Datenschutz ist es von besonderer Bedeutung, daß der Datenfluß zwischen Veranstaltern und Teilnehmern in Rheinland-Pfalz aller Voraussicht nach unmittelbar in einer nur zweiseitigen Beziehung verlaufen wird, während bei den genannten Bildschirmtextversuchen in anderen Ländern die Daten über eine jeweils von der Deutschen Bundespost betriebenen Bildschirmzentrale geleitet werden.

Damit spielen sich die datenschutzrechtlich bedeutsamen Vorgänge zwischen den Teilnehmern und den Veranstaltern im wesentlichen außerhalb des vom Datenschutzgesetz geregelten öffentlichen Bereichs ab und sind daher nicht von der Datenschutzkommission unmittelbar zu überwachen. Insoweit finden die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes für den nichtöffentlichen Bereich mit der Folge Anwendung, daß die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden nach §§ 30 und 40 BDSG gegeben ist, soweit es sich bei den Veranstaltern nicht um öffentliche Stellen handelt.

Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers ist hingegen gegeben, soweit personenbezogene Daten der Teilnehmer durch die Anstalt selbst oder durch die wissenschaftliche Begleitkommission erhoben und möglicherweise auch automatisiert verarbeitet werden.

Die Datenschutzkommission hat bereits bei der Einbringung des Gesetzentwurfes durch ihren Vorsitzenden im Landtag eine eigene Stellungnahme zu den betroffenen datenschutzrechtlichen Belangen angekündigt. Sie wird im Zuge der laufenden Ausschußberatungen ihre konkreten Vorstellungen hierzu vorbringen.

Dabei wird insbesondere die Notwendigkeit zur Sprache gebracht werden, daß die Belange des Datenschutzes bei der im Entwurf vorgesehenen wissenschaftlichen Begleitung in geeigneter Weise Berücksichtigung finden werden. Schon jetzt ist erkennbar, daß durch die Anwendung der neuen Kommunikationstechniken in einem noch nicht überschaubaren Umfang besondere datenschutzrechtliche Probleme aufgeworfen werden. Vor einer endgültigen Einführung der neuen Medien erscheint es daher unumgänglich, über ausreichende und gesicherte Erkenntnisse sowie über geeignete Lösungsmöglichkeiten zu verfügen.

Darüber hinaus sollte nach Auffassung der Datenschutzkommission – soweit erforderlich – bereits in der Versuchsphase ein möglichst wirksamer Datenschutz durch geeignete Maßnahmen angestrebt werden, nicht zuletzt, weil bei dem Versuch in vielerlei Hinsicht Festlegungen für die spätere Entwicklung bewirkt werden können.

Bei dem gegenwärtig zu erwartenden Modell der Versuchsdurchführung werden sich geeignete Maßnahmen oder Regelungen für den Individualdatenschutz im wesentlichen auf die Zulässigkeit der Speicherung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch die wissenschaftliche Begleitkommission konzentrieren.

Die Datenschutzkommission begrüßt bei dem vorliegenden Entwurf insbesondere das vorgesehene Verbot von Abstimmungen und Wahl mittels Rückkanal ebenso wie den in § 3 Ziff. 3 enthaltenen ausdrücklichen Hinweis auf die Beachtung der gesetzlichen Bestimmung des Datenschutzes bei der Verwirklichung des Angebots von Kommunikationsdiensten.

3.2 Novelle zum Personalausweisgesetz

Im Berichtszeitraum ist eine Gesetzgebungsmaßnahme zum Abschluß gekommen, die unter datenschutzrechtlicher Sicht von herausragender Bedeutung ist: Die Novelle zum Bundespersonalausweisgesetz.

Die Novellierung des Gesetzes wurde von der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder initiiert. Mit Rücksicht auf die Gefahren der Verfälschung von Personalausweisen wurde es für erforderlich gehalten, die Einführung eines Systems neuer Personalausweise vorzubereiten, die fälschungssicher und maschinenlesbar sind.

Sosehr die Fälschungssicherheit des Personalausweises unter Sicherheitsaspekten und auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit des Bürgers zu begrüßen ist, birgt andererseits die Maschinenlesbarkeit Gefahren, die nicht gering zu achten sind. Diese Gefahren bestehen insbesondere darin, daß die wenigen auf der Ausweiskarte noch enthaltenen Angaben über den Ausweisinhaber die Funktion eines Ersatzpersonenkennzeichens erfüllen können. Es ist zu berücksichtigen, daß die technische Entwicklung inzwischen soweit vorangeschritten ist, daß das Personenkennzeichen nicht mehr aus einer Ziffernfolge bestehen muß. Die heute verfügbaren Speicherkapazitäten und Verarbeitungsgeschwindigkeiten ermöglichen es, Zeichen des Alphabets – Namen – und Zahlen – Geburtsdatum – wie ein Personenkennzeichen zu verarbeiten. Der maschinenlesbare Ausweis als Ersatzpersonenkennzeichen könnte als Verknüpfungsinstrument für die in unterschiedlichen Datensammlungen enthaltenen Angaben zur Person des Ausweisinhabers dienen.

Dieser Gefahr kann nur dadurch begegnet werden, daß der Inhalt des Personalausweises durch gesetzliche Bestimmungen exakt festgelegt wird und daß die Verwendungszwecke auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt werden.

Dies ist bei der Novellierung des Personalausweises in einem ausreichenden Umfange geschehen. Das Gesetz enthält folgende datenschutzrelevante Regelungen:

- Es ist abschließend festgelegt, welche Daten in den Ausweis aufgenommen werden dürfen
- Der Personalausweis und der vorläufige Personalausweis dürfen weder Fingerabdrücke noch verschlüsselte Angaben über die Person des Inhabers enthalten
- Die Seriennummer darf keine Daten über die Person des Ausweisinhabers oder Hinweise auf solche Daten enthalten
- Angaben zur Person des Ausweisinhabers dürfen nur bei den örtlich zuständigen Personalausweisbehörden gespeichert werden
- Eine zentrale, alle Seriennummern umfassende Speicherung darf nur bei der Bundesdruckerei und ausschließlich zum Nachweis des Verbleibs der Ausweise erfolgen
- Die Seriennummern dürfen grundsätzlich nicht zur Einrichtung oder Erschließung von Dateien verwendet werden
- Der Personalausweis darf nicht zur automatisierten Erschließung von Dateien verwendet werden. Ausgenommen hiervon sind lediglich Dateien, die für Zwecke der Grenzkontrolle und der Fahndung aus Gründen der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr durch die hierfür zuständigen Behörden betrieben werden

– Im nichtöffentlichen Bereich darf die Seriennummer nicht zur Einrichtung und Erschließung, der Personalausweis nicht zur automatisierten Erschließung von Dateien verwendet werden. Die Benutzung des Ausweises als Ausweis- und Legitimationspapier im nichtöffentlichen Bereich ist hingegen zugelassen.

Die Datenschutzinstitutionen des Bundes und der Länder hielten die Verwendung der maschinenlesbaren Ausweiskarte nur unter der Voraussetzung für hinnehmbar, daß ein datenschutzgerechtes Melderecht alsbald verabschiedet wird und zugleich bereichsspezifische Datenschutzvorschriften für die Sicherheitsbehörden erarbeitet werden.

Der Deutsche Bundestag hat sich in einer Entschließung zum Bundespersonalausweisgesetz diese Auffassung zu eigen gemacht.

Noch vor dem Inkrafttreten der Novelle (hinsichtlich der wesentlichen Vorschriften am 1. Oktober 1981) wurde aufgrund einer Initiative des Bayerischen Datenschutzbeauftragten vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz das Herstellungsverfahren der Personalausweise als unvereinbar mit den gesetzlichen Bestimmungen gerügt.

Der Sachverhalt ist folgender: Die Bundesdruckerei in Berlin enthält von den Ausstellungsbehörden den Antrag auf Ausstellung eines Personalausweises mit allen dafür erforderlichen Angaben. Auf dem Antragsformular befindet sich das Grundblankett des Ausweises mit der Unterschrift des Ausweisinhabers. In der Bundesdruckerei werden die Angaben im Antrag maschinell gelesen und auf die Vorderseite des Grundblanketts übertragen. Dieses wird dann fotografiert. Nach Fertigstellung der Fotografie werden auf der Rückseite die dafür vorgesehenen Angaben (Anschrift, Augenfarbe, Größe, unveränderliche Kennzeichen, Künstler- oder Geburtsname) eingetragen. Bis zu diesem Zeitpunkt bleiben die Angaben im Rechner gespeichert. Sie werden danach gelöscht; alle Unterlagen gehen an die Ausweisbehörde zurück. Die Filme mit den Fotografien der Ausweise werden vernichtet, sofern sie nicht der Ausweisbehörde auf Verlangen verfügbar gemacht werden.

Dieses Verfahren verstößt gegen das Speicherungsverbot des § 3 Abs. 3 Satz 2 des Personalausweisgesetzes, das auch eine vorübergehende Speicherung von Angaben des Antrags – außer der Seriennummer – verbietet.

Nur eine erneute Änderung des Personalausweisgesetzes kann zu einer rechtlich einwandfreien, den Bedürfnissen der Praxis entsprechenden Regelung führen.

Der zuständige Bundesbeauftragte für den Datenschutz wird sorgfältig kontrollieren, ob die Bundesdruckerei ihre Verpflichtungen zur sofortigen Löschung der Daten nach Fertigstellung des Ausweises strikt einhält.

3.3 Datenschutz im Sozialgesetzbuch

Mit der Verabschiedung der Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren im Zehnten Buch des Sozialgesetzbuches hat der Bundesgesetzgeber im August dieses Jahres eine detaillierte Regelung des Datenschutzes (§§ 67 – 85 des Zehnten Buches) getroffen. Die Bestimmungen über den Datenschutz wurden erst im Laufe der Ausschußberatungen in den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf aufgenommen.

Die Regelung über den Datenschutz im Sozialbereich geht zunächst von dem Grundsatz aus, daß eine Offenbarung von personenbezogenen Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nur dann zulässig ist, wenn und soweit der Betroffene im Einzelfall schriftlich eingewilligt hat. Darüber hinaus dürfen Sozialdaten nur dann offenbart werden, wenn eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach den neu geschaffenen Bestimmungen vorliegt. Damit wird der Grundsatz, daß die Weitergabe von personenbezogenen Daten durch Behörden als Eingriff in die persönlichen Rechte des Betroffenen der gesetzlichen Grundlage bedarf, im Sozialbereich verwirklicht.

Es folgt dann eine Reihe von einzelnen Ermächtigungsbestimmungen über die Offenbarung im Rahmen der Amtshilfe oder für die Erfüllung sozialer Aufgaben, für die Durchführung des Arbeitsschutzes, für die Erfüllung besonderer gesetzlicher Mitteilungspflichten u. a.

Besondere Beachtung verdient die in § 75 enthaltene Regelung über die Offenbarung für die wissenschaftliche Forschung oder Planung. Danach ist die Offenbarung personenbezogener Daten zu Forschungszwecken auf den Sozialbereich beschränkt. Damit werden – von den Fällen der Einwilligung abgesehen – alle anderen Fachbereiche vom Zugang zu den bei den in Frage kommenden Leistungsträgern gespeicherten Sozialdaten insoweit ausgeschlossen, als diese personenbezogen sind. Diese gesetzliche Exemtion der Sozialdaten dürfte den weiteren Verlauf der Diskussion über den Datenschutz im Wissenschaftsbereich nicht ohne Bedeutung bleiben.

Besonders zu erwähnen ist auch die vorgeschriebene Abwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen und dem öffentlichen Interesse an der Forschung oder Planung. Ein nicht zu unterschätzendes Regulativ liegt auch in dem Erfordernis der

vorherigen Genehmigung durch die zuständige oberste Bundes- oder Landesbehörde für die Offenbarung personenbezogener Daten für die Forschung oder Planung.

In den weiteren Bestimmungen werden Regelungen über die Geltung des Bundesdatenschutzgesetzes, über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag, für die Datenübermittlung, die Auskunft an den Betroffenen, die Löschung u. a. getroffen.

Im Grundsatz begrüßt die Datenschutzkommission diese Erweiterung des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches. Damit wird die Forderung nach einer bereichsspezifischen Regelung des Datenschutzes im Sozialbereich erfüllt.

Grundsätzliche Bedenken ergeben sich gegen die in § 68 zugelassene Offenbarung von Sozialdaten im Rahmen der Amtshilfe. Die Regelung gibt die aufgeführten personenbezogenen Daten (u. a. Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift, Anschrift des Arbeitgebers) im Grundsatz generell für Zwecke der Amtshilfe unter der alleinigen Voraussetzung frei, daß kein Grund zu der Annahme bestehen dürfe, die Offenbarung beeinträchtige schutzwürdige Belange der Betroffenen.

Damit wird das Sozialgeheimnis, das der Wahrung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen dienen soll, spürbar entwertet.

Für besonders problematisch hält die Datenschutzkommission die Regelung des § 79, durch die die Datenschutzgesetze der Länder für den Bereich der landesunmittelbaren Sozialleistungsträger durch das Bundesdatenschutzgesetz verdrängt werden. Eine solche Erweiterung des Anwendungsbereichs des Bundesdatenschutzgesetzes ist unzweckmäßig, steht im Gegensatz zu den allgemeinen Bestrebungen nach Verwaltungsvereinfachung und kann auch nicht als besonders bürgerfreundlich angesehen werden. So entsteht bei Sozialleistungsträgern, die in die allgemeine Verwaltung eingegliedert sind, wie z. B. die Sozialämter in den Kreisverwaltungen, eine für den Bürger nur noch schwer durchschaubare Überlagerung von Sozialgesetzbuch, Bundesdatenschutzgesetz und Landesdatenschutzgesetz in ein und derselben Behörde.

Ähnliche Überlegungen müssen für Krankenhäuser und Einrichtungen zur Eingliederung Behinderter gelten.

4. Einwohnermeldewesen

4.1 Melderechtsrahmengesetz

Mit dem Melderechtsrahmengesetz haben Bundestag und Bundesrat kurz vor Ablauf der Wahlperiode des 8. Deutschen Bundestages noch ein Gesetzgebungswerk zum Abschluß gebracht, das die Datenschutzdiskussion über einen langen Zeitraum mitbestimmte. Die Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes ist gekennzeichnet durch ein Ereignis, das – trotz unterschiedlicher Würdigung der Motive und Folgen – deutlich gemacht hat, daß die Rationalisierung des Verwaltungshandelns durch die Rechtsordnung Schranken gesetzt sind: Der Rechtsausschuß des 7. Deutschen Bundestages hatte verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung eines Personenkennzeichens erhoben und damit den Gesetzentwurf in dieser Legislaturperiode zunächst zu Fall gebracht.

In der 8. Wahlperiode des Deutschen Bundestages sah es lange Zeit so aus, als erleide der erneut eingebrachte Entwurf des Melderechtsrahmengesetzes das Schicksal seiner Vorgänger. Um so erfreulicher ist es, daß schließlich doch noch ein Gesetz zustande kam, das nicht in allen, wohl aber doch in wesentlichen Punkten den Forderungen des Datenschutzes Rechnung trägt. Es wäre sicherlich falsch, in Verkennung der weiterentwickelten technischen Möglichkeiten der automatisierten Datenverarbeitung von einem Sieg des Datenschutzes über das Personenkennzeichen zu sprechen. Im Grunde genommen ist es nämlich entbehrlich geworden, man benötigt es nicht mehr als Verknüpfungsmerkmal. Aus der Auseinandersetzung um das Personenkennzeichen wurde ein Dauerstreit über solche Techniken, die das Personenkennzeichen entbehrlich machen, aus der Sicht des Datenschutzes aber nicht weniger gefährlich ist. Die Diskussion um den maschinenlesbaren Personalausweis hat dies besonders deutlich gemacht.

Was einerseits unter dem Gesichtspunkt der Rechtsvereinheitlichung zu begrüßen ist, ist freilich aus der Sicht des Landesgesetzgebers auch zu beklagen. Der Bund nimmt seine Rahmenkompetenz für das Melderecht in einem sehr weitgehenden Maße in Anspruch. Um so mehr kommt es jetzt darauf an, den für ergänzende Regelungen der Länder noch verbleibenden Raum zu nutzen und notwendige Präzisierungen vorzunehmen.

Für die Anpassung der landesgesetzlichen Regelungen über das Melderecht an das Melderechtsrahmengesetz ist eine Frist von zwei Jahren gesetzt. Innerhalb dieser Frist wird der Landtag Rheinland-Pfalz beispielsweise darüber zu befinden haben, ob zur Erfüllung von Aufgaben des Landes der nach dem Melderechtsrahmengesetz stark eingeschränkte Katalog der Angaben, die im Melderegister gespeichert werden dürfen, erweitert wird. Im Interesse des Datenschutzes bleibt zu hoffen, daß von dieser Möglichkeit, wenn überhaupt, nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Im Sinne des Datenschutzes begrüßenswerte Festlegungen trifft das Gesetz hinsichtlich der Zweckbindung der Daten in § 3. Die Zweckbindung von Daten bildet die Grundlage jeglichen bereichsspezifischen Datenschutzes.

Die Schutzrechte der Bürger, die sich aus den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder ganz allgemein herleiten lassen – Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Unterrichtung über erweiterte Melderegisterauskünfte, Einrichtung von Übermittlungssperren – sind in einer auf die speziellen Probleme des Melderechts zugeschnittenen Form in einem besonderen Abschnitt des Melderechtsrahmengesetzes zusammengefaßt.

Schwerpunkte des neuen Melderechts liegen ferner im 4. Abschnitt, der die Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden sowie andere Behörden und sonstige öffentliche Stellen und an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften regelt. Erhebliche Unklarheiten bestehen noch hinsichtlich der Auslegung von Bestimmungen des § 18 – Datenübermittlung an andere Behörden und sonstige öffentliche Stellen –; besonderes Augenmerk werden die Datenschutzinstitutionen auf § 18 Abs. 4 des Melderechtsrahmengesetzes zu richten haben, der die regelmäßige Datenübermittlung an Behörden und sonstige öffentliche Stellen für zulässig erklärt, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlung, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist. Es wird darauf zu achten sein, daß diese Bestimmung nicht in einer Weise genutzt wird, die den datenschutzrechtlichen Zielsetzungen des Melderechtsrahmengesetzes zuwiderläuft.

Die Bestimmungen des § 19 – Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften – dürften eine Einschränkung der bisherigen Praxis im Lande Rheinland-Pfalz zur Folge haben. Hervorzuheben ist, daß durch § 19 Abs. 3 den Familienmitgliedern, die nicht derselben oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, das Recht eingeräumt ist, eine Übermittlungssperre zu verlangen. Im übrigen bleibt zu hoffen, daß eine für alle Länder einheitliche Übermittlungsregelung gefunden wird.

§ 21 des Melderechtsrahmengesetzes enthält Vorschriften über die Melderegisterauskünfte, die an die Stelle der Bestimmungen des § 29 des Landesdatenschutzgesetzes treten werden. Ebenso wie § 21 enthält § 22 – Melderegisterauskünfte an Parteien und Wählergruppen und Auskünfte über Alters- und Ehejubiläen – Regelungen, die erfahrungsgemäß für die praktische Datenschutzarbeit von besonderer Bedeutung sind. Nicht ganz befriedigen können die Bestimmungen über die Auskunftssperren, die teilweise hinter den Regelungen des § 29 des Landesdatenschutzgesetzes zurückbleiben.

Die Datenschutzinstitutionen des Bundes und der Länder haben sich zum Ziel gesetzt, mit allen Kräften darauf hinzuwirken, daß die positiven Lösungsansätze bei der Ausfüllung des Gesetzgebungsrahmens durch die Landesgesetzgeber keinen Schaden erleiden. Hierbei dürfte es von Vorteil sein, daß die Datenschutzkommission aufgrund der personellen Zusammensetzung ihre langjährigen Erfahrungen unmittelbar in die Gesetzgebungsarbeit einbringen kann.

4.2 Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Daten aus dem Melderegister an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

Aufgrund einer Vereinbarung aus dem Jahre 1974 werden den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften zur Erfüllung ihrer seelsorgerischen Aufgaben für Kirchenmitglieder und – allerdings in einem begrenzten Umfange – auch für Nichtmitglieder, die im Familienverband leben, Informationen aus dem Melderegister im Wege des Datenträgeraustauschs zur Verfügung gestellt. Die damit verbundene Problematik, vor allem aber die Frage, ob die Kirchen neben den Grunddaten ihrer Mitglieder, wie Namen, Anschrift und Geburtsdatum, zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitere Daten wie z. B. Staatsangehörigkeit, Datum der letzten Familienstandsänderung, Datum des Zuzugs und Entmündigung, insbesondere aber auch Angaben über Familienangehörige der Mitglieder, die nicht derselben oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, benötigen, wurde in der Vergangenheit in Gesprächen mit Vertretern der Kirchen und im Erfahrungsaustausch mit den Datenschutzinstitutionen anderer Bundesländer häufig erörtert. Von einer abschließenden Stellungnahme zu diesen Fragen hat die Datenschutzkommission indessen im Hinblick auf die zu erwartende bereichsspezifische Regelung im Melderechtsrahmengesetz abgesehen.

Diese Regelung liegt nunmehr vor (§ 19 des Melderechtsrahmengesetzes); nach dem Ergebnis einer ersten Überprüfung ist davon auszugehen, daß der Umfang der bisherigen Datenübermittlung – worauf bereits an anderer Stelle hingewiesen wurde – aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen neu zu überdenken ist. Ein Gespräch über diese Thematik zwischen Vertretern der Kirchenbehörden und den Mitgliedern der Datenschutzkommission wird in Kürze stattfinden.

Aufgrund einer Anfrage zu der Zulässigkeit der Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften hatte die Datenschutzkommission die Frage zu prüfen, ob die Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes über die Erteilung von Gruppenauskünften aus dem Melderegister (§ 29 Abs. 3 LDatG) gegenüber der Übermittlungsregelung des § 6 Abs. 4 LDatG den Charakter einer Spezialvorschrift hat mit der Folge, daß an Kirchenbehörden nur der Name, das Geburtsjahr, die Anschrift und akademische Grade von Meldepflichtigen weitergegeben werden dürfte.

Die Auffassung, die Bestimmung über die Erteilung von Gruppenauskünften aus dem Melderegister sei gegenüber der allgemeinen Regelung der Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften vorrangig, wurde insbesondere mit dem Argument gestützt, daß auch in § 29 Abs. 7 des Landesdatenschutzgesetzes eine Form der Datenübermittlung an Stellen des öffentlichen Bereichs und an öffentlich- rechtliche Religionsgesellschaften geregelt ist. Hieraus wurde gefolgert, daß auch Normadressaten der übrigen Bestimmungen des § 29 des Landesdatenschutzgesetzes nicht nur Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs sein können.

Die Datenschutzkommission kam – gestützt auf eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes beim Landtag Rheinland-Pfalz – zu dem Ergebnis, daß die Zulässigkeit der Übermittlung von Daten an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften alleine nach § 6 Abs. 4 des Landesdatenschutzgesetzes zu beurteilen ist, § 29 Abs. 3 also nicht vorrangig ist.

Demzufolge war der bisherige Umfang der Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften nach Auffassung der Datenschutzkommission jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des Vorranges einer einengenden spezialgesetzlichen Vorschrift nicht zu beanstanden.

Nach § 6 Abs. 4 des Landesdatenschutzgesetzes ist die Datenübermittlung an Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften in entsprechender Anwendung der Bestimmungen über die Datenübermittlung an Behörden und sonstige öffentliche Stellen zulässig, sofern bei dem Empfänger ein ausreichender Datenschutz sichergestellt ist.

In Rheinland-Pfalz gelten folgende kirchlichen Datenschutzbestimmungen:

1. Evangelische Kirche

a) das von der Synode der evangelischen Kirche in Deutschland aufgrund von Artikel 10 Buchstabe b der Grundordnung beschlossene und von den Gliedkirchen in Rheinland-Pfalz übernommene Kirchengesetz über den Datenschutz vom 10. November 1977, in Kraft getreten am 1. Januar 1978

b) Durchführungsverordnung zum kirchlichen Datenschutzgesetz der evangelischen Kirche im Rheinland vom 10. Mai 1978 (ABl. S. 129)

c) Rechtsverordnung zum Kirchengesetz über den Datenschutz (Datenschutzverordnung) der evangelischen Kirche in Hessen und Nassau vom 10. Dezember 1979 (ABl. S.246)

d) Verordnung über die in das Gemeindegliederverzeichnis aufzunehmenden Daten der Kirchenmitglieder mit ihren Familienangehörigen der evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) vom 26. August 1977 (ABl. S. 10)

e) Durchführungsverordnung zum kirchlichen Datenschutzgesetz über die Führung eines Datenschutzregisters der evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche) vom 29. Januar 1980 (ABl. S. 17).

2. Katholische Kirche

Zur Regelung des Datenschutzes in der katholischen Kirche erging gleichlautend in allen Diözesen der Bundesrepublik Deutschland und in der Diözese Berlin (West) die Anordnung über den kirchlichen Datenschutz – KDO –. Diese Anordnungen stimmen weitgehend mit dem Aufbau und mit dem Wortlaut des Bundesdatenschutzgesetzes überein. Sie wurden in den einzelnen Diözesen durch Ausführungsbestimmungen ergänzt.

Die KDO wurde veröffentlicht

a) im Amtsblatt der Erzdiözese Köln, vom 10. Mai 1979, S. 127,

b) im Amtsblatt des Bistums Limburg vom 1. Juni 1978, S. 31,

c) im Amtsblatt für die Diözese Mainz vom 10. Juli 1978, S. 56,

d) im Oberhirtlichen Verordnungsblatt für das Bistum Speyer vom 19. Januar 1979, S. 313 und

e) im Amtsblatt für das Bistum Trier vom 20. Dezember 1978, S. 226.

In Übereinstimmung mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten, dessen räumlicher Zuständigkeitsbereich sich teilweise auf die gleichen Gliedkirchen und Diözesen erstreckt, geht die Datenschutzkommission davon aus, daß mit den zitierten Vorschriften der Datenschutz innerhalb der beiden Kirchen rechtlich gewährleistet ist.

4.3 Gruppenauskünfte aus dem Melderegister an politische Parteien

Wie stets im Vorfeld von Wahlen häuften sich bei der Datenschutzkommission in den vergangenen Monaten wiederum die Anfragen zur Zulässigkeit der Übermittlung von Daten an politische Parteien für Zwecke der Wahlwerbung. Zwar läßt § 21 Abs. 4 der Bundeswahlordnung zu, daß innerhalb der Auslegungsfrist Anschriften des Wählerverzeichnisses angefertigt werden; da die Auslegungsfrist verhältnismäßig kurz bemessen und zeitlich dicht an den Wahltag herangerückt ist, sind derartige Abschriften für Wahlwerbungszwecke jedoch nur von begrenztem Nutzen.

Eine Lösungsmöglichkeit bietet § 29 Abs. 3 des Landesdatenschutzgesetzes, der zuläßt, daß den politischen Parteien auch außerhalb der Auslegungsfristen der Wählerverzeichnisse Anschriften aus dem Melderegister zur Verfügung gestellt werden, wenn, wie dies bei der Wahlwerbung zweifellos der Fall ist, ein öffentliches Interesse an der Datenübermittlung besteht.

Auswertungen nach anderen Merkmalen als Namen, Geburtsjahr, Anschrift und akademische Grade sind nach dem Gesetz nicht zugelassen. Die bisweilen erbetenen Auskünfte über das Datum der Eheschließung oder Anschriften von Neubürgern dürfen daher nicht ermittelt werden. Da § 29 Abs. 3 des Landesdatenschutzgesetzes nur die Übermittlung des Geburtsjahres zuläßt, besteht auch für die früher häufig praktizierte Erstellung und Weitergabe von Listen mit den exakten Geburtsdaten von Altersjubilaren keine rechtliche Handhabe, es sei denn, der Betroffene ist mit der Übermittlung einverstanden.

Unvermeidbar ist, daß im Rahmen der Gruppenauskünfte in einem nicht unerheblichen Umfange auch Anschriften solcher Personen an politische Parteien übermittelt werden, die nicht wahlberechtigt sind (beispielsweise Ausländer), da das Landesdatenschutzgesetz eine Selektion nach dem Merkmal „wahlberechtigt" nicht zuläßt. Hinweise auf das Fehlen der Wahlberechtigung in den Anschriftenlisten sind unzulässig.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat die Übermittlung von Daten aus dem Melderegister an politische Parteien in einer Verwaltungsvorschrift vom 10. April 1980, MinBl. S. 270, geregelt. Danach sind Auskunftsanträge an die zuständige Meldebehörde zu richten, die sie gegebenenfalls an das kommunale Gebietsrechenzentrum weiterleitet. Von der Erhebung einer Gebühr wird abgesehen. Den politischen Parteien werden allerdings die durch die Auskunftserteilung enstehenden Auslagen in Rechnung gestellt.

Aufgrund des Melderechtsrahmengesetzes sind nach der Umsetzung in landesrechtliche Vorschriften die Parteien und Wählergruppen weiterhin privilegiert. Ihnen dürfen im Zusammenhang mit Wahlen zum Deutschen Bundestag oder zum Europaparlament in den sechs der Wahl vorangehenden Monaten Auskünfte aus dem Melderegister über Vor- und Familiennamen, akademische Grade und Anschriften von Wahlberechtigten erteilt werden, für deren Zusammensetzung das Lebensalter der Betroffenen bestimmend ist. Melderegisterauskünfte über Alters- und Ehejubiläen dürfen nur dann erteilt werden, wenn der Betroffene nach Maßgabe landesrechtlicher Regelungen dieser Auskunft nicht widersprochen hat.

5. Personalwesen

5.1 Erforderlichkeit von Angaben in Beihilfeanträgen

In den weitaus meisten Fällen sind es neue Verfahren und neue Formen der Datenerhebung, die den datenschutzbewußten Bürger veranlassen, die Datenschutzkommission anzurufen. Daß auch alteingeführte Verfahren, über die eigentlich niemand mehr so recht nachdenkt, weil es „schon immer so war", Anlaß zum kritischen Überdenken der Notwendigkeit einer Datenerhebung bieten können, zeigt beispielhaft eine Eingabe, in der sich der Ehegatte einer Beamtin dagegen wandte, daß seine Frau in Beihilfeanträgen Angaben zu seiner Person – unter anderem auch über die Höhe der Einkünfte – machen mußte, obwohl für ihn keine Beihilfe zu Krankheitsaufwendungen beantragt wurde.

Die Beihilfefestsetzungsstelle vertrat die Auffassung, die Beantwortung aller Fragen in dem Antrag mache Rückfragen entbehrlich und diene damit der Beschleunigung der Sachbearbeitung.

Das zuständige Ministerium der Finanzen bestätigte dagegen die Auffassung der Datenschutzkommission, daß die Angaben entbehrlich sind und die Bearbeitung des Beihilfeantrages nicht verweigert werden kann, wenn Angaben zur Person des nicht beihilfeberechtigten Ehegatten unterbleiben.

Die Datenschutzkommission geht davon aus, daß der Antragsvordruck im Zuge der bevorstehenden Änderung der Beihilfeverordnung und der dazu ergehenden Verwaltungsvorschriften mit einem die Auskunftspflicht erläuternden Hinweis versehen wird.

5.2 Notwendigkeit des ärztlichen Schlußberichts für die Festsetzung von Beihilfen

Eine im Ruhestand befindliche ehemalige Beamtin des Landes hat in einer Eingabe an die Datenschutzkommission beanstandet, daß von ihr gefordert wurde, mit dem Antrag auf Beihilfe für einen Sanatoriumsaufenthalt auch den vollständigen ärztlichen Schlußbericht vorzulegen.

Nach § 8 Abs. 1 der Beihilfeverordnung sind die Kosten für Unterkunft und Verpflegung in einem Sanatorium sowie die Auslagen für Kurtaxe und die Kosten des ärztlichen Schlußberichtes nur dann beihilfefähig, wenn ein entsprechendes amts- oder vertrauensärztliches Gutachten vorgelegt wird und wenn die Festsetzungsstelle die Beihilfefähigkeit vorher anerkannt hat.

Erstattet werden entsprechend den vorgeschriebenen Sätzen die Kosten für Unterkunft und Verpflegung, Kurtaxe und auch für den ärztlichen Schlußbericht.

Dem Antrag auf Gewährung einer Beihilfe war nach der bisherigen Praxis der Oberfinanzdirektion Koblenz – Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle – neben den Rechnungen auch die schriftlichen ärztlichen Verordnungen und der ärztliche Schlußbericht beizufügen.

Der Inhalt der ärztlichen Schlußberichte ist von sehr unterschiedlichem Umfang. Nicht selten erstreckt er sich lediglich auf die wenigen Daten, die für die Beihilfefestsetzung erforderlich sind, häufig aber auch enthalten die ärztlichen Schlußberichte umfangreiche Feststellungen zur Diagnose und zur Therapie.

Die Datenschutzkommission hat die Angelegenheit als grundsätzliche Frage aufgegriffen und ist an das zuständige Ministerium der Finanzen herangetreten. Dabei wurde die Auffassung vertreten, daß es anstelle der Vorlage des vollständigen ärztlichen Schlußberichtes für die Erfordernisse der Beihilfegewährung ausreichen müßte, wenn die dazu notwendigen Feststellungen in einer gesonderten ärztlichen Stellungnahme vorgelegt werden. Die Vorlage der darüber hinausgehenden weiteren medizinischen Daten von Patienten erschien der Datenschutzkommission auch deshalb nicht notwendig, weil die Anträge in aller Regel von Nichtärzten bearbeitet werden und nur Ärzte die medizinischen Daten in zutreffender Weise auswerten können.

Schließlich ergaben sich auch Bedenken, ob für die Forderung zur Vorlage des ärztlichen Schlußberichtes eine ausreichende Rechtsgrundlage in der Beihilfeverordnung vorhanden ist.

Das Ministerium der Finanzen hat der Auffassung der Datenschutzkommission zugestimmt und die zuständige Oberfinanzdirektion gebeten, künftig die Vorlage des ärztlichen Schlußberichtes nicht mehr zu fordern. Bei der Anerkennung der Beihilfefähigkeit der Kosten für Heilkuren (§ 9 BVO) soll entsprechend verfahren werden.

5.3 Automatisiertes Gebührenabrechnungssystem bei Benutzung von Diensttelefonen

Im Bundesgebiet führen in letzter Zeit immer mehr Behörden sogenannte automatische Gebührenabrechnungssysteme ein, bei denen auch zum Zwecke der Kontrolle bei der Abrechnung für privat geführte Gespräche Daten über die Benutzung der einzelnen Diensttelefone gespeichert werden.

Dabei werden in der Regel die Personalnummer des Nebenanschlußinhabers, der benutzte Nebenanschluß und für jedes Gespräch das Datum, die gewählte Vorwahlnummer oder der entsprechende Ort, die Zahl der Einheiten, die Höhe der Gebühr und mitunter auch die Rufnummer des angewählten Teilnehmers registriert.

Aufgrund einer Anmeldung ist auch die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz mit der einschlägigen Problematik befaßt worden.

Im Zusammenhang mit Gebührenabrechnungssystemen ist grundsätzlich zunächst davon auszugehen, daß das Fernmeldegeheimnis auch die näheren Umstände eines Telefongespräches, insbesondere die Tatsache seines Zustandekommens überhaupt sowie die Identität der Beteiligten, den Ort, den Zeitpunkt und die Namen umfaßt. Die Frage, ob und inwieweit bei Telefongesprächen, die von Dienstapparaten aus geführt werden, diese Nebenumstände registriert werden können, ist im wesentlichen danach zu beurteilen, inwieweit hier durch das besondere Verhältnis, in dem sich die in Frage kommenden öffentlichen Bediensteten befinden, das Fernmeldegeheimnis begrenzt wird. Die Eigenart dieses Sonderstatusverhältnisses bringt es mit sich, daß ein legitimes Interesse des öffentlichen Dienstherrn an der Kontrolle allgemein und auch an der Kontrolle über die Richtigkeit der Gebührenabrechnung anerkannt werden muß. Die Bedeutung dieser Frage für die Funktion des öffentlichen Dienstes wird dadurch unterstrichen, daß Erfahrungen in anderen Bundesländern gezeigt haben, daß seit Einführung der Registrierung von Telefonnebendaten bei manchen Stellen die Telefonkosten sich bis zu 40 % reduziert haben. Bei der Einführung von Gebührenabrechnungssystemen ist andererseits auch aus dem Gedanken der Fürsorgepflicht des Dienstherrn dafür Sorge zu tragen, daß alle Belange des Datenschutzes Berück-

sichtigung finden, daß also auf jeden Fall auf eine besonders strenge Sicherung der gespeicherten Daten geachtet wird und daß insbesondere bei Privatgesprächen nur diejenigen Daten registriert werden, die für die ordnungsgemäße Abrechnung unbedingt erforderlich sind.

Dabei sollte im einzelnen besonders darauf geachtet werden, daß die Unterlagen so aufbewahrt werden, daß kein Unbefugter sie einsehen, kopieren oder sich aneignen kann. Die zur Kontrolle dienstlicher Gespräche erforderlichen Angaben sind innerhalb der Behörde zwischen den zu ihrer Benutzung befugten Stellen in geschlossenen Umschlägen weiterzuleiten. Es ist auch dafür Sorge zu tragen, daß die Kontrolle innerhalb kürzester Frist erfolgt und daß anschließend, spätestens bei der Erstattung der Gebühr, die entsprechenden Nebendaten gelöscht werden.

In dem von der Datenschutzkommission geprüften System werden bei privaten Telefongesprächen die angewählten Telefonnummern nicht ausgedruckt. Der Teilnehmer hat die Möglichkeit durch die Vorwahl einer bestimmten Ziffer zu erkennen zu geben, daß er ein privates Telefongespräch führt.

In jedem Fall ist es erforderlich, daß die Bediensteten bei Einführung eines automatischen Gebührenerfassungssystems hiervon und von seiner Funktionsweise in umfassender Form unterrichtet werden.

6. Datenschutz im Sicherheitsbereich

6.1 Verkürzte Meldungen der Polizei zum Datenschutzregister

Wie alle Behörden des Landes melden auch die Polizeibehörden die von ihnen geführten Dateien bei der Datenschutzkommission an, die darüber ein besonderes Register führt (§ 19 Abs. 2). Ebenso wie die Behörden der Staatsanwaltschaft der Landesfinanzverwaltung sowie des Rechnungshofes kann die Polizei nach § 10 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes verkürzte Meldungen machen, die sich auf eine Übersicht über Art und Verwendungszweck der gespeicherten personenbezogenen Daten beschränken. Die Datenschutzkommission ließ sich vom Ministerium des Innern und für Sport umfassend und eingehend über den Datenschutz im Bereich der Sicherheitsbehörden, insbesondere auch über Zweck und Inhalt der beim Landeskriminalamt und den nachgeordneten Polizeidienststellen geführten Dateien informieren. Zu Beginn dieses Jahres haben dann verschiedene Polizeibehörden des Landes von sich aus verkürzte Anmeldungen nach § 10 Abs. 2 LDatG vorgenommen.

Das Ministerium des Innern und für Sport bereitet zur Zeit eine umfassende Übersicht über alle im Bereich des Landes von Polizeibehörden geführten Dateien vor und wird diese demnächst bei der Datenschutzkommission anmelden.

6.2 Rasterfahndung

Große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit fanden im Januar dieses Jahres polizeiliche Aktivitäten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung. Mit dem Ziel, Wohnungen gesuchter Terroristen zu ermitteln, überprüfte die Polizei in einigen Großstädten die Daten der Kunden von Energieversorgungsunternehmen. Diese neue Fahndungstechnik, Rasterfahndung genannt, ist in hohem Maße datenschutzrelevant, denn sie bedient sich der automatisierten Datenverarbeitung, um eine Vielzahl personenbezogener Daten ohne Wissen der Betroffenen nach bestimmten Verdachtselementen zu durchsuchen. Die Fahndungsaktionen hatten insgesamt ein positives Ergebnis.

Auch die rechtlichen Voraussetzungen für die Datenübermittlung an die Polizeibehörden lagen vor, denn § 24 Abs. 1 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes läßt diese zu, wenn sie zur Wahrung berechtigter Interessen der Allgemeinheit erforderlich ist. Durch diese Vorschrift werden private Unternehmen zur Datenübermittlung allerdings nur ermächtigt, aber nicht verpflichtet.

Nicht abschließend geklärt ist indessen, ob die Vorschriften der §§ 161 und 163 der Strafprozeßordnung für die Polizei eine ausreichende Rechtsgrundlage bieten, private Unternehmen zur Herausgabe personenbezogener Daten ihrer Kunden zu zwingen.

Es wurden deshalb in den meisten Fällen Beschlagnahmebeschlüsse durch den Ermittlungsrichter nach § 94 der Strafprozeßordnung herbeigeführt, die nach übereinstimmender Auffassung der Datenschutzbeauftragten und der Datenschutzkommission die Rasterfahndungsmaßnahmen der Polizei decken.

Die für den Datenschutz in Bund und Ländern zuständigen Institutionen stellten in einer gemeinsamen Erklärung fest, daß bei den bisher in der Zuständigkeit des jeweiligen Datenschutzbeauftragten oder der Datenschutzkommission geprüften Fällen sich keine Anlässe zu Beanstandungen ergeben haben. Sie vertraten darüber hinaus allerdings auch die Meinung, daß die sehr allgemein gefaßten Bestimmungen der Datenschutzgesetze und der Strafprozeßordnung den mit der Rasterfahndung verbundenen Problemen nicht gerecht werden. Wegen der großen Zahl der einbezogenen Personen, der Menge der verarbeiteten Daten und der aufgrund der veränderten Informationsmethoden gegebenen vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten hielten sie präzise bereichsspezifische Re-

gelungen für notwendig. Das Ziel sollte daher sein, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stärker zur Geltung zu bringen und insbesondere die Interessen Unverdächtiger zu schützen, soweit diese von den Fahndungsmaßnahmen getroffen werden.

Vor allem werde zu regeln sein,

- zu welchen Zwecken solche Fahndungsmethoden angewandt werden dürfen,
- welche tatsächlichen Voraussetzungen zu fordern sind,
- ob und in welchem Umfang bestimmte Datenarten nicht einbezogen werden dürfen (z. B. bestimmte Sozialdaten),
- ob die Daten auch zu anderen Zwecken als zu der jeweiligen Fahndung verwendet werden dürfen,
- welche verfahrensmäßigen Sicherungen zu fordern sind (Löschung, Dokumentation, Kontrolle),
- ob und in welchem Umfang dem Datenschutzbeauftragten oder der Datenschutzkommission Gelegenheit zur vorherigen Stellungnahme zu geben ist,
- wie die Kontrolle bei länderübergreifender Fahndung sicherzustellen ist.

6.3 Diskussion über den Datenabgleich der Zulassungsstellen mit dem INPOL-System der Polizei

Nach der Straßenverkehrszulassungsordnung erteilen die Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen im Einzelfall auf Antrag Behörden und bei Darlegung eines berechtigten Interesses auch anderen Auskunft über die Fahrzeuge, die Halter und die Versicherungen (§ 26 Abs. 1 letzter Satz i. V. m. Abs. 5).

Hierzu ist nun im Rahmen der bundesweiten Diskussion über den Datenschutz im Sicherheitsbereich die Frage aufgetaucht, ob die für das Kraftfahrtbundesamt bestimmten Durchschriften der Karteikarten der Zulassungsstellen zunächst der Polizei zum Abgleich mit dem INPOL-System zugeleitet werden dürfen. Da die genannte Bestimmung der StVZO nur Auskünfte im Einzelfall zuläßt, wäre ein genereller Datenabgleich nur aufgrund einer von der zuständigen obersten Landesbehörde erteilten Ausnahmegenehmigung zulässig; als Rechtsgrundlage hierfür wird die allgemeine Ausnahmeregelung des § 70 StVZO angeführt.

Unmittelbar nach Aufkommen der Diskussion in dieser Frage hat die Datenschutzkommission beim Ministerium des Innern und für Sport festgestellt, daß in Rheinland-Pfalz ein Datenabgleich der für das Kraftfahrtbundesamt bestimmten Karteien mit dem INPOL-System nicht erfolgt und daß ein solcher Vergleich auch nicht beabsichtigt ist.

Die Datenschutzkommission begrüßt dies ausdrücklich. Sie ist mit anderen Datenschutzbeauftragten der Auffassung, daß aus der ausdrücklich auf den Einzelfall abstellenden Bestimmung keine Zulässigkeit einer Übermittlung des Inhaltes aller Karteikarten grundsätzlich abgeleitet werden kann.

Bei der für den Datenschutz und damit für die Verwirklichung des Grundrechts aus Artikel 2 GG grundsätzlichen Bedeutung der Frage erscheint es auch zweifelhaft, ob in der allgemeinen Ausnahmebestimmung des § 70 StVZO die erforderliche gesetzliche Grundlage für eine pauschale Datenübermittlung gesehen werden kann.

Bei der Suche nach geeigneten Lösungen wird zunächst zu berücksichtigen sein, daß die Kenntnisnahme von den Datenbeständen und deren Auswertung für polizeiliche Zwecke ohne Zweifel die Rechtssphäre der Betroffenen berührt. Damit erscheint eine gesetzliche Regelung angezeigt.

Die Datenschutzkommission verkennt nicht, daß der Datenabgleich der Intensivierung polizeilicher Arbeit dient. Auf der anderen Seite zeigen die bisherigen Erkenntnisse aber auch, daß zur Erzielung der zweifellos vorhandenen Erfolge eine erhebliche Zahl Unverdächtiger und Nichtstörer einbezogen wird, was eine besonders sorgfältige Prüfung im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordert.

Hierbei darf auch nicht außer acht gelassen werden, daß nach allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen personenbezogene Daten nur zum Zweck verwendet werden sollten, zu dem sie erhoben wurden. Die in der Halterkartei enthaltenen Daten dienen in erster Linie Zwecken des Straßenverkehrs und nicht polizeilichen Bedürfnissen.

Die Datenschutzkommission ist nach alledem der Auffassung, daß bei der nächsten Ergänzung der Straßenverkehrszulassungsordnung die Auskunftsbestimmung des § 26 Abs. 5 StVZO neu gefaßt werden sollte. Dabei sollte geregelt werden, daß die Zulassungsstellen personenbezogene Daten aus der Zulassung an Behörden und sonstige öffentliche Stellen auf Antrag nur insoweit mitteilen, als dies zur rechtmäßigen Erfüllung ihrer oder der dem Empfänger zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Privatpersonen und nichtöffentlichen Stellen sollte auf Antrag Auskunft über das Fahrzeug, den Halter und die Versicherung erteilt werden. Die Auskunft sollte aber nur dann zulässig sein, wenn der Betroffene einwilligt oder wenn der Auskunftsbegehrende im einzelnen ein rechtliches Interesse nachweisen kann.

6.4 Verfassungsschutz

Nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Datenschutzgesetzes besteht gegenüber der Polizei, soweit sie strafverfolgend oder zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung tätig wird, und gegenüber den Verfassungsschutzbehörden des Landes kein Auskunftsanspruch. Gleichwohl hat die Datenschutzkommission aber auch gegenüber diesen Behörden Kontrollrechte. Sie hat das Recht auf Auskunft über datenschutzrelevante Vorgänge, auf Einsichtnahme in alle Unterlagen und Akten und auf Zutritt zu den Diensträumen. Gegenüber der Verfassungsschutzbehörde des Landes bestehen diese Kontroll- und Zutrittsrechte im Grundsatz ebenfalls, es sei denn, der Minister des Innern und für Sport stellt im Einzelfall fest, daß die Einsichtnahme in Unterlagen und Akten die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden.

Da das Anrufungsrecht nach § 15 des Landesdatenschutzgesetzes keiner Einschränkung unterliegt, wandten sich in Einzelfällen Bürger, denen keine oder eine nach ihrer Auffassung nicht ausreichende Auskunft erteilt wurde, an die Datenschutzkommission mit der Bitte um Prüfung, ob ihre schutzwürdigen Belange durch Datenspeicherungen bei Sicherheitsbehörden des Landes beeinträchtigt werden. Die Datenschutzkommission kam dieser Bitte in allen Fällen nach. Beauftragte Mitglieder der Datenschutzkommission überprüften in den Diensträumen der Verfassungsschutzabteilung des Ministeriums des Innern und für Sport, ob und gegebenenfalls welche Angaben in dem Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS) gespeichert sind, und stellten – gegebenenfalls durch Einsichtnahme in die Akten des Verfassungsschutzes – fest, ob die Beanstandung begründet war.

Von der Überprüfung ausgenommen blieben im Einverständnis mit den Vertretern der Datenschutzkommission solche Informationen, die dem sogenannten Quellenschutz, d. h., dem besonderen Schutze nachrichtendienstlicher Informationen, unterliegen.

Das Vorbringen der Petenten, durch eine Datenspeicherung oder -übermittlung im Sicherheitsbereich seien ihre schutzwürdigen Belange beeinträchtigt, erwies sich in allen Fällen als unbegründet.

Für die Datenschutzkommission ist es in Fällen der dargestellten Art schwierig, die Eingabe zu beantworten. Sie muß berücksichtigen, daß eine nach § 12 des Landesdatenschutzgesetzes unzulässige Auskunft, ob und gegebenenfalls welche Daten zur Person des Petenten gespeichert sind, auch im Rahmen der Beantwortung einer Eingabe nicht erteilt werden darf. Die Datenschutzkommission konnte in der Antwort an die Petenten lediglich die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen erläutern und mitteilen, daß nach dem Ergebnis der Überprüfung schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt sind. Diese nach der bestehenden Rechtslage allein mögliche Verfahrensweise stößt bei den Betroffenen auf wenig Verständnis.

Die Entscheidung über die Erteilung der Auskunft steht im Ermessen der Behörde, d. h., es besteht kein Rechtsanspruch auf Auskunft, aber die Auskunft kann grundsätzlich erteilt werden. Unter gebotener Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen sollten die Verfassungsschutzbehörden prüfen, ob nicht im Einzelfall dem Informationsinteresse Rechnung getragen werden kann. Bei einer Novellierung der Datenschutzgesetze verdient die Transparenz der Datenspeicherung und -übermittlung im Sicherheitsbereich besondere Beachtung.

Im übrigen ist im Berichtszeitraum eine Reihe von Verbesserungen des Datenschutzes im nachrichtendienstlichen Bereich eingetreten, von denen folgende hervorzuheben sind:

- Die Möglichkeit der Verfassungsschutzämter, auf einen Teil der INPOL-Datenbestände sowie auf den Bereich Terrorismus in PIOS zuzugreifen, ist entfallen;
- die Abteilung Staatsschutz des BKA hat zu den in NADIS gespeicherten Informationen häufig keine Zugriffsmöglichkeit mehr
- es wurden Richtlinien für die Löschung der Daten von Nachrichtendiensten erlassen.

Weitere Maßnahmen sind in der Diskussion.

7. Datenschutz in Wissenschaft und Forschung

7.1 Allgemeines

Wie schon in der Vergangenheit hat sich auch im Berichtszeitraum an der Tatsache, daß die Arbeit der Datenschutzkommission in einem erheblichen Maße durch Fragestellungen und Probleme aus dem Bereich des Datenschutzes in Wissenschaft und Forschung geprägt wird, nichts geändert. Wenig geändert hat sich offensichtlich auch an der Einstellung einzelner Wissenschaftler aus dem Bereich der sozialpädagogischen Forschung, die in den Datenschutzgesetzen eine erhebliche Beeinträchtigung ihrer Umfrageforschung sehen.

Ohne Zweifel haben die Datenschutzgesetze den Zugang zu Informationen erschwert. Manche der früher offenbar üblichen Methoden der Informationsgewinnung sind heute an strenge Voraussetzungen geknüpft. Sicherlich hat die Datenschutzdiskussion der letzten Jahre auch in der Bevölkerung zu einer Sensibilisierung geführt; jedenfalls wird seitens der Wissenschaft beklagt, daß die Bereitschaft, an Befragungen teilzunehmen, ständig geringer werde. Es ist weiter festzustellen, daß auch die Behörden bei der Datenweitergabe für Forschungszwecke restriktiver verfahren.

So sehr der eine oder andere Wissenschaftler über diese Entwicklungen – in einzelnen Bereichen wohl auch zu Recht – klagen mag, haben doch die Erfahrungen der Datenschutzkommission in den zurückliegenden Jahren eines ganz deutlich gezeigt: Es war durchaus angezeigt, daß durch die Datenschutzgesetze Regeln für den Umgang mit dem Bürger als Gegenstand des Informationsinteresses aufgestellt wurden, die auch von der Wissenschaft zu beachten sind: Aufklärungen über Ziel und Inhalt von Befragungen, schriftliche Einwilligungen des Betroffenen, Hinweis auf die Folgen der Nichtteilnahme, Verbot der Datenvorratshaltung für Forschungszwecke, Erschwerung der Datenweitergabe.

Daß diese wenigen datenschutzrechtlichen Regeln für den Umgang mit dem „Beforschten" noch immer häufig nicht beachtet werden, daß Forschungsvorhaben angemeldet werden wenn sie längst durchgeführt sind, daß wiederholte Aufforderungen gesetzliche Bestimmungen zu beachten in einzelnen Bereichen ignoriert werden, und daß es bisweilen an dem notwendigen Bemühen mit den Datenschutzinstitutionen konstruktiv zusammenzuarbeiten fehlt, bleibt bei der Klage mancher Autoren über angebliche massive Beeinträchtigungen ihrer Arbeit durch den Datenschutz unerwähnt.

Andererseits gibt es auch erfreuliche Beispiele einer guten, von Verständnis für beide Positionen getragenen Zusammenarbeit, wenn etwa Wissenschaftler die Information der Probanden über eine geplante Untersuchung gemeinsam mit der Datenschutzkommission formulieren oder um Rat in speziellen Datensicherungsmaßnahmen bitten.

Der Datenschutz darf und wird sich nicht anmaßen, Urteile über Wert oder Unwert wissenschaftlicher Untersuchungen zu fällen, er darf wissenschaftliche Untersuchungen ihrer Ziele oder Inhalte wegen weder verhindern noch behindern. Der Datenschutz wird darauf achten, daß sich wissenschaftliche Forschung im Rahmen der Rechtsordnung vollzieht, daß Menschen nicht gegen ihren Willen und ohne ihr Wissen zum Objekt der Forschung gemacht werden.

Aufrichtig und objektiv, unaufdringlich und ohne Nachteile für den Informanten müsse Forschung betrieben werden, verlangt der Internationale Verhaltenskodex der Meinungsforscher.
Nichts anderes will der Datenschutz!

7.2 Einwilligung, Grundrechtsmündigkeit

Die Vorschriften des § 5 Abs. 2 und 3 des Landesdatenschutzgesetzes werden in ihrer Bedeutung für die Durchführung von Befragungsvorhaben noch häufig verkannt. Die Verantwortlichen gehen nicht selten davon aus, daß durch den Hinweis an die Versuchsperson, daß die Daten abgelocht und per Computer ausgewertet werden, einerseits der Informationspflicht über die Datenspeicherung Genüge getan sei und daß andererseits durch das dann erfolgte Ausfüllen und Aushändigen des Fragebogens eine Zustimmung der betroffenen Person als gegeben vorausgesetzt werden könne.

Eine solch großzügige Interpretation erscheint der Datenschutzkommission mit der Bedeutung, die das Landesdatenschutzgesetz der Einwilligung beimißt, nicht vereinbar. Die Einwilligung ist nach § 5 Abs. 3 des Landesdatenschutzgesetzes deshalb formgebunden, weil sichergestellt sein muß, daß sich der Betroffene der Tragweite seiner Erklärung auch wirklich bewußt ist. Die Schriftform ist die formale Absicherung gegen unüberlegte oder übereilte Erklärungen. Sie soll nach dem Willen des Gesetzgebers gewissermaßen ein Warnsignal darstellen, das dem Betroffenen die Bedeutung des Vorganges ins Bewußtsein bringt.

Von dem Erfordernis der Schriftform kann auch dann nicht abgesehen werden, wenn die Daten zwar personenbezogen erhoben, später aber anonymisiert werden.

Grundsätzlich kann erst dann, wenn eine schriftliche Erklärung vorliegt, von einer Einwilligung im Sinne des § 5 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes gesprochen werden.

An die Einwilligung sind aber auch inhaltliche Anforderungen zu stellen, obwohl das Landesdatenschutzgesetz dies nicht ausdrücklich hervorhebt. Die Einwilligung kann ihre Funktion als Zulässigkeitsvoraussetzung nur dann erfüllen, wenn sie in einer Weise abgegeben wird, die deutlich erkennen läßt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfange der Betroffene bereit ist, der Verarbeitung seiner Daten zuzustimmen. Es müssen demzufolge Zweck und Tragweite der Erklärung für den Betroffenen hinreichend deutlich erkennbar sein. Er muß im konkreten Falle erkennen können, welchem Zweck die Datenverarbeitung dient und was mit seinen Informationen weiter geschieht, wem sie beispielsweise zugänglich gemacht werden.

Schwierig zu beurteilen ist bei Untersuchungen, an denen Minderjährige beteiligt sind, häufig die Frage, wer die Einwilligung nach § 5 Abs. 2 zu erteilen hat. Genügt es, daß die Eltern der Teilnehmer an einer Befragung zustimmen oder kommt es auf den Willen des unmittelbar betroffenen Minderjährigen an? Es liegt auf der Hand, daß die Regeln über die Geschäftsfähigkeit diese Frage nicht befriedigend lösen; einem 17jährigen wird trotz Zustimmung seiner Erziehungsberechtigten kaum zuzumuten sein, an einer im Grundsatz freiwilligen Befragung gegen seinen Willen teilzunehmen.

In Rechtsprechung und Literatur hat sich zu diesem Problembereich die Auffassung durchgesetzt, daß Minderjährige insoweit über Eingriffe in ihre Persönlichkeitssphäre selbst zu bestimmen haben, als sie in der Lage sind, Inhalt und Tragweite ihrer Entscheidung zu erkennen und zu beurteilen. Beurteilungskriterien sind einerseits das Alter des Betroffenen, andererseits Zweck und Inhalt der Untersuchung. Eine allgemein gültige Regelung, wann exakt von der erforderlichen Einsichtsfähigkeit ausgegangen werden kann, läßt sich indessen nicht finden. Bei der Vielzahl der Untersuchungen im Schulbereich wird man davon ausgehen können, daß auch bereits Schüler unterer Klassen nach hinreichender Aufklärung über diese Einsichtsfähigkeit verfügen.

7.3 Länderübergreifende Forschungsvorhaben

Nicht selten werden von rheinland-pfälzischen Hochschulen und sonstigen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung Untersuchungen in anderen Ländern durchgeführt. Der Hessische Datenschutzbeauftragte berichtete in seinem 8. Tätigkeitsbericht über eine Erhebung über Ernährung und Zahngesundheit an einem Wiesbadener Gymnasium unter der verantwortlichen Leitung der Universitäts- und Poliklinik für Zahn-, Mund- und Kieferkrankheiten der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Diese Untersuchung war weder bei der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz angemeldet noch war den übrigen nach den Datenschutzgesetzen zu stellenden Anforderungen entsprochen.

Da sich die Fälle, in denen Forschungsaktivitäten über die Landesgrenze hinausreichen, häufen, hält es die Datenschutzkommission für erforderlich, mit den Datenschutzbeauftragten eine Absprache wegen der Verfahrensweise in derartigen Fällen zu treffen. Die Vorbereitungen hierfür sind im Gange. Im Vorgriff auf eine allgemeine Verfahrensregelung unterrichtet die Datenschutzkommission die jeweils zuständigen Datenschutzbeauftragten über den Inhalt der Anmeldung und wirkt auf eine Abstimmung der weiteren Vorgehensweise hin.

7.4 Forschung durch Behörden

In mehreren Fällen wurden bei der Datenschutzkommission auch Forschungsvorhaben angemeldet, die nicht von Hochschulen oder sonstigen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung sondern von Behörden durchgeführt werden. Dabei geht es beispielsweise um Untersuchungen zum Zwecke der Verkehrsplanung in einer weitgehend anonymisierten Form, in anderen Fällen um den Wohnungsbedarf oder um das Freizeitverhalten von Jugendlichen. Die Bestimmungen des § 25 des Landesdatenschutzgesetzes sind hier nicht anzuwenden. Gleichwohl sind die Behörden bei der Durchführung solcher Untersuchungen gegenüber den wissenschaftlichen Instituten begünstigt. Sie verfügen über Daten, die ihnen den Zugang zu den Probanden ermöglichen, sie können in viel stärkerem Maße als dies der Wissenschaft möglich ist, bei den Betroffenen den Eindruck der Nützlichkeit und Notwendigkeit ihrer Untersuchung erwecken, und auch der äußere Anschein spricht dafür, daß sie in Wahrnehmung einer ihnen obliegenden öffentlichen und damit wohl auch wichtigen Aufgabe handeln.

Aus der Sicht des Datenschutzes sind derartige Projekte nicht weniger relevant als wissenschaftliche Untersuchungen. Im Gegenteil: Behörden verfügen über Zusatzinformationen, die ihnen eine Reidentifizierung von Probanden erleichtern und es ist wohl auch so, daß ihnen in vielen Fällen die Erfahrungen im Umgang mit solchen Daten fehlen, über die wissenschaftliche Institute in der Regel verfügen. Schließlich erwächst auch aus der räumlichen Bezogenheit derartiger Forschungen auf einen begrenzten Bereich die Gefahr, daß personenbezogene Ergebnisse mehrerer Untersuchungen zusammengeführt werden.

Dabei werden die datenschutzrechtlichen Regeln für die Durchführung solcher Projekte keineswegs immer exakt eingehalten. Die Datenschutzkommission hatte sich aufgrund des Hinweises eines Betroffenen mit dem Fall einer außerordentlich sensitiven Befragung von Minderjährigen hinsichtlich ihrer Einstellung zu kommunalen Jugendeinrichtungen zu befassen. Die Befragungsaktion, die von einer Verbandsgemeinde durchgeführt wurde, war weder nach § 10 des Landesdatenschutzgesetzes angemeldet worden

noch waren die wesentlichen datenschutzrechtlichen Bestimmungen des § 5 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes beachtet. Die Datenschutzkommission hat diese Verstöße beanstandet.

7.5 Anonymisierung

Ein zwischen der Wissenschaft und den Datenschutzinstitutionen noch immer strittiges Thema ist die Anonymisierung von Daten. Die Sozialforschung erklärt, grundsätzlich nur an anonymisierten Daten interessiert zu sein, und unterläßt es in kaum einem Anschreiben an die Probanden darauf hinzuweisen, daß die Daten in anonymisierter Form gespeichert werden und Datenschutzprobleme schon aus diesem Grunde nicht entstehen.

Die Erfahrungen der Datenschutzkommission gehen allerdings dahin, daß Untersuchungen auch im Bereich der Sozialforschung immer häufiger als Verlaufsuntersuchungen durchgeführt werden, die eine Verknüpfung der in den einzelnen Untersuchungsphasen gewonnenen Informationen voraussetzen. Bei den meisten anderen Untersuchungen ist es insbesondere zum Zwecke der Kontrolle von Interviewern erforderlich, die Namen und Anschriften der Probanden zu erfassen.

Die Datenschutzkommission hatte sich lange Zeit mit der Auffassung auseinanderzusetzen, der Verzicht auf die Erhebung des Namens und der Anschrift habe zum Ergebnis, daß datenschutzrechtliche Bestimmungen nicht anzuwenden seien. Inzwischen ist allgemein anerkannt, daß zumindest dann, wenn selektive Daten erhoben werden, eine vollständige Anonymisierung nicht möglich ist. Dennoch kann natürlich die Anonymisierung ein geeignetes Mittel sein, den Belangen des Datenschutzes Rechnung zu tragen.

In dieser Frage scheint sich eine differenziertere Auffassung durchzusetzen, die davon ausgeht, daß für die Bestimmbarkeit nicht jede theoretische Möglichkeit genügt, sondern nur eine Situation, in der aufgrund eines Vergleichs des Wertes der möglicherweise zu erlangenden Informationen mit dem Aufwand der Beschaffung es sich nicht ausschließen läßt, daß der Interessent diesen Aufwand auf sich nehmen wird (vgl. Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, Kommentar zum BDSG, RdNr. 36 zu § 2).

In der Praxis führte dies dazu, daß die Datenschutzkommission eine Untersuchung, in der beispielsweise besonders schutzwürdige Gesundheitsdaten erfragt oder übermittelt werden, trotz gleicher Rückidentifizierungsmöglichkeit hinsichtlich der Anwendung des Landesdatenschutzgesetzes aufgrund der Risikobewertung anders beurteilt als eine Befragung mit weniger datenschutzrelevanten Ergebnissen.

Im Einzelfalle ist die Abwägung, an deren Ergebnis sich eine Reihe von Rechtsfolgen knüpft, schwierig zu treffen. Den zur Anmeldung verpflichteten Stellen wird daher empfohlen, im Zweifelsfalle eine Anmeldung vorzulegen oder bei der Datenschutzkommission eine Auskunft einzuholen.

7.6 Epidemiologische Forschung

Heftigen Angriffen ist der Datenschutz als Institution aus dem Bereich der epidemiologischen Forschung ausgesetzt. In einer populärwissenschaftlichen Monatsschrift ist nachzulesen: „Datenschutz gefährdet unsere Gesundheit" und „Wir können nur deshalb noch in manchen Bereichen arbeiten, weil die Gesetze nicht immer strikt beachtet werden". Es wird beklagt, daß die nach dem Gesetz erforderliche Einwilligung der Betroffenen zur Datenverarbeitung die Forschungsarbeit in einem unerträglichen Maße erschwere, ja partiell unmöglich mache.

Bei der Beurteilung der Problematik ist zweierlei zu beachten: Auf die Datensicherungsmethode der Anonymisierung kann in der epidemiologischen Forschung nur selten zurückgegriffen werden, weil der Verlauf einer Erkrankung und der äußeren Determinanten, die zu ihrer Entstehung führen können, unter Umständen über größere Zeiträume verfolgt werden müssen, was nur dann möglich ist, wenn der Patient identifizierbar bleibt. Die Einwilligung des Patienten kann nicht immer eingeholt werden, weil – beispielsweise bei Krebserkrankungen – die Kenntnis der Diagnose oder der vermuteten Diagnose zu einer schweren Gefährdung des Patienten und des Therapieerfolgs führen kann.

Sowenig einerseits bestritten werden kann, daß es Bereiche der sozialmedizinischen Forschung gibt – wie z. B. Krebsregister – für die die bestehenden Datenschutzgesetze mangels spezialgesetzlicher Regelungen nicht ausreichen, sowenig ist andererseits aber auch zu übersehen, daß die Argumente, die beispielsweise beim Krebsregister gegen die Einwilligung des Patienten sprechen, unzulässigerweise von der gesamten übrigen epidemiologischen Forschung in Anspruch genommen werden, obwohl derartige Probleme dort im Arzt-Patienten-Verhältnis weitaus seltener sind. In den meisten Fällen bedeutet die Einwilligung der Betroffenen als Voraussetzung für die Durchführung einer Untersuchung nichts weiter als eine Maßnahme, die zugegebenermaßen einen gewissen Verwaltungsaufwand verursacht, vielleicht auch in dem einen oder anderen Falle zum Informationsverlust führt, insgesamt die Durchführung einer Untersuchung aber keineswegs gefährdet und deshalb mit Rücksicht auf die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen unverzichtbar ist.

Die speziellen Fragen beim Aufbau von Krebsregistern und anderen gleichermaßen problematischen Langzeituntersuchungen haben die Datenschutzkommission im Berichtszeitraum wiederholt befaßt. Sie vertritt hierzu die Auffassung, daß es geboten ist, für

derartige Register eine spezielle gesetzliche Grundlage zu schaffen, die gleichermaßen den Interessen der epidemiologischen Forschung wie den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen Rechnung trägt.

7.7 Zugang der Wissenschaft zu Daten der öffentlichen Verwaltung

Ein weiteres Problem, der Zugang der Wissenschaft zu den Daten der öffentlichen Verwaltung, hat die Datenschutzkommission ebenfalls schon wiederholt befaßt. Die Unsicherheit bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Übermittlung melderechtlicher Daten ist seit dem Inkrafttreten des novellierten Landesdatenschutzgesetzes im wesentlichen ausgeräumt. Unabhängig davon, ob die Datenübermittlung von Hochschulen oder privatrechtlich organisierten Forschungsinstitutionen begehrt wird, gilt, daß gegen die Erteilung von Auskünften in einem dem § 29 Abs. 3 des Landesdatenschutzgesetzes entsprechenden Umfange, also über Namen, Geburtsjahr, Anschrift und akademische Grade mehrerer nicht namentlich bezeichneter Personen (Gruppenauskunft) keine Bedenken bestehen.

Größere Schwierigkeiten können allerdings dann entstehen, wenn weitergehende Auskünfte aus dem Melderegister oder aus sonstigen Informationsbeständen der öffentlichen Verwaltung begehrt werden. Die Datenschutzkommission sieht es als ihre Aufgabe an darauf hinzuwirken, daß unter voller Wahrung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen Wege gefunden werden, die eine Nutzung solcher Informationsquellen durch die wissenschaftliche Forschung ermöglichen. In den wenigen Fällen, in denen die Datenschutzkommission beratend tätig sein konnte, ist dies gelungen.

8. Sonstige Schwerpunkte des Datenschutzes im öffentlichen Bereich

8.1 Vorschläge zur Änderung der „Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)"

Die „Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)" ist eine von den Justizministern und Senatoren der Länder gleichlautend erlassene Verwaltungsvorschrift, in welchen Fällen und zu welchen Zeitpunkten die Justizbehörden andere Behörden oder Stellen über den Stand oder den Ausgang in Strafsachen unterrichten.

Die in den Mitteilungen in Strafsachen geregelten Mitteilungspflichten betreffen einmal sogenannte „Allgemeine Mitteilungspflichten", nach denen in allen Strafsachen Mitteilungen an die örtlich zuständigen Polizeibehörden vorgeschrieben sind (Nr. 12) oder bestimmte Verurteilungen den örtlichen Wahlämtern mitgeteilt werden müssen (Nr. 12 a). Eine weitere Gruppe von Mitteilungspflichten betrifft besondere Straftaten, z. B. Fälle von Geld- und Wertzeichenfälschung und deren Mitteilung an das Bundeskriminalamt, die Landeskriminalämter und die Währungsbehörden.

Die Hauptgruppe der Mitteilungspflichten betrifft Mitteilungen, die wegen der persönlichen Verhältnisse der Betroffenen für notwendig gehalten werden. Es handelt sich um insgesamt 32 Positionen. Sie reichen von der Mitteilung an die Dienstvorgesetzten bei öffentlichen Bediensteten (Nr. 15) bis zur Mitteilung von Strafsachen gegen Inhaber von Jagd- und Fischereischeinen an die zuständigen Behörden (Nr. 38 und 39).

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben am 12. Februar 1980 in München vereinbart, eine ad-hoc-Arbeitsgruppe zu bilden, die sich mit zu klärenden Fragen der Übermittlung von personenbezogenen Daten nach den Mitteilungen in Strafsachen befassen sollte. Die dabei erarbeiteten Ergebnisse liegen jetzt vor.

Auch die Datenschutzkommission vertritt im Grundsatz die Auffassung, daß die Mitteilungen in Strafsachen einer grundlegenden Überarbeitung mit dem Ziel ihrer Anpassung an die zwischenzeitlich ergangenen Grundentscheidungen des Gesetzgebers und des Bundesverfassungsgerichtes im Hinblick auf das Persönlichkeitsrecht des einzelnen bedürfen. Durch die Datenschutzgesetzgebung des Bundes und der Länder ist die Verarbeitung personenbezogener Daten in nicht unerheblichem Maße rechtlichen Beschränkungen unterworfen worden. Darüber hinaus wurde der Datenschutz durch bereichsspezifische Gesetze wie das Bundeszentralregistergesetz und das Bundespersonalausweisgesetz sowie durch verschiedene Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes verbessert. Aus ihnen ergibt sich das allgemeine Bestreben, zu verhindern, daß die verfügbaren Informationen allen daran möglicherweise interessierten Stellen zur Kenntnis gegeben werden. Demgegenüber sehen die Mitteilungen in Strafsachen in ihrer gegenwärtig noch geltenden Fassung die regelmäßige Überlassung von Strafurteilen, einschließlich der Gründe, an eine Vielzahl von Stellen vor.

Die Datenschutzkommission begrüßt deshalb ausdrücklich die beim Bundesminister der Justiz und im Kreise der Landesjustizminister bestehende Bereitschaft, die Regelungen der MiStra aus datenschutzrechtlicher Sicht zu überprüfen.

Ansätze für datenschutzgerechte Regelungen beispielsweise über die den spezialgesetzlichen Tilgungsbestimmungen entsprechende Entfernung nachteiliger Vorgänge aus den Personalakten und ihre anschließende Vernichtung finden sich in einer Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Führung der Personalakten vom 7. Januar 1980 (MinBl. S. 64).

Besondere Aufmerksamkeit muß nach Auffassung der Datenschutzkommission der Regelung Nr. 12 MiStra gewidmet werden, nach der die Mitteilungen, die nach verschiedenen Bestimmungen des Bundeszentralregistergesetzes dem Bundeszentralregister gemacht werden müssen, auch an die für den Wohnsitz des jeweils Betroffenen zuständige Polizeidienststelle weiterzugeben sind. Hiervon sind nur Mitteilungen in Verfahren wegen fahrlässig begangener Verkehrsstraftaten ausgenommen. Bei einer Abwägung der nicht geringen Beeinträchtigungen der schutzwürdigen Belange des einzelnen durch die mögliche Ansammlung empfindlicher Daten bei den Wohnsitzpolizeibehörden auf der einen Seite und den durch die genannte Mitteilungspflicht fraglos bewirkten Arbeitsvorteilen für die polizeiliche Arbeit muß den Notwendigkeiten des Datenschutzes in geeigneter Weise Rechnung getragen werden.

Solange nicht ein über die bestehenden Auskunftsmöglichkeiten hinausgehendes besonderes und unabweisbares polizeiliches Interesse an den Mitteilungen nach Nr. 12 konkret dargelegt wird, wird davon ausgegangen werden müssen, daß die zu treffende Abwägung unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu erheblichen Bedenken gegen den Fortbestand dieser einzelnen Übermittlungsregelung führt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Überarbeitung der Mitteilungen in Strafsachen wird die Regelung über die zur Zeit weitgehende Mitteilung in Strafverfahren gegen öffentliche Bedienstete an deren Dienstvorgesetzte sein. Hier ist allgemein eine Überprüfung mit dem Ziel ihrer strikten Angleichung an die zwischenzeitlich novellierten und neugefaßten disziplinar- und dienstordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder und des Bundes sowie der hierzu ergangenen Rechtsprechung zu fordern. Dabei wird zuvor im tatsächlichen festzustellen sein, inwieweit diese Mitteilungen in der Praxis noch zu disziplinar- und dienstordnungsrechtlichen Maßnahmen führen.

8.2 Übermittlung von Entscheidungsgründen bei Mitteilungen an das Kraftfahrtbundesamt nach § 13 b der Straßenverkehrszulassungsordnung

Nach § 28 des Straßenverkehrsgesetzes und der §§ 13 ff. der Straßenverkehrszulassungsordnung werden Entscheidungen der Verwaltungsbehörden über die Entziehung der Fahrerlaubnis an das Kraftfahrtbundesamt in Flensburg übermittelt. Dabei werden auch die Entscheidungsgründe sowie der Anlaß der Entziehung der Fahrerlaubnis mitgeteilt. Es konnte festgestellt werden, daß die Übermittlung der Entscheidungsgründe und auch des Anlasses der Entziehung einer Fahrerlaubnis im wesentlichen nur statistischen Zwecken dienen. Ihre Erfassung im Verkehrszentralregister ermöglicht es zwar, die Wirksamkeit insbesondere der von den Verwaltungsbehörden getroffenen Maßnahmen laufend zu beobachten. Nach Mitteilung des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr hat die Erfahrung jedoch gezeigt, daß die Wirksamkeitskontrolle für Verwaltungsmaßnahmen besser schon im Vorfeld der Entziehung und nicht erst bei dem äußersten Mittel der Entziehung selbst einsetzen sollte.

Auf Initiative der Datenschutzkommission ist jetzt auch das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr zu dem Ergebnis gekommen, daß es nicht erforderlich ist, die Entscheidungsgründe und -anlässe für die Entziehung der Fahrerlaubnis nur zu statistischen Zwekken auf Personen bezogen zu erfassen und zu speichern. Das Ministerium hat zugesagt, sich in diesem Sinne für eine Änderung des Verfahrens einzusetzen.

8.3 Datenschutz bei Bußgeldbehörden und Führerscheinstellen

In den letzten Wochen ist wiederholt in der Tagespresse auf die Existenz von örtlichen Verkehrssünderkarteien in anderen Ländern hingewiesen worden. Dabei wurde auch mehrfach kritisiert, daß Führerscheinbehörden ohne Kenntnis der Betroffenen diese in ihren Führerscheinakten auch dann mit Negativpunkten belegen, wenn ein Verkehrsstrafverfahren gegen sie nach § 153 a StPO gerichtlich eingestellt worden ist.

Schon im Mai dieses Jahres hatte die Datenschutzkommission die Frage sogenannter örtlicher Karteien über Verkehrsverstöße aufgegriffen und das zuständige Ministerium des Innern und für Sport hierüber um Auskunft gebeten.

Das Innenministerium hat daraufhin mitgeteilt, daß bei den Polizeibehörden des Landes örtliche Dateien über Verkehrsverstöße von Bürgern – abgesehen von den Listen zur Kontrolle des Zahlungseingangs bei der Verhängung von Verwarnungen mit Verwarnungsgeld und Bußgeldern – nicht geführt werden.

Auf die vor wenigen Tagen erfolgte erneute Nachfrage der Datenschutzkommission bestätigte das Ministerium diesen Sachverhalt, nachdem es seinerseits eine entsprechende Rundfrage bei den Polizeipräsidien und weiteren Polizeibehörden des Landes durchgeführt hat. Zur Zeit sind die Bezirksregierungen damit beauftragt, bei allen Polizeibehörden des Landes Überprüfungen vorzunehmen. Sollten dabei Karteien oder Listen über örtliche Verkehrsverstöße festgestellt werden, werden diese sofort vernichtet.

Auch den Zulassungsstellen ist die Führung von Karteien oder Listen über örtliche Verkehrsverstöße untersagt. Erkenntnisse aus solchen Karteien oder Listen dürften nach Auskunft des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr ebenfalls nicht verwendet werden.

In der Frage der Punktebewertung von gerichtlichen Entscheidungen über die Einstellung von Verkehrsstrafverfahren hat die Datenschutzkommission – um eine Abklärung auch in Rheinland-Pfalz herbeizuführen – das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr um Stellungnahme gebeten. Erste Gespräche haben ergeben, daß aufgrund einer Absprache der Länderministerien auch in Rheinland-Pfalz Punktebewertungen aufgrund von Einstellungsverfügungen möglich sind. Vorbehaltlich einer endgültigen Stellungnahme nach Kenntnis des genauen Sachverhaltes vertritt die Datenschutzkommission schon jetzt die Auffassung, daß die Betroffenen in jedem Fall von solchen ihnen unbekannten Punktebewertungen unverzüglich benachrichtigt werden sollten.

8.4 Datenschutz beim Kfz-Zulassungswesen; Prüfung der Zulässigkeit für die Erhebung der Angaben zu „Beruf" und „Gewerbe"

Nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 der Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) ist im Zulassungs- sowie im Umschreibungsantrag der Beruf oder das Gewerbe (Wirtschaftszweig) desjenigen, für den das Fahrzeug zugelassen werden soll, genau zu bezeichnen.

Die Notwendigkeit dieser Angaben ist von den Datenschutzbeauftragten der Länder wie auch vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz in Zweifel gezogen worden. Dem Hinweis, daß hier dem Bürger ein Zuviel an Daten abverlangt würde, wurde jedoch entgegengehalten, diese Angaben würden für Auskünfte an die Polizei und an die Bußgeldbehörden für Zwecke der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten u. ä. benötigt, für Notwendigkeiten der Erfassung sowie für amtliche Statistiken und Sonderuntersuchungen. Bei Wegfall der Berufs- oder Gewerbeangabe könnten diese beispielhaft aufgeführten Aufgaben nicht mehr erfüllt werden.

In der vor allem auf Bundesebene geführten Diskussion wurden darüber hinaus Bedenken geltend gemacht, ob die gesetzliche Verordnungsermächtigung in § 6 des Straßenverkehrsgesetzes eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage bilde, die in der Straßenverkehrszulassungsordnung genannten Angaben von den Bürgern zu erheben. Auf Initiative der Datenschutzkommission hat das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr die dargestellten Fragen in einer für die Belange des Datenschutzes sehr aufgeschlossenen Weise geprüft und dabei die Zweifel bestätigt, ob es erforderlich ist, die Angaben zu Beruf und Gewerbe von allen Fahrzeughaltern ohne Rücksicht auf die Art der für sie zugelassenen Fahrzeuge zu fordern. Das Ministerium ist mit der Datenschutzkommission der Auffassung, daß darauf hingewirkt werden sollte, daß eine eindeutige gesetzliche Grundlage für die entsprechende Rechtsvorschrift zur Verfügung steht.

Das Ministerium wird die aufgeworfenen Fragen mit Beteiligung der davon betroffenen Ressorts abschließend prüfen und in dem zuständigen Arbeitsausschuß darauf dringen, daß baldmöglichst ein Ergebnis im Sinne der genannten Belange des Datenschutzes vorgelegt wird.

8.5 Zulässigkeit der Übermittlung von Daten aus dem Arbeitsstättenkataster

Das Landesgewerbeaufsichtsamt für Rheinland-Pfalz wandte sich an die Datenschutzkommission mit einer Anfrage zur Zulässigkeit der Datenübermittlung aus dem Arbeitsstättenkataster. Dieses Kataster wird beim Landesrechenzentrum Rheinland-Pfalz in automatisierter Form für Zwecke der Arbeitsstättenüberwachung geführt. Es enthält, bezogen auf die einzelne Arbeitsstätte, Angaben über die Zahl der Arbeitnehmer, Sicherheitsingenieure, Werksärzte, genehmigungsbedürftige und überwachungspflichtige Anlagen sowie Angaben über Besichtigungsergebnisse und Beanstandungen. Zu dem Arbeitsstättenkataster werden eine Reihe von Folgedateien eingerichtet wie Nuklidendatei, Datei „Technische Arbeitsmittel", Datei „Gefährliche Arbeitsstoffe" und Datei „Langzeitprogramm Lärm am Arbeitsplatz".

Die Daten für das Arbeitsstättenkataster wurden bisher ausnahmslos unmittelbar bei den Arbeitgebern erhoben. Aufgrund einer Änderung des § 139 b der Gewerbeordnung durch Gesetz vom 17. März 1980 (BGBl. I S. 321) i. V. m. der hierzu ergangenen Datenweiterleitungsverordnung vom 19. Juni 1980 (BGBl. I S. 722) wird ein Teil der für das Arbeitsstättenkataster erforderlichen Angaben künftig von der Bundesanstalt für Arbeit auf maschinenlesbaren Datenträgern an die für die Gewerbeaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden übermittelt.

Die Datenschutzkommission vertrat in ihrer Stellungnahme die Auffassung, daß die Angaben aus dem Arbeitsstättenkataster, da sie in automatisierter Form geführt werden, dem Gesetzesvorbehalt des § 7 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes unterliegen, wegen des Fehlens einer ausdrücklichen gesetzlichen Zulässigkeitsbestimmung also nicht an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs übermittelt werden dürfen.

Innerhalb des öffentlichen Bereichs – auch an den Technischen Überwachungsverein als beliehenes Unternehmen, der als öffentliche Stelle im Sinne des § 6 des Landesdatenschutzgesetzes anzusehen ist – ist die Übermittlung beim Vorliegen der Voraussetzung des § 6 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes zulässig. Soweit die erhobenen Daten nach § 139 b Abs. 1 der Gewerbeordnung einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen, ist für die Zulässigkeit der Übermittlung weiter erforderlich, daß der Empfänger die Daten zur Erfüllung des gleichen Zwecks benötigt, zu dem sie die übermittelnde Stelle erhalten hat. Dies ist bei-

spielsweise in einem begrenzten Umfange bei der Datenübermittlung an den Technischen Überwachungsverein und an die Berufsgenossenschaften zum Zwecke der Überwachung der Betriebssicherheit nach § 120 a der Gewerbeordnung der Fall.

Eine andere Beurteilung der Zulässigkeit der Datenübermittlung greift für solche Daten Platz, die nach § 139 b Abs. 5 a der Gewerbeordnung i. V. m. der Datenweiterleitungsverordnung künftig von der Bundesanstalt für Arbeit an die für die Gewerbeaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden weitergeleitet werden. Hinsichtlich solcher Daten treten die allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen hinter die besonderen Bestimmungen der Gewerbeordnung zurück, d. h, sie dürfen nur noch zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der Gewerbeaufsicht liegenden Aufgaben verwendet werden.

8.6 Gasöldatei/Abgabenordnung

Aus dem Land Hessen wurde bekannt, daß die in der sogenannten Gasöldatei gespeicherten Daten landwirtschaftlicher Betriebe mit der Berechtigung zum verbilligten Bezug von Gasöl zur Überprüfung der Steuerpflicht herangezogen werden. Der Hessische Datenschutzbeauftragte vertrat die Auffassung, daß die von den Finanzbehörden geforderte Amtshilfe nicht verweigert werden könne, die Daten der Gasöldatei also für steuerliche Zwecke herangezogen werden dürfen. Er konnte allerdings erreichen, daß das Erhebungsformular für die Gasölverbilligung um einen Vordruck ergänzt wurde, der die mögliche Übermittlung der Daten an die Finanzbehörden für steuerliche Zwecke offenlegt.

Die Datenschutzkommission hat Erkundigungen zur Verfahrensweise im Lande Rheinland-Pfalz eingeholt. Vom Ministerium der Finanzen war zu erfahren, daß eine Inanspruchnahme von Daten der Gasöldatei für steuerliche Zwecke auch hier schon Gegenstand der Erörterung war. Zu einem Amtshilfeersuchen ist es aber nicht gekommen; zur Zeit besteht auch nicht die Absicht, eine Überprüfung auf breiter Basis anzuordnen.

Nach der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist davon auszugehen, daß von einer Übernahme des in Hessen praktizierten Verfahrens der Überprüfung von Steuerpflichtigen eine Ergänzung des Antragsvordrucks für die Gasölverbilligung erfolgt, der den Antragsteller über die mögliche Inanspruchnahme seiner Angaben für steuerliche Zwecke informiert.

8.7 Auskünfte aus den Kaufpreissammlungen bei den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse

Bei den Katasterämtern in Rheinland-Pfalz sind aufgrund der Bestimmungen der §§ 137 ff. des Bundesbaugesetzes i. V. m. der Landesverordnung über die Gutachterausschüsse, die Kaufpreissammlungen und die Bodenrichtwerte (Gutachterausschußverordnung) vom 5. Juni 1978 (GVBl. S. 331, BS 213–10) Gutachterausschüsse gebildet worden, denen die Aufgabe übertragen ist, über den Wert von unbebauten und bebauten Grundstücken sowie von Rechten an Grundstücken Gutachten zu erstatten. Bei den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse werden Kaufpreissammlungen auf der Grundlage des Liegenschaftskatasters geführt, bestehend aus der Kaufpreisakte – dies ist ein katastermäßiger Nachweis der einzelnen Grundstücke – und der Kaufpreiskartei mit Folgekartei, die als Dateien im Sinne des § 3 Abs. 3 Nr. 3 des Landesdatenschutzgesetzes anzusehen sind. Die Karteien enthalten Vertragsmerkmale, wertbeeinflussende Umstände und Ordnungsmerkmale.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat in den vorläufigen Richtlinien für die Einrichtung und die Führung von Kaufpreissammlungen vom 24. August 1979 bestimmt, daß deren Inhalt sowie die ergänzenden Angaben der Vertragsparteien vertraulich zu behandeln sind. Es wurde jedoch zugelassen, daß auf Antrag Auskünfte aus der Kaufpreissammlung an Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs (Enteignungs- Straßenbau- und Flurbereinigungsbehörden, Gerichte) gegeben werden, wenn die Auskünfte zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich sind. Anstelle von Auskünften kann auch Einsichtnahme gewährt werden. Es wurde ferner bestimmt, daß in gleicher Weise bei entsprechenden Anträgen der nach § 36 der Gewerbeordnung für Grundstücksbewertungen öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen zu verfahren ist. Von diesen Sachverständigen ist jedoch der Nachweis über die Bestellung sowie das berechtigte Interesse an der Kenntnis der Daten (z. B. Auftrag einer Behörde oder einer Privatperson) zu verlangen. Zur Vermeidung einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange muß der Sachverständige sich schriftlich verpflichten, nur die unbedingt erforderlichen personenbezogenen Daten aus der Kaufpreissammlung zu entnehmen (z. B. Vergleichsgrundstücke ohne Flurstück und Hausnummer) und die personenbezogenen Daten nach Auswertung (z. B. im Gutachten) zum frühestmöglichen Zeipunkt zu löschen.

Ob diese Richtlinien in vollem Umfange den Bestimmungen über die Datenübermittlung an Stellen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Bereichs entsprechen, ist zur Zeit noch nicht abschließend geklärt. Das Bundesbaugesetz enthält in § 143 a Abs. 4 nur eine Regelung für die Datenübermittlung an die Finanzbehörden; die Datenübermittlung an andere Behörden oder sonstige Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs ist nur in dem durch § 6 des Landesdatenschutzgesetzes gesetzten Rahmen zulässig, d. h., die Datenübermittlung darf nur insoweit erfolgen, als die Daten zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich sind. Das Merkmal der Erforderlichkeit bedeutet, daß die Daten über einzelne bestimmte Vergleichsgrundstücke zur Aufgabenerfüllung unbedingt notwendig sein müssen. Da in vielen Fällen ein genereller Hinweis auf Vergleichsgrundstücke ohne konkrete Benennung einzelner Grundstücke für die Aufgabenerfüllung ausreicht, kann durchaus die Auffassung vertreten werden, daß zumindest bei der Einsichtnahme in die Kaufpreissammlung, die ja ebenfalls als eine Form der Datenübermittlung zu qualifizieren ist, nicht sichergestellt ist, daß nur die erforderlichen Daten weitergegeben werden.

Was die Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs angeht, so ist diese nur durch § 7 des Landesdatenschutzgesetzes gesetzten Grenzen zulässig. Wiederum ist es der auch in dieser Vorschrift postulierte Grundsatz der Erforderlichkeit, der insbesondere der Einsichtnahme in die Kaufpreissammlungen problematisch erscheinen läßt. Durch die Richtlinien wird die der übermittelnden Stelle obliegende Prüfung, ob und inwieweit die Weitergabe der Daten oder die Einsichtnahme in die Kaufpreissammlungen erforderlich ist, auf den Empfänger der Daten übertragen.

Sofern die Zulässigkeit der Datenübermittlung auf die zweite Alternative des § 7 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes gestützt wird, ist zu prüfen, ob die schutzwürdigen Belange der Betroffenen dadurch beeinträchtigt werden, daß die aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung von der beurkundeten Stelle an die Gutachtersausschüsse übermittelten Daten, wie z. B. der Grundstückspreis, die im Geschäftsleben nicht ohne besonderen Grund offenbart werden, ohne Zustimmung und Wissen der Betroffenen an eine Stelle außerhalb des öffentlichen Bereichs übermittelt werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport vertritt die Auffassung, daß im Hinblick auf die besonderen Verschwiegenheitspflichten der öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen die Besorgnis einer Verletzung schutzwürdiger Belange der Betroffenen unbegründet sei. Ferner werde den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen durch die Regelung in den vorläufigen Richtlinien für die Einrichtung und Führung von Kaufpreissammlungen umfassend Rechnung getragen. Das Bundesbaugesetz stelle, soweit Gutachten erstellt sind, keine erhöhten Anforderungen an den Datenschutz, denn nach § 136 Abs. 5 Satz 2 könnten Gutachten ganz oder teilweise auch anderen Personen zur Kenntnis gebracht werden, soweit sie ein berechtigtes Interesse haben und keine berechtigten Interessen anderer beeinträchtigt werden.

Die Datenschutzkommission wird weiterhin versuchen, eine datenschutzrechtlich befriedigende Lösung zu finden, die zugleich den Bedenken des Ministeriums des Innern und für Sport hinsichtlich der Folgen einer Einschränkung der Datenübermittlung Rechnung trägt.

8.8 Bearbeitung statistischer Angaben bei der kommunalen Steuerverwaltung

Ein Betroffener wandte sich an die Datenschutzkommission und bemängelte, daß er die ausgefüllten Fragebogen für die alljährliche Landwirtschaftszählung beim Steueramt seiner Verbandsgemeindeverwaltung abgeben müsse, obwohl sich auf den Formularen der ausdrückliche Vermerk befinde: „Eine Weiterleitung und Auswertung von Einzelangaben für steuerliche Zwecke ist ausgeschlossen."

Rechtsgrundlagen für die in Frage kommende Landwirtschaftszählung sind das Landwirtschaftszählungsgesetz 1979 vom 5. Mai 1978 (BGBl. I S. 197) und das Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz) vom 3. September 1953 (BGBl. I S. 13/14).

Die nach dem Landwirtschaftszählungsgesetz geforderten Angaben betreffen alle wesentlichen und auch steuerlich bedeutsamen Bereiche der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe.

So werden unter anderem erhoben:

1. Merkmale zur Kennzeichnung des Betriebes, Besitzverhältnisse, Buchführung, Erwerbs- und Unterhaltsquellen,

2. Betriebsflächen und deren Nutzung,

3. Arbeitskräfte,

4. Verwertung des Erntegutes, Absatzwege und vertragliche Bindungen bei der Erzeugung und beim Absatz.

In dem genannten Gesetz werden zum Schutze der erhobenen Daten strenge Regelungen getroffen. So ist in § 12 Abs. 1 bestimmt, daß Einzelangaben an die für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden und den von ihnen nach § 12 des Bundesstatistikgesetzes bestimmten Stellen nur ohne Nennung des Namens und der Anschrift des Auskunftspflichtigen zulässig sind.

Schließlich wird ausdrücklich eine Weiterleitung oder Auswertung zu steuerlichen Zwecken ausgeschlossen. Eine vergleichbare Regelung allgemeiner Art findet sich in § 12 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes.

Diesen Regelungen entspricht der vom Petenten angeführte Hinweis auf den Erhebungsbogen.

Es kann schon fraglich erscheinen, ob es mit den besonderen Geheimhaltungsbestimmungen des Landwirtschaftszählungsgesetzes und des Bundesstatistikgesetzes vereinbar ist, die Finanz- und Steuerabteilungen einer Kommunalverwaltung an statistischen Er-

hebungen zu beteiligen. Auch dann nämlich, wenn die erhobenen Daten nicht zu steuerlichen Zwecken weitergeleitet werden, ist eine Gefährdung in dieser Richtung nicht auszuschließen.

Sinn der genannten Bestimmungen ist es aber, dem Auskunftspflichtigen im Interesse der Erzielung exakter statistischer Angaben die Befürchtung zu nehmen, seine Daten würden an Finanzverwaltungen im weitesten Sinne weitergeleitet.

In diesem Sinne ist eine einschlägige Regelung des Musterverwaltungsgliederungsplanes für die Verbandsgemeindeverwaltungen in Rheinland-Pfalz zu verstehen, der gemeinsam vom Ministerium des Innern und vom Gemeindetag Rheinland-Pfalz im Jahre 1971 herausgegeben worden ist (MinBl. Sp. 255).

Nach diesem Plan soll die Abt. 1 (Zentralverwaltung) für die Durchführung der eigenen und der Auftragsstatistiken zuständig sein.

Dieser Verwaltungsgliederungsplan ist jedoch für die Verbandsgemeindeverwaltungen im Rechtssinne nicht verbindlich. Abweichungen, wie im vorliegenden Falle, beruhen nicht selten darauf, daß gerade bei verhältnismäßig kleinen Behörden die organisatorische Gliederung der Verwaltung und die Zuweisung der Aufgaben auf die Mitarbeiter von der Qualifikation des vorhandenen Personals abhängig sein kann. Oftmals sieht sich der Behördenleiter aufgrund der gegebenen örtlichen Personalsituation aus seiner Verantwortung heraus genötigt, für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben vom Musterverwaltungsgliederungsplan abweichende Aufgabenzuweisungen vorzunehmen.

Abgesehen von der Frage einer möglichen Anwendung des Landesdatenschutzgesetzes, die nach den erkennbaren sachlichen Gegebenheiten hier wohl zu verneinen sein dürfte, bat die Datenschutzkommission im Rahmen ihrer Aufgabenstellung nach § 17 Abs. 1 LDatG um eine anderweitige Zuordnung der Aufgabe „Statistik" auch bei der in Frage kommenden Verbandsgemeindeverwaltung.

Nachdem die zuständigen Stellen einschließlich des Ministeriums des Innern und für Sport mit der Angelegenheit befaßt waren, ist eine entsprechende Zuweisung an die Zentralverwaltung der Verbandsgemeindeverwaltung gemäß dem Musterverwaltungsgliederungsplan nunmehr erfolgt.

Den Belangen des Datenschutzes konnte damit im Einvernehmen aller Beteiligten Rechnung getragen werden.

9. Öffentlichkeitsarbeit

Die Tätigkeiten der Datenschutzkommission dürfen sich nicht in der Wahrnehmung ihrer Überwachungs- und Beratungsfunktion erschöpfen. Ebenso wichtig ist es, das Engagement des Bürgers für den Datenschutz zu fordern und auf diese Weise dafür zu sorgen, daß die Behörden bei ihren Aktivitäten mit einer höheren Sensibilisierung der Bürger für Fragen des Persönlichkeitsschutzes zu rechnen haben.

Dabei kann es selbstverständlich nicht darum gehen, das Vertrauen der Bürger in die Rechtmäßigkeit behördlichen Handelns zu erschüttern. Es geht allein darum, die Öffentlichkeit zu informieren über die Notwendigkeit der Informationsverarbeitung, über ihre Risiken und über die Grenzen, die durch die Persönlichkeitsrechte der Bürger gezogen sind.

Die Datenschutzkommission hat dies im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Mittel getan. Sie hat in Gemeinschaftsarbeit mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und den Datenschutzinstitutionen für den öffentlichen und den privaten Bereich der übrigen Bundesländer eine Broschüre mit dem Titel „Der Bürger und seine Daten" herausgebracht. Diese sogenannte Transparenzbroschüre ist der Versuch einer Bestandsaufnahme der Datenspeicherungen und Informationswege ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Obwohl die Datenschutzkommission mehrere Tausend Exemplare weitergegeben hat, ist die Nachfrage noch immer sehr groß.

Die Datenschutzkommission hat ferner ein Faltblatt herausgegeben, das in allgemeinverständlicher Sprache und übersichtlicher Form über die Zielsetzung des Landesdatenschutzgesetzes informiert und die wesentlichen Schutzbestimmungen erläutert. Ferner werden die für den Datenschutz im öffentlichen und im privaten Bereich bestehenden Datenschutzinstitutionen vorgestellt. Dieses Faltblatt wurde in einer Auflage von 40 000 Exemplaren hergestellt und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Mitglieder und Mitarbeiter der Datenschutzkommission und des für den Datenschutz zuständigen Referats des Ministeriums des Innern und für Sport informieren in Fortbildungsveranstaltungen für den öffentlichen Dienst und in Vertragsveranstaltungen der Volkshochschulen über Probleme des Datenschutzes.

Natürlich könnte auch im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere im Zusammenwirken mit den Massenmedien, noch manches getan werden, was zur Zeit noch mangels entsprechender personeller Ausstattung unterbleiben muß. Daß auch schon die bisherigen Initiativen von großem Nutzen sind, zeigt die Resonanz aus der Bevölkerung.

10. Schlußbemerkungen

Bei der Abfassung dieses siebten Tätigkeitsberichtes der Datenschutzkommission stand nicht das Bemühen im Vordergrund, eine systematische Arbeitsbeschreibung zu geben. Der Bericht will vielmehr Schwerpunkte darstellen und Probleme aufzeigen, an deren Lösung gearbeitet wird.

Die Anforderungen an den Datenschutz sind vielfältiger geworden, haben in quantitativer und qualitativer Hinsicht zugenommen. Dies hat dazu geführt, daß trotz einer geringen Verbesserung der personellen Ausstattung der Geschäftsstelle viele Aufgaben nicht in der wünschenswerten und erforderlichen Weise wahrgenommen werden können. Dies gilt im besonderen Maße für örtliche Kontrollen, die von den Datenschutzinstitutionen des Bundes und anderer Länder – wie die Tätigkeitsberichte zeigen – doch in weitaus stärkerem Maße durchgeführt werden.

Diese Entwicklung zwingt dazu, die personelle Ausstattung der Geschäftsstelle, zu überdenken. Ein funktionierender Datenschutz hängt nicht nur ab vom Engagement der Kommission, die als Kollegialorgan lediglich die Stellung des Datenschutzbeauftragten einnimmt, sondern auch von Mitarbeitern in der erforderlichen Zahl, die den Vollzug des Gesetzes in der täglichen Arbeit sicherstellen. Die Datenschutzkommission hält es für geboten, auch dies im Rahmen des Tätigkeitsberichts deutlich zum Ausdruck zu bringen.

Abg. Dr. Walter Schmitt (Vorsitzender)
Abg. Rudolf Albert Scharping
Abg. Dr. Werner Danz
Dr. Klaus-Dieter Uelhoff,
Staatssekretär
Walter P. Becker, Direktor beim Landtag
Rheinland-Pfalz