LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
10. Wahlperiode

Drucksache 10/270
26. 10. 1983

Unterrichtung

durch die Datenschutzkommission

Neunter Tätigkeitsbericht nach § 21 des Landesdatenschutzgesetzes – LDatG –

Inhaltsübersicht

1. **Vorbemerkungen**
1.1 Änderung des Landesdatenschutzgesetzes im Berichtszeitraum

2. **Datenschutz im Meldewesen**
2.1 Allgemeines
2.2 Empfehlungen der Datenschutzkommission (DSK) im Gesetzgebungsverfahren
2.3 Die Übernahme des neuen Melderechts in die Verwaltungspraxis
2.4 Fragen der Gesetzesauslegung
2.4.1 Angaben über die rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft im Meldeverfahren
2.4.2 Zulässigkeit meldebehördlicher Umfragen zur Feststellung des Hauptwohnsitzbegriffs
2.5 Keine Überprüfung von Hotelmeldescheinen
2.6 Sperrvermerke im Melderegister

3. **Datenschutz im Sicherheitsbereich**
3.1 Allgemeine Überlegungen
3.2 Überprüfung des Landeskriminalamtes – Staatsschutz –
3.3 Fortentwicklung INPOL – Dateienrichtlinien für die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz –
3.4 Erfassung von Zigeunernamen im INPOL-System
3.5 Anhörverfahren nach dem Gaststättengesetz
3.6 Punkerdateien
3.7 Datei über Homosexuelle
3.8 POLDOK – Praxis und Diskussion –
3.9 Rechnerunterstütztes Einsatzleit-, Informations- und Auskunftssystem für die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz – ELIAS –
3.10 Privates Fotografieren durch Polizeibeamte im Zusammenhang mit Einsätzen
3.11 Teleüberwachung auf öffentlichen Straßen und Plätzen
3.12 Überprüfung der Verfassungsschutzbehörde des Landes
3.13 Keine Registrierung von Auskunftsersuchen und Bürgereingaben

4. **Einführung fälschungssicherer Personalausweise**

5. **Datenschutz bei Wahlen**
5.1 Wählerverzeichnis
5.2 Handel mit Wählerlisten
5.3 Erfassung der wahlberechtigten italienischen Staatsbürger zur Vorbereitung der Wahlen zum Europäischen Parlament 1984

6. **Neue Medien, Bildschirmtext**

7. **Datenschutz im Bereich der Statistik**
7.1 Fremdenverkehrsstatistik
7.2 Volkszählung '83

Druck: Landtag Rheinland-Pfalz, 7. November 1983

8. Datenschutz im Bereich der Justizverwaltung
8.1 Austausch von Ehrengerichtsentscheidungen unter den Generalstaatsanwälten
8.2 Zentralnamenkartei der Staatsanwaltschaft
8.3 Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen
8.4 Praxis bei der Prozeßkostenhilfe
8.5 Mitteilungen in Zivilsachen – insbesondere bei Räumungsklagen
8.6 Mitteilung der Punktebewertung durch Gerichte und Bußgeldstellen

9. Archivgesetz

10. Datenschutz im Bereich der Sozialleistungsträger
10.1 Einzelne Rechtsfragen aus der Anwendung des Sozialgesetzbuchs
10.1.1 Anwendungsbereich des SGB
10.1.2 Aktenweitergabe
10.1.3 Informationen von Ortsgemeinden über Sozialhilfeangelegenheiten
10.1.4 Sozialdatenschutz bei den Kreis- und Stadtrechtsausschüssen
10.1.5 Datenschutz bei der Überweisung von Sozialhilfeleistungen
10.2 Gewährung von Sozialleistungen ohne Kenntnis der Betroffenen
10.3 Datenerhebung und -übermittlung im Zusammenhang mit der Durchführung des novellierten Bundeskindergeldgesetzes
10.4 Offenbarung von Sozialdaten an den Internationalen Suchdienst Arolsen
10.5 Datenabgleich bei Leistungen nach dem BAföG

11. Datenschutz im Gesundheitswesen
11.1 Datenschutz in der Gesundheitsverwaltung
11.2 Gesundheitsdaten in Personalakten
11.3 Datenschutz im Bereich der medizinischen Forschung
11.4 Krebsregistergesetz
11.5 Hinweise auf das Vorliegen von Suchtkrankheiten in Rundschreiben der Kassenärztlichen Vereinigungen
11.6 Einsichtnahme in Patientenkarteien durch Beamte der Gewerbeaufsichtsverwaltung
11.7 Leichenschauscheine

12. Datensicherung
12.1 Datenschutz in den Räumen des Einwohnermeldeamtes und der Ausländerbehörde eines Polizeipräsidiums
12.2 Anwendung von Datensicherungsprogrammen
12.3 Autonome Datenverarbeitungsverfahren bei Verbandsgemeinden
12.4 Transportkontrolle; Postversand von Magnetbändern

13. Datenschutz in sonstigen Bereichen
13.1 Datenschutzrechtliche Einordnung des Technischen Überwachungsvereins (TÜV)
13.2 Allgemeine Verwaltungsvorschriften für Anzeigen nach den §§ 14 und 55 c der Gewerbeordnung
13.3 Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen
13.4 Erteilung von Auszügen aus dem Liegenschaftskataster
13.5 Datenübermittlung von Arbeitgebern zur Erfüllung von Auskunftsansprüchen nach § 1605 BGB
13.6 Angabe unzutreffender rechtlicher Grundlagen bei Datenanforderungen

14. Schlußbemerkungen

Anlage 1 – Auszug aus einer öffentlichen Erklärung der DSK zur Volkszählung '83
Anlage 2 – Auszug aus dem Schriftsatz der DSK an das Bundesverfassungsgericht

1. Vorbemerkungen

Gemäß § 21 des Landesdatenschutzgesetzes (LDatG) legt die DSK ihren 9. Tätigkeitsbericht vor, der aufgrund einer Gesetzesänderung erstmals einen Berichtszeitraum von zwei Jahren – von Oktober 1981 bis September 1983 – umfaßt.

In dieser Zeit hat sich die elektronische Datenverarbeitung sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht weiterentwickelt. Das staatsvertraglich geregelte Bildschirmtext-Verfahren stellt den ersten Schritt zu einem offenen – d. h. jedermann zugänglichen – Datenfernverarbeitungssystem dar. Die damit vorgezeichnete umfassende Automation weiter Lebensbereiche wird verstärkt durch die Verlagerung der Automation von Großrechenanlagen zu arbeitsplatzbezogenen, dezentralen Verarbeitungssystemen. Diese Entwicklung vollzieht sich nicht nur in der privaten Wirtschaft. Auch Staat und Kommunen machen in zunehmendem Maße von den neuen Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung Gebrauch. Maschinell lesbare Identifikationspapiere und der Ausbau der kriminal- und schutzpolizeilichen Informationsverarbeitungssysteme sind in diesem Zusammenhang ebenso zu nennen wie z. B. der verstärkte Einsatz von Kleincomputern im Bereich der Schulverwaltung.

Mit der fortschreitenden Automatisierung seiner Tätigkeit trägt der Staat der Vielfalt seiner Aufgaben und den Erwartungen, die an eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung geknüpft sind, Rechnung. Viele Staatsaufgaben können heute wirksam und rationell nur noch mit Hilfe der modernen Automationstechniken bewältigt werden. Im Rahmen der Diskussion über die datenschutzrechtliche Problematik dieser Entwicklung darf daher das legitime Interesse der Bürger an einer effektiven und kostensparenden Verwaltung nicht übersehen werden. Wie die Wirtschaft ist auch die öffentliche Verwaltung gehalten, sich im Interesse einer wirksamen Aufgabenerfüllung der zur Verfügung stehenden Automationstechniken zu bedienen.

Gleichwohl dürfen die Gefahren, die mit dem Fortschreiten der Technisierung staatlicher Tätigkeit verbunden sind, nicht übersehen werden. Elektronische Datenspeicherung, schnelle Datenübermittlung und unbegrenzte Datenverknüpfung ermöglichen eine umfassende Registrierung und Kontrolle der Bürger. Zwischen zulässiger Datenverarbeitung und unzulässiger Persönlichkeitsregistrierung besteht also – wie die aus dem Jahre 1969 stammende sogenannte Mikrozensusentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zeigt – nur ein schmaler Grat.

Angesichts der im Rahmen der Volkszählungsdiskussion zutage getretenen Befürchtungen in Teilen der Bevölkerung gehört in diesen Bericht auch folgende Feststellung:

Der Schutz der Integrität des Einzelnen „in geistig-seelischer Hinsicht" ist grundgesetzlich garantiert und daher nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts in erster Linie vom Gesetzgeber zu gewährleisten. Die DSK geht davon aus, daß der Gesetzgeber dieser Verpflichtung bei der datenschutzrechlich relevanten Gesetzgebung der Zukunft – d. h. insbesondere im Rahmen der Novellierung der Datenschutzgesetze, aber auch durch Erlaß eines Archivgesetzes, des Landespersonalausweisgesetzes und neuer Statistikgesetze – Rechnung tragen wird.

Das zunehmende Datenschutzbewußtsein der Bürger, wie es z. B. bei der Volkszählungsdiskussion zum Ausdruck kam, läßt zugleich ein erhebliches Informationsbedürfnis der Bürger erkennen. Dem ist – unter dem Stichwort „informierte Einwilligung" – nicht nur im Rahmen der einzelnen Datenverarbeitungsphasen, sondern bereits vor der Einführung neuer Technologien Rechnung zu tragen. Von einer umfassenden Unterrichtung und Aufklärung wird in entscheidendem Maße die Akzeptanz der neuen Technologien abhängig sein.

Die gewachsene Datenschutzsensibilität der Bürger hat sich allerdings – wie aktuelle Beispiele belegen – auch als anfällig für überzogene Erwartungen und Forderungen erwiesen. Daher erscheint der Hinweis angebracht, daß der Datenschutz ebensowenig wie andere verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter im System der Grundrechte ein absolutes Primat genießt.

Datenschutz steht als Persönlichkeitsschutz im Spannungsverhältnis zu anderen Grundrechtspositionen und Verfassungsprinzipien. Er bedeutet daher auch Interessenausgleich und Verpflichtung zur „praktischen Konkordanz", wie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat. Allen im Einzelfall berührten Rechtspositionen ist daher zu einer optimalen Wirksamkeit zu verhelfen.

Die Verwirklichung dieses Konkordanzgebotes war Maßstab und Ziel der Tätigkeit der DSK.

Einige Schwerpunkte der Datenschutzarbeit sollen beispielhaft schon an dieser Stelle genannt werden:

- In das im Dezember 1982 verabschiedete neue Landesmeldegesetz wurden auf Anregung der DSK verschiedene Regelungen aufgenommen, die über die datenschutzrechtlichen Mindestanforderungen des Melderechtsrahmengesetzes hinausgehen.

- Für die geplante Durchführung der inzwischen vom Bundesverfassungsgericht ausgesetzten Volkszählung wurden nach Abstimmung mit der Landesregierung Verfahrensregelungen erarbeitet mit dem Ziel, ein Höchstmaß an Datenschutz sicherzustellen.

- Bei dem jetzt anlaufenden Versuch mit Breitbandkabel ist die DSK in der wissenschaftlichen Begleitkommission vertreten. Dies gewährleistet eine rechtzeitige Information über die Versuchsergebnisse und die Artikulierung der unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes zu erhebenden Forderungen. Dadurch ist gewährleistet, daß die datenschutzrechtlichen Belange bereits während der Versuchsphase berücksichtigt werden können.

- Im Breitbandkabelgesetz konnten auf Anregung der DSK wichtige Datenschutzregelungen getroffen werden.

- Die bei Verabschiedung des Polizeiverwaltungsgesetzes von der Landesregierung zugesagten Dateienstatuten für die Polizei sind in der Berichtszeit erlassen worden. Damit wird die Verrechtlichung der polizeilichen Datenverarbeitung im Lande weiterentwickelt.

- Bei Anwendung des polizeilichen Hinweis- und Spurendokumentationssystems POLDOK wird jeder einzelne Anwendungsfall der DSK gemeldet und dort mit Vertretern des Innenministeriums besprochen. So wird in Rheinland-Pfalz bei Anwendung dieses Systems ein möglichst wirksamer Schutz der Persönlichkeitsrechte herbeigeführt.

- Auf Initiative der DSK konnte in Rheinland-Pfalz eine grundlegende Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften über die Führung von Personalakten, insbesondere im Hinblick auf die Behandlung medizinischer Daten der Bediensteten, in die Wege geleitet werden.

- Die Zentraldateien der Staatsanwaltschaften, die in verschiedenen Ländern Gegenstand datenschutzrechtlicher Überlegungen und Forderungen sind, wurden in Rheinland-Pfalz in reine Interndateien umgewandelt, die außer dem Namen der Betroffenen nur noch die jeweils zugehörigen Aktenzeichen enthalten.

- Im Bereich des Sozialdatenschutzes hat die DSK mit mehreren Stellungnahmen zur praxisgerechten Lösung von Rechtsfragen bei der Anwendung des Sozialgesetzbuchs beigetragen. Hervorzuheben ist die Mitarbeit an einem Runderlaß zum Vollzug des § 35 SGB I und des Zweiten Kapitels des SGB X – Verwaltungsverfahren – vom 29. Oktober 1981, MinBl. S. 801.

1.1 Änderung des Landesdatenschutzgesetzes im Berichtszeitraum

Das Landesdatenschutzgesetz wurde im Berichtszeitraum geändert durch das Landesgesetz zur Aufhebung und Änderung von Berichtspflichten gegenüber dem Landtag und zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes vom 14. Mai 1982 (GVBl. S. 129).

a) Aufgrund einer Änderung des § 2 Abs. 4 entfällt die Berichtspflicht der Datenschutzbeauftragten öffentlich-rechtlicher Wettbewerbsunternehmen gegenüber der DSK. Die Änderung, die auf eine Anregung der DSK zurückgeht, lag im Rahmen der Zielsetzung des Änderungsgesetzes. Auch die Datenschutzgesetze anderer Bundesländer sehen keine derartige Berichterstattung vor.

b) Die Berichtspflicht der DSK nach § 21 dient dem Landtag als ein Instrument zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle im Sinne einer Erfolgskontrolle der von ihm beschlossenen oder initiierten Maßnahmen. Es steht außer Frage, daß der Tätigkeitsbericht der DSK in dieser Funktion erhalten bleiben muß. Zugleich muß freilich berücksichtigt werden, daß die Berichtsabfassung für die DSK und ihre Mitarbeiter eine starke arbeitsmäßige Belastung darstellt. Die für die Erstellung des Berichts erforderliche Arbeitsleistung reduziert die Möglichkeit zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben.

   Die DSK begrüßt es daher, daß durch die Initiative des Landtags der Berichtszeitraum auf zwei Jahre ausgedehnt wurde. Die Möglichkeit des Landtags, jederzeit eine Berichterstattung zu verlangen, bleibt dadurch unberührt.

c) Die Änderung in § 24 bezieht sich auf den – auch der DSK vorzulegenden – Bericht des Datenschutzbeauftragten des Zweiten Deutschen Fernsehens gegenüber dem Verwaltungsrat. Auch in diesem Falle erfolgte eine Erweiterung

des Berichtszeitraums von einem auf zwei Jahre in Übereinstimmung mit den Intentionen des Gesetzgebers hinsichtlich des Berichts der DSK.

d) Durch die Neufassung des § 29 Abs. 7 wurde schließlich die Möglichkeit geschaffen, daß es hinsichtlich der Übermittlung personenbezogener Daten durch Weitergabe der Meldescheine bis zum Inkrafttreten des neuen Landesmeldegesetzes bei dem bisherigen Verfahren der Meldebehörden bleibt. Diese Änderung schließt an die – am 31. Dezember 1981 ausgelaufene – melderechtliche Übergangsvorschrift nach § 29 Abs. 7 LDatG in seiner bisherigen Fassung an. Da mit der Verabschiedung des neuen Landesmeldegesetzes aufgrund der eingebrachten Gesetzentwürfe zu rechnen war, erschien es zweckmäßig, eine vorübergehende Änderung der Rechtslage und des Verwaltungsverfahrens vor Inkrafttreten eines neuen Landesmeldegesetzes zu vermeiden.

2. Datenschutz im Meldewesen

2.1 Allgemeines

Das „Einwohnerinformationssystem", abgekürzt EWOIS, ist das Ergebnis einer Entwicklung, deren Anfänge nunmehr fast 15 Jahre zurückliegen. EWOIS bildet die funktionale Grundlage für die Automatisierung des Einwohnermeldewesens und der damit zusammenhängenden einwohnerbezogenen Aufgaben. Kernbestandteile dieses Systems sind eine Einwohnerdatenbank und ein zentral gesteuertes, flächendeckendes Datenkommunikationsnetz.

Insoweit entspricht EWOIS der Zielsetzung des Meldegesetzes aus dem Jahre 1958, die darauf gerichtet war, das Meldewesen aus seiner ursprünglich rein polizeilichen Aufgabenstellung zu lösen und das Melderegister zu einer Informationsquelle über personenbezogene Daten für die Erledigung vielfältiger kommunaler und staatlicher Aufgaben zu entwickeln.

Da das damalige Meldegesetz keine datenschutzrechtlichen Regelungen vorsah, stand bei der Einrichtung des EWOIS die Verwaltungsrationalisierung im Vordergrund. Dies bedeutet indessen nicht, daß die technische Entwicklung, insbesondere im Bereich der Datensicherheit, ohne Einfluß geblieben wäre. Im Gegenteil: Die hard- und softwaremäßigen Sicherungen wurden stetig verbessert und der Zugriff auf die Datenbestände war von Anfang an an dem Prinzip der Erforderlichkeit orientiert.

Parallel zum Aufbau von EWOIS verlief die Datenschutzdiskussion, die in Rheinland-Pfalz bereits im Jahre 1974 zur Verabschiedung eines Landesdatenschutzgesetzes führte.

Dieses Gesetz enthielt noch keine bereichsspezifischen Regelungen für das Meldewesen; seinen allgemeinen Speicherungs- und Übermittlungsregelungen waren jedoch brauchbare Anhaltspunkte für die Lösung von Einzelproblemen zu entnehmen, die von Anfang an die Arbeit des Ausschusses für Datenschutz und später der DSK ganz wesentlich bestimmten.

Einen vorläufigen Abschluß der gesetzgeberischen Maßnahmen im Lande bildeten die melderechtlichen Übergangsbestimmungen in § 29 des novellierten LDatG von 1978, die, dies wird schon in der Überschrift deutlich, für den wichtigen Bereich der Übermittlung von Daten aus dem Melderegister an Private sowie für die Sperrung einen Vorgriff auf die dringend erwartete umfassende Neuordnung des Meldewesens darstellten.

Die Entwicklung auf der Bundesebene war gekennzeichnet durch das wiederholte Scheitern eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG), zuletzt aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken des Rechtsausschusses des 7. Deutschen Bundestages gegen die Einführung eines Personenkennzeichens. Der Vorgang macht trotz unterschiedlicher Würdigung der Motive und Folgen deutlich, daß der Rationalisierung des Verwaltungshandelns durch die Rechtsordnung Schranken gesetzt sind. Es liegt in der Konsequenz dieser Entwicklung, daß schließlich zum Ende der 8. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ein Melderechtsrahmengesetz verabschiedet wurde, das nicht in allen, wohl aber doch in wesentlichen Punkten den Forderungen des Datenschutzes Rechnung trägt.

Das MRRG steht unter dem Primat des bereichsspezifischen, einheitlichen Datenschutzes, der bis dahin oft nur in Verwaltungsvorschriften der Länder, zum Teil auch in Gesetzesnovellierungen unterschiedliche Regelungen fand.

Die DSK sah von Anfang an aufgrund des damit gegebenen rechtlichen Rahmens die Notwendigkeit zur Abwendung von der multifunktionalen Aufgabenstellung des EWOIS; denn die gesetzlichen Aufgaben der Meldebehörden wurden durch § 1 Abs. 1 MRRG auf die Identitäts- und Wohnungsfeststellung beschränkt. Die DSK ging davon aus, daß weitere Aufgaben nur insoweit übertragen werden können, als sie hierzu in einem unmittelbaren Sachzusammenhang stehen. Wie auch in anderen Bundesländern konnten Meinungsverschiedenheiten mit der Landesregierung hinsichtlich dieses Grundverständnisses des MRRG nicht vollständig ausgeräumt werden.

Die DSK hat bereits im Anhörverfahren zum Referentenentwurf Empfehlungen ausgesprochen, die in der Regierungsvorlage an den Landtag weitgehend berücksichtigt wurden.

Noch stärker als der Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 9/2223 – ließ ein von den Fraktionen der SPD und F.D.P wenige Wochen zuvor eingebrachter Entwurf eines Meldegesetzes – Drucksache 9/2182 – das Bemühen erkennen, den für ergänzende Datenschutzregelungen der Länder verbliebenen Raum zu nutzen. Zu beiden Gesetzentwürfen hat die DSK eingehend Stellung genommen und ihre Auffasung in einem Anhörverfahren vor dem zuständigen Landtagsausschuß vorgetragen.

2.2 Empfehlungen der DSK im Gesetzgebungsverfahren

Die Mehrzahl der von der DSK im Zusammenhang mit der Neufassung des Landesmeldegesetzes (MG) abgegebenen Empfehlungen sind berücksichtigt worden. In einzelnen wichtigen Punkten ist der Gesetzgeber den Anregungen der DSK dagegen nicht gefolgt.

Hierzu zählt beispielsweise der Datenkatalog des § 3 Abs. 2 MG. Zwar wurde er gegenüber der ursprünglichen Fassung des Referentenentwurfs erheblich reduziert, gleichwohl sind nicht alle Bedenken der DSK, die sich insbesondere gegen die Speicherung der Seriennummer des Personalausweises und Passes sowie gegen die Speicherung eines Merkmals über die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Haushalt im Sinne des Abfallbeseitigungsrechts richteten, ausgeräumt worden.

Ähnliches gilt für das Ordnungsmerkmal, dessen Übermittlung an Behörden und sonstige öffentliche Stellen und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften unter der Voraussetzung zugelassen wurde, daß auch die Übermittlung der im Ordnungsmerkmal enthaltenen personenbezogenen Daten zulässig ist. Unbestreitbar ist das Ordnungsmerkmal als Identifizierungsschlüssel und Suchkriterium für Datensätze im Melderegister nützlich – wenn auch nicht unentbehrlich – und, soweit es nur eine interne Ordnungsfunktion erfüllt, wohl rechtlich auch nicht angreifbar. Bedenken setzen indessen ein, wenn auch die Weitergabe zugelassen wird. Mit der Übermittlung verliert das Ordnungsmerkmal im Grundsatz seine eingeschränkte Zweckbestimmung als Hilfsmittel der internen Datenorganisation. Sicherlich stellt die auf den öffentlichen Bereich begrenzte Übermittlungsregelung im Meldegesetz noch keinen verfassungsrechtlich bedenklichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Bürger dar. Dennoch hätte die DSK eine Beschränkung der Übermittlung auf das Rückmeldeverfahren für ausreichend gehalten.

Aufgrund der bei örtlichen Feststellungen gewonnenen Erfahrungen setzte sich die DSK dafür ein, die Mitwirkung des Wohnungsgebers bei der Anmeldung oder Abmeldung auf ein Einsichtsrecht in die amtliche Meldebestätigung zu beschränken. Schon in der Vergangenheit wurden die Vorschriften über die Nebenmeldepflicht in der Praxis unterschiedlich gehandhabt. Auf die Unterschriftsleistung durch den Wohnungsgeber wurde überwiegend verzichtet, weil der Nachweis der Unterschriftsleistung ein nochmaliges Erscheinen des Meldepflichtigen bei der Meldebehörde erfordert hätte. Die durch das neue Meldegesetz geschaffene Rechtslage läßt für eine Fortsetzung dieser Praxis keinen Raum.

Die DSK begrüßt, daß auf ihre Empfehlung hin eine Nutzungsbeschränkung für archivierte Meldedaten dergestalt vorgenommen wurde, daß die Daten für eine Zeitdauer von 50 Jahren grundsätzlich nicht mehr verarbeitet oder sonst genutzt werden dürfen, es sei denn, daß dies zu wissenschaftlichen Zwecken, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot, zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung bestimmter Behörden oder für Wahl- oder Abstimmungszwecke unerläßlich ist oder der Betroffene vorher schriftlich zugestimmt hat.

Im übrigen wies die DSK darauf hin, daß das Problem der Übernahme und Verwaltung von Daten durch Archive in einem Meldegesetz nicht vollständig und abschließend geregelt werden kann. Hierfür bedarf es eines Archivgesetzes, das von der Datenschutzinstitutionen auch aus anderen Gründen nachdrücklich gefordert wird.

Einen Schwerpunkt der Mitarbeit im Gesetzgebungsverfahren bildeten die Empfehlungen der DSK hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen für regelmäßige Datenübermittlungen im sog. On-line-Verfahren. Diese Form der Datenübermittlung begründet deshalb eine besondere Gefahr des Datenmißbrauchs, weil beim Zugriff über einen solchen Anschluß die grundsätzlich von der speichernden Stelle vorzunehmende Erforderlichkeitsprüfung entfällt.
Die DSK hat daher gefordert, die Einrichtung von sog. On-line-Anschlüssen an zusätzliche materielle Voraussetzungen zu binden, wie sie von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten und der DSK formuliert wurden:

1. Die zum Abruf bereitgehaltenen Daten müssen ihrer Art nach für den Empfänger erforderlich sein.

2. Das Bereithalten der Daten zum sofortigen Abruf durch den Empfänger muß unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen und der Aufgabe der beteiligten Stellen angemessen sein.

Der Gesetzgeber ist diesen Empfehlungen der DSK gefolgt.

2.3 Die Übernahme des neuen Melderechts in die Verwaltungspraxis

Das Meldegesetz vom 22. Dezember 1982 (GVBl. S. 463, BS 210-20) tritt mit seinen wesentlichen Vorschriften am 1. November 1983 in Kraft. Die verhältnismäßig kurze Anpassungsfrist zwingt die Verwaltung zu raschem Handeln bei der Übernahme der neuen rechtlichen Regeln in die Verwaltungspraxis. Der Landesregierung ist zu danken, daß sie einem Vertreter der DSK die beratende Mitarbeit in den zu verschiedenen Problembereichen gebildeten Arbeitsgruppen ermöglicht. Schwerpunkte sind die Übermittlungsverordnung und der Melderegisterdatensatz.

2.4 Fragen der Gesetzesauslegung

Zu Fragen der Gesetzesauslegung hat sich die DSK bisher in zwei Fällen geäußert, die nachfolgend dargestellt sind.

2.4.1 Angaben über die rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft im Meldeverfahren

In dem vom Innenminister gem. § 17 Abs. 6 MG zu bestimmenden Muster des Anmeldescheines war vorgesehen, die anmeldepflichtigen Einwohner des Landes nach ihrer Zugehörigkeit zur Evangelischen Kirche, zur Römisch-katholischen Kirche oder zu sonstigen, konkret anzugebenden Religionsgesellschaften zu fragen. Gem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 Abs. 3 Satz 2 WRV ist die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer rechtlichen Religionsgesellschaft jedoch nur dann zulässig, wenn davon Rechte oder Pflichten abhängig sind oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert. Diese Einschränkung der negativen Bekenntnisfreiheit betrifft die Mitglieder aller Religionsgesellschaften. Bereits während der Geltung der Weimarer Reichsverfassung ging man davon aus, daß der Begriff Religionsgesellschaft alle Angehörige eines und desselben Glaubensbekenntnisses umfasse, ohne daß es auf eine bestimmte rechtliche Struktur des Verbandes ankomme. An dieser rechtlichen Beurteilung hat sich durch die Inkorporation der Art. 136 ff. WRV in das Grundgesetz nichts geändert. Sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, gelten die staatskirchenrechtlichen Verfassungsnormen der Art. 136 ff. WRV daher sowohl für öffentlich-rechtliche sowie für privatrechtliche Religionsgesellschaften und deren Mitglieder.

Die DSK ist der Auffassung, daß diese Voraussetzungen im Meldeverfahren nur hinsichtlich der Mitglieder der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften vorliegen. Dagegen erscheint die konkrete Angabe der Mitgliedschaft in einer privatrechtlichen Religionsgesellschaft verfassungsrechtlich bedenklich. Dieser Auffassung liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu den Pflichten, die im Sinne des Art. 136 Abs. 3 WRV von der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft abhängen und daher zur Frage nach der Mitgliedschaft berechtigen, gehört nach allgemeiner Auffassung die Kirchensteuerpflicht. Gem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV und dem Landesgesetz über die Steuern der Kirchen, Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgesellschaften (KiStG) vom 24. Februar 1971 (GVBl. S. 59) sind zwar alle öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften zur Erhebung von Kirchensteuern berechtigt, doch haben von dieser Privilegierung außer der Römisch-katholischen und der Evangelischen Kirche nur wenige sonstige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften Gebrauch gemacht. Hinzu kommt, daß die kirchensteuererhebenden kleinen Religionsgesellschaften die Kirchensteuern nur zum Teil gem. § 19 i. V. m. § 14 ff. KiStG von den Finanzbehörden oder Gemeinden verwalten lassen. Soweit ersichtlich, sind dies in Rheinland-Pfalz im wesentlichen nur das Bistum der Altkatholiken, die Jüdische Kultusgemeinde in Koblenz, die Freie Religionsgemeinschaft Mainz und die Freireligiöse Landesgemeinde Pfalz. Außer den Angehörigen der beiden Großkirchen dürfen daher nur die Mitglieder dieser genannten kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften im Meldeverfahren im Hinblick auf die Kirchensteuererhebungen nach ihrer Religionszugehörigkeit gefragt werden.

Die Befragung der Mitglieder der übrigen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften – zu nennen sind etwa die Evangelischen Freikirchen, die Russisch-orthodoxe Kirche, die Religionsgemeinschaften Deutscher Unitarier und die Gemeinschaft der Sieben-Tage-Adventisten – läßt sich im Sinne des Art. 136 Abs. 3 Satz 2 WRV mit dem Recht dieser Religionsgesellschaften begründen, von den Meldebehörden zur Erfüllung ihrer kulturellen, sozialen, karitativen und seelsorgerischen Aufgaben gem. § 32 MG bestimmte Daten ihrer Mitglieder anzufordern. Nach allgemeiner Auffassung vermögen nämlich nicht nur die Rechte und Pflichten von Mitgliedern, sondern auch die Rechte der Religionsgesellschaften selbst die melderechtliche Frage nach der Religionszugehörigkeit zu rechtfertigen.

Gegen die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer privatrechtlichen Religionsgesellschaft – etwa der Griechisch-katholischen Kirche, der Griechisch-orthodoxen Kirche, der Quäker, der Zeugen Jehovas, der Buddhisten, u. a. – bestehen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken. Da die Mitglieder dieser Religionsgesellschaften keiner Kirchensteuerpflicht unterliegen, ihre Religionsgesellschaften auch kein besonderes Informationsrecht gegenüber den Meldebehörden besit-

zen und auch keine sonstigen Rechte und Pflichten im Sinne des Art. 136 Abs. 3 Satz 2 WRV ersichtlich sind, kann ihre Befragung nur dann verfassungsrechtlich zulässig sein, wenn diese im Hinblick auf eine „gesetzlich angeordnete statistische Erhebung" erforderlich ist.

Als statistische Erhebung im Sinne des Art. 136 Abs. 3 Satz 2 WRV kann lediglich die sog. Wanderungsstatistik herangezogen werden, die gem. § 4 i. V. m. § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes vom 14. März 1980 (BGBl. S. 308 ff.), zuletzt geändert durch § 26 MRRG, erstellt wird.
Entsprechend diesen Bestimmungen wird für die Wanderungsstatistik mit Hilfe der Meldescheine u. a. auch „die rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft" erfaßt. Es bestehen jedoch Zweifel, ob die Mitgliedschaft in einer konkret zu benennenden privatrechtlichen Religionsgesellschaft im Sinne des Art. 136 Abs. 3 Satz 2 WRV für die Erstellung dieser Statistik erforderlich ist. Von Bedeutung ist nämlich, daß das Statistische Landesamt die privatrechtlichen Religionsgesellschaften weder in seiner Wanderungsstatistik ausweist noch in seinen an das Statistische Bundesamt übermittelten Tabellen aufführt, so daß die privatrechtlichen Religionsgesellschaften schließlich auch nicht in der vom Statistischen Bundesamt erstellten Wanderungsstatistik gesondert berücksichtigt werden. Diese Beschränkung der Landes- und Bundeswanderungsstatistiken auf öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften entspricht im übrigen auch ihrer wesentlichen Zweckbestimmung. Entsprechend der Begründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes dienen sie nämlich in erster Linie dazu, das Ergebnis der jeweils letzten Volkszählung fortzuschreiben.

Es darf deshalb in diesem Zusammenhang nicht außer Betracht bleiben, daß die nach § 2 Nr. 1 des Volkszählungsgesetzes 1983 vorgesehene Erfassung der Religionszugehörigkeit „auf die Feststellung der rechtlichen Zugehörigkeit zu einer der drei christlichen Kirchen (Römisch-katholische Kirche, Evangelische Kirche, Evangelische Freikirche), zur jüdischen Religionsgemeinschaft, zu einer anderen (ohne nähere Bezeichnung) oder zu keiner Religionsgesellschaft" beschränkt sein soll. Daher kann davon ausgegangen werden, daß auch im Rahmen der Volkszählung – die später mit Hilfe der Wanderungsstatistik weitergeschrieben werden soll – nicht nach der Mitgliedschaft in einer konkret zu benennenden privatrechtlichen Religionsgesellschaft gefragt werden wird.

Aufgrund dieser rechtlichen Überlegungen hat die DSK die Landesregierung gebeten, die Mitglieder privatrechtlicher Religionsgesellschaften im Meldeverfahren nur unter einer Sammelbezeichnung („sonstige Religionsgesellschaften") zu erfassen. Die Landesregierung hat diesen Überlegungen Rechnung getragen. Auf dem neuen Meldeschein wird der Meldepflichtige nur noch nach der Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen (bzw. zu keiner) Religionsgesellschaft gefragt.

2.4.2 Zulässigkeit meldebehördlicher Umfragen zur Feststellung des Hauptwohnsitzbegriffs

Die Aussetzung des Volkszählungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht hat zur Rechtsunsicherheit bei der Anwendung des § 43 MG geführt. Nach dieser Vorschrift soll die Umstellung der Melderegister auf den neuen objektivierten Hauptwohnsitzbegriff auf der Grundlage der Erhebungen der „Volkszählung '83" durchgeführt und bis zu diesem Zeitpunkt – abgesehen von neuen Meldevorgängen – die Fortschreibung der Melderegister hinsichtlich der Hauptwohnung ausgesetzt werden.

Der Auffassung, daß § 43 MG bereits wegen des Aussetzungsbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts obsolet geworden sei und daher einer meldebehördlichen Umfrage bei Einwohnern mit mehreren Wohnungen nicht mehr entgegenstehe, ist die DSK nicht gefolgt.

Die Änderung des einer Rechtsnorm zugrundeliegenden Sachverhaltes kann sich zwar auf deren Bestand auswirken. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist dies jedoch nur dann der Fall, wenn der Wandel der tatsächlichen Verhältnisse offensichtlich zu einem Wegfall des Regelungsgegenstandes und zur Funktionslosigkeit der Bestimmung selbst geführt hat.

Die DSK geht davon aus, daß diese Voraussetzungen hinsichtlich des § 43 MG nur dann vorliegen, wenn die zu erwartende Hauptsacheentscheidung des Bundesverfassungsgerichts dazu führt, daß die Volkszählung nicht, nur als Repräsentativerhebung oder lediglich unter Verzicht auf den in § 9 Abs. 1 Volkszählungsgesetz '83 geregelten Melderegisterabgleich durchgeführt werden kann. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann hiervon jedoch nicht ausgegangen werden. Der Bundesminister des Innern hat in seiner Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz vielmehr ausdrücklich betont, daß – eine entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unterstellt – die Volkszählung unverzüglich in der im Volkszählungsgesetz '83 vorgesehenen Form nachgeholt werden wird.

Die bloße Verschiebung der Volkszählung führt dagegen nicht ohne weiteres zum offensichtlichen Wegfall des Regelungsgrundes des § 43 MG. Die ratio dieser Bestimmung – innerhalb einer ihrem Übergangscharakter Rechnung tragenden Frist die Umstellung der Melderegister mit Hilfe der Volkszählungsdaten zu ermöglichen – wird durch eine kurzfristige Verzögerung in der Durchführung der Volkszählung nicht tangiert.
Die DSK geht daher davon aus, daß § 43 MG zum gegenwärtigen Zeitpunkt einer meldebehördlichen Umfrage bei den Einwohnern mit mehreren Wohnungen entgegensteht. Die DSK erwartet eine entsprechende Meinungsbildung im Bereich der Landesregierung.

2.5 Keine Überprüfung von Hotelmeldescheinen

Im Frühjahr dieses Jahres war in verschiedenen überregionalen Zeitungen von der Erfassung und Speicherung der Personalien von Hotelgästen durch die Verfassungsschutzbehörde eines anderen Bundeslandes die Rede. Die Meldungen hatten dort sogar zu einer parlamentarischen Initiative geführt.

Unverzüglich durchgeführte Feststellungen der DSK führten zu dem Ergebnis, daß in Rheinland-Palz seitens des Verfassungsschutzes weder Hotelmeldezettel angefordert und nach bestimmten Rasterkriterien ausgewertet worden sind, noch daß über einen größeren Zeitraum Personalien von Hotelgästen in mehreren Städten erfaßt oder gespeichert wurden.

Nur wenn bei konkretem nachrichtendienstlichen Verdacht im Einzelfall dies zur Klärung der Identität einer Person notwendig ist, wird Einblick in die bei der Polizei entsprechend der Regelung des § 27 Abs. 3 MG vorliegenden Meldescheine genommen.

Die DSK hat dieses Ergebnis mit Befriedigung zur Kenntnis genommen und betrachtet die mitgeteilte Verfahrensweise als zulässig im Sinne der datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

2.6 Sperrvermerke im Melderegister

Tatsachen, die geeignet sind, die Adoption eines Kindes und ihre Umstände aufzudecken, dürfen ohne Zustimmung des Annehmenden und des Kindes nicht offenbart oder ausgeforscht werden, es sei denn, daß besondere Gründe des öffentlichen Interesses dies erfordern (§ 1758 BGB). In einer Eingabe an die DSK wurde ein Verstoß gegen dieses Offenbarungs- und Ausforschungsverbot beanstandet, ohne daß indessen nachgewiesen werden konnte, welche Behörde hierfür verantwortlich war.

Die veranlaßten örtlichen Feststellungen ergaben, daß das Einwohnermeldeamt einer Verbandsgemeinde bei der Weitergabe der neuen Adresse eines adoptierten Kindes entgegen den Bestimmungen der Verwaltungsvorschriften zum Meldegesetz (alte Fassung) nicht auf den wegen der Adoption bestehenden Sperrvermerk im Melderegister hingewiesen hatte. Ob allerdings dieses Versäumnis die Ursache dafür war, daß die neue Anschrift des Kindes der leiblichen Mutter bekannt wurde, konnte nicht zweifelsfrei ermittelt werden. Der Übermittlungsempfänger, ein Versorgungsamt, erbrachte den Nachweis, daß die neue Anschrift im Schriftverkehr mit der leiblichen Mutter nicht offenbart wurde.

Da von dem Einwohnermeldeamt keinerlei Aufzeichnungen über weitere Übermittlungsempfänger geführt wurden – Anfragen werden urschriftlich erledigt – und von Nachforschungen bei der leiblichen Mutter insbesondere wegen des Fehlens einer gesetzlichen Ermächtigung abgesehen werden mußte, konnte der Vorgang nicht vollständig aufgeklärt werden.

Die Datenübermittlung ohne Hinweis auf den Sperrvermerk wurde von der DSK beanstandet.

Der Vorgang macht indessen auch deutlich, daß die Abfragemöglichkeiten für die an das automatisierte Einwohnermelderegister angeschlossenen Einwohnermeldeämter zu weitgehend sind. Im Rahmen der sog. Archivauskunft kann in bestimmten Fällen die aktuelle Anschrift eines adoptierten Kindes, das früher im Zuständigkeitsbereich eines rheinland-pfälzischen Einwohnermeldeamtes wohnhaft war, von jedem an das EWOIS angeschlossene Einwohnermeldeamt in Erfahrung gebracht werden. Es ist demzufolge nicht auszuschließen, daß die leibliche Mutter die neue Anschrift des Kindes aufgrund einer Auskunft erfahren hat, die von einem anderen als dem örtlich zuständigen Einwohnermeldeamt erteilt wurde.

Zwar wird das Vorliegen einer Auskunftssperre auf der Bildschirmanzeige kenntlich gemacht. Dies geschah jedoch in dem geschilderten Falle nur durch die Buchstaben „AS", die in der zusammenhängenden Darstellung mit den übrigen Einwohnerdaten übersehen wurden. Unterdessen ist das Landesrechenzentrum dazu übergagangen, der Auskunft als erste Zeile den mit höherer Leuchtkraft angezeigten Hinweis „Auskunftssperre" voranzustellen.

Diese technischen Verbesserungen lösen freilich nicht das Problem, daß der Zugriff auf Archivauskünfte in einem zu weitgehenden Umfange möglich ist. Die DSK hält eine Beschränkung für erforderlich, die nur dem Einwohnermeldeamt, in dessen Zuständigkeitsbereich die personenstandsrechtliche Änderung beurkundet wurde, den Zugriff ermöglicht. Im Blick auf die anstehende Neuordnung des Meldeverfahrens aufgrund des novellierten Meldegesetzes (Stichtag 1. November 1983) und den mit einer vorzeitigen Änderung verbundenen erheblichen Umstellungsaufwand hat sie indessen davon abgesehen, eine sofortige Verfahrensänderung zu fordern.

3. Datenschutz im Sicherheitsbereich

3.1 Allgemeine Überlegungen

In der jetzt zweijährigen Berichtszeit hat sich die Diskussion über den Datenschutz im Sicherheitsbereich bundesweit weiter zugespitzt. Die Auseinandersetzungen haben nicht nur zu der in verschiedenen Datenschutzberichten beklagten Klimaverschlechterung geführt sondern auch eine bedauerliche Polarisierung zur Folge gehabt. Wenigstens teilweise dürften diese Entwicklungen die Ursache dafür sein, daß heute in der Bundesrepublik im Sicherheitsbereich eine zunehmende Rechtszersplitterung im Datenschutz zu beobachten ist, die von der bekannten Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes von Baden-Württemberg auf der einen und von den datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Polizeigesetzes von Bremen auf der anderen Seite gekennzeichnet ist.

Die DSK hat schon in ihrem letzten Bericht (Tz. 2.1) darauf hingewiesen, daß bei einer Rechtsfortbildung des Datenschutzes im Sicherheitsbereich zwischen dem Freiraum des Einzelnen und dem Anspruch der Allgemeinheit auf Wahrung der öffentlichen Sicherheit sorgfältig abzuwägen ist.

So falsch es ist, „Sicherheit vor Datenschutz" gehen zu lassen, so wenig kann es mit der Verfassungsordnung übereinstimmen, dem Datenschutz als Ausfluß des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit grundsätzlich Vorrang vor dem Anspruch des Einzelnen auf Gewährleistung seiner Sicherheit einzuräumen.

Bei Berücksichtigung der dargestellten Grundsätze kann nach Auffassung der DSK auch bundesweit der Dialog zwischen Datenschutz und Sicherheitsbehörden so gestaltet werden, daß im wohlverstandenen Gesamtinteresse des Bürgers zufriedenstellende Ergebnisse erzielt werden.

3.2 Überprüfung des Landeskriminalamtes (LKA) – Staatsschutz –

Im ersten Jahr der Berichtszeit wurden diejenigen Teile des LKA überprüft, die Aufgaben des Staatsschutzes wahrnehmen. Die Überprüfung erfolgte im zeitlichen Zusammenhang mit vergleichbaren Tätigkeiten anderer Landesdatenschutzbeauftragter.

Der polizeiliche Staatsschutz ist derjenige Teil kriminalpolizeilicher Tätigkeit, der die vorbeugende und strafverfolgende Aufgabe der Polizei im Hinblick auf Straftaten mit politischem Hintergrund umfaßt.

Organisatorisch ist der polizeiliche Staatsschutz im LKA in zwei Abteilungen zusammengefaßt.

Da das Aufgabengebiet des polizeilichen Staatsschutzes von der Sache her starke Zusammenhänge mit der Tätigkeit anderer Sicherheitsorgane, wie Verfassungsschutzbehörden, Bundesnachrichtendienst und MAD aufweist, stellt sich regelmäßig die Frage der gegenseitigen arbeitsmäßigen Abgrenzung. Soweit hier Hilfen für die Praxis in Form von Verwaltungsvorschriften bestehen, bedürfen sie der Ergänzung im Hinblick auf die Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung. Zu fordern sind sowohl eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten als auch klare Richtlinien für die Tätigkeit der Beamten vor Ort.

Wie notwendig eine Klärung in diesem Sinne ist, ergibt sich u. a. aus der in den Dateienrichtlinien des Bundeskriminalamtes (BKA) gegebenen Möglichkeit zur Speicherung der Daten von Personen, bei denen es sich weder um Verdächtige noch um Beschuldigte handelt, bei denen aber „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß (erg.: die Speicherung) zur Aufklärung oder vorbeugenden Bekämpfung schwerwiegender Straftaten, zur Ergreifung von zur Festnahme gesuchten Personen oder zur Abwehr einer im einzelnen Fall bestehenden erheblichen Gefahr erforderlich ist" (Dateienrichtlinien Ziff. 4.2.11).

Insbesondere im Bereich der PIOS-Dateien (Personen, Institutionen, Objekte, Sachen) kommen Anwendungen der genannten Art, die in aller Regel der Speicherung möglicher „Kontakt- und Randpersonen" dienen, der vom Verfassungsschutz u. a. betriebenen „Vorfeldarbeit" sehr nahe und dürften in der Praxis nicht selten zu überlappender Tätigkeit führen.

Was die praktische Anwendung von PIOS anbetrifft, so konnte bei der Überprüfung im LKA zunächst festgestellt werden, daß der Standard der getroffenen Datensicherungsmaßnahmen den hier zu stellenden Erfordernissen entspricht.

Für das Land ist das LKA die einzige an PIOS angeschlossene Stelle. Eine Verbindung zum Verfassungsschutz besteht nicht. Der Zugang zu den PIOS-Terminals ist wirkungsvoll gesichert. Abfrageberechtigt sind nur bestimmte Angehörige der Staatsschutzabteilungen.

Soweit festgestellt werden konnte, bewegen sich die Speicherungen im Rahmen der Dateienrichtlinien.

Für die Sicherstellung der in den Dateienrichtlinien vorgesehenen Löschungsfristen sind maschinelle Abläufe vorgesehen.

Dem LKA kann durch das BKA im Rahmen des bestehenden Verbundes das Einrichten und Betreiben von Spurendokumentationssystemen (SPUDOK) ermöglicht werden. Die Anwendungsweise entspricht im wesentlichen dem im Lande schon vorher eingeführten POLDOK-Verfahren (Polizeiliches Dokumentationssystem, s. 8. Tätigkeitsbericht, Tz. 2.3 d). Durch das Sammeln und Auswerten aller zu einem bestimmten Komplex existierenden Hinweise wird der „alte Notizblock" nicht nur ersetzt, sondern äußerst wirkungsvoll perfektioniert. Obwohl SPUDOK-Anwendungen durch das LKA in den Bundesbereich fallen, wurde eine entsprechende Information der DSK in jedem einzelnen Fall vereinbart.

Zum Zeitpunkt der Überprüfung war beim LKA ein Drittel des Bestandes an Kriminalakten bereinigt. Es wird mit einer Reduzierung des Gesamtbestandes von 260 000 auf ca. 150 000 Akten gerechnet.

Insgesamt hat sich bei der Überprüfung kein Grund zu Beanstandungen ergeben.

3.3 Weiterentwicklung INPOL – Dateienrichtlinien für die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz

Im 8. Tätigkeitsbericht (Tz. 2.3. c) wurde von der Fortentwicklung des INPOL-Systems auf Landesebene berichtet. Schon an dieser Stelle hatte die DSK den Wunsch nach allgemeinen Dienstanweisungen geäußert und später bei der Verabschiedung des Polizeiverwaltungsgesetzes durch den Landtag auf entsprechende Forderungen hin die Zusagen der Landesregierung für eine Regelung über landeseigene Dateienstatuten erhalten.

Gleichzeitig mit diesen Dateienstatuten wurden die Kps-Richtlinien als Teil derselben, für die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz bekannt gemacht und ihre Geltung auf alle personenbezogenen Sammlungen ausgedehnt, die der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung dienen, einschließlich etwaiger Hinweissysteme (POLDOK). Auch manuell geführte Dateien sind eingeschlossen.

Die im Frühjahr 1982 erlassenen Verwaltungsvorschriften über die „Führung von personenbezogenen Dateien bei der Polizei" gelten für die Errichtung sowohl automatisierter als auch „sonstiger Dateien über personenbezogene Daten". Unabhängig von der Meldepflicht gegenüber der DSK bedarf die Errichtung derartiger Dateien sowohl beim LKA als auch bei den übrigen Dienststellen der Vollzugspolizei des Landes einer Errichtungsanordnung, die dem Innenministerium vorbehalten ist. Durch diese zentrale Regelung ist eine umfassende und rechtzeitige Befassung durch die DSK gewährleistet.

Für den notwendigen Inhalt der von den einzelnen Polizeidienststellen beim Innenministerium zu beantragenden Errichtungsanordnungen sind umfangreiche Festlegungen vorgeschrieben. Neben der Bezeichnung der Datei und der in Anspruch genommenen Rechtsgrundlage müssen der betroffene Personenkreis sowie die Art der zu speichernden personenbezogenen Daten und ihre Herkunft präzise angegeben werden. Ebenfalls müssen Zweck und Form der Datei hinreichend bestimmt sein. Weiter festgelegte Angaben sind hinsichtlich der Abfrage- und Übermittlungsprotokollierung vorgeschrieben.

Bei sonstigen Dateien ist festzulegen, an welche Stellen regelmäßig Auskünfte erteilt werden dürfen, wie die Auskunftserteilung an die Betroffenen zu handhaben ist und wer im Einzelfall hierüber entscheidet. Weitere Regelungen betreffen die jeweiligen Fristen für die Löschung/Aussonderung und zusätzliche Detailbestimmungen.

Ergibt sich die Notwendigkeit, eine Datei unverzüglich einzurichten, so kann die speichernde Stelle eine Sofortanordnung treffen, in der mindestens Bezeichnung, Zweck und Rechtsgrundlage zu der Datei, der betroffene Personenkreis und die Art der zu speichernden Daten festgelegt sind.

Hiervon ist das Innenministerium unverzüglich zu unterrichten. Das Ministerium leitet die Sofortanordnung unverzüglich der DSK zu.

Das beschriebene Verfahren hat sich in der Zwischenzeit bewährt.

3.4 Erfassung von Zigeunernamen im INPOL-System

Durch Eingaben sowie verschiedene Veröffentlichungen wurde die Speicherung sogenannter „Zigeunernamen" im INPOL zum öffentlichen Diskussionsthema wie auch zum Beratungsgegenstand der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder. Entgegen verschiedener Behauptungen ging es nicht um die Registrierung aller Sinti und Roma. Es wurden lediglich Angaben über solche Angehörige der genannten Gruppen erfaßt, die als Straftäter erkannt oder einer Straftat verdächtigt waren. Dabei wurde nicht anders verfahren, als bei anderen deutschen, ausländischen und staatenlosen Personen.

Das INPOL-System sah vor, daß neben den eigentlichen Personalien auch der Polizei bekannte sonstige Namen als zusätzliche Identifizierungsmerkmale gespeichert werden. Diese sonstigen Namen werden durch einen Klammerzusatz ihrer Art nach näher bezeichnet, z. B. FR für früherer Name, GS für Geschiedenenname, KN für Künstlername, ON für Ordensname, SN für nicht zugeordneter sonstiger Name, ZN für Zigeunername.

Die DSK hat in der Vergangenheit sich mehrfach auf den Standpunkt gestellt, daß eine Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen auch bei der Speicherung im Polizeibereich auf alle Fälle vermieden werden muß. Auch auf Vorstellungen der DSK hin hat der Arbeitskreis II „Innere Sicherheit als Unterarbeitskreis der Innenministerkonferenz" nunmehr beschlossen, auf den Zusatz „ZN" zu verzichten. Allerdings wurde gleichzeitig bestimmt, etwaige Zigeunernamen von Beschuldigten oder Tatverdächtigen mit der Kennung „SN" zu erfassen. Da mit diesem Zusatz auch andere nicht zugeordnete Namen gespeichert werden, ist eine Auswertung nach den Merkmalen Sinti und Roma nicht mehr möglich.

Soweit in den §§ 103 und 201 der Dienstanweisung für Standesbeamte Eheschließungen und Todesfälle von umherziehenden Personen ohne festen Wohnsitz vom Standesbeamten jeweils der zuständigen Kriminalpolizeidienststelle zu melden sind, bestehen seitens der DSK nicht unerhebliche Bedenken insbesondere hinsichtlich der Meldung der Eheschließung. Für die Meldung der Eheschließung umherziehender Personen an die zuständige Kriminalpolizeidienststelle kann ein überzeugender Grund nicht gesehen werden. Was die Meldung von Todesfällen anbetrifft, so ist es zumindest fraglich, ob ihr Zweck, nämlich die Aufklärung von Vermißtenschicksalen, den mit der Meldung verbundenen Eingriff rechtfertigt. Die DSK würde es begrüßen, wenn diese Meldepflicht mit dem Ziel ihrer Abschaffung sorgfältig überprüft würde.

3.5 Anhörverfahren nach dem Gaststättengesetz

Beim Anhörverfahren zur Erteilung einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis nach dem Gaststättengesetz ist u. a. zu prüfen, ob der Antragsteller die für die Führung des Gewerbebetriebes erforderliche Zuverlässigkeit besitzt (§ 4 Abs. 1 Ziff. 1 GaststättenG). Eine der Erkenntnisquellen der für die Konzessionserteilung zuständigen Behörden waren bisher nicht selten Mitteilungen der zuständigen Polizeibehörde. Hierbei sind in früheren Zeiten Art und Umfang mancher Auskunft bisweilen nicht unerheblich über das hinausgegangen, was für die Konzessionsbehörde zur Beurteilung der gaststättenrechtlichen Zuverlässigkeit erforderlich war.

Nunmehr wird jedoch von verschiedenen Polizeidienststellen unter Berufung auf den Datenschutz jede Auskunft verweigert. Dies veranlaßt wiederum die Konzessionsbehörden zu der Frage, wie – insbesondere bei ortsfremden Bewerbern – die Zuverlässigkeit geprüft werden soll, um im Interesse der betroffenen Bürger und der Allgemeinheit Mißstände zu vermeiden, die der Gesetzgeber mit der Zuverlässigkeitsprüfung ausschließen wollte. Eine streng auf das notwendige Maß beschränkte Weitergabe von Daten durch die Polizei an die Konzessionsbehörde wäre nach § 6 Abs. 1 LDatG zulässig, da davon ausgegangen werden muß, daß sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung durch die Konzessionsbehörde erforderlich ist.

Bei Überprüfungen der persönlichen Zuverlässigkeit nach der Gewerbeordnung liegen die Dinge nicht viel anders. In einem vergleichbaren Fall hatte die DSK bereits die Zulässigkeit der Datenweitergabe durch die Polizei bejaht (s. 8. Tätigkeitsbericht, Tz. 2.5).

Die KpS-Richtlinien sehen demgegenüber eine Übermittlung an die Gaststättenkonzessionsbehörden nicht vor und lassen Übermittlungen an andere als die im Katalog bezeichneten Behörden nur zu, wenn sie die Angaben „zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Gefahr benötigen".

Auf Anregung der DSK wurde in der Zwischenzeit durch das Innenministerium untersucht, inwieweit Übermittlungen der Polizei an die Konzessionsbehörden sachlich unumgänglich sind und welche Praxis in den anderen Ländern besteht. Der DSK ging es dabei um die Schaffung transparenter Verhältnisse. Im übrigen soll aber auch vermieden werden, daß bewährte Kontrolleinrichtungen abgebaut werden, was sich letztlich nur zu Lasten der Sicherheit der Bürger auswirken müßte.

Gemeinsam mit dem Innenministerium konnte eine Regelung gefunden werden, nach der Anfragen der Konzessionsbehörden bei der Polizei grundsätzlich nur dann in Frage kommen, wenn bereits Zweifel an der Zuverlässigkeit des Antragstellers bestehen oder wenn sich aus der Art oder der Lage der Gaststätte besondere Gefahren ergeben können, die eine weitergehende Überprüfung des Konzessionsinhabers notwendig machen. Die Anfrage soll sich auf eventuelle Versagungsgründe gem. § 4 GaststättenG beschränken. Bereits damit wird ausgeschlossen, daß nicht erforderliche Daten übermittelt werden.

Die Vollzugspolizei wird unter Beachtung der Ziffer 3.6 der KpS-Richtlinien prüfen, inwieweit ein Hinweis auf andere Quellen (z. B. Aktenzeichen der Staatsanwaltschaft) ausreichend ist. Gegebenenfalls wäre in erweiternder Auslegung der Ziffer 3.5.12 der KpS-Richtlinien eine detaillierte Auskunft zu erteilen.

Die DSK hält dies für eine praxisgerechte Lösung, die sowohl die Belange der Allgemeinheit als auch die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen in angemessener Weise berücksichtigt.

3.6 „Punkerdateien"

In verschiedenen Bundesländern wird unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten die Errichtung und Handhabung sog. „Punkerdateien" diskutiert, in denen ausschließlich die Daten derjenigen Angehörigen der Punkerszene gespeichert werden, bei denen es sich um Beschuldigte oder Verdächtige handelt, oder bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß ihre Erfassung gemäß den KpS-Richtlinien zur Aufklärung schwerwiegender Straftaten oder zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist.

In diesem Zusammenhang wurden in mehreren Bundesländern parlamentarische Anfragen an die jeweiligen Innenministerien gerichtet.

Nach den Feststellungen der DSK sind bisher in Rheinland-Pfalz Dateien der genannten Art nicht eingerichtet.

In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, daß in der Berichtsperiode aus begründetem Anlaß eine örtlich begrenzte Datei über eine bestimmte Gruppe von Schlägern für zulässig gehalten wurde. Diese Datei steht jedoch nicht im Zusammenhang mit der Datei des BKA „Gewalttätige Störer".

3.7 Datei über Homosexuelle – sog. „Rosa Listen" –

In einer Eingabe wurde die DSK um Überprüfung gebeten, ob die Polizei tatsächlich keine Sonderaufzeichnungen über Homosexuelle („Rosa Listen") mehr führe.

Nach der einschlägigen Rechtsänderung hat in Rheinland-Pfalz bereits im Jahre 1973 das Innenministerium das LKA und die Polizeidienststellen des Landes angewiesen, gemäß der Rechtslage die Kriminalakten im Hinblick auf homosexuelle Personen zu bereinigen.

Nach Feststellung der DSK ist auch entsprechend verfahren worden. Demzufolge werden bei der Vollzugspolizei des Landes und beim LKA keine Daten über den in Frage kommenden Personenkreis mehr in manueller oder maschineller Form gespeichert.

Soweit es um die Aufklärung von Straftaten nach geltendem Recht geht, werden, wie in anderen Fällen auch, Speicherungen gemäß den KpS-Richtlinien vorgenommen.

3.8 POLDOK – Praxis und Diskussion –

Das polizeiliche Hinweis- und Spurendokumentationssystem POLDOK, ein freitextliches Erfassungs- und Recherchierprogramm, wurde bereits im 8. Tätigkeitsbericht vorgestellt (Tz. 2.3.d). In der Zwischenzeit wurden vergleichbare Systeme in anderen Ländern und auch beim BKA (SPUDOK) eingeführt (s. 5. Tätigkeitsbericht des BfD, S. 86).

SPUDOK kann über den Verbund mit dem BKA auch von den Landeskriminalämtern betrieben werden. Nach den im Lande getroffenen Feststellungen wird jedoch für Bearbeitungskomplexe bei den übrigen Polizeibehörden des Landes das landeseigene System POLDOK verwendet.

Die hierbei bisher zu beobachtende Praxis zeigt eine verhältnismäßig geringe Zahl lokaler Anwendungsfälle, bei denen es sich überwiegend um klassische Ermittlungsverfahren handelt. Vereinzelt wurde POLDOK auch im Rahmen örtlich und zeitlich deutlich abgegrenzter Maßnahmen zur Gefahrenabwehr eingesetzt. Um die Anwendung von POLDOK aus der Sicht des Datenschutzes ständig und intensiv beobachten zu können, wurde von Anfang an jede einzelne Anwendung nicht nur angemeldet, sondern auch, soweit erforderlich, in der DSK vorberaten. In letzter Zeit ist die DSK dazu übergegangen, insbesondere bei Anwendungen im präventivpolizeilichen Bereich, die Maßnahmen nach ihrer Beendigung mit den jeweils Verantwortlichen durchzusprechen. Hier hat sich die durch die Konstruktion der DSK bedingte Arbeitsweise als besonders hilfreich erwiesen.

Bei der Prüfung der einzelnen POLDOK-Verfahren hat sich bislang kein Anhaltspunkt für Beanstandungen ergeben.

Besonders hervorzuheben ist die sofortige Löschung aller personenbezogenen Daten in POLDOK-Dateien nach Abschluß der entsprechenden Maßnahmen, soweit sie zum Bereich der Gefahrenabwehr zählen. Bei Verwendung von POLDOK im Rahmen von Ermittlungsverfahren endet der direkte Zugriff der Polizei auf die Daten bei Abgabe des Verfahrens an die Staatsanwaltschaft. Die DSK verkennt nicht, daß die anschließende Aufbewahrung der Daten als Archivdaten bis zum rechtskräftigen Abschluß des Verfahrens dem Grunde nach einen Gefährdungstatbestand in datenschutzrechtlicher Hinsicht schaffen kann, zumal es sich bei POLDOK-Anwendungen in der Regel um Großverfahren handelt, die erfahrungsgemäß erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.
Bei der erforderlichen Abwägung wird aber zu berücksichtigen sein, daß in diesem Verfahrensabschnitt nur noch begrenzte Zugriffsmöglichkeiten bestehen, und daß große Verfahren in Zukunft ohne das Hilfsmittel POLDOK kaum noch polizeilich zu bewältigen sein dürften. Besondere Bedeutung muß auch den Möglichkeiten beigemessen werden, die der Aufbewahrung der Archivdaten für die Verteidigung im Strafverfahren zukommt. Demgegenüber bleibt aus der Sicht des Datenschutzes festzustellen, daß durch die längere Verfahrensdauer naturgemäß die Daten einer Vielzahl unbeteiligter Personen gespeichert bleiben.

Diesem Umstand wird in Zukunft besondere Beachtung beizumessen sein.

3.9 Rechnerunterstütztes Einsatzleit-, Informations- und Auskunftssystem für die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz – ELIAS –

Die bislang bei der rheinland-pfälzischen Polizei im Einsatz befindlichen Systeme der Informationsverarbeitung betreffen vorrangig den kriminalpolizeilichen Bereich oder haben – wie z. B. POLLOG (polizeiliches Logistiksystem, Inventarverwaltung) – eindeutig administrativen Charakter. ELIAS dient demgegenüber schwerpunktmäßig schutzpolizeilichen Tätigkeiten.

Außer in Rheinland-Pfalz befindet sich ein vergleichbares System vor allem in Nordrhein-Westfalen (System CEBI) in mehreren Großstädten in Erprobung. In weiteren Bundesländern wird das System versuchsweise erprobt.

In Rheinland-Pfalz ist das System seit einem halben Jahr erstmals beim Polizeipräsidium Mainz in Anwendung.

Durch die Konzeption computerunterstützter Einsatzleitzentralen bei den Polizeipräsidien und Polizeidirektionen sollen Einsatzplanung und Einsatzlenkung vereinfacht und verbessert werden. Sowohl die konventionellen Kommunikationsmittel wie Funk, Telefon und Fernschreiben als auch die nicht am Ort verfügbaren zentralen Informationssysteme sollen möglichst nahtlos in das Gesamtsystem integriert werden.

Zu diesem Zweck werden insbesondere

a) Einsatzprotokolle mit allen relevanten Daten im Zusammenhang mit einem Ereignis einschließlich personenbezogener Daten gespeichert (Mitteiler von Ereignissen, Geschädigte, Zeugen oder Täter, die im Rahmen der Einsätze in Erscheinung treten) und

b) jeweils örtliche Informationssysteme (PIP = Polizei-Informations-Pool) geschaffen, die alle Daten von Personen enthalten, die zur Bewältigung von polizeilichen Lagen durch die Führungs- und Lagezentrale als Ansprechpartner bzw. Kräfte kurzfristig benötigt werden, wie insbesondere spezielle Handwerker, Ärzte, Dolmetscher.

Jeder Leitplatz hat zwei Bildschirme, einen „aktiven" Schirm für die Einsatzbearbeitung und einen „passiven" Schirm für die Versorgung mit Informationen. Die Informationen werden unterteilt in solche, die automatisch angezeigt werden und in solche, die eines Abrufs bedürfen.

Der Polizei-Informations-Pool wird als dialogfähiges Verfahren zum Speichern, Wiederauffinden und Ändern von Informationen konzipiert.

In das autonome örtliche System werden die zentralen Informationssysteme beim Landesrechenzentrum einbezogen, so daß es ohne einen zweiten Bildschirm möglich ist, über den Rechner von den zentralen Datenbeständen im Rahmen der Zugriffsberechtigung Informationen abzurufen.

Hierzu gehören:

POLIS (Polizeiinformationssystem, für die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz im Verbund mit dem gemeinsamen elektronischen Informations- und Auskunftssystem für die gesamte Polizei in der Bundesrepublik Deutschland), einschließlich INPOL und KAN, EWOIS (Einwohnerinformationssystem) unter Sicherstellung, daß alle gespeicherten, personenbezogenen Daten nur unter strengster Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen abgerufen und verändert werden können (mehrstufiges Zugriffssicherungsverfahren).

POLLOG

Schon bei der Anmeldung des Systems waren umfangreiche Maßnahmen der Datensicherung vorgesehen. So ist bestimmt, daß die Zugriffsberechtigung für die dafür vorgesehenen zugriffsberechtigten Personen auf die fachbezogene Unterteilung der Datenbanken differenziert ist. Außerdem ist die Zugriffsberechtigung dergestalt abgestuft, daß je nach Funktion des Benutzers die Zugriffsberechtigung sich auf das Lesen beschränkt oder zusätzlich auf das Ändern der Dokumente oder das Löschen ihres Inhaltes erweitert wird.

Nach eingehender Besprechung aller mit der Anwendung des Systems zusammenhängenden datenschutzrechtlichen Fragen wurden in zwei Errichtungsanordnungen für die im System ELIAS im Polizeipräsidium Mainz geführten Dateien „Einsatzprotokolldateien" und „Polizei-Informations-Pool genauere Festlegungen und datenschutzrechtliche Regelungen getroffen. Zweck der Dateien und betroffener Personenkreis wurden ebenso exakt bestimmt wie die Arten der zu speichernden personenbezogenen Daten, ihre Anlieferung und Bereithaltung.
Die Auskunftserteilung richtet sich nach § 12 LDatG und den einschlägigen Bestimmungen der KpS.

Auf Wunsch der DSK wurde darüber hinaus festgelegt:

1. Die mit den Tageseinsatzprotokollen gespeicherten personenbezogenen Daten werden nur für die Dauer von zwei Jahren archiviert. Damit ist davon auszugehen, daß deren Löschung zu einem erheblich früheren Zeitpunkt erfolgt, als dies nach den KpS-Richtlinien in der Regel der Fall wäre.

2. Für die Benutzung anderer Dateien im polizeilichen Informationssystem sind die für diese Dateien jeweils geltenden Richtlinien anzuwenden.

3. Falls weitere Polizeipräsidien und Polizeidirektionen mit dem System ELIAS ausgerüstet werden, wird es zwischen den dann in verschiedenen Städten bestehenden Systemen keine Direktabfragungsmöglichkeiten geben. Eine Verbindung wird also nur auf dem jeweils sonst üblichen Wege möglich sein.

4. Übermittlungen aus dem System, insbesondere aus den Einsatzprotokollen werden nur bei Großlagen, und dann auch nur an das Innenministerium oder an das LKA stattfinden.

5. Die Einhaltung der in den Richtlinien vorgesehenen zweijährigen Löschungsfrist für die Einsatzprotokolle wird durch entsprechende Vormerklisten sichergestellt.

Das Innenministerium wurde bei den Besprechungen mit der DSK auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Zugriff auf das System EWOIS zum erforderlichen Zeitpunkt (1. November 1983) mit den Bestimmungen des Landesmeldegesetzes in Einklang zu bringen und ggf. eine Regelung in der zur Durchführung des Meldegesetzes vorgesehenen Rechtsverordnung zu treffen. Die DSK wird bei der Beratung des ihr vorzulegenden Entwurfes der Verordnung diesem Punkt besondere Aufmerksamkeit widmen.

3.10 Privates Fotografieren durch Polizeibeamte im Zusammenhang mit Einsätzen

Durch eine Eingabe wurde die DSK darauf aufmerksam, daß bei einem größeren geschlossenen Einsatz der Polizei einzelne uniformierte Beamte vermutlich privat ohne dienstlichen Auftrag mit ihren privateigenen Kameras Aufnahmen gemacht haben, bei denen nicht auszuschließen ist, daß auch unbeteiligte Personen mitfotografiert wurden.

Für den betroffenen Bürger ist es in einer solchen Situation nicht möglich zu erkennen, daß es sich nicht um dienstlich angeordnete Aufnahmen handelt.

Die DSK hat dem Innenministerium ihre Bedenken mitgeteilt, daß bei erkennbarem Auftreten der Polizei in der Öffentlichkeit durch privates Handeln der Beamten der Eindruck erweckt wird, als würden datenschutzrechtlich zu beurteilende Maßnahmen getroffen. Auf Ersuchen der DSK hat das Innenministerium inzwischen verfügt, daß den Beamten im Dienst das private Fotografieren untersagt ist.

3.11 Teleüberwachung auf öffentlichen Straßen und Plätzen

In einer Eingabe an die DSK und in verschiedenen Presseinterviews wurde die Befürchtung geäußert, an verschiedenen Stellen einer rheinland-pfälzischen Großstadt seien Fernsehüberwachungskameras der Polizei installiert. Die näheren Feststellungen ergaben dann die Unbegründetheit der Vermutung, soweit die Zuständigkeit der Polizei des Landes gegeben ist. Teilweise lagen Verwechselungen mit völlig anderen Geräten vor.

Unabhängig von diesem faktischen Ergebnis bedarf die Verwendung elektronischer Bildübertragungssysteme sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der polizeilichen Gefahrenabwehr der näheren Abklärung in datenschutzrechtlicher Hinsicht. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich insbesondere aus der fortschreitenden technischen Entwicklung, die es nach jetzigem Stand nicht ausgeschlossen erscheinen läßt, daß eines Tages Gesichtszüge derart schematisiert aufgezeichnet werden können, daß Abgleiche mit vorhandenen Bildbeständen möglich sind.

Der Fragenkreis als solcher war deshalb in der Berichtszeit bereits mehrfach Gegenstand von Darstellungen in Presse und Fernsehen.

Bei den auch im Kreise der Datenschutzbeauftragten anzustellenden Überlegungen wird im Grundsatz davon auszugehen sein, daß die Aufnahme von Lichtbildern, die die Identifizierung einzelner Personen ermöglichen, in der Regel einen Eingriff in das aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht folgende Recht am eigenen Bild darstellt. Bei Demonstrationen und ähnlichen Veranstaltungen können die Grundrechte der freien Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit berührt sein. Die Aufnahme solcher Lichtbilder, denen die Herstellung sonstiger technischer Aufzeichnungen auf Bildträgern gleichzusetzen ist, bedarf daher der gesetzlichen Ermächtigung, die seitens der Polizei für den Bereich der Strafverfolgung in der Strafprozeßordnung und für den Bereich der Gefahrenabwehr in den entsprechenden Bestimmungen der Polizeigesetze gesehen wird. Insofern bedarf es noch der abschließenden Meinungsbildung.

Ein Eingriff wird dann nicht anzunehmen sein, wenn zu polizeilichen Zwecken Übersichtsaufnahmen angefertigt werden, auf denen – auch nach Vergrößerung – einzelne Personen nicht identifiziert werden können.

Dies wird auch für die bloße Übertragung von Vorgängen bei einer Veranstaltung mit Hilfe einer Fernsehanlage an einen anderen Ort – z. B. zu einer polizeilichen Einsatzleitung – zu gelten haben, soweit die Übertragung nicht gleichzeitig mit einer Aufzeichnung verbunden ist.

Schon jetzt sind auf alle Fälle die von der Polizei angefertigten Lichtbildaufnahmen und Aufzeichnungen einschließlich der Negative zu löschen, sobald sie für polizeiliche Zwecke nicht mehr benötigt werden. Die polizeirechtlichen Vorschriften über die Behandlung erkennungsdienstlicher Unterlagen sind unbedingt einzuhalten.

3.12 Überprüfung der Verfassungsschutzbehörde des Landes

Im Anschluß an die im Jahre 1982 vorgenommene Überprüfung der Abteilung Staatsschutz des LKA wurde in diesem Jahr die Verfassungsschutzbehörde des Landes (Abteilung IX des Innenministeriums) in datenschutzrechtlicher Hinsicht überprüft.

Zentraler Punkt aus der Sicht des Datenschutzes ist hier das nachrichtendienstliche Informationssystem NADIS. NADIS dient im wesentlichen der Registrierung von Personengrunddaten und der dazugehörigen Aktenzeichen. Eingabe- und abfrageberechtigt sind die jeweiligen Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder (zur Beteiligung des BKA s. Tz. 3.5 des 5. Tätigkeitsberichtes des BfD).

Das wesentliche Entscheidungsmerkmal für die Speicherung in NADIS ist der jeweils konkrete Zusammenhang mit Bestrebungen, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtet sind. In diesem Rahmen führt z. B. die Mitgliedschaft in einer eindeutig als verfassungsfeindlich erkannten Organisation grundsätzlich zur Speicherung. Eine Unterscheidung zwischen sog. „Trägern" (im wesentlichen Funktionsträgern) und einfachen Mitgliedern findet dabei nicht statt. Eine solche Differenzierung erscheint auch der DSK weder sachentsprechend noch aus der Sicht des Datenschutzes erwägenswert, da erfahrungsgemäß auch die einfachen Mitglieder verfassungsfeindlicher Organisationen zu aktivem Handeln angehalten werden und aus ihnen die späteren Funktionsträger hervorgehen. An der Erforderlichkeit der Speicherung kann insoweit ein Zweifel nicht bestehen.

Von Bedeutung hingegen scheint die Feststellung, daß die bloße Teilnahme an Veranstaltungen oder Demonstrationen, in der zunächst die Ausübung eines demokratischen Grundrechts zu sehen ist, für sich betrachtet nicht zur Speicherung in NADIS führt. Erst in Verbindung mit weiteren Tatsachen, wie mit besonderen Handlungen oder mit der Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation kommt eine Speicherung in NADIS in Frage.

Soweit festgestellt werden konnte, werden die aus datenschutzrechtlichen Erwägungen bestehenden Löschungsgrundsätze angewendet. Die von der Verfassungsschutzbehörde selbst vorgenommene allgemeine Bereinigungsaktion hat allein im Jahre 1982 in Rheinland-Pfalz zu 6 890 Löschungen geführt.

Die Überwachung der Löschungsgrundsätze wird durch die technischen Möglichkeiten des Systems NADIS selbst erleichert und sichergestellt. Soweit Personendaten zwar nicht in NADIS gespeichert, aber in konventioneller Weise aktenkundig sind, ist der jeweilige Sachbearbeiter gehalten, in geeigneter Weise für die Entfernung derselben zum gebotenen Zeitpunkt zu sorgen.

Bei der Überprüfung wurde auch die Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz und Polizei angesprochen.

Im Bereich der abstrakten Gefahrenabwehr, oft auch „Vorfeldarbeit" genannt, ist von der jeweiligen Aufgabenstellung her eine überlappende oder parallele Tätigkeit von Polizei und Verfassungsschutz möglich (s. Tz. 3.2). Dabei geht es im wesentlichen um die Sammlung von Erkenntnissen über wahrscheinliche Gefahrenquellen.

Unabhängig davon, in welchem Maße hier auf dem gleichen Gebiet gearbeitet wird, hält die DSK aus Gründen der Transparenz der Tätigkeit der Sicherheitsbehörden eine möglichst klare Abgrenzung der Datenverarbeitungsbefugnis von Polizei und Verfassungsschutz durch geeignete Richtlinien des Innenministeriums für erforderlich.

Die tatsächlich stattfindende Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz und Polizei begegnet so wie sie sich bei den Überprüfungen darstellte, keinen Bedenken aus der Sicht des Datenschutzes. Insbesondere kann davon ausgegangen werden, daß schematische oder pauschale Übermittlungen von Daten, die bei besonderen polizeilichen Aktionen gewonnen werden, nicht stattfinden.

Die DSK wird in jedem Fall diesem Bereich auch weiterhin erhöhte Aufmerksamkeit widmen.

Die bei der Überprüfung gewünschten Akten konnten in vollem Umfange eingesehen werden.

Teilweise wurde im Rahmen des Erforderlichen auch der Verbleib vom Verfassungsschutz weitergeleiteter Informationen bei den Empfängerstellen in die Prüfung einbezogen, denn nach allgemeiner Erfahrung unterliegt deren Verarbeitung nicht immer und unbedingt den z. B. bei NADIS geltenden strengen rechtsstaatlichen und datenschutzrechtlichen Sicherungen. Dabei kann es im Einzelfall um den Zeitpunkt der Löschung oder um die Notwendigkeit späterer Berichtigungen gehen.

Vorschlägen der DSK zur Verbesserung des Datenschutzes im Bereich von Übermittlungsvorgängen und in anderem Zusammenhang wurde entsprochen.

Grund zu Beanstandungen war bei den naturgemäß nur stichenprobenweise durchgeführten Prüfung nicht gegeben.

3.13 Keine Registrierung von Auskunftsersuchen und Bürgereingaben

In der Berichtszeit war es bundesweit zu einer Diskussion über die Registrierung von Auskunftsersuchen an Behörden des Verfassungsschutzes und von Bürgereingaben an Datenschutzbeauftragte gekommen, soweit aufgrund dieser Eingaben Feststellungen bei der Verfassungsschutzbehörde getroffen werden mußten.

Die DSK ist nach Bekanntwerden der Vorwürfe der im Lande bestehenden Praxis nachgegangen und konnte feststellen, daß in den genannten Fällen bei der Verfassungsschutzbehörde des Landes Rheinland-Pfalz grundsätzlich keine Registrierung vorgenommen wird. Ausnahmen sind nur dann denkbar, wenn in bereits aus anderem Anlaß registrierten Einzelfällen aufgrund hinzukommender konkreter Umstände die Vermutung besteht, daß mit einem Auskunftsantrag Ausforschung betrieben werden soll. Bis jetzt hat sich die Verfassungsschutzbehörde des Landes hierzu noch in keinem Fall veranlaßt gesehen.

Darüber hinaus konnte festgestellt werden, daß die Verfassungsschutzbehörde des Landes Rheinland-Pfalz andere Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder in keinem Fall über eingegangene Auskunftsersuchen von Petenten unterrichtet hat und dies auch in Zukunft nicht beabsichtigt.

Die DSK begrüßt diese für das Land Rheinland-Pfalz bestehende Praxis. Eine generelle Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden außerhalb des Landes über Auskunftsersuchen von Bürgern würde nämlich zumindest dem Sinn des gesetzlichen Rechts auf Anrufung der Datenschutzbeauftragten und der DSK widersprechen und geeignet sein, Bürger davon abzuhalten, von diesem Recht Gebrauch zu machen.

Dabei kann nicht unberücksichtigt bleiben, daß das in den Datenschutzgesetzen enthaltene Anrufungsrecht seinem Sinn und seiner Gestaltung nach eine für den Datenschutz speziell konkretisierte Sonderform des allgemeinen Petitionsrechts (Artikel 11 der Landesverfassung Rheinland-Pfalz, Art. 17 GG) darstellt, dessen Grundrechtsqualität heute unbestritten ist (siehe hierzu: Maunz Dürig, Bemerkung M. 1.24 zu Art. 17 GG).

4. Einführung fälschungssicherer Personalausweise

Nach dem Vierten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 25. Februar 1983 (BGBl. I S. 194) werden ab 1. November 1984 neue fälschungssichere Personalausweise eingeführt. Diese werden jeweils nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der bisherigen Ausweise ausgegeben, so daß eine generelle Umtauschaktion vermieden wird. Der neue Ausweis, eine plastifizierte Karte im Format DIN A 7 (7,4 x 10,5 cm) quer, enthält am unteren Rand der Vorderseite eine Zone für das automatische Lesen der Personalangaben.

Eines der mit der Einführung des neuen Personalausweises verfolgten Ziele ist es, daß terroristische Gewalttäter sich nicht mehr durch verfälschte Personalausweise tarnen können. Derartige Ausweise wurden noch Ende vergangenen Jahres in erheblicher Anzahl in versteckten Depots gefunden.

Das Bundesgesetz über Personalausweise enthält eine Reihe datenschutzrechtlicher Bestimmungen, um möglichen Mißbrauch zu verhindern. So werden die in die Ausweise aufzunehmenden Angaben abschließend festgelegt und umfangreiche Regelungen im Hinblick auf die Seriennummer getroffen; damit soll nach dem Willen des Gesetzgebers verhindert werden, daß diese als Personenkennzeichen mißbraucht werden kann.

Danach darf die Seriennummer keine Daten über die Person des Ausweisinhabers oder entsprechende Hinweise enthalten. Nur die Bundesdruckerei wird befugt sein, alle Seriennummern zum Nachweis des Verbleibs der Ausweise zentral zu speichern, wobei nur die ausgebenden Behörden, nicht aber Angaben über die Ausweisinhaber erfaßt werden.

Weitere Bestimmungen sollen verhindern, daß die Ausweise selbst zur automatischen Erschließung von Dateien außer zu Zwecken der Fahndung und Grenzkontrolle verwendet werden.

Das Bundesgesetz über Personalausweise bedarf der Ergänzung durch Ausführungsgesetze der Länder. Hierfür wurde in Zusammenarbeit zwischen den zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder ein Musterentwurf erarbeitet, auf dessen Grundlage in einigen Landesparlamenten bereits Gesetzentwürfe eingebracht wurden. Die Einbringung eines Ausführungsgesetzentwurfes im Landtag Rheinland-Pfalz wird erwartet.

Bei Beratung des Bundesgesetzes beschloß der Bundestag auf Empfehlung des Innenausschusses einen Entschließungsantrag, demzufolge „angesichts der raschen Fortentwicklung der Automation der Datenverarbeitung und deren Einsatz in der öffentlichen Verwaltung über die Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise hinaus weitere Maßnahmen erforderlich sind, um einen ausreichenden Schutz der Persönlichkeitsrechte der Bürger gegen mißbräuchliche Verwendung ihrer persönlichen Daten zu gewährleisten". Die Bundesregierung wurde darin weiter ersucht, u. a. „die Arbeiten zur Entwicklung bereichsspezifischer Datenschutzregelungen für die Sicherheitsbehörden nachdrücklich fortzusetzen".

Diese Forderungen des Bundestages gehen auf Vorstellungen der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zurück, die sich zuvor im November 1979 eingehend mit der Einführung eines maschinenlesbaren und fälschungssiche-

ren Personalausweises befaßt und der Maßnahme unter der Voraussetzung zugestimmt hatten, daß flankierende Maßnahmen zur Verhinderung einer mißbräuchlichen Nutzung durch die Behörden getroffen werden.

Heute beherrschen vier Schwerpunkte die Diskussion um die Einführung der neuen Personalausweise:

1. Die Maschinenlesbarkeit des Ausweises wird bei Kontrollen zu einer Erleichterung der Überprüfung anhand der bestehenden polizeilichen Informationssysteme sowohl hinsichtlich der Zahl der Abfragestellen, als auch hinsichtlich der Schnelligkeit des gesamten Vorganges führen.

   Die Frage, ob damit die Zahl von Kontrollen und Abfragen bei Grenzübertritt steigen wird, ist vorwiegend polizeifachlicher Natur und dürfte daher weniger aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten sein.

   Die Tatsache der Maschinenlesbarkeit verliert im übrigen in gewisser Hinsicht insoweit an Bedeutung, als nach dem gegenwärtigen Stand der Technik zumindestens absehbar ist, daß in Kürze nahezu sämtliche Identifikationsdokumente automatisch gelesen und zur automatischen Erschließung von Dateien verwendet werden können.

   Das Personalausweisgesetz nennt den Begriff der Maschinenlesbarkeit nicht ausdrücklich, setzt diese Möglichkeit aber erkennbar voraus, indem es bestimmt, daß der Ausweis nicht zur automatischen Errichtung und Erschließung von Dateien verwendet werden darf (§ 3 Abs. 5). Dies wäre ohne Maschinenlesbarkeit technisch nicht möglich.

2. Die auf dem Ausweis enthaltene Seriennummer hat schon frühzeitig zu der Befürchtung geführt, sie könne im Sinne eines Personenkennzeichens mißbraucht werden. Dem versucht das Gesetz durch umfangreiche datenschutzrechtliche Bestimmungen zu begegnen.

3. In den vorliegenden Entwürfen zu Landesausführungsgesetzen ebenso wie im Musterentwurf sind Bestimmungen über ein bei den Personalausweisbehörden zu schaffendes Personalausweisregister enthalten. Hier wird die Gefahr gesehen, daß neben den Melderegistern eine weitere umfassende aber auch überflüssige Identifizierungsdatei mit noch zusätzlichen Merkmalen entsteht.

4. Schließlich wird die Auffassung vertreten, mit der Einführung maschinenlesbarer Personalausweise sei eine qualitative Veränderung der polizeilichen Informationssysteme verbunden, die nun schneller und umfassender genutzt werden könnten.

   Die Folge müsse eine erneute Überprüfung der Rechtsgrundlagen polizeilicher Informationsverarbeitung sein, wobei als Ziel eine umfassende bereichsspezifische Regelung in den Polizeigesetzen angestrebt wird.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder stehen wegen der mit der Einführung des neuen Personalausweises und wegen der mit dem Erlaß von Ausführungsgesetzen der Länder zusammenhängenden Fragen in engem und ständigem Kontakt.

Die DSK hält eine abschließende Stellungnahme zur Einführung der neuen fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweise nicht für angebracht, so lange nicht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren zum Volkszählungsgesetz bekannt ist. Schon jetzt können aber folgende Feststellungen getroffen werden:

Im öffentlichen Bereich:

1. a) Um einer möglichen mißbräuchlichen Verwendung des Personalausweisregisters zu begegnen, muß dessen Verwendungszweck im Ausführungsgesetz ausdrücklich genannt werden. Hinzukommen sollten möglichst präzise Regelungen über die Löschung und die Datenübermittlung.

   b) Weiterhin bestehen Bedenken dagegen, in das Personalausweisregister über den Inhalt des Personalausweises hinaus weitere persönliche Merkmale aufzunehmen.

   c) Für die Verarbeitung der Daten von Personen, die von der Ausweispflicht befreit sind (Entmündigte, bestimmte Heimbewohner) sind in der Regelung über das Personalausweisregister strenge Verwendungsbeschränkungen vorzusehen.

   d) Die Regelung über die Löschung von Daten im Personalausweisregister sollte ohne Ausnahme gelten.

2. Bei Zweifeln über die Identität eines Antragstellers muß sichergestellt sein, daß erkennungsdienstliche Maßnahmen das letzte Erkenntnismittel nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten sind.

3. Das Verfahren bei Mitteilungen über den Verlust des Personalausweises sollte wenigstens in den Verwaltungsvorschriften ausreichend geregelt werden.

4. Im Zusammenhang mit der Verwendung des Personalausweises bei polizeilichen Kontrollen sind folgende Fragen klärungsbedürftig:

   a) Auf die personenbezogene Protokollierung von Abfragen bei der fahndungsmäßigen Überprüfung sollte zumindest in den Fällen verzichtet werden, in denen keine relevanten Erkenntnisse vorliegen, wobei dies noch näher zu definieren wäre.

   b) Die Frage der Erforderlichkeit des polizeilichen Anschlusses an die zollrechtliche Überwachung bedarf besonders eingehender Überprüfung.

   c) In jedem Falle erscheint es erforderlich, für die Praxis bei der Verwendung neuer Personalausweise im Rahmen der Fahndung konkrete Anweisungen für den Beamten „vor Ort" durch Verwaltungsvorschrift festzulegen.

Im nichtöffentlichen Bereich:

Schon heute ist erkennbar, daß auf diesem Gebiet größere Gefährdungsmöglichkeiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten bestehen, als im öffentlichen Bereich einschließlich dem der öffentlichen Sicherheit. Dies muß um so mehr gelten, als hier fast jeder Bürger in absehbarer Zeit zu den Betroffenen gehören könnte. Aus diesem Grunde bedarf es der Klärung, weshalb in § 4 des Personalausweisgesetzes kein Verbot für die Verwendung der Personalausweise zur automatischen Einrichtung von Dateien im nichtöffentlichen Bereich enthalten ist.

Da sich bereits abzeichnet, daß sich wegen der Einführung der neuen Personalausweise eine öffentliche Diskussion anbahnt, die von Mißverständnissen nicht frei ist, ist die DSK an das Innenministerium mit der Anregung herangetreten, rechtzeitig und in geeigneter Weise die Bürger über Sinn und Inhalt der geplanten Maßnahmen zu unterrichten. Mit gleicher Zielrichtung hat sich auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz an das Bundesministerium des Innern gewandt.

5. Datenschutz bei Wahlen

5.1 Wählerverzeichnis

Entsprechend einer der DSK gegebenen Zusage hat der Innenminister bei der Verabschiedung des Landesgesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften am 8. Juli 1982 im Landtag eine angemessene Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange in den zu erlassenden Rechtsverordnungen angekündigt.

Wie bei der Änderung der Landeswahlordnung vom 30. November 1982 (GVBl. S. 441) ist jetzt auch bei der zu erlassenden Kommunalwahlordnung entsprechend der Anregung der DSK vorgesehen, daß die Wahlbenachrichtigungen den Geburtstag des Wahlberechtigten nicht enthalten, und daß der Wahlberechtigte verlangen kann, daß in dem Wählerverzeichnis während der Auslegung der Tag seiner Geburt unkenntlich gemacht wird. Ebenso ist geregelt, daß in Abschriften oder Auszügen aus dem Wählerverzeichnis die Geburtstage der Wahlberechtigten nicht enthalten sind, und daß diese Abschriften oder Auszüge nur für Zwecke der Wahl verwandt und Dritten nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Auch ist eine Herausgabe von maschinell lesbaren Datenträgern oder mittels Datenübertragung nicht zulässig (§§ 12 Abs. 1 Nr. 1; 13 Abs. 4 und Abs. 5 Sätze 3 – 6). In den für Zwecke der Wahl erteilten Auszügen oder Abschriften können bestimmte Altersgruppen kenntlich gemacht werden. Mit dieser Lösung, die sich an Regelungen der Bundeswahlordnung und der Europawahlordnung anlehnt, ist den Belangen des Datenschutzes im wesentlichen entsprochen.

Einer Verwirklichung der ursprünglichen Anregung, auf das Geburtsdatum im Wählerverzeichnis ganz zu verzichten, stehen derzeit noch zu viele Einwände der Praxis entgegen. Bei der Anwendung der neuen Bestimmungen wird zu untersuchen sein, ob sich die generelle Beibehaltung des Geburtsdatums in den Wählerverzeichnissen tatsächlich als unverzichtbar erweist.

5.2 Handel mit Wählerlisten

Von Bediensteten einer Verbandsgemeinde wurden alte Wählerlisten der Bundestagswahl 1980, die Angaben über Name, Geburtsdatum und Anschrift der Wähler enthielten, gegen Entgelt an Angestellte eines interessierten Versicherungsunternehmens für Werbezwecke herausgegeben.
Das zuständige Amtsgericht – Schöffengericht – verurteilte den die Daten herausgebenden öffentlichen Bediensteten wegen Bestechlichkeit in Tateinheit mit Verwahrungsbruch und mit einem Vergehen nach § 27 LDatG in je zwei Fällen zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von vier Monaten mit Strafaussetzung zur Bewährung. Die beiden Angestellten des Versichungsunternehmens wurden wegen Bestechung in Tateinheit mit einem Vergehen nach § 27 LDatG zu Geldstrafen von 70 und 60 Tagessätzen verurteilt.

Die DSK hatte gegen die in Frage kommenden Personen gemäß § 27 Abs. 4 LDatG Strafantrag gestellt.

5.3 Erfassung der wahlberechtigten italienischen Staatsbürger zur Vorbereitung der Wahl zum Europäischen Parlament 1984

Die DSK wurde gebeten, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Übermittlung von Meldedaten – Vor- und Nachname, Geburtsdatum und -ort, Anschrift in Deutschland, Herkunftsort in Italien – an das Italienische Generalkonsulat Frankfurt/Main zum Zwecke der Vorbereitung der Wahlen zum Europäischen Parlament 1984 zulässig ist. Die Prüfung ergab, daß die Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes einer solchen Datenübermittlung entgegenstehen. § 7 Abs. 4 kommt als Rechtsgrundlage nicht in Betracht, weil die Datenübermittlung weder durch Gesetz noch aufgrund besonderer zwischenstaatlicher Vereinbarung zugelassen ist; § 29 Abs. 3 Satz 1 ermöglicht auch beim Vorliegen eines öffentlichen Interesses nur Gruppenauskünfte über Namen, Geburtsjahr, Anschrift und akademische Grade, nicht jedoch über die Staatsangehörigkeit.

In einer ergänzenden Stellungnahme wurde das Innenministerium auf die Möglichkeiten hingewiesen, durch „Anschriftenmittlung" dem im Grundsatz förderungswürdigen Anliegen des Generalkonsulats zu entsprechen. Bei diesem Verfahren, das in anderen Fällen schon mit Erfolg angewendet wurde, erfolgen Adressierung und Versand von vorbereiteten Sendungen durch die datenspeichernde Stelle; eine Datenübermittlung findet also nicht statt.

Ferner empfahl die DSK, im Rahmen der Novellierung des Landesmeldegesetzes für Fälle dieser Art eine Gruppenauskunft zuzulassen, die auch das Merkmal „Staatsangehörigkeit" umfaßt, jedoch der Zustimmung der obersten Aufsichtsbehörde bedarf. Dieser Empfehlung ist entsprochen worden: § 34 Abs. 3 MG bestimmt, daß eine Gruppenauskunft, die das Datum Staatsangehörigkeit enthält, nur mit Zustimmung des Innenministeriums erteilt werden darf. Eine nähere Überprüfung ergab freilich, daß auch nach dieser Neuregelung eine Datenübermittlung an Behörden und Stellen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes nur unter den ergänzenden Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 7 Abs. 4 LDatG in Betracht kommt, denn es besteht keine Deckungsgleichheit der Regelungssachverhalte. Für die Datenübermittlung müssen also die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach dem Meldegesetz und nach dem Landesdatenschutzgesetz erfüllt sein. Nach wie vor fehlt es aber in dem geschilderten Falle an der Zulassung der Datenübermittlung an Behörden und sonstige Stellen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes durch Gesetz oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung.

6. Neue Medien – Bildschirmtext

Die vielfach als „Neue Medien" bezeichneten elektronischen Informations- und Kommunikationstechniken lassen sich auch in der gegenwärtigen schon fortgeschrittenen Phase nur schwer definieren.

Für den ehemaligen Bundesdatenschutzbeauftragten, Prof. Dr. Bull, handelt es sich um „neue, durch eine fortschrittliche Technologie ermöglichte Nachrichtenübermittlungsverfahren, die leitungsgebunden eine zweiseitige Kommunikation zwischen verschiedenen Personen oder einer Person und einer Kommunikationszentrale gestatten" (Problemskizze für die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages vom 8.1.1982, Kommissionsdrucksache Nr. 9/-129-N.). Publikationsorgane im herkömmlichen, institutionellen Sinne wie Rundfunk und Presse werden ausdrücklich ausgenommen.

Die „Neuen Medien" ersetzen den Betrieb von Einzelmedien durch einen Verbund, der es im Grundsatz ermöglichen wird, die klassischen Medien in beliebiger Weise miteinander zu kombinieren. Bei Bildschirmtext bedeutet das z. B. die Verbindung von Telefon, Fernsehen und Datenverarbeitung (siehe hierzu auch die vom Berliner Datenschutzbeauftragten Kerkau erarbeiteten „Vorstellungen über datenschutzrechtliche Anforderungen an Gesetze auf dem Gebiet der Neuen Medien, insbesondere Bildschirmtext", – abgedruckt im Jahresbericht 1982, Anlage 1, Drs. 9/885 des Abgeordnetenhauses von Berlin).

Bildschirmtext ist eine Erscheinungsform der „Neuen Medien". Im Entwurf eines „Staatsvertrages über Bildschirmtext" wird Bildschirmtext als „ein für jeden als Teilnehmer und als Anbieter zur inhaltlichen Nutzung bestimmtes Informations- und Kommunikationssystem" beschrieben, „bei dem Informationen und andere Dienste für alle Teilnehmer oder Teilnehmergruppen (Angebote) und Einzelmitteilungen elektronisch zum Abruf gespeichert, unter Benutzung des öffentlichen Fernmeldenetzes und von Bildschirmtextvermittlungsstellen oder vergleichbaren technischen Vermittlungseinrichtungen individuell abgerufen und typischerweise auf dem Bildschirm sichtbar gemacht werden". Die Bewegtbildübertragung wird ausdrücklich ausgenommen.

Beim praktischen Ablauf insbesondere von Bildschirmtext können Beziehungen der einzelnen Teilnehmer entweder mit der Zentrale (Bildschirmtextzentrale), mit anderen Teilnehmern oder mit Anbietern entstehen.

Die wesentlichen Kommunikationen sind dabei der Seitenabruf bei der Zentrale, der sog. „elektronische Briefkasten" und die Verbindung mit den Computern der Anbieter.

Beim Seitenabruf ruft der Teilnehmer eine in der Zentrale oder von einem Anbieter dort bereitgestellte Information in Form einer Seite auf. Dies können Informationen verschiedenster Art über Sportveranstaltungen, Zugverbindungen, Kinoprogramme, Zeitschriften, Werbung etc. sein.

Der „elektronische Briefkasten" dient in erster Linie der Kommunikation zwischen zwei Teilnehmern. Dies kann in der Weise geschehen, daß ein Teilnehmer eine dafür zugelassene Seite aufruft und nach eigener Gestaltung an die Zentrale zurücksendet. Der gewählte Empfänger kann sie dann von dort abrufen (Dialog). Dieses Modell dient dem Briefverkehr, der Bestellung von Dienstleistungen und Waren, es können aber auch Antworten auf Meinungsumfragen in dieser Weise gegeben werden.

Bei der Verbindung mit den Computern von Anbietern wird der Teilnehmer über die Textzentrale mit dem Computer des Anbieters verbunden. Von diesem Zeitpunkt an unterliegen die vom Teilnehmer übermittelten Daten faktisch der alleinigen Verfügungsgewalt des Anbieters, der sie beliebig verarbeiten kann.

In diesem Verbund kann der Teilnehmer Aufträge erteilen, Informationen abrufen (Blättern im Warenhauskatalog, Abfrage des Kontostandes etc.) oder mittels Eingabe eigener weiterzuverarbeitender Daten bestimmte Dienstleistungen wie die Vorbereitung auf Prüfungen, Rentenberechnungen und Selbsttests in Anspruch nehmen.

Da die technische Entwicklung gerade auf dem Gebiet der „Neuen Medien" rasch fortschreitet, muß laufend mit Veränderungen gerechnet werden, die auch Auswirkungen auf die datenschutzrechtliche Beurteilung haben werden.

Der Übergang vom Kupferkoaxialkabel zu den modernen Glasfasernetzen wird in Zukunft alle Möglichkeiten der Kommunikation eröffnen und auch Konferenzschaltungen ermöglichen. Zu nennen sind hier das herkömmliche Telefon, das Bildtelefon, der Datenverkehr, das Fernschreiben u. a. In den künftigen Glasfasernetzen wird der Teilnehmer nach eigener Wahl für sich allein aus einem Programmspeicher Filme jeder gewünschten Art, Bildungsprogramme, Dokumentationen u. a. abrufen können.

Die Problemlage aus der Sicht des Datenschutzes ist schwerpunktmäßig bestimmt durch Fragen des Benutzerschutzes und der Gefahren für den Persönlichkeitsschutz Dritter.

Für den Benutzer bringen die neuen Techniken zunächst einen Verlust der Anonymität, die es ihm früher erlaubte, als Fernsehteilnehmer oder Zeitungskäufer sich nicht zu erkennen zu geben. Weiterhin ergeben sich Gefährdungsmöglichkeiten aus der Registrierbarkeit der vom Benutzer verfolgten Informationsziele und der Wege, deren er sich zu ihrer Erreichung bedient. In technischer Hinsicht ist schließlich die Möglichkeit zu erwähnen, daß Aufzeichnungen über das Verhalten der Benutzer durch entsprechende automatisierte Datenverarbeitung zu Einzelüberwachungen oder auch Querschnittsanalysen mißbräuchlich verwendet werden könnten. Bei alledem ist zu berücksichtigen, daß bei dem Betrieb der neuen Kommunikations- und Informationstechniken personenbezogene Daten in einem Maße anfallen werden, wie es bisher nicht bekannt war.

Die Persönlichkeitsrechte Dritter können dadurch gefährdet werden, daß durch die Bereithaltung von personenbezogenen Informationen für jedermann praktisch ein neuer Markt von Publikationsmöglichkeiten entsteht. Hier könnten insbesondere die Schnelligkeit und das Ausmaß der Möglichkeiten der Informationsbeschaffung (z. B. Pressearchive) zu Persönlichkeitsbeeinträchtigungen führen.

Schließlich bedarf es in diesem Zusammenhang der Erwähnung, daß die Hemmung, die ein Bürger normalerweise empfindet, wenn er Informationen über sich selbst liefert, nach allgemeiner Erfahrung geringer wird, wenn er in seiner Wohnung alleine lediglich mittels Tastendrucks die Übermittlung bewirken kann.

Nach den auf gesetzlicher Grundlage durchgeführten Versuchen in Berlin und Düsseldorf liegt jetzt den Länderparlamenten zum Zwecke einer ländereinheitlichen Regelung für die Einführung von Bildschirmtext in allen seinen Anwendungsformen der Staatsvertrag über Bildschirmtext vor.
Der Staatsvertrag beabsichtigt, die Grundsätze des sog. „Dritten Rundfunkurteils" des Bundesverfassungsgerichts ebenso zu berücksichtigen wie die mit den Modellversuchen in Düsseldorf und Berlin gemachten Erfahrungen. Auch die von den Datenschutzbeauftragten während der Vorberatungen vorgetragenen Überlegungen sind weitgehend berücksichtigt.

Der Entwurf regelt den Datenschutz in Artikel 9 sowie das Verfahren der Rechtsüberwachung in den Artikeln 12 und 13.

Für die Kommunikation zwischen den Teilnehmern und der Bildschirmtextzentrale (Betreiber) wird in Artikel 9 festgelegt, daß personenbezogene Daten über die Inanspruchnahme einzelner Angebote nur soweit und solange abgefragt oder gespeichert werden dürfen, als sie für die Vermittlung des Abrufs von Angeboten als Verbindungsdaten oder für die Abrechnung nach Inanspruchnahme von Angeboten und technischen Einrichtungen (Abrechnungsdaten) benötigt werden. Dabei dürfen durch die Speicherung der Abrechnungsdaten Zeitpunkt, Dauer, Art, Inhalt und Häufigkeit bestimmter in Anspruch genommener Angebote nicht erkennbar werden.

Nur dann, wenn eine Gebührenforderung auch nach Mahnung nicht beglichen wird, dürfen die Abrechnungsdaten auch an Anbieter weitergeleitet werden. Die Forderung, zur Verhinderung solcher Fälle das Inkasso ausschließlich beim Betreiber zu lassen, konnte im Verlaufe der Beratungen nicht durchgesetzt werden.

Das Gesetz schreibt weiter vor, daß die Verbindungsdaten unmittelbar nach Ende der hergestellten Verbindung zu löschen sind, Abrechnungsdaten dann, wenn sie für die Zwecke der Abrechnung nicht mehr benötigt werden.

Für das Bereithalten personenbezogener Daten als Inhalt von Angeboten (z. B. Pressearchive) sind die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für Übermittlungsvorgänge anzuwenden. Hier geht der Staatsvertrag von der allgemeinen Bindung des Datenschutzrechtes an das Vorhandensein von Dateien ab und läßt das Bildschirmtextangebot insoweit als Datei gelten.

Eine besondere Ausgestaltung erfährt in Artikel 9 Abs. 6 das Verhältnis zwischen Teilnehmer und Anbieter. Hier werden die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Zweckbestimmung eindeutig festgelegt. Danach dürfen die Anbieter personenbezogene Daten der Teilnehmer nur insoweit abfragen und speichern, als dies für die Erbringung der Leistung, den Vertragsabschluß oder die Durchführung des Vertrages erforderlich ist. Die weitere Verarbeitung der Daten orientiert sich ausschließlich an der Zweckbestimmung des Vertrages oder der Leistung. Etwas anderes gilt nur im Falle der Einwilligung durch den Betroffenen, über deren Bedeutung er jedoch in geeigneter Weise aufzuklären ist. Von besonderer Bedeutung ist die Bestimmung, daß die Leistung, der Abschluß oder die Abwicklung eines Vertragsverhältnisses nicht davon abhängig gemacht werden dürfen, daß der Betroffene in die Verarbeitung seiner Daten außerhalb der eigentlichen Zweckbestimmung des Vertragsverhältnisses einwilligt.

Soweit nach dem gegenwärtigen Stand der Technik erkennbar, werden die wesentlichen Forderungen des Datenschutzes durch die genannten Bestimmungen des Entwurfs abgedeckt.

Es wird in Verfolg der technischen Entwicklung und in der Praxis darauf zu achten sein, daß diese Bestimmungen ihrem Sinn nach verwirklicht und nicht aus einseitigen Rationalisierungsüberlegungen in der einen oder anderen Weise umgangen werden.

Ungeklärt ist noch die Frage der Beteiligung der DSK bei der Kontrolle des Datenschutzes bei der Durchführung des Staatsvertrages. Die DSK hält in Anlehnung an entsprechende Regelungen in anderen Ländern eine Lösung für erforderlich, die ihre Überwachungszuständigkeit für den öffentlichen Bereich nach dem Landesdatenschutzgesetz unabhängig vom Dateibezug wirksam sicherstellt und darüber hinaus ein auf die Anwendung einheitlicher Grundsätze gerichtetes Zusammenwirken mit den von der Landesregierung zu bestimmenden Verwaltungsbehörden gewährleistet.

7. Datenschutz im Bereich der Statistik

7.1 Fremdenverkehrsstatistik

Die strikte funktionale Trennung zwischen Statistik und Verwaltung, die ihren Ausdruck findet in dem Statistikgeheimnis des § 11 Bundesstatistikgesetz, dient nicht nur dem Schutz des einzelnen vor einer Offenlegung seiner persönlichen und sachlichen Verhältnisse, sondern auch der Erhaltung des Vertrauensverhältnisses zwischen dem Befrag-

ten und den statistischen Behörden sowie der Gewährleistung der Zuverlässigkeit der Angaben und der Auskunftsbereitschaft der Befragten. Daher liegt die Wahrung des Statistikgeheimnisses im ureigenen Interesse der Statistischen Ämter, die es streng beachten. Hiervon konnte sich die DSK wiederholt überzeugen.

Beispielsweise veranlaßte die DSK unverzüglich örtliche Kontrollmaßnahmen bei einem Finanzamt, als ihr in einer Eingabe mitgeteilt wurde, daß ein Betriebsprüfer bei der Schlußbesprechung zum Nachweis der Unrichtigkeit von Umsatzangaben des Steuerpflichtigen Meldekarten zur Fremdenverkehrsstatistik vorgelegt habe.

Die Kontrollmaßnahmen der DSK wurden von der Finanzverwaltung in dem gebotenen Maße unterstützt. Die Steuerakten wurden beigezogen und der Betriebsprüfer wurde zur Berichterstattung aus dem Außendienst abberufen.

Der Betriebsprüfer erklärte, daß der Steuerpflichtige selbst die bei seinen Akten verbliebenen Abrißteile der Meldekarten zur Fremdenverkehrsstatistik, auf die handschriftlich oder im Durchschriftverfahren die Zahlenangaben der Meldung übertragen wurden, zum Nachweis der Richtigkeit seiner steuerlichen Angaben zur Verfügung gestellt habe, und daß nur diese Kartenabschnitte bei der Schlußbesprechung verwendet worden seien.

Den Steuerakten war zu diesem Vorgang nichts zu entnehmen; sie enthielten insbesondere keinerlei Hinweis auf eine etwaige Pflichtwidrigkeit bei der Beschaffung von Beweisunterlagen.

Leider konnte der Nachweis, daß die Meldungen für den fraglichen Zeitraum beim Statistischen Landesamt noch vollständig vorhanden sind, nicht erbracht werden, da die Meldeunterlagen nur für die Zeitdauer eines Jahres aufbewahrt und dann vernichtet wurden.

Nach den Ergebnissen der Feststellungen waren keine Anhaltspunkte für ein pflichtwidriges Handeln des Finanzbeamten erkennbar.

7.2 Volkszählung '83

Die Datenschutzdiskussion der vergangenen Monaten wurde beherrscht von dem Thema „Volkszählung '83".

Die Erhebung, als große statistische Bestandsaufnahme geplant, geriet zum Politikum und die Auseinandersetzung um das Für und Wider wurde mit Heftigkeit geführt.

In dieser Situation haben die Datenschutzbeauftragten und die DSK in einer vielbeachteten 15-Punkte-Erklärung auf Schwachstellen des Gesetzes hingewiesen und Vorschläge für eine datenschutzgerechte Durchführung erarbeitet, die von den Landesregierungen überwiegend akzeptiert wurden. Mit der Berichterstattung hierüber verbindet die DSK ihren Dank an die Landesregierung Rheinland-Pfalz.

Eine von der DSK herausgegebene Erklärung zur Volkszählung 83 ist als Anlage 1 zu diesem Bericht auszugsweise abgedruckt.

Die Volkszählung konnte an dem vom Gesetzgeber festgesetzten Stichtag – 27. April 1983 – nicht stattfinden, denn das Bundesverfassungsgericht setzte im Wege der einstweiligen Anordnung die Durchführung des Volkszählungsgesetzes (VZG) bis zur Entscheidung über die hiergegen eingelegten Verfassungsbeschwerden aus.

Gegenwärtig konzentriert sich das öffentliche Interesse auf die im Oktober dieses Jahres stattfindende Verhandlung und die Entscheidung in der Hauptsache, die, so wird erwartet, von grundsätzlicher Bedeutung für die Frage sein wird, unter welchen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen – auch im Hinblick auf den Einsatz neuer Technologien – personenbezogene Daten von Behörden erhoben und verarbeitet werden können.

Zu den Verfassungsbeschwerden hat die DSK in einem ausführlichen Schriftsatz an das Bundesverfassungsgericht Stellung genommen.

Sie vertrat die Auffassung, daß das in §§ 2 bis 4 VZG geregelte Erhebungsprogramm verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, denn die Erhebungstatbestände greifen weder in den der öffentlichen Gewalt verschlossenen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung ein, noch führen sie zu einer mit der Würde des Menschen nicht mehr zu vereinbarenden zwangsweisen Registrierung und Katalogisierung der gesamten Persönlichkeit der Bürger. Zwar stellt die Auskunftspflicht einen Eingriff in das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Persönlichkeitsrecht der Bürger dar, doch kann dieser Eingriff unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber zustehenden weiten Gestaltungsspielraums kaum als unverhältnismäßig angesehen werden.

Rechtliche Bedenken hat die DSK in ihrem Schriftsatz an das Bundesverfassungsgericht allerdings gegen die Konzeption der Volkszählung als Totalerhebung geltend gemacht. Darüber hinaus wird der in § 9 Abs. 1 VZG geregelte Melderegisterabgleich als unzulässig und die Regelungsdichte des Volkszählungsgesetzes unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie insgesamt als unzureichend angesehen. Die Stellungnahme der DSK zu diesem Problemkreis ist als Anlage 2 abgedruckt.

8. Datenschutz im Bereich der Justizverwaltung

8.1 Austausch von Ehrengerichtsentscheidungen unter den Generalstaatsanwälten

Durch eine Eingabe erhielt die DSK davon Kenntnis, daß die Generalstaatsanwälte aufgrund eines vor vielen Jahren gefaßten Beschlusses rechtskräftige und bedeutsame Entscheidungen der Ehrengerichtshöfe der Oberlandesgerichte jeweils allen anderen Generalstaatsanwälten übersenden. Das Verfahren soll der Unterrichtung aller oberlandesgerichtlichen Staatsanwaltschaften über die Grundsätze der höchstgerichtlichen Rechtsprechung auf dem Gebiete der Ehrengerichtsbarkeit für Rechtsanwälte dienen.

Bei der Übermittlung der rechtskräftigen Entscheidungen wird – wie die DSK erfahren konnte – der Tenor des Urteils mit dem Namen und der Adresse des betroffenen Rechtsanwaltes nicht gelöscht.

Die DSK ist der Auffassung, daß die Übermittlung der Namen und Adressen der betroffenen Rechtsanwälte nicht erforderlich ist, um die Generalstaatsanwälte über die Grundsätze der höchstrichterlichen Rechtsprechung in Ehrengerichtsverfahren zu unterrichten. Die DSK hat daher das Ministerium der Justiz darum gebeten, bei der Übersendung von Entscheidungen der genannten Art den Namen und die Anschrift der jeweils Betroffenen unkenntlich zu machen und in geeigneter Weise bei den übrigen zuständigen Justizbehörden darauf hinzuwirken, daß von der Übung, jeweils den vollen Namen und die Adresse zu übermitteln, in Zukunft Abstand genommen wird. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Frage finden noch Abstimmungen zwischen den Landesjustizministern statt.

8.2 Zentralnamenkartei der Staatsanwaltschaft

Schon im 8. Tätigkeitsbericht („Zentraldateien der Staatsanwaltschaft" – Tz. 5.13) hatte die DSK gefordert, daß diese Dateien stärker als bisher auf die Funktion eines Hilfsmittels für die Aktenführung ausgerichtet werden sollten. Besonderer Grund hierfür war – übrigens bundesweit – die Frage, welche über die reine Aktenauffindung hinausgehenden Daten in den Dateien vermerkt sein könnten und an welche Stellen Übermittlungen als zulässig betrachtet werden sollten. Für Rheinland-Pfalz konnte zwischenzeitlich eine befriedigende Lösung gefunden werden. Das „Namenverzeichnis der Staatsanwaltschaft bei zentraler Registerführung", wie die Datei jetzt offiziell heißt, ist in Zukunft nur noch ein rein innerdienstliches Hilfsmittel, das die Ermittlung von Vorgängen erleichtern soll. Zu diesem Zweck sind nur noch der Name und das einschlägige Js-Aktenzeichen eingetragen. In dem jetzt entsprechend geänderten Rundschreiben des Ministeriums der Justiz vom 22. März 1983 (Az. 1454 – 1 – 4/83, Justizblatt S. 76) ist ausdrücklich bestimmt, daß sonstige Angaben im Namenverzeichnis (z. B. die Bezeichnung der Straftat oder der Strafvorschrift) nicht mehr zulässig sind. Besonders wichtig ist, daß die an die Staatsanwaltschaft gerichteten Auskunftsersuchen aus dem Namenverzeichnis nicht mehr beantwortet werden dürfen. Fernmündliche Anfragen darf nur noch der sachbearbeitende Staatsanwalt nach den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren beantworten.

Damit ist für die Zukunft ausgeschlossen, daß durch Auskünfte aus der Namenkartei verkürzte und damit ungenaue Angaben über Personen offenbart werden. Es ist nämlich eine bei der Datenschutzarbeit häufig gemachte Erfahrung, daß Persönlichkeitsrechte des Einzelnen insbesondere durch unvollständige oder zu stark verkürzte Mitteilungen beeinträchtigt werden. So kann die bloße Übermittlung einer Strafvorschrift im Zusammenhang mit einem Namen bei den Empfängern zu den mannigfaltigsten Kombinationen führen, weil der Phantasie breiter Spielraum gelassen ist. Oft ergeben die näheren Tatumstände oder der tatsächliche Verfahrensstand ein völlig anderes Bild. Hier ist es richtig, daß nur noch der Staatsanwalt Auskunft erteilen kann. Er ist auch besser in der Lage zu prüfen, wem überhaupt derartige Auskünfte erteilt werden dürfen.

Die DSK begrüßt die nunmehr getroffene Regelung ausdrücklich.

Anlaß für die Überprüfung der Regelung war ein Einzelfall, der noch nicht endgültig zur Zufriedenheit der DSK gelöst ist.

Ein bisher unbescholtener Bürger wurde aufgrund der Angaben eines Mädchens von der Polizei verdächtigt, ein Sittlichkeitsdelikt begangen zu haben. Bei der Gegenüberstellung mit dem Mädchen stellte sich dann aber heraus, daß er als

Täter ausschied. Bei der Abgabe der gesamten Ermittlungsvorgänge an die Staatsanwaltschaft war der wirkliche Täter noch nicht ermittelt. Der zuständige Staatsanwalt verfügte gleichwohl die Eintragung eines Ermittlungsverfahrens gegen den unschuldigen Bürger, um es sofort wieder einzustellen. Die Folge war die Eintragung eines Registeraktenzeichens unter dem Namen des Betroffenen. Nach der neuen Regelung ist es nun nicht mehr möglich, daß dort dann zusätzlich noch die einschlägige Strafvorschrift verzeichnet ist und möglicherweise in dieser verkürzten Form Auskünfte an dritte Stellen erteilt werden.

Wegen der Möglichkeit, in einem derartigen Fall ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen, um es dann sofort wieder einzustellen, ist die DSK noch im Gespräch mit dem Ministerium der Justiz, das bemüht ist, eine datenschutzfreundlichere Regelung anzustreben.

8.3 Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen

Über Entschädigungsansprüche nach dem Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen entscheiden in Rheinland-Pfalz die Generalstaatsanwälte. Entsprechend einer Anordnung des Ministeriums der Justiz, die auf eine Vereinbarung der Landesjustizverwaltungen und des Bundesministers der Justiz aus dem Jahre 1971 zurückgeht, wird das jeweils für den Wohnsitz des Berechtigten zuständige Finanzamt von der Zahlung einer Entschädigung benachrichtigt. Die hierbei insbesondere in anderen Bundesländern geübte Praxis hat zu Initiativen mehrerer Landesdatenschutzbeauftragter geführt, die u. a. darauf zurückzuführen waren, daß die vorgeschriebene Benachrichtigung durch die Übersendung eines Abdruckes der vollständigen Entscheidung über die Entschädigung erfolgte, aus der neben dem ursprünglichen Schuldvorwurf weitere Informationen hervorgingen, die für die Frage der Besteuerung ohne jede Bedeutung sind.

In Rheinland-Pfalz gingen aus den Entschädigungsentscheidungen der Generalstaatsanwälte regelmäßig nur die Daten der die Entschädigung auslösenden Strafverfolgungsmaßnahmen – etwa die Dauer der Untersuchungshaft oder einer Fahrerlaubnisentziehung – hervor, nicht dagegen die näheren Umstände, die zu der Strafverfolgungsmaßnahme Anlaß gegeben hatten.

Da aber auch das Ministerium der Justiz zu der Auffassung gelangte, daß es im Einzelfall nicht auszuschließen sei, daß die den Finanzämtern übersandten Entscheidungen auch Informationen über die zur Last gelegte Straftat enthalten, wurde die einschlägige Verwaltungsvorschrift zunächst dahingehend ergänzt, daß dem Finanzamt nur noch Name und Anschrift des Zahlungsempfängers sowie die Höhe der Entschädigung und der Tag ihrer Auszahlung mitgeteilt werden. Weitere Auskunft über die Entschädigungsleistung ist nur auf Rückfrage zu erteilen. Ein Abdruck der Entscheidung wird dem Finanzamt nicht mehr zugeleitet.

Auf Wunsch der DSK wurde zusätzlich bestimmt, daß dem Zahlungsempfänger ein Abdruck der Mitteilung zu übersenden ist. Damit ist die Art der Mitteilungen an das Finanzamt aus der Sicht des Datenschutzes in zufriedenstellender Weise geregelt.

8.4 Praxis bei der Prozeßkostenhilfe

Die DSK hat bereits in ihrem letzten Bericht auf die Praxis bei der Durchführung des Gesetzes über die Prozeßkostenhilfe vom 13. Juni 1980 (BGBl. I. S. 677 f.) hingewiesen (Tz. S. 14) und dabei besonders den Umstand betont, daß der Prozeßgegner unter Umständen Einsicht in die Unterlagen erhalten kann, in denen die antragstellende Partei Angaben über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse vorlegt. Durch bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften war bestimmt worden, daß die die Prozeßkostenhilfe betreffenden Vorgänge in einem gesonderten Beiheft zu führen sind. In Bayern war darüber hinaus geregelt worden, daß dieses Beiheft grundsätzlich zurückbehalten wird, wenn die Akten den Prozeßbeteiligten oder Dritten gemäß § 299 ZPO zur Einsichtnahme zugänglich gemacht werden. Erst auf das ausdrückliche Verlangen des Antragsgegners, die eingereichten Unterlagen einsehen zu wollen, entscheidet dort das Gericht über die Zulässigkeit der begehrten Einsichtnahme. Die DSK hatte seinerzeit die bayerische Regelung ausdrücklich begrüßt und vorgeschlagen, in Rheinland-Pfalz entsprechend zu verfahren.

Die Frage, ob und in welchem Umfang dem Antragsgegner Einsicht in die Angaben des Antragstellers über seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu gewähren ist, wird in Literatur und Rechtsprechung unterschiedlich beantwortet. Die DSK begrüßt daher eine erneute Initiative des Bundesdatenschutzbeauftragten, die zunächst dazu geführt hat, daß der Bundesminister der Justiz die Landesjustizverwaltungen gebeten hat, durch eine Befragung der Praxis die derzeitige Handhabung der Aktenführung und -übersendung durch die Gerichte zu klären.

Unabhängig davon vertritt die DSK schon jetzt die Auffassung, daß bei der rechtlichen Ausgestaltung des Verfahrens der Prozeßkostenhilfe in stärkerem Maße Gesichtspunkte des Datenschutzes zu berücksichtigen sind. Die DSK ist mit

dem Bundesbeauftragten der Meinung, daß es nicht der Sinn der Prozeßkostenhilfe sein kann, dem Antragsteller einerseits helfen zu wollen, ihn aber gleichzeitig dadurch zu diskriminieren, daß er seine persönlichen und sachlichen Verhältnisse gegenüber allen Personen und Stellen offenlegen muß, die das Recht der Akteneinsicht haben. Zumindest muß der Kreis der Einsichtsberechtigten so klein wie möglich gehalten werden. Besser wäre es, wenn die Angaben des Betroffenen ausschließlich dem Gericht zu Kenntnis gelangten.

8.5 Mitteilungen in Zivilsachen – Insbesondere bei Räumungsklagen –

Ähnlich der bundeseinheitlichen „Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)" sind auch die in der Öffentlichkeit weniger bekannten „Mitteilungen der Gerichte in Zivilsachen (MiZi)" geregelt.

Auch in Zivilsachen sind im Laufe des Verfahrens zahlreiche Mitteilungen an andere Stellen – Gerichte, Behörden, Körperschaften und Einzelpersonen – über Vorgänge zu bewirken, die im Verfahren bekannt geworden sind und die für die Aufgabenerfüllung der genannten Stellen Bedeutung haben. Diese Mitteilungen betreffen nahezu alle in Betracht kommenden Sachgebiete und sind überwiegend in anderen Rechts- und Verwaltungsvorschriften angeordnet.

Die Anordnung über die MiZi ist von allen Justizverwaltungen am 1. Oktober 1967 bundeseinheitlich erlassen worden.

Es handelt sich dabei um die Regelung von über 100 Einzelermittlungen. Sie reichen von Mitteilungen bei Freiheitsentziehungen, in Miet- und Entmündigungssachen, Ehesachen, Vollstreckungsverfahren bis zu Mitteilungen in Nachlaß- und Grundbuchsachen.
Auf Initiative des BfD wurde eine allgemeine Überprüfung der MiZi auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlich festgelegten Grundsätzen des Datenschutzes in Angriff genommen. Auf Anregung der DSK wurde vom BfD und von den Landesbeauftragten für die umfangreiche und Präzision erfordernde Aufgabe eine Arbeitsgruppe unter Federführung des BfD eingesetzt. Die Arbeitsgruppe, die sich zusätzlich mit Fragen des Personenstandswesens beschäftigt, hat in der Zwischenzeit ihre Tätigkeit aufgenommen.

Eine ihrer ersten Initiativen galt der ersatzlosen Streichung der Mitteilungspflicht über Klagen auf Räumung von Wohnraum bei Zahlungsverzug des Mieters. Nach Ziffer IV/1 MiZi ist vom zuständigen Gericht der Eingang einer Klage, mit der die Räumung von Wohnraum im Falle der Kündigung eines Mietverhältnisses nach § 554 BGB verlangt wird, dem zuständigen örtlichen Träger der Sozialhilfe mitzuteilen. Dieser soll dadurch in die Lage versetzt werden, im Interesse des Mieters möglichst rasch die erforderlichen sozialrechtlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht stellt die hier zur Diskussion stehende Mitteilungspflicht eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte des jeweils Betroffenen dar. Der Zahlungsverzug des Mieters kann nämlich eine Reihe anderer Ursachen haben und muß nicht unbedingt auf Mittellosigkeit beruhen. Gerade in diesen Fällen besteht ein begründetes Interesse des Mieters, nicht als Sozialhilfeempfänger zu erscheinen. Die angestrebte Streichung würde überdies den Verwaltungsaufwand bei den Sozialhilfeträgern nicht unerheblich reduzieren. Anstelle der Mitteilungspflicht sollte die beklagte Partei durch ein von der Geschäftsstelle des Gerichtes auszuhändigendes Formblatt auf das Erforderliche hingewiesen werden.

Auf diese Überlegungen hin haben sich der Bundesminister der Justiz und eine Mehrheit der Landesjustizverwaltungen für eine Streichung der Mitteilungspflicht ausgesprochen. Auch das Ministerium der Justiz und das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt des Landes Rheinland-Pfalz haben sich dieser Auffassung angeschlossen.

Leider läßt sich die angestrebte Neuregelung nach Meinungsänderung in einem Bundesland zur Zeit nicht realisieren.

Die DSK ist mit dem Ministerium der Justiz und dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt nach wie vor der Auffassung, daß die Aufhebung der Mitteilungspflicht im Unterabschnitt IV/1 MiZi zweckmäßig ist und bedauert, daß sich für diesen Vorschlag zur Zeit keine bundesweite Übereinstimmung erzielen läßt. Die DSK erinnert gerade im Zusammenhang mit der Diskussion um diesen Teil der MiZi an das Unbehagen vieler Bürger im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung, das weitgehend daher rührt, daß diese oft über Informationen verfügt, deren Quelle für den Bürger nicht erkennbar ist.

Die DSK begrüßt es deshalb, daß das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt jetzt über die Arbeitsgemeinschaften der Träger der Sozialhilfe eine Umfrage darüber veranlaßt hat, welche Auswirkungen die Mitteilungen der Gerichte bisher auf die Tätigkeit der Träger der Sozialhilfe hatten. Die DSK erwartet von dem Ergebnis zumindest einen Anstoß für eine datenschutzfreundliche Regelung in Bund und Ländern.

Für Rheinland-Pfalz zeichnet sich schon jetzt ab, daß aus sozialhilferechtlicher Sicht ein gutgestaltetes Informationsblatt für ausreichend gehalten wird.

8.6 Mitteilung der Punktebewertung durch Gerichte und Bußgeldstellen

Im letzten Bericht hatte die DSK von Bemühungen berichtet (Tz. 5.16), nach denen bei Entscheidungen in Verkehrsangelegenheiten den Betroffenen zugleich die Zahl der eingetragenen Punkte mitgeteilt werden sollte. Aufgrund von Bedenken, die im wesentlichen im Bereich der Justiz geltend gemacht wurden, führte die genannte Initiative nicht zum Erfolg.

Nunmehr wird das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr bei den Beratungen der einschlägigen Rechtsverordnung auf Bundesebene die Anregung der DSK aufgreifen und auf die Aufnahme einer entsprechenden Unterrichtungsregelung hinwirken.

Die Betroffenen werden dann ihren „Kontostand" selber fortschreiben können und wären dann nicht mehr gezwungen, die entsprechenden Informationen durch Einholung einer gebührenpflichtigen Auskunft zu erfragen.

Es bleibt zu wünschen, daß das Anliegen – die Transparenz der Eintragungen im Verkehrszentralregister auf diese Weise im Interesse der Bürger zu erhöhen – nunmehr verwirklicht werden kann.

9. Archivgesetz

Die DSK hat bereits in ihrem 8. Tätigkeitsbericht (Tz. 5.18) auf die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Archivwesens hingewiesen. Sie hat diese Auffassung anläßlich der Beratung des Landesmeldegesetzes bekräftigt und erklärt, daß das Problem der Übernahme und Verwaltung von Daten durch Archive in einem Landesmeldegesetz nicht vollständig und abschließend geregelt werden kann.

Die Datenschutzbeauftragten haben sich jedoch nicht darauf beschränkt, auf Regelungsdefizite hinzuweisen, sondern haben in den Empfehlungen zur Sicherstellung des Datenschutzes im Archivwesen konstruktive Anregungen zum Inhalt einer gesetzlichen Regelung gegeben. Diese Empfehlungen haben folgenden Wortlaut:

I. Problemstellung:

In den Archivverwaltungen des Bundes, der Länder und der Kommunen wird die gegenwärtige Rechtslage durch Akten- und Benutzungsordnungen, Bekanntmachungen einzelner Ressorts, Verwaltungsvorschriften und einige wenige gesetzliche Regelungen bestimmt. Die Archive verarbeiten mit dem ihnen überlassenen Archivmaterial eine Fülle personenbezogener Daten. Die Abgabe archivwürdigen Materials an die Archive und die Benutzung des Archivguts können zu Kollisionen mit dem geltenden Datenschutzrecht und mit spezialgesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen führen. Für die Tätigkeit der Archive müssen daher Rechtsgrundlagen geschaffen werden, die eine sachgerechte Archivtätigkeit gestatten und das vom Grundgesetz geschützte Recht auf Achtung der Privatsphäre der Betroffenen berücksichtigen.

Aus der Sicht des Datenschutzes ist es notwendig, für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Archiven gesetzliche Regelungen zu schaffen, die sich nicht auf Dateien beschränken, sondern alle personenbezogenen Daten einbeziehen. Die Notwendigkeit einheitlicher gesetzlicher Regelungen wird auch nicht dadurch beseitigt, daß in einzelnen Landesdatenschutzgesetzen sog. Archivklauseln (vgl. § 16 Abs. 3 Bremisches Datenschutzgesetz und § 13 Abs. 4 LDatG Rheinland-Pfalz) aufgenommen worden sind, da diese nur einen Teil der anstehenden Probleme lösen. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Archivregelung ist im übrigen in § 10 Abs. 5 Satz 2 MRRG und in § 12 E-LMG zusätzlich begründet, da diese Regelungen Datenübermittlungen an das zuständige Archiv vorsehen.

II. Unter datenschutzrechtlichem Gesichtspunkt werden in künftigen Archivgesetzen folgende Rechtsgedanken zu berücksichtigen sein:

1. Datenverarbeitung ist nur im Rahmen der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung zulässig. Dieser Grundsatz gilt auch für Archive. Die Aufgaben sind daher exakt zu beschreiben.

2. Durch Gesetz ist klarzustellen, daß auszusondernde und zu löschende Daten dem zuständigen Archiv angeboten und ggf. von diesem übernommen und insoweit die Löschungsregelungen für den Betroffenen sichtbar durchbrochen werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, daß die abgebende Stelle auf Daten im Archiv im Regelfall nicht zugreifen darf, wenn diese Daten ohne Abgabe an das Archiv ausgesondert oder gelöscht wären. Anderes gilt grundsätzlich, wenn das Archiv Materialien für die abgebende Stelle verwahrt (z. B. Grundbücher).

3. Übernimmt ein Archiv noch nicht auszusondernde Altregistraturen als Zwischenarchiv, so handelt es sich um ein Auftragsverhältnis zwischen Archiv und abgebender Stelle. Letztere trägt weiterhin die datenschutzrechtliche Verantwortung. Bei der Zwischenarchivierung darf das Archiv nur nach Weisung der abgebenden Stelle handeln. Für diese Zwischenarchive empfiehlt sich eine besondere Regelung (vgl. hierzu auch § 12 E-LMG).

   Neben der Notwendigkeit einer Regelung für Auftrags- und Endarchivierung bedarf es einer besonderen Normierung für die aus rechtlichen Gründen „dauernd aufzubewahrenden" Archivalien. Diese sind im Gesetz möglichst aufzuzählen (z. B. Grundbuchsachen, Personenstandssachen, Notarsachen etc.).

4. Die grundsätzliche Trennung von Verwaltungs- und Archivtätigkeit setzt eine Definition des Archivmaterials voraus. Die Feststellung der Archivwürdigkeit soll konstitutiv für die dauernde Aufbewahrung in all den Fällen sein, in denen eine dauernde Aufbewahrung nicht bereits aus rechtlichen Gründen vorgeschrieben ist. Die Feststellung der Archivwürdigkeit im Einzelfall soll durch das Archiv getroffen werden.

5. Stehen die Daten unter einem besonderen gesetzlichen Geheimnisschutz, so ist die Befugnis, die Daten an das Archiv zu übermitteln, ausdrücklich zu regeln.

6. Bei der Datenspeicherung in den Archiven sind folgende Grundsätze zu beachten:

   a) Tragende Grundsätze der Verfassung und des allgemeinen Rechts (z. B. Achtung der Privatsphäre und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts).

   b) Archivgut darf grundsätzlich keine vollständige Übernahme des gesamten in der Verwaltung entstandenen Schriftgutes enthalten; eine totale Übernahme darf allenfalls in Teilbereichen erfolgen.

   c) Unzulässig bei der Verwaltung gespeicherte Daten dürfen grundsätzlich nicht in Archive aufgenommen werden; sie müssen in den Ausnahmefällen, in denen gerade die Tatsache der unzulässigen Speicherung historisch bedeutsam sein kann, bei Übernahme besonders gekennzeichnet werden.

7. Anders als in der Archivpraxis sind im Sinne des Datenschutzes Betroffene alle Personen, von denen in einer Datei oder Akte personenbezogene Daten enthalten sind. Einschränkungen des Datenschutzes für bestimmte Personengruppen (Amtswalter) bedürfen einer selbständigen Regelung.

8. Zur Wahrung ihrer Persönlichkeitsrechte ist den Betroffenen ein Auskunftsrecht von in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten, ein Akteneinsichtsrecht und ein Recht auf Gegendarstellung einzuräumen. Das Recht auf Gegendarstellung ist in den Fällen einzuräumen, in denen falsche personenbezogene Daten einer Entscheidung zugrunde lagen, ein Berichtigungsanspruch aber aus Gründen der historischen Wahrheit ausscheidet.

9. Im Rahmen der organisatorischen Regelungen ist festzulegen, welches Archiv für welche Stelle zuständig ist. Nach Möglichkeit ist für die Übermittlung personenbezogener Daten aus öffentlichen an private Archive zu Lebzeiten des Betroffenen oder dessen naher Angehöriger die schriftliche Einwilligung zu verlangen.

10. a) Die verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten zu wissenschaftlichen Auswertungen – insbesondere die Erstellung von Personenprofilen – sind unter Berücksichtigung der Persönlichkeitsrechte zu regeln. Hierbei sind im Hinblick auf die informationstechnologische Entwicklung die Probleme einer vollständigen Erfassung aller Verwaltungsvorgänge und der Profilbildung aufzugreifen, mit denen besondere Gefährdungen verbunden sind. Hinsichtlich der Benutzung der Archivalien sollte nach Benutzergruppen unterschieden werden, z. B. Wissenschaftler, Journalisten, Verwaltungsbedienstete, Betroffener, Rechtsnachfolger, jedermann.

    b) Durch eine Benutzungsregelung ist grundsätzlich sicherzustellen, daß durch die Benutzung der Archive schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht verletzt werden. Dies kann beispielsweise dadurch gewährleistet werden, daß die Nutzung bis zu bestimmten Zeitpunkten ausgeschlossen wird. Dabei ist der Beginn solcher Ausschlußfristen genau festzulegen. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte er an das Entstehungsdatum der Vorgänge oder an deren Abschluß anknüpfen. Fristen für einen freien Zugang zu den Archivalien sind so zu bemessen, daß die Beeinträchtigung von Persönlichkeitsrechten grundsätzlich ausgeschlossen ist. Für zeitgeschichtliche Forschung können diese Fristen unter genau festzulegenden Auflagen unterschritten werden.

    c) Eine wissenschaftliche Nutzung vor Ablauf dieser Fristen kann nur für wissenschaftliche Forschung im Rahmen eines konkreten Forschungsprojekts möglich sein. Besteht Grund zu der Annahme, daß überwiegend schutzwürdige Belange eines Betroffenen verletzt werden, ist die Benutzung ausgeschlossen. Die erforderliche Abwägung, insbesondere bei Personen der Zeitgeschichte, sollte durch das jeweilige Archiv vorgenommen werden.

d) Die Tatsache, daß eine Behörde das Schriftgut abgegeben hat (für sog. klassisches Archivgut), rechtfertigt nicht dessen Rückübermittlung „zur Erfüllung konkreter Verwaltungsaufgaben" (vgl. II.2.).

11. Die Datensicherheitsbestimmungen in den Datenschutzgesetzen sind entsprechend anzuwenden.

12. Die im Rahmen der informationstechnologischen Entwicklung künftig zunehmende Automatisierung der Daten- bzw. Schriftgutverwaltung wird sich auf die Tätigkeit der Archive auswirken. Daher bedürfen Vorgänge, wie die eines Datenträgeraustausches, Kopierens oder Abgleichens von Datenbeständen für archivische Zwecke einer besonderen rechtlichen Regelung, die den o. g. Voraussetzungen entspricht.

Auf der Grundlage dieser Vorschläge werden gegenwärtig in einzelnen Bundesländern in Abstimmung mit den jeweiligen Datenschutzbeauftragten Gesetzentwürfe für ein Archivwesen erarbeitet. Ein Referentenentwurf für ein Bundesarchivgesetz ist zwischenzeitlich vorgelegt worden.

Auch das Kultusministerium geht u. a. aus datenschutzrechtlichenGründen von der Notwendigkeit einer landesgesetzlichen Regelung des Archivwesens aus. Im Hinblick auf die gebotene Koordinierung der Interessen des Bundes und der Länder sollte allerdings der Erlaß eines Bundesarchivgesetzes abgewartet werden.

Wie der DSK ebenfalls mitgeteilt wurde, beabsichtigt die Landesregierung bereits jetzt die Nutzung personenbezogener Archivalien in der Benutzungsordnung für die Landesarchive (Staatsanzeiger 1979, S. 255) in Anlehnung an § 6 Abs. 2 des Referentenentwurfs des Bundes neu zu regeln. Danach soll die Sperrfrist für personenbezogene Einzelakten nicht mehr 50 Jahre – gerechnet vom jüngsten in der Archivalieneinheit enthaltenen Schriftstück – betragen, sondern 120 Jahre nach der Geburt des Betroffenen, mindestens jedoch 30 Jahre nach seinem Tode enden.

Die DSK begrüßt die Absicht der Landesregierung, alsbald den Entwurf eines Landesarchivgesetzes vorzulegen, und geht davon aus, daß sie – wie etwa bei den Beratungen des Landesmeldegesetzes – frühzeitig die Gelegenheit erhält, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen.

10. Datenschutz im Bereich der Sozialleistungsträger

10.1 Einzelne Rechtsfragen aus der Anwendung des Sozialgesetzbuchs

In der Praxis ist noch erhebliche Unsicherheit in der Anwendung des Sozialgesetzbuchs und ganz besonders der Offenbarungsbestimmungen festzustellen. Nicht selten werden die neuen Regelungen für den Umgang mit Sozialdaten als ein Hemmnis angesehen, das die Arbeit der Behörden in unvertretbarer Weise erschwere. Vereinzelt fehlt es aber auch an der Einsicht in die Notwendigkeit des Sozialdatenschutzes und es wird die Auffassung vertreten, der Gesetzgeber habe Regelungen getroffen, die den Bedürfnissen der Praxis nicht gerecht würden.

Demgegenüber ist zu betonen, daß der Bürger gerade in den Bereichen besonderen Schutz verdient, in denen er in besonderem Maße von Entscheidungen der Behörden abhängig ist.

10.1.1 Anwendungsbereich des Sozialgesetzbuchs

Einen erheblichen Mangel an Gesetzeskenntnis und an Einsicht in die Notwendigkeit des Sozialdatenschutzes offenbart ein Sachverhalt, der der DSK durch eine Eingabe bekannt wurde. Ein Sachbearbeiter eines Versorgungsamtes hatte in einem Telefonat mitgeteilt, daß ein Verfahren zur Anerkennung der Minderung der Erwerbsfähigkeit inzwischen abgeschlossen und der Betroffene nicht schwerbehindert ist. Erst in einem späteren Gespräch stellte sich heraus, daß die Auskunft nicht dem vermeintlichen Gesprächspartner, sondern gewissermaßen der Gegenpartei, die nicht die Rechte des Betroffenen, sondern die des Arbeitgebers in einem Kündigungsverfahren vertrat, gegeben wurde.

Von dem Leiter des Versorgungsamtes wurde die Auffassung vertreten, dem Sachbearbeiter sei ein unbefugtes Offenbaren von Sozialdaten nicht vorzuwerfen. Im übrigen sei der Verfahrensstand „aus dem Erinnerungsvermögen" offenbart worden; die Beiziehung von Akten sei unterblieben.

Dem kann nicht gefolgt werden: Die Versorgungsämter nehmen Aufgaben des Schwerbehindertenrechts wahr (§ 3 SchwBG) und unterliegen als Sozialleistungsträger dem Sozialgeheimnis (SGB – Allg. Teil – Art. II § 1 i.V.m. § 35 SGB I). Das Sozialgeheimnis schützt nicht nur Daten, die im materiellen Sinne Geheimnisse darstellen, sondern – ebenso wie die Datenschutzgesetze – alle Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse der Betroffenen.

Hierzu gehört sowohl die Tatsache, daß eine Sozialleistung beantragt wurde, als auch die Tatsache, daß eine Sozialleistung nicht oder nicht in vollem Umfange gewährt wurde. Da § 35 SGB I nicht an die formalen Anwendungsvoraussetzungen der Datenschutzgesetze (Datei oder automatisiertes Verfahren) anknüpft, unterliegen auch Auskünfte „aus dem Erinnerungsvermögen" seinem besonderen Schutz.

Die Prüfung, ob eine der Zulässigkeitsvoraussetzungen nach den §§ 67 ff. SGB X für die Offenbarung vorlag, konnte von dem Sachbearbeiter schon deshalb nicht durchgeführt worden sein, weil der Empfänger der telefonisch übermittelten Information nicht eindeutig identifiziert wurde.

10.1.2 Aktenweitergabe

Es entspricht der Verwaltungsübung im Sozialleistungsbereich, daß Akten beim Wechsel der örtlichen Zuständigkeit vollständig und ohne Zustimmung des Betroffenen – häufig auch ohne seine Kenntnis – an den nunmehr zuständigen Sozialleistungsträger weitergegeben werden. In gleicher Weise wird verfahren, wenn ein Sozialhilfeträger einer pflichtwidrigen Handlung nach § 107 BSHG verdächtigt wird.

Die DSK hatte aufgrund örtlicher Feststellungen, aber auch aufgrund von Eingaben, wiederholt Veranlassung, sich mit diesem Problembereich zu befassen.

Es verwundert nicht, daß der Sozialdatenschutz in der Praxis noch zu Schwierigkeiten führt. Zu einschneidend sind die Folgerungen, die sich aus einer konsequenten Anwendung der Offenbarungsbestimmungen des Sozialgesetzbuchs ergeben: Die Offenbarung ist nur zulässig, soweit der Betroffene im Einzelfalle eingewilligt hat (§ 67 Nr. 1 SGB X) oder soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch durch einen Sozialleistungsträger erforderlich ist (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X).

Insbesondere die Anwendung des Erforderlichkeitsprinzips auf den Vorgang der Aktenübermittlung stößt auf Unverständnis, denn er zwingt die Verwaltung zumindest zu einer eingehenden Prüfung des Akteninhalts, wenn nicht gar zu einer völligen Änderung der bisherigen Praxis der Aktenführung, weil die Akten so trennbar angelegt und geführt werden müssen, daß bei der Aktenübermittlung nur diejenigen geschützten Sozialdaten offenbart werden, deren Kenntnis für den Empfänger zur Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist (vgl. Podlech in Arbeitshilfen, herausgegeben vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Heft 20, S. 95). Zusätzliche Erschwernisse können sich ergeben, wenn sich in den Akten Informationen befinden, die als Berufsgeheimnis nach § 203 StGB besonders geschützt sind (Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Patientendaten aufgrund der Verlängerung des Berufsgeheimnisses durch § 76 SGB X). So fehlt es auch nicht an Versuchen, die Beibehaltung der überkommenen Verwaltungsübung mit den unterschiedlichsten Argumenten zu rechtfertigen. Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, die Sozialleistungsträger stellten eine Funktionseinheit dar mit der Folge, daß die Offenbarungsbestimmungen der §§ 67 ff. SGB X auf die Informationsflüsse zwischen diesen nicht anzuwenden seien.

Dabei wurde verkannt, daß die Sozialleistungsträger nicht nur durch spezielle Aufgabenzuweisungen, sondern auch durch örtliche Zuständigkeiten definiert sind. Es ist gerade die Aufgabe der Offenbarungsbestimmung des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X, den sich hieraus ergebenden Erschwernissen des Informationsflusses zwischen den Sozialleistungsträgern Rechnung zu tragen.

Auch wenn man die Erteilung der Zustimmung zur Aktenweitergabe als eine Obliegenheit im Sinne des § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I ansieht, kann das Erforderlichkeitsprinzip einer Weitergabe der vollständigen Akte entgegenstehen.

Abzulehnen ist auch die Auffassung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, der, von der konkludenten Einwilligung in die Weiterleitung eines Antrages (z.B. nach § 16 Abs. 2 SGB I) ausgehend, den Sozialleistungsträger beim späteren Wechsel der Zuständigkeit für berechtigt hält, alle bis dahin anfallenden Vorgänge oder Akten weiterzuleiten. Der unzuständige oder unzuständig gewordene Leistungsträger sei zu einer Prüfung, ob und in welchem Umfange die Vorgänge für den zuständigen Leistungsträger von Bedeutung sind, weder verpflichtet noch berechtigt.

Die Vorschrift des § 16 SGB I ist auf die Weiterleitung von Akten schon wegen ihrer inhaltlichen Beschränkung auf Sozialleistungsanträge, die sich in ihrem materiellen Inhalt ganz wesentlich von Akten unterscheiden, nicht anzuwenden. Im übrigen ist es wohl nicht abwegig, davon auszugehen, daß § 16 SGB I hinsichtlich des materiellen Inhalts eines Antrages unter dem Vorbehalt der Offenbarungsregelungen des Sozialgesetzbuchs steht. Hieraus folgt, daß die Weiterleitung eines Antrages ohne schriftliche Einwilligung auch nur insoweit zulässig ist, als die darin enthaltenen Angaben für die weitere Bearbeitung erforderlich sind (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X).
Die Offenbarungsbestimmungen des Sozialgesetzbuchs sind, auf alle Informationsflüsse zwischen den Behörden der Sozialverwaltung und zwischen diesen und anderen Behörden anzuwenden.

Sicherlich ist die Einwilligung als erste Zulässigkeitsvoraussetzung für die Offenbarung von Sozialdaten von zweifelhaftem Wert. Sie entspricht indessen dem gesetzgeberischen Willen und darf im übrigen auch in ihrer Bedeutung als Information für den Betroffenen nicht unterschätzt werden.

Die Einschränkung der Offenbarungsmöglichkeiten durch das Erforderlichkeitsprinzip wurde nicht selten nur deshalb als Problem empfunden, weil die Akten überfrachtet sind mit Materialien, die keine Bedeutung für die Sachbearbeitung haben oder diese Bedeutung längst verloren haben.

Die Verfügbarkeit technischer Einrichtungen, insbesondere von Kopiergeräten, führt häufig zu ihrer exzessiven Nutzung; das Festhalten der für die Sachbearbeitung erforderlichen Informationen durch kurze Vermerke wird zu seltenen Ausnahme.

Selbstverständlich muß, um nur ein Beispiel zu nennen, der Sozialhilfesachbearbeiter wissen und in den Akten festhalten, welche Unterhaltsansprüche aus einer geschiedenen Ehe bestehen. Es ist aber nicht erforderlich, zu diesem Zweck eine Ablichtung des vollständigen gerichtlichen Urteils samt anwaltschaftlicher Schriftsätze zu den Akten zu nehmen.

Ebenso abzulehnen ist die Praxis einzelner Gemeindeverwaltungen, die nur zur Entgegennahme und Weiterleitung von Anträgen auf Sozialleistungen befugt sind, Durchschläge zurückzubehalten oder Kopien anzufertigen und für den Fall aufzubewahren, daß sie irgendwann einmal für die Durchführung eines weiteren Verwaltungsverfahrens von Nutzen sein könnten.

Ein weiteres Beispiel zeigt, daß es selbst in solchen Fällen, in denen die strenge Anwendung der Offenbarungsbestimmungen des Sozialgesetzbuchs zu keinerlei Erschwerungen des Verwaltungsverfahrens führt, an der Bereitschaft fehlt, die Notwendigkeit eines verstärkten Sozialdatenschutzes anzuerkennen: Ein Minderjähriger, Inhaber eines Schwerbehindertenausweises, wurde adoptiert. Mit der Adoption verbunden war ein Wohnungswechsel in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Sozialleistungsträgers. Der Wohnungswechsel wurde der früher zuständigen Behörde im Zusammenhang mit einer Überprüfung der Voraussetzungen für den Fortbestand des Feststellungsbescheides nach dem Schwerbehindertengesetz bekannt. Bei dieser Überprüfung erklärte der Adoptivvater, daß er auf weitere Leistungen nach dem Schwerbehindertengesetz (Behindertenausweis) verzichte, weil sich der gesundheitliche Zustand des Kindes erheblich gebessert habe.

Die ursprünglich zuständige Behörde war der Meinung, daß zum Zwecke der Einziehung des Behindertenausweises die vollständige Akte, die im übrigen auch alle Informationen über die vollzogene Inkognitoadoption enthielt, an den zuständig gewordenen Sozialleistungsträger übermittelt werden müßte. Die DSK hingegen sah hierfür schon in dem Offenbarungs- und Ausforschungsverbot des § 1758 BGB einen Hinderungsgrund. Im übrigen ging sie davon aus, daß es für die Einziehung des Schwerbehindertenausweises ausreiche, den zuständig gewordenen Sozialleistungsträger über die bisherige Festsetzung, die neue Andresse des Betroffenen und den erklärten Willen des Erziehungsberechtigten zu unterrichten.

Eine Lösung des Falles wurde schließlich auf der Grundlage des § 2 Abs. 2 SGB I gefunden. Die Grundsatzfrage bezüglich der Aktenweitergabe ist weiter umstritten.

Die DSK hält an ihrer Auffassung fest, daß auf den Vorgang der Aktenübermittlung die Bestimmungen der §§ 67 ff. SGB X anzuwenden sind. Danach ist die Aktenweitergabe nur zulässig, wenn der Betroffene schriftlich eingewilligt hat oder der Inhalt der Akte auf den zur weiteren Aufgabenerfüllung erforderlichen Umfang begrenzt ist. Von Bedeutung ist insbesondere § 76 SGB X, der die Offenbarungsbefugnis bei besonders schutzwürdigen personenbezogenen Daten weiter einschränkt.

Die DSK ist weiter der Ansicht, daß die besonderen beruflichen Verschwiegenheitspflichten, die nach § 203 StGB staatlich anerkannten Sozialarbeitern, Sozialpsychologen und Beratern obliegen, organisatorische Auswirkungen auch im innerbehördlichen Bereich haben. Dies gilt vornehmlich für die Aktenführung: Akten von Schweigepflichtigen sind getrennt von anderen Akten zu führen und aufzubewahren. Bei ihrer Weitergabe haben die Schweigepflichtigen die Bestimmungen des § 203 StGB zu beachten. Da die Offenbarungsbefugnisse des Sozialgesetzbuchs die Befugnisse des § 203 StGB nicht ergänzen, muß vor der Offenbarung von Informationen, die auch durch das Berufsgeheimnis geschützt sind, jeweils geprüft werden, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen sowohl nach dem Sozialgesetzbuch als auch nach § 203 StGB vorliegen.

10.1.3 Information von Ortsgemeinden über Sozialhilfeangelegenheiten

Nach § 4 des Landesgesetzes über die Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AGBSHG) haben alle rheinland pfälzischen Landkreise die Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt auf die Verbandsgemeinden und die verbandsfreien Gemeinden übertragen. Diese gewähren Hilfe im eigenen Namen und für Rechnung des als örtlicher Träger der Sozialhilfe zuständigen Landkreises. Die Verbandsgemeinden fordern den dem Landkreis nach § 8 AGBSHG zustehenden Erstattungsbetrag in Höhe von 25 % der geleisteten Hilfe von der Ortsgemeinde an.

In einer Kleinen Anfrage an die Landesregierung wurde beklagt, daß in der Praxis Unsicherheit darüber besteht, ob und in welchem Umfange die Ortsgemeinden zum Zwecke der Haushaltsplanung über Einzelheiten der Hilfegewährung unterrichtet werden können.

In der Antwort der Landesregierung (Drs. 9/2127) wurde klargestellt, daß den Ortsgemeinden zum Zwecke der Haushaltsplanung die Anzahl der Sozialhilfeempfänger aus der jeweiligen Ortsgemeinde, die Summe der bisher pro Haushalt geleisteten Zahlungen und die voraussichtliche Steigerungsrate mitgeteilt werden kann.

Die DSK begrüßt insbesondere die Feststellung der Landesregierung, daß weitergehende Informationen, etwa die Mitteilung personenbezogener Daten von Sozialhilfeempfängern, nicht zulässig sind, weil die Bestimmungen des Sozialgesetzbuchs die Verbandsgemeinden zur Wahrung des Sozialgeheimnisses verpflichten.

10.1.4 Sozialdatenschutz bei den Kreis- und Stadtrechtsausschüssen

Nach landesrechtlichen Bestimmungen (Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung – AGVwGO –) entscheiden in Rheinland-Pfalz die Kreis- und Stadtrechtsausschüsse allgemein als Widerspruchsbehörden im kommunalen und unteren staatlichen Bereich. Nach § 16 AGVwGO ist die Verhandlung öffentlich; der Rechtsausschuß kann jedoch die Öffentlichkeit aus wichtigem Grunde ausschließen.

Da die Kreis- und Stadtrechtsausschüsse auch für die Entscheidung in Sozialleistungsangelegenheiten zuständig sind, stellt sich die Frage nach ihrer rechtlichen Einordnung in die Systematik des Sozialgesetzbuchs. Genauer gesagt geht es darum, ob die Datenübermittlung zwischen Sozialbehörde und Rechtsausschuß – dieser wird in der Regel die Akten beiziehen – nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuchs über den Schutz der Sozialdaten zulässig ist und ob dieser über Sozialleistungsangelegenheiten in öffentlicher Sitzung verhandeln darf.

Es könnte in Erwägung gezogen werden, daß mit der Erhebung des Widerspruchs zugleich vom Betroffenen auch die Einwilligung zur Offenbarung der Daten an den Rechtsausschuß nach § 67 SGB X erteilt wird. Eine solche Lösung würde indessen dem Charakter der Einwilligung als freie, mit keinerlei Rechtsnachteilen verbundene Entscheidung nicht gerecht. Im übrigen folgt auch aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X, der die Offenbarung im – insoweit vergleichbaren – gerichtlichen Verfahren ausdrücklich zuläßt, daß der dogmatische Ansatz des Gesetzgebers ein anderer ist.

Auch der Auffassung, die Offenbarung an den Rechtsausschuß sei zur Durchführung eines mit der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch zusammenhängenden gerichtlichen Verfahrens erforderlich und damit nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 zweiter Halbsatz SGB X zulässig, kann nicht gefolgt werden. Zwar hat der Bundesgesetzgeber das Vorverfahren zulässigerweise im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz für das verwaltungsgerichtliche Verfahren geregelt (§§ 68 ff. VwGO). Hieraus folgt aber nicht, daß das Vorverfahren Teil des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist. Die Bestimmungen über das Vorverfahren sind – zwar als eine besondere Art – ebenso wie andere Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren dem materiellen Verwaltungsrecht zuzurechnen (Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, § 68 RdNr. 1, m.w.N.).

Nach Auffassung der DSK ist von einem anderen Lösungsansatz auszugehen: Ebenso wie beim Behörden- und Stellenbegriff des Bundes- und des Landesdatenschutzgesetzes kann es auch beim Sozialgesetzbuch nicht auf organisatorische Gegebenheiten ankommen. Die Einheit einer Behörde oder Stelle wird vielmehr durch die Einheit der übertragenen Funktion bestimmt (Mallmann/Walz, Schutz der Sozialdaten nach dem neuen Sozialgesetzbuch, NJW 1981, S. 1021). Normadressaten des Sozialgesetzbuchs sind nicht die Körperschaften selbst oder bestimmte Organisationseinheiten dieser Körperschaften – beispielsweise das Sozialamt oder das Jugendamt –, sondern alle Stellen, die innerhalb eines Sozialleistungsverfahrens eine bestimmte Funktion wahrzunehmen haben. Dies kann, soweit Sozialleistungen zahlbar gemacht werden, beispielsweise eine Stadtkasse sein. Soweit in einem Vorverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung und dem Ausführungsgesetz hierzu Entscheidungsbefugnisse übertragen sind und ein solches Vorverfahren durchgeführt wird, sind es auch die Kreis- und Stadtrechtsausschüsse.

Hieraus folgt, daß die Offenbarung von Sozialdaten an die Rechtsausschüsse nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 erster Halbsatz SGB X zulässig ist.

Das die Verhandlungen der Rechtsausschüsse bestimmende Öffentlichkeitsprinzip kollidiert mit dem Anspruch des Betroffenen auf Wahrung des Sozialgeheimnisses. Während das Sozialgeheimnis allerdings Ausfluß der grundgesetzlich geschützten Persönlichkeitsphäre ist, ist das Öffentlichkeitsprinzip des verwaltungsbehördlichen Vorverfahrens – anders als im Gerichtsverfahren – in § 16 AgVwGO lediglich durch einfaches Gesetz angeordnet. Der daraus abzuleitende Vorrang des Persönlichkeitsschutzes führt daher nach Auffassung der DSK notwendigerweise zum Ausschluß der Öffentlichkeit, wenn der Rechtsausschuß über Sozialleistungsangelegenheiten verhandelt.

10.1.5 Datenschutz bei der Überweisung von Sozialhilfeleistungen

Es entspricht der auch in Rheinland-Pfalz geübten Praxis von Sozialleistungsträgern, bei der Zahlung auf Bankkonten den genauen Verwendungszweck anzugeben. Auf diese Weise werden personenbezogene Daten von Leistungsträgern, die dem besonderen Sozialdatenschutz nach dem Sozialgesetzbuch unterliegen, an Kreditinstitute offenbart.

In Presseberichten wurde diese Verfahrensweise heftig kritisiert. Sie offenbare, so wurde argumentiert, einen bedenklichen Umgang mit den Daten von Sozialhilfeempfängern.

Diese Auffassung wurde von der DSK nicht vertreten. Sie kam nach eingehender Beratung und Gesprächen mit Praktikern aus dem Sozialleistungsbereich zu dem Ergebnis, daß in vielen Fällen auf die genaue Angabe des Verwendungszwecks auf den Überweisungsträgern nicht verzichtet werden kann. Ein Verzicht auf die Angabe des Verwendungszwecks ist insbesondere dann nicht angezeigt, wenn gleichzeitig Anträge auf Sozialleistungen gestellt werden. Bei Zahlungseingang muß der Empfänger klar und eindeutig erkennen können, um welche Leistungen es sich handelt. Ferner war zu berücksichtigen, daß Sozialleistungsempfänger in geschäftlichen Angelegenheiten oft ungeübt und deshalb beispielsweise nicht in der Lange sind, einen auf die Angabe einer Bearbeitungsnummer beschränkten Hinweis auf einem Überweisungsträger dem entsprechenden Leistungsbescheid zuzuordnen.

Ein weiterer wichtiger Grund für die Beibehaltung der bisherigen Verfahrensweise liegt in den Pfändungsbestimmungen des Sozialgesetzbuchs. Da Sozialleistungen für die Dauer von sieben Tagen seit der Gutschrift der Überweisung unpfändbar sind (§ 55 SGB I), muß die Bank den Verwendungszweck dem Grunde nach kennen. Andernfalls könnte der gesetzliche Pfändungsschutz unterlaufen werden.

Im Ergebnis hielt die DSK in Übereinstimmung mit der Landesregierung – vgl. Drs. 9/1771 – die Angabe des Verwendungszwecks bei der Banküberweisung für erforderlich im Sinne des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X.

10.2 Gewährung von Sozialleistungen ohne Kenntnis der Betroffenen

Es liegt in der Natur der Sache, daß der Inanspruchnahme von Sozialleistungen ein umfangreiches Antragsverfahren vorausgeht. Dieses Antragsverfahren, so unangenehm und belastend es für den Betroffenen im Einzelfall sein mag, hat immerhin den unter Datenschutzgesichtspunkten positiven Aspekt, daß der Antragsteller um die Intensität der Datenerhebung weiß und nicht zuletzt aufgrund der Offenbarungsrestriktionen des Sozialgesetzbuchs wenigstens noch in groben Umrissen erkennen kann, wer welche Daten über ihn besitzt.

Daß sogar eine größere Gruppe von Personen ohne Antragstellung, ja ohne ihr Wissen, zu Sozialleistungsempfängern werden kann, erscheint der DSK als berichtenswertes Kuriosum.

In Rheinland-Pfalz wurden bis Ende 1982 Sonderkindergärten und Tagesstätten für Behinderte durch Mittelzuweisungen der Bezirksregierung institutionell gefördert (Fehlbedarfsabdeckung). In einem Verwaltungsstreitverfahren beanstandete das Verwaltungsgericht Neustadt/W. diese Form der Hilfegewährung. Es vertrat die Auffassung, daß es sich der Art nach um Eingliederungshilfe für Behinderte handele, die von dem überörtlichen Sozialhilfeträger, dem Landesamt für Jugend und Soziales, zu gewähren sei.

Das Landesamt hielt es aufgrund der sozialhilferechtlichen Bestimmungen für erforderlich, die Hilfegewährung von der bisher praktizierten institutionellen Förderung auf eine Hilfeleistung für den Einzelfall umzustellen. Um den mit der Einzelbeantragung verbundenen erheblichen Aufwand für die Betroffenen, die dem Amt namentlich nicht bekannt waren, und die leistungsgewährende Stelle zu vermeiden, wurden die Träger der Sonderkindergärten und Tagesstätten aufgefordert, die für die Bearbeitung erforderlichen personenbezogenen Daten unter Verwendung sog. Ersterfassungsblätter mitzuteilen.

Dieses Verfahren hatte zur Folge, daß Betroffene, die bisher die Hilfe privater, wenn auch staatlich geförderter Einrichtungen in Anspruch nehmen, durch die Leistungsumstellung unmittelbar zu Sozialhilfeempfängern wurden. Eine Bescheiderteilung oder wenigstens eine Benachrichtigung der Betroffenen war zunächst nicht vorgesehen.

Die DSK erhielt von dem Vorgang zu einem Zeitpunkt Kenntnis, zu dem die Leistungsumstellung im wesentlichen abgeschlossen war. Sie vertrat die Auffassung, daß durch die Datenübermittlung im Rahmen der Ersterfassung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt wurden (§ 24 BDSG) und forderte eine nachträgliche Unterrichtung der Erziehungsberechtigten.

Dieser Forderung kam das Landesamt – wenn auch mit sechsmonatiger Verspätung – nach.

10.3 Datenerhebung und -übermittlung im Zusammenhang mit der Durchführung des novellierten Bundeskindergeldgesetzes

Die einkommensabhängige Minderung des Kindergeldes nach § 10 Abs. 2 des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) in der durch Art. 13 des Haushaltsbegleitgesetz 1983 novellierten Fassung macht es erforderlich, daß Kindergeldberechtigte, die für ein zweites oder weiteres Kind nicht nur den Sockelbetrag beanspruchen, ihre Einkommensverhältnisse und ggf. auch die des Ehegatten gegenüber der für sie zuständigen Kindergeldstelle darlegen. Zur Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen für das Jahr 1983 wurde ein Erklärungsverfahren durchgeführt, das sowohl bei den Arbeitsämtern als auch bei den Festsetzungsstellen für den öffentlichen Dienst (Besoldungsstellen) zu datenschutzrechtlichen Problemen führte.

a) Maßgebliche Bemessungsgrundlage für die Höhe des Kindergeldes ist nach § 10 Abs. 2 BKGG das Jahreseinkommen des Berechtigten und seines nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten. Als Jahreseinkommen gilt die Summe der erzielten positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 des Einkommensteuergesetzes. Nur diese Summe hätte in dem durch Gemeinsames Rundschreiben des BMJFG und des BMI vom 17. Dezember 1982 eingeführten Erklärungsvordruck erfragt werden dürfen.

   Demgegenüber wurde in dem Vordruck eine Aufschlüsselung vorgenommen nach Einkunftsarten und nach der Person des Berechtigten und des Ehegatten. Damit sollte dem Betroffenen eine Berechnungshilfe gegeben und zugleich eine Prüfung der Angaben ermöglicht werden.

   Es steht außer Frage, daß die Verwendung unterschiedlicher Einkommensbegriffe bei der Beantragung staatlicher Leistungen Schwierigkeiten bereiten und zu fehlerhaften Angaben führen kann. Aus dieser Erkenntnis läßt sich jedoch keine Berechtigung der Verwaltung ableiten, über den vom Gesetzgeber zugelassenen Umfang hinaus Daten zu erheben. Eine Berechnungshilfe hätte den Betroffenen auch auf einem vom Erklärungsvordruck losgelösten Formular zur Verfügung gestellt werden können.

   Die DSK hat in einer gemeinsamen Erklärung mit den Datenschutzbeauftragten eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Datenerhebung gefordert und die Einführung eines Verwaltungsverfahrens empfohlen, das es den Finanzbehörden ermöglicht, das für die Kindergeldberechnung maßgebliche Einkommen in einer besonderen Bescheinigung für den Betroffenen auszuweisen.

b) In dem Erklärungsvordruck ist ferner das zuständige Finanzamt und die Steuernummer anzugeben. Nach den Erläuterungen sind diese Angaben erforderlich, damit später mit Hilfe des zuständigen Finanzamtes die Angaben über Einkünfte und abzugsfähige Beträge überprüft werden können.

   Zur rechtlichen Zulässigkeit dieses Prüfverfahrens wird überwiegend die Auffassung vertreten, daß die gehalts- bzw. lohnzahlenden Stellen, soweit sie Aufgaben nach dem BKGG wahrnehmen, Sozialleistungsträger sind. Das Sozialgesetzbuch geht – deutlicher noch als die Datenschutzgesetze – von einem funktionsbezogenen Behördenbegriff aus. § 21 Abs. 4 SGB X läßt demnach zu, daß die Finanzbehörden in dem erforderlichen Umfange Auskünfte über ihnen bekannte Einkommens- und Vermögensverhältnisse erteilen. Unverhältnismäßig ist nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten und der DSK indessen die generelle Überprüfung der Einkommensverhältnisse durch Vorlage des Einkommensteuerbescheides sowie der automatisierte oder listenmäßige Datenabgleich mit den Finanzämtern. Die Einholung von Auskünften bei den Finanzämtern muß auf Einzelfälle oder Fallgruppen beschränkt bleiben, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Mißbrauch gegeben sind oder Unstimmigkeiten vorliegen, die mit dem Antragsteller nicht geklärt werden können. Es wird daher gefordert, auf eine generelle Erhebung von Daten aus dem Steuerverfahren (z. B. Steuernummer) zu verzichten.

c) Die gehalts- bzw. lohnzahlenden Stellen der öffentlichen Verwaltung haben bei der Erfüllung von Aufgaben nach dem Bundeskindergeldgesetz das Sozialgeheimnis zu wahren. Die Kindergelddaten unterliegen einer strengen Zweckbindung, die es verbietet, sie für die Personalsachbearbeitung zu verwenden.

Die DSK hat ihre Rechtsauffassung dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt. Sie geht davon aus, daß die Überprüfung der einkommensabhängigen Minderung des Kindergeldes künftig in einer den gesetzlichen Bestimmungen entsprechenden Weise durchgeführt wird.

10.4 Offenbarung von Sozialdaten an den Internationalen Suchdienst Arolsen

Der Internationale Suchdienst Arolsen bemüht sich systematisch um die Vervollständigung seiner Informationssammlungen über Deutsche und Nichtdeutsche, die in nationalsozialistischen Konzentrations- oder Arbeitslagern gefangen gehalten sowie Nichtdeutsche, die im Zweiten Weltkrieg verschleppt wurden. Da in der Vergangenheit eine große Zahl von Anfragen ehemals NS-Verfolgter mangels vorliegender Informationen nicht bearbeitet werden konnte und von den Betroffenen häufig keine näheren Anhaltspunkte für zielgerichtete Ermittlungen gegeben werden konnten, geht das Bestreben nunmehr dahin, Gesamtdatenbestände über den betroffenen Personenkreis von den Behörden zu übernehmen und mit Hilfe dieser neuen Informationsbestände die Aufklärungsarbeit zu intensivieren.

Angesichts der sozialen und humanitären Zielsetzung wurde dem Internationalen Suchdienst von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten empfohlen, sich bei auftretenden Schwierigkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit der Übermittlung von Daten, an die Datenschutzinstitutionen zu wenden.

Die Übermittlung personenbezogener Daten an den Internationalen Suchdienst bereitete in solchen Fällen keine besonderen rechtlichen Probleme, in denen bei Anwendung der Datenschutzgesetze eine Abwägung zwischen den berechtigten Interessen dieser Institutionen und den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen vorzunehmen ist (§ 7 LDatG für die Datenübermittlung durch Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Landes; § 24 Abs. 1 BDSG für Private). Anders ist die Rechtslage freilich dann zu beurteilen, wenn bereichsspezifische Datenschutzregelungen anzuwenden sind, wie sie z. B. das Sozialgesetzbuch für die Offenbarung von Sozialdaten enthält.

Die DSK hatte sich mit einem Fall zu befassen, in dem eine Ortskrankenkasse gebeten wurde, vorhandene Unterlagen über ausländische Personen, die während des Krieges und in der unmittelbar darauffolgenden Zeit versichert wurden, zum Zweck der Anfertigung von Kopien an den Internationalen Suchdienst zu übermitteln. Diese Daten sind durch das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) und die ergänzenden Vorschriften der §§ 67 ff. SGB X besonders geschützt; eine Offenbarung ist nur dann zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat oder wenn einer der abschließend aufgeführten gesetzlichen Offenbarungstatbestände vorliegt.

Die DSK vertrat in Übereinstimmung mit der zuständigen obersten Aufsichtsbehörde (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt) die Auffassung, daß eine Offenbarung dann für zulässig zu halten ist, wenn der Internationale Suchdienst im Einzelfalle im Auftrag oder auf Antrag eines Betroffenen tätig wird, weil in diesem Falle von einer konkludenten Einwilligung ausgegangen werden kann.

In Fällen, in denen der Internationale Suchdienst durch die Offenbarung eines Gesamtbestandes an Daten in die Lage versetzt werden soll, seinen Aufgaben nachzukommen, kann indessen das Vorhandensein einer konkludenten Einwilligung nicht angenommmen werden. Auch eine Offenbarung im Rahmen der Amtshilfe (§ 68 SGB X) kommt nicht in Betracht, da Amtshilfe nur gegenüber Behörden geleistet werden kann und im übrigen ein globales Auskunftsersuchen nicht mit dem Grundsatz zu vereinbaren ist, daß Amtshilfe stets auf den Einzelfall bezogen ist.

Da die Anwendung anderer Offenbarungsbestimmungen des Sozialgesetzbuchs in dem zur Stellungnahme vorgelegten Fall ausschied, war eine Datenweitergabe nicht möglich.

Der geschilderte Fall zeigt beispielhaft die Schwächen des Enumerationsprinzips für die Offenbarung von Sozialdaten, dessen Anwendung zu Ergebnissen führen kann, die nicht im Interesse der Betroffenen liegen. So sehr es zu begrüßen ist, daß der besonderen Empfindlichkeit von Daten aus dem Sozialleistungsbereich durch enge, Generalklauseln weitgehend vermeidende Offenbarungsbestimmungen Rechnung getragen wurde, so ist doch zu wünschen, daß die erkannten Mängel durch eine Gesetzesänderung in nicht allzu ferner Zukunft beseitigt werden. Dabei geht es nicht nur um eine behutsame Erweiterung der Offenbarungsmöglichkeiten, beispielsweise in Fällen der geschilderten Art. Nicht minder wichtig wäre eine Beschränkung nicht erforderlicher Offenbarungen, soweit sie nach der gegenwärtigen Gesetzeslage durch die Einwilligung der Betroffenen legitimiert werden können (§ 67 Nr. 1 SGB X). Damit würde der durch viele Beispiele belegbaren Erkenntnis Rechnung getragen, daß in einem Bereich, in dem die Entscheidungen von Behörden für die Betroffenen von existentieller Bedeutung sein können, eine Einwilligung als Offenbarungsvoraussetzung von zweifelhaftem Wert ist.

10.5 Datenabgleich bei Leistungen nach dem BAföG

In der Vergangenheit sind in einer Reihe von Fällen Doppel- und gar Mehrfachzahlungen an die Bezieher von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) festgestellt worden. Um diese mißbräuchliche Inanspruchnahme von Ausbildungsförderung unterbinden zu können, sollen die BAföG-Datenbestände der im Programmierverbund zusammengeschlossenen Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein untereinander ausgetauscht und maschinell abgeglichen werden. Der Abgleich soll dabei auf einen Kurzdatensatz, der lediglich die Personalien und die empfangenen Geldsummen umfaßt, beschränkt werden und voraussichtlich einmal im Jahr mit dem Dezember-Bestand bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung durchgeführt werden. Die Auswertung des maschinellen Abgleiches soll sodann durch die zuständige Aufsichtsbehörde erfolgen. Eine endgültige Entscheidung der obersten Landesbehörden zu diesem geplanten Vorhaben liegt allerdings noch nicht vor.

Die Überprüfung, ob Studenten unberechtigt Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz beziehen, gehört sicherlich zu den gesetzlichen Aufgaben von Sozialleistungsträgern. Angesichts der vielfältigen Mißbrauchsmöglichkeiten und des offensichtlich nicht unerheblichen Mißbrauchsumfanges ist die vorgesehene Übermittlung von Studentendaten gemäß § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X zulässig. Es ist allerdings sicherzustellen, daß die Kurzbestandsbänder und die ausgedruckten Listen Unbefugten nicht zugänglich sind. Nach Auswertung der ausgedruckten Listen sind diese zudem zu vernichten und die Kurzbestandsbänder zu löschen. Das Kultusministerium hat die Einhaltung dieser Sicherungsmaßnahmen zugesichert.

Bedenken bestehen nach Auffassung der DSK allerdings dagegen, auch Schülerdaten in den länderübergreifenden Datenabgleich einzubeziehen. Angesichts der geringen Zahl der bisher im Schulbereich festgestellten Doppelzahlungen erscheint es traglich, ob der alle BAföG beziehenden Schüler umfassende Abgleich erforderlich ist. Das Kultusministerium hat der DSK insoweit mitgeteilt, daß vorerst der länderübergreifende Datenabgleich lediglich mit den Beständen im Hochschulbereich durchgeführt werden soll. Ob ein länderübergreifender Abgleich bei Schülerdaten notwendig sei, müsse noch geprüft werden. Im Hinblick auf die auch bei Schülern festgestellten Doppelzahlungen erscheine allerdings ein Abgleich innerhalb des Landes zweckmäßig.

Da auch ein landesinterner Abgleich von BAföG-Daten nur dann zulässig ist, wenn er im Sinne des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X erforderlich ist, hat die DSK das Kultusministerium insoweit um ergänzende Informationen gebeten.

11. Datenschutz im Gesundheitswesen

11.1 Gesundheitsverwaltung

Die Diskussion um den Datenschutz im Gesundheitswesen war im Berichtszeitraum stark geprägt durch Problemstellungen im Zusammenhang mit Krebsregistern und Vorarbeiten an gesetzlichen Lösungen. Mit der öffentlichen Erörterung dieser Thematik und einer dadurch bewirkten Sensibilisierung mag es zusammenhängen, daß sich die DSK – häufiger als in den vorangegangenen Jahren – mit Eingaben zu befassen hatte, die den Datenschutz im Gesundheitswesen betrafen. Ohne Anspruch auf eine erschöpfende Behandlung der außerordentlich schwierigen und vielschichtigen Rechtsfragen werden nachfolgend einige Beispiele aus der täglichen Arbeit der DSK dargestellt:

a) In einer Eingabe wurde beklagt, daß eine Verbandsgemeindeverwaltung dem Antrag an das zuständige Gesundheitsamt auf amtsärztliche Untersuchung eines Beamten auf Dienstfähigkeit eine Liste der Krankheitstage in den beiden vorangegangenen Jahren beifügte. Der Beamte sah hierin eine unzulässige Datenübermittlung.

   Die DSK hat hierzu wie folgt Stellung genommen: Auf Daten, die ein dienst- oder arbeitsrechtliches Rechtsverhältnis betreffen, sind nach § 2 Abs. 3 LDatG die entsprechenden Vorschriften des BDSG anzuwenden. § 24 Abs. 1 Satz 2 dieses Gesetzes bestimmt, daß personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen und die von einer zur Verschwiegenheit verpflichteten Person in Ausübung ihrer Berufs- oder Amtspflicht übermittelt worden sind, von dem Empfänger nicht mehr weitergeben werden dürfen. Die DSK hatte indessen zu berücksichtigen, daß die Daten nicht „von einer zur Verschwiegenheit verpflichteten Person in Ausübung ihrer Berufs- oder Amtspflicht" an die Verbandsgemeindeverwaltung übermittelt, sondern von dieser selbst festgestellt, erfaßt und gespeichert wurde. Eine Anwendung der speziellen Übermittlungsregelungen des § 24 Abs. 1 Satz 2 BDSG konnte demzufolge nicht in Betracht kommen. Es stellt sich jedoch die weitere Frage, ob § 24 Abs. 1 Satz 1 BDSG der Datenübermittlung entgegensteht.

   Nach der zweiten Alternative dieser Vorschrift ist eine Datenübermittlung nur in dem erforderlichen Umfange und nur dann zulässig, wenn die berechtigten Interessen der übermittelnden Stellen, eines Dritten oder der Allgemeinheit die schutzwürdigen Belange der Betroffenen überwiegen.

Die DSK folgt der Auffassung des Gesundheitsamtes, daß die übermittelten Daten in dem speziellen Falle als Beurteilungshilfe für die Untersuchung erforderlich waren. Zwar war davon auszugehen, daß durch die Datenübermittlung schutzwürdige Belange des Betroffenen berührt wurden; eine Abwägung mit den berechtigten Interessen des Dienstherrn führte indessen zu dem Ergebnis, daß diese überwiegen.

Auch die Vorschrift des § 203 Abs. 2 StGB stand der Datenweitergabe nicht entgegen.

b) Durch eine Eingabe erhielt die DSK Kenntnis von folgendem Sachverhalt:

Der Leiter eines Gesundheitsamtes erstellte auf Ersuchen eines Arbeitsamtes in Nebentätigkeit ein Gutachten über das Vorliegen der gesundheitlichen Voraussetzungen für eine Umschulungsmaßnahme. Eine Durchschrift dieses Gutachtens wurde zu den Akten des Gesundheitsamtes genommen und verblieb dort auch nach Eintritt des Gutachters in den Ruhestand.

Die DSK hielt die Einbeziehung des Gutachtens in die amtliche Aktensammlung des Gesundheitsamtes nicht für zulässig, denn die Verwaltung ist auch dann, wenn die formalen Anwendungsvoraussetzungen für die Datenschutzgesetze nicht vorliegen, gehindert, alle Informationen zu sammeln und aufzubewahren deren sie in irgendeiner Weise habhaft wird. Das Erheben, Sammeln und Übermitteln medizinischer Daten ist nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung – die für diesen Fall nicht existierte – oder mit Einwilligung des Betroffenen zulässig. Von einer konkludenten Einwilligung zur Einbeziehung privat erstellter Gutachten in amtliche Aktensammlungen konnte nicht ausgegangen werden.

Die Hinterlassung des von dem Amtsarzt in Nebentätigkeit erstellten Gutachtes an den Amtsnachfolger war im Hinblick auf § 203 StGB nicht zulässig, denn die Schweigepflicht des Arztes besteht auch gegenüber Kollegen, die der Betroffene nicht konsultierte.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt hat aufgrund der Stellungnahme der DSK durch einen Runderlaß bestimmt:

1. Personen, die privat in Nebentätigkeit begutachtet werden, dürfen nicht in der Zentralkartei des Gesundheitsamtes registriert werden.

2. Personenbezogene Unterlagen aus der nichtamtlichen Begutachtung müssen in der persönlichen Obhut des begutachtenden Arztes verbleiben und dürfen nicht gemeinsam mit amtlichen Unterlagen im Gesundheitsamt aufgehoben werden.

3. Unterlagen aus der nichtamtlichen Begutachtung dürfen nicht ohne Zustimmung des Untersuchten für die amtliche Begutachtung beigezogen werden. Entsprechendes gilt für Unterlagen aus der amtlichen Begutachtung für Zwecke der nichtamtlichen Begutachtung.

Damit ist dem Anliegen der DSK Rechnung getragen.

c) In Eingaben an die DSK wurde wiederholt die nach Auffassung der Betroffenen zu weitgehende Mitteilung von Anamnese- und Befunddaten bei der Erstellung von Gesundheitszeugnissen beanstandet.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt hat sich als oberste Fachaufsichtsbehörde über die Gesundheitsverwaltung der Auffassung der DSK abgeschlossen, daß auch die Amtsärzte grundsätzlich der strafrechtlichen Schweigepflicht nach § 203 StGB unterliegen. Aus der Anwendung dieser Vorschrift folgt, daß ein Amtsarzt, der die Untersuchung eines Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder eines Stellenbewerbers zu dienstlichen Zwekken vornimmt, nur durch eine ausdrücklich erteilte oder stillschweigend erklärte Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht legitimiert sein kann, medizinische Daten an den Dienstherrn weiterzugeben.

In Übereinstimmung mit der vom Hessischen Landesbeauftragten für den Datenschutz in dieser Frage vertretenen Auffassung geht die DSK davon aus, daß ein Bediensteter, der den Amtsarzt zu einer Untersuchung im dienstlichen Interesse aufsucht, hiermit in der Regel die stillschweigende Einwilligung in die anschließende Datenübermittlung erteilt. Diese Einwilligung in die Datenübermittlung reicht indessen nur soweit, wie eine Erforderlichkeit im Zusammenhang mit dem konkreten Untersuchungszweck für den Betroffenen erkennbar ist. Der Amtsarzt darf grundsätzlich nur diejenigen gesundheitlichen Angaben weitergeben, die der Dienstherr im konkreten Einzelfalle unbedingt benötigt.

Nach amtsärztlichen Überprüfungen anläßlich von Personalvorgängen (z. B. Einstellung, Beförderung) wird in der Regel die Übermittlung des Ergebnisses der Untersuchung – ohne Details der Anamnese und Diagnose – an die Dienstbehörde ausreichen.

Die DSK geht davon aus, daß die von ihr vertretene Rechtsauffassung bei der Neufassung der Verwaltungsvorschriften (vgl. Tz. 11.2) berücksichtigt wird.

d) Eine Anfrage an die DSK betraf die Aufbewahrung der Schulgesundheitskartei. Im konkreten Falle beabsichtigte ein Gesundheitsamt, die Kartei in verschlossenem Umschlag der Schule zur Aufbewahrung zu überlassen.

Nähere Bestimmungen über die Führung und Aufbewahrung der Schulgesundheitskartei enthält Nummer III.7 der Richtlinien für die Durchführung der Schulgesundheitspflege vom 3. Oktober 1966. Danach ist die Schulgesundheitskarte unter Wahrung des ärztlichen Berufsgeheimnisses in einer besonderen Schulgesundheitskartei des Gesundheitsamtes aufzubewahren und bei Schulwechsel an das zuständige Gesundheitsamt abzugeben.

Ein Verbleib der Schulgesundheitskarten – auch in verschlossenen Umschlägen – in der Schule ist demzufolge unzulässig.

In diesem Zusammenhang stellt sich die weitere Frage, ob zur Weitergabe der Untersuchungsergebnisse des schulärztlichen Dienstes an die Schule die Einwilligung der Erziehungsberechtigten erforderlich ist.

Bei ihrer Stellungnahme hatte die DSK zu berücksichtigen, daß eine vom öffentlichen Dienstrecht abweichende rechtliche Beurteilung Platz greifen muß, weil § 52 Abs. 2 des Schulgesetzes für Kinder, Jugendliche und Heranwachsende eine Verpflichtung begründet, sich zur Vorbereitung schulischer Maßnahmen und Entscheidungen schulärztlich, schulpsychologisch und sonderpädagogisch untersuchen zu lassen. Sie kam zu dem Ergebnis, daß unabhängig von der Einwilligung der Betroffenen oder Sorgeberechtigten eine durch das Erforderlichkeitsprinzip inhaltlich begrenzte Offenbarungsbefugnis gegenüber der Schule besteht.

11.2 Gesundheitsdaten in Personalakten

Die Regelungen über die Führung der Personalakten öffentlicher Bediensteter zählen zum öffentlichen Dienstrecht, stellen aber gleichzeitig bereichsspezifische Vorschriften über den Datenschutz („Personaldatenrecht") dar. Aus Kreisen der Datenschutzbeauftragten ist daher in der Vergangenheit bereits auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform dieses Rechtsgebiets hingewiesen worden.

Einer Anregung der DSK folgend, hat die Landesregierung unter der Federführung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Umwelt vor nunmehr fast zwei Jahren begonnen, die Verwaltungsvorschriften grundlegend zu überarbeiten. Ein Schwerpunkt bildet die Behandlung medizinischer Daten, deren Schutzbedürftigkeit auch das Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz in besonderer Weise Rechnung trägt.

In Anlehnung an entsprechende Regelungen in Bayern und Hessen soll mit Hilfe eines entsprechend zu entwerfenden Formblattes für die den Anstellungsbehörden zu übersendenden amtsärztlichen Zeugnisse der Gesundheitsämter sichergestellt werden, daß nur diejenigen Daten übermittelt werden, die die für die zu treffenden personalrechtlichen Entscheidungen unbedingt erforderlichen Fakten enthalten (sog. „verkürzte Gesundheitszeugnisse"). Sind wegen besonderer dienstlicher Anforderungen an die Gesundheit weitere Angaben erforderlich, wie z. B. bei Feuerwehr, Polizei, Vermessungsdienst, sind diese zusätzlich in die Gesundheitszeugnisse aufzunehmen. Auch hier ist die Grenze der Erforderlichkeit im Hinblick auf die zu treffenden Entscheidungen zu beachten.

Aus den weiteren Vorschlägen der DSK seien noch folgende genannt:

1. Bei der Übersendung von Personalakten an den Landespersonalausschuß sollten diejenigen Teile ausgenommen werden, die sich auf medizinische Daten der Betroffenen beziehen. Die entsprechende Verwaltungsvorschrift wäre zu ändern.

2. Bei der Übersendung von Personalakten im dienstlichen Interesse ist für jeden Einzelfall eine Prüfung vorzusehen, ob die Übersendung von bestimmten Teilen für den vorgesehenen Zweck ausreicht.

3. In Fällen, in denen den betroffenen Bediensteten die Einsichtnahme in ärztliche Gutachten aufgrund der Fürsorgepflicht des Dienstherrn verweigert werden soll, ist der begutachtende Arzt einzuschalten und der Bedienstete an diesen zu verweisen. Der hier zum Ausdruck kommende Rechtsgedanke entspricht einer Regelung des Landesdatenschutzgesetzes im Rahmen des Auskunftsanspruchs des Bürgers (§ 12 Abs. 4).

4. Die Regelung, nach der Personalakten ausgeschiedener Bediensteter nach Ablauf von dreißig Jahren nach Übergabe an die Archivverwaltung nicht mehr vertraulich behandelt werden sollen, ist in der Weise zu präzisieren, daß nicht etwa im Umkehrschluß angenommen werden kann, die Akten seien dann ohne weiteres jedermann zugänglich.

11.3 Datenschutz im Bereich der medizinischen Forschung

Die DSK hat sich in ihrem 8. Tätigkeitsbericht ausführlich mit Problemen aus dem Bereich Datenschutz in Wissenschaft und Forschung befaßt und darauf hingewiesen, daß § 25 LDatG verschiedene Möglichkeiten eröffnet, das zwischen dem grundgesetzlich geschützten Persönlichkeitsrecht und der grundgesetzlich gewährleisteten Forschungsfreiheit bestehende Spannungsverhältnis auszugleichen:

- Anonymisierung der zu verarbeitenden Daten,
- Einholung der Einwilligung der Betroffenen,
- Verarbeitung nichtsensibler Daten.

Nach Auffassung der DSK kommt der Einwilligung der Betroffenen im Bereich der medizinischen Forschung verstärkte Bedeutung zu. Personenbezogene medizinische Daten unterliegen einem umfassenden gesetzlichen Schutz, der u. a. in dem das Arztgeheimnis schützenden § 203 StGB, in § 35 SGB I, §§ 67 ff. SGB X sowie in den §§ 6 Abs. 3, 7 Abs. 6 und 12 Abs. 4 LDatG zum Ausdruck kommt. In diesen Vorschriften nimmt die Einwilligung des Patienten eine zentrale Stellung ein. Dies weist darauf hin, daß die Verarbeitung personenbezogener medizinischer Daten in der Regel mit einer Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange verbunden ist. Auch im Rahmen der Forschungsklausel des § 25 Abs. 1 LDatG wird daher auf eine Einwilligung der Patienten grundsätzlich nicht verzichtet werden können. Dies entspricht der in § 2 Abs. 6 der Berufsordnung für die Ärzte in Rheinland-Pfalz enthaltenen Regelung, derzufolge Tatsachen und Befunde, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen, zum Zwecke der Forschung und Lehre Dritten nur mitgeteilt werden dürfen, wenn dabei die Anonymität des Patienten gesichert ist oder dieser ausdrücklich zustimmt.

Die DSK nimmt zur Kenntnis, daß u. a. auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesärztekammer und die Ärztekammer Rheinland-Pfalz für eine restriktive Regelung bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in der medizinischen Forschung eintreten und die Zustimmung der betroffenen Patienten oder Probanden für die Verarbeitung ihrer Daten gefordert haben. Die grundlegende Bedeutung der datenschutzrechtlichen Einwilligung im Bereich der medizinischen Forschung wird auch von den betroffenen Wissenschaftlern selbst anerkannt. Die DSK hat in den letzten Jahren insbesondere beim Institut für medizinische Statistik und Dokumentation der Universitätskliniken Mainz eine große Kooperationsbereitschaft feststellen können.

Die Einwilligungsproblematik war zudem Gegenstand eines Berichts der Landesregierung zum Datenschutz im Bereich der Medizin (vgl. LT-Drs. 9/2504). In diesem Bericht wird die Auffassung der DSK bekräftigt, daß nach der gegenwärtig geltenden Rechtslage auf eine Einwilligung auch dann nicht verzichtet werden kann, wenn deren Einholung zu einer Gefährdung des Forschungsziels führen würde.

Der Bericht der Landesregierung zum Datenschutz im Bereich der Medizin beruht auf einem einstimmig gefaßten Beschluß des Landtags vom 25. Februar 1982, in dem die Landesregierung entsprechend einem Antrag der Fraktion der CDU gebeten worden ist zu prüfen, ob in Rheinland-Pfalz die geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowohl dem Schutz des Patienten als auch den Erfordernissen der medizinischen Forschung in ausreichendem Umfange Rechnung tragen und ob sie gesetzgeberische Maßnahmen in diesem Bereich für notwendig und zulässig hält. Die Landesregierung kommt in ihrer Stellungnahme zu folgendem Ergebnis:

„Da die in Rheinland-Pfalz geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen dem Schutz des Patienten ausreichend Rechnung tragen, hält die Landesregierung gesetzgeberische Maßnahmen zur Zeit in Rheinland-Pfalz nicht für notwendig. Die geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen sind nach Ansicht der Landesregierung darüber hinaus grundsätzlich geeignet, den zwischen den Erfordernissen der medizinischen Forschung und dem Recht des Patienten auf Wahrung seiner Privatsphäre bestehenden Zielkonflikt sachgerecht zu lösen. Gesetzgeberische Maßnahmen, insbesondere über den § 25 LDatG hinausgehende bereichsspezifische Regelungen für die medizinische Forschung, hält sie in Rheinland-Pfalz derzeit ebenfalls nicht für erforderlich. Eine behutsame Fortentwicklung erscheint allenfalls auf der Grundlage des § 3 a des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes denkbar. Insoweit bleibt die Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes abzuwarten."

Die DSK stimmt der Beurteilung des § 25 LDatG zu. Sie geht insbesondere davon aus, daß eine gesetzliche Durchbrechung bestehender Berufs- und Amtsgeheimnisse nicht mit dem grundgesetzlich geschützten Persönlichkeitsrecht der Betroffenen zu vereinbaren ist.

11.4 Krebsregistergesetz

Im Mittelpunkt der Diskussion über die Errichtung von Krebsregistern und den Erlaß von entsprechenden Gesetzen standen im Berichtszeitraum die sog. epidemiologischen Krebsregister. Diese Register dienen in erster Linie Forschungszwecken und sind darüber hinaus dadurch gekennzeichnet, daß sie zur Darstellung der geographischen Verteilung der Krankheitsfälle auf einer Sammlung von möglichst allen krebskranken Patienten aufbauen. Davon sind insbesondere die klinischen Krebsregister zu unterscheiden, die insbesondere an onkologischen Schwerpunktkrankenhäusern errichtet werden und primär diagnostischen und therapeutischen Zwecken dienen. Die unterschiedliche Konzeption dieser Registerarten ist auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht bedeutsam:

Bereits in ihrem 7. Tätigkeitsbericht Tz. 7.6 hat die DSK die Auffassung vertreten, daß die Führung regionaler epidemiologischer Krebsregister ohne gesetzliche Grundlage nicht zulässig sei.

In der Zwischenzeit haben sich die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit den aktuellen Bestrebungen zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Krebsregister befaßt und dazu folgende Stellungnahme beschlossen:

1. *Die Datenschutzbeauftragten erkennen die gesundheitspolitische Bedeutung der medizinischen Forschung, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Krebserkrankungen, an. Es entspricht ihrer gesetzlichen Aufgabe, auch in diesem Bereich für die Wahrung der schutzwürdigen Belange der Patienten einzutreten. Ihre Bedenken und Vorschläge zielen daher ausschließlich darauf ab, die Freiheit der Forschung in ein ausgewogenes und rechtlich abgesichertes Verhältnis zu den grundrechtlich geschützten Belangen der Betroffenen zu bringen. Sie gehen davon aus, daß es möglich ist, Regelungen zu finden, die den Erfordernissen der Forschung wie auch des Schutzes der Individualsphäre gerecht werden. Die vielfach geäußerte pauschale Behauptung, der Datenschutz behindere die Krebsforschung, weisen sie als unbegründet zurück.*

2. *Es ist nicht die Aufgabe der Datenschutzbeauftragten, Sinn und Nutzen von Krebsregistern zu beurteilen. Sie warnen aber nachdrücklich vor der Gefahr, daß die Gesetzgebung zum Krebsregister ein erster Schritt zur Errichtung einer Vielzahl anderer Epidemiologieregister werden könnte. In diesem Zusammenhang weisen sie darauf hin, daß auch aus Kreisen der Ärzteschaft erhebliche Zweifel am Nutzen medizinischer Register geäußert werden, woraus sich Zweifel an der Erforderlichkeit derartiger Register ableiten lassen. Sie appellieren an die medizinische Forschung, stärker als bisher den bereits vorhandenen Forschungsstand zur Anonymisierung personenbezogener Daten zu nutzen und sich vordringlich um die Weiterentwicklung von Anonymisierungs- und Aggregationsmethoden zu bemühen. Diese methodischen Überlegungen können wesentlich dazu beitragen, Probleme, die sich durch die ärztliche Schweigepflicht und den Datenschutz ergeben, gar nicht erst aufkommen zu lassen.*

3. *Für den Fall der politischen Entscheidung in den Ländern zugunsten der Schaffung von Krebsregistern halten sie es für notwendig, daß die Errichtung, Ausgestaltung und Nutzung von Krebsregistern in einem speziellen Gesetz geregelt werden. Die Wesentlichkeit des Eingriffs in Grundrechtspositionen der Betroffenen ist nur durch ein Gesetz zu legitimieren, das die nachfolgenden Grundsätze beachtet (vgl. unten 4). Dabei wird davon ausgegangen, daß es sich um ein Register zur Erfassung der Anzahl der Neuerkrankungen (Inzidenzregister) bzw. der Anzahl erkrankter Personen (Prävalenzregister) handeln wird.*

   Eine im Anwendungsbereich unbestimmte allgemeine Rahmenregelung für die medizinische Forschung in einem Landesdatenschutzgesetz, die derzeit im Vordergrund baden-württembergischer Überlegungen steht, lehnen die Datenschutzbeauftragten daher – auch aus verfassungsrechtlichen Bedenken – ab.

4. *Nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten muß ein Krebsregistergesetz zumindest die folgenden Prinzipien berücksichtigen:*

   1. *Die Meldung von Patientendaten mit Personenbezug an das Krebsregister bedarf grundsätzlich der Einwilligung des Betroffenen (bzw. der Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht). Nur ausnahmsweise kann die Meldung auch ohne Einwilligung des Patienten erfolgen, und zwar wenn sie für die Zwecke des Krebsregisters nachweisbar notwendig ist und dem Patienten dadurch, daß ihm die Art seiner Erkrankung bekannt wird, gesundheitliche Nachteile entstehen können. Soweit weder ein solcher Ausnahmefall noch eine Einwilligung vorliegt, unterbleiben Meldungen an das Register. Der zulässige Umfang der Einwilligung ist im Gesetz festzulegen.*

   2. *Der gleiche Grundsatz gilt für die weitere Übermittlung durch das Krebsregister an andere Forschungseinrichtungen; für sie ist eine besondere Einwilligung erforderlich, wenn die Daten nicht in aggregierter oder anonymisierter Form weitergegeben werden. Für diese Übermittlung ist entsprechend der Regelung über die Forschung mit Sozialdaten ein Genehmigungsverfahren vorzusehen. Eine nochmalige Übermittlung durch die Forschungseinrichtung an Dritte ist unzulässig.*

3. *Der Gesetzeszweck, die Aufgaben des Krebsregisters, seine Rechtsform und institutionelle Ausgestaltung sind im Gesetz festzulegen. Im Interesse einer wirksamen Aufsicht sollte das Krebsregister in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft geführt werden.*

4. *Der Kreis derjenigen Institutionen, die zu Forschungszwecken personenbezogene Daten des Krebsregisters erhalten können, sollte in der Weise beschränkt werden, daß die ausschließliche Verwendung zu Forschungszwecken gewährleistet ist.*

5. *Der in den Statistikgesetzen verankerte Grundsatz der Zweckbindung muß auch für die im Krebsregister gespeicherten Daten gelten.*

   Im übrigen sollte geprüft werden, ob ein gesetzliches Verbot eingeführt werden sollte, vom Betroffenen eine Bescheinigung über den Inhalt der im Krebsregister gespeicherten Daten zu verlangen. Ein solches Verbot könnte verhindern, daß potentielle Arbeitgeber oder sonstige Vertragspartner vom Betroffenen die Vorlage einer Art Negativattest des Krebsregisters fordern.

6. *Eine Verknüpfung mit anderen Datenbanken ist unzulässig.*

7. *Die Aufbewahrung personenbezogener Daten beim Krebsregister ist zu befristen. Patientendaten sind außerdem zu löschen, wenn sie nicht mehr benötigt werden.*

8. *Jeder Betroffene hat Anspruch auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten aus dem Krebsregister. Dies gilt auch für Patienten, die über die Meldung nicht informiert worden sind. Entsprechend der Regelung für Sozialdaten in § 25 SGB X kann bei Gefahr für die Gesundheit des Patienten die Auskunft – vermittelt durch einen Arzt – erteilt werden.*

Der von der „Großen Krebskonferenz" vorgelegte und vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit den Gesundheitsministern und -senatoren der Länder übermittelte Musterentwurf für ein Landes-Krebsregistergesetz berücksichtigt diesen Beschluß in wesentlichen Punkten nicht. Entgegen der Forderung der Datenschutzbeauftragten soll die Erhebung von Patientendaten in personenbezogener Form auch ohne Einwilligung der betroffenen Patienten für zulässig erklärt werden und die weitere Übermittlung durch das Krebsregister an andere Forschungseinrichtungen in personenbezogener Form auch ohne Einwilligung der Betroffenen möglich sein.

Der Mustergesetzentwurf ist in den vergangenen Monaten in einzelnen Bundesländern ausführlich diskutiert worden. In Hessen ist ein Gesetzentwurf, der dem Musterentwurf des Bundes im wesentlichen folgte, zurückgezogen worden.

Auch die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat sich mit der Notwendigkeit flächendeckender epidemiologischer Krebsregister befaßt. Dabei hat sie die Auffassung vertreten, daß die bestehenden klinischen Krebsregister jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausreichende Möglichkeiten der Krebsbekämpfung bieten würden (vgl. Drs. 9/2358). Zugleich hat sie aber darauf hingewiesen, daß auch in Rheinland-Pfalz der Erlaß eines Krebsregistergesetzes zu erwägen sei, wenn die derzeit geführte Diskussion ergäbe, daß regionale epidemiologische Datensammlungen zur wirksamen Erforschung der Ursachen von Krebserkrankungen in besonderem Maße geeignet seien.

Mit den klinischen Krebsregistern hat sich die DSK im Rahmen einer Anmeldung durch das Tumorzentrum e. V. Mainz befaßt. Diese Anmeldung betraf die „Errichtung eines klinischen Krebsregisters für die onkologischen Schwerpunktkrankenhäuser des Landes Rheinland-Pfalz". Danach ist der Aufbau eines klinischen Krebsregisters für alle onkologischen Schwerpunktkrankenhäuser in der Weise vorgesehen, daß die medizinischen Daten dezentral von den einzelnen klinischen Einrichtungen erhoben werden um zentral durch das Tumorzentrum Mainz gespeichert und verarbeitet zu werden. Die beim Tumorzentrum eingehenden Primärdaten werden dort aufbereitet, gespeichert und verarbeitet. Die meldende klinische Einrichtung erhält sodann eine nach Zeit und Diagnose strukturierte Übersicht der eigenen Patientendaten. Auf Anforderung werden statistische Auswertungen zu speziellen medizinischen Fragen erstellt, dabei hat jedoch jede behandelnde Einrichtung nur den Zugriff zu den eigenen Patientendaten.

Die betroffenen Patienten werden von der Übermittlung ihrer Daten an das Tumorzentrum informiert. Die dort vorgenommene Datenverarbeitung erfolgt mit ihrer Einwilligung.

Die von den Patienten zu unterzeichnende Einwilligungserklärung hat folgenden Wortlaut:

„In dem Bemühen, die Behandlungsmethoden Ihrer Krankheit ständig zu verbessern, hat sich unsere Klinik mit anderen zusammengeschlossen, um möglichst viele und genaue medizinische Befunde aus den einzelnen Krankheitsverläu-

fen zu dokumentieren, zu speichern und auszuwerten. Die Speicherung und Auswertung erfolgt im Tumorzentrum Mainz in Zusammenarbeit mit der klinischen Datenzentrale des Universitätsklinikums Mainz. Ziel ist es, die so erkannten Verbesserungen in der Behandlung der Krankheit möglichst schnell vielen Patienten zugute kommen zu lassen. Auch Ihre Behandlung wird dem Arzt durch eine übersichtliche Befundspeicherung erleichtert. Um die medizinischen Befunde im Verlauf zu erfassen, ist es notwendig, sie in personenbezogener Form zu speichern. Die Auswertung erfolgt unter voller Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht und des Datenschutzes. Veröffentlichungen von Ergebnissen werden so erfolgen, daß jeglicher Rückschluß auf eine Einzelperson ausgeschlossen ist."

Die DSK geht mit der Landesregierung davon aus, daß klinische Krebsregister grundsätzlich auf der Basis von Verträgen und Vereinbarungen, die insbesondere die informierte Einwilligung von Patienten zum Inhalt haben, geführt werden können. Aus diesem Grunde bestanden auch gegen das Dokumentationsvorhaben des Tumorzentrums keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

11.5 Hinweise auf das Vorliegen von Suchtkrankheiten in Rundschreiben der Kassenärztlichen Vereinigungen

Den Kassenärztlichen Vereinigungen werden nicht selten Patienten namentlich bekannt – in den meisten Fällen von niedergelassenen Ärzten mitgeteilt –, bei denen der hinreichende Verdacht besteht, daß sie durch Täuschung der Ärzte Rezepte, die dem Betäubungsmittelgesetz unterliegen, erschleichen. Eine Kassenärztliche Vereinigung fragte bei der DSK an, ob es zulässig sei, auf das Vorliegen von Suchtkrankheiten dieser Patienten in Rundschreiben hinzuweisen und auf diese Weise die Mitgliedsärzte zu warnen.

Es besteht eine Kontrollzuständigkeit der DSK für die Kassenärztlichen Vereinigungen in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Rechtsgrundlage für die Aufgabenzuweisung an die Kassenärztlichen Vereinigungen ist § 368 RVO. Die RVO wiederum gilt nach Art. 2, § 1 Nr. 4 SGB I bis zu ihrer Einordnung in das Sozialgesetzbuch als besonderer Teil dieses Gesetzbuchs. Demzufolge sind die von den Kassenärztlichen Vereinigungen zu verarbeitenden Daten durch das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) geschützt. Dies bedeutet, daß Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse (personenbezogene Daten) auch von den Kassenärztlichen Vereinigungen als Sozialgeheimnis gewahrt und nicht unbefugt offenbart werden dürfen. Befugt ist nur die Offenbarung unter den Voraussetzungen der §§ 67 bis 77 SGB X.

Von Bedeutung ist insbesondere § 76 SGB X, der eine Offenbarung personenbezogener Daten, die einer der in § 35 SGB I genannten Stellen von einem Arzt oder einer anderen in § 203 Abs. 1 und 3 StGB genannten Person zugänglich gemacht werden, nur unter den Voraussetzungen zuläßt, unter denen diese Person selbst offenbarungsbefugt wäre. Dieser sog. verlängerte Geheimnisschutz fordert die Anwendung der Vorschriften über das Arztgeheimnis auch bei der Datenverarbeitung durch die Kassenärztlichen Vereinigungen.

Im konkreten Falle bedeutet dies, daß die Benennung von Personen, bei denen der Verdacht eines Opiatemißbrauchs besteht, in Rundschreiben der Kassenärztlichen Vereinigungen nur nach den Vorschriften über das Arztgeheimnis zulässig ist.

Anerkannt ist, daß ein Arzt ein ihm anvertrautes Geheimnis preisgeben darf, wenn der Patient seine Einwilligung – auch mußtmaßlich oder konkludent – erteilt oder wenn gesetzliche Bestimmungen die Offenbarung des Geheimnisses vorschreiben (beispielsweise Bundesseuchengesetz). Beide Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen nicht vor.

Darüber hinaus kann sich die Befugnis zur Offenbarung eines Geheimnisses aber auch aus den Grundsätzen der Rechtsgüterabwägung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergeben. So kann ein Arzt berechtigt sein, die Schweigepflicht zu brechen, wenn dies zur Wahrung eines höherwertigen Rechtsgutes erforderlich ist und der Widerstreit der rechtlich geschützten Güter nur durch die Preisgabe des einen und nicht auf andere Weise gelöst werden kann (BGH, NJW 68, 2290).

Auch die ärztliche Berufsordnung läßt eine Offenbarung zum Schutze eines höheren Rechtsgutes zu (§ 2 Abs. 4).

So ist der Vorrang höherwertiger Interessen beispielsweise anerkannt, wenn ein Patient mit einem Kraftfahrzeug am Straßenverkehr teilnimmt, obwohl er wegen seiner Erkrankung nicht mehr fähig ist, ein Kraftfahrzeug zu führen, ohne den öffentlichen Verkehr zu gefährden.

Das Ergebnis dieser Abwägung ist auf den der DSK zur Beurteilung vorgelegten Fall indessen nicht übertragbar, denn hier geht es nicht um Leben und körperliche Unversehrtheit unbeteiligter Personen, sondern um die Gesundheit des Betroffenen selbst und um die Schädigung der Solidargemeinschaft, die ungerechtfertigte Kosten für Arzneimittel zu

tragen hat. Rechtsprechung und Literatur geben keinen Hinweis darauf, daß eine Durchbrechung des Arztgeheimnisses auch in solchen Fällen gerechtfertigt sein könnte.

Nach Würdigung der Gesamtumstände vertrat die DSK die Auffassung, daß die Interessen der Versichertengemeinschaft und anderer Kassenärzte hinter dem Geheimhaltungsinteresse zurücktreten. Sie hielt Hinweise auf Suchtkrankheiten in Rundschreiben der Kassenärztlichen Vereinigungen für unzulässig.

Im übrigen können Hinweise in Rundschreiben der Kassenärztlichen Vereinigungen auch kaum als wirksame Maßnahme planvoller Suchtbekämpfung bezeichnet werden.

Die Hinweise in Rundschreiben sind auch dann unzulässig, wenn die Meldung Suchtgefährdeter nicht durch einen Arzt sondern durch Polizeibehörden erfolgt (entsprechende Verfahrensweisen wurden aufgrund der Recherchen anderer Datenschutzinstitutionen bekannt). In diesen Fällen ist zwar § 76 SGB X nicht anzuwenden. Gleichwohl besteht für die Kassenärztliche Vereinigung die Pflicht zur Wahrung des Sozialgeheimnisses. Fraglich ist insbesondere, ob die Informationen von den Polizeibehörden zulässigerweise an die Kassenärztlichen Vereinigungen übermittelt werden. Aufgrund Nummer 3.2 der KpS-Richtlinien, die eine strenge Zweckbindung bei der Weitergabe derartiger Daten statuieren, muß dies verneint werden.

11.6 Einsichtnahme in Patientenkarteien durch Beamte der Gewerbeaufsichtsverwaltung

Aus Kreisen der Ärzteschaft wurde an die DSK die Anfrage gerichtet, ob Beamte der Gewerbeaufsichtsverwaltung befugt seien, im Rahmen der gesetzlich angeordneten Überprüfung und Kontrolle von Röntgenanlagen bei niedergelassenen Kassenärzten auch Einsicht in die Patientenkartei zu nehmen.

Die Errichtung und der Betrieb von Röntgenanlagen unterliegt nach § 19 Abs. 1 des Atomgesetzes der staatlichen Aufsicht. Die Aufsichtsbehörden – in Rheinland-Pfalz sind dies die Gewerbeaufsichtsämter – haben auch darüber zu wachen, daß nicht gegen die Vorschriften der aufgrund des Atomgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen verstoßen wird. Zu ihren Aufgaben gehört demzufolge auch die Prüfung, ob die Aufzeichnungen nach § 29 Abs. 2 der Röntgenverordnung geführt werden.

Als personenbezogene medizinische Daten unterliegen auch die Aufzeichnungen nach § 29 der Röntgenverordnung der ärztlichen Schweigepflicht (§ 2 der ärztlichen Berufsordnung i.V.m. § 203 StGB). Soweit die in § 29 Abs. 2 der Röntgenverordnung genannten Daten den Beamten der Gewerbeaufsichtsverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollbefugnisse bekannt werden, ist ihre Offenbarung indessen als unbefugt anzusehen.

Aufgrund der Vorschriften über die ärztliche Schweigepflicht muß der Arzt freilich sicherstellen, daß bei der Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben keine weiteren Informationen, wie beispielsweise Untersuchungsbefunde oder Anamnesedaten, offenbart werden. Die DSK hält es demzufolge für unzulässig, die Aufzeichnungen nach § 29 Abs. 2 der Röntgenverordnung durch derartige Angaben zu ergänzen.

Die berufliche Schweigepflicht hindert den Arzt ferner, den Beamten der Gewerbeaufsichtsverwaltung Einsicht in die Patientenkartei zu gewähren. Dies gilt auch für die offenbar nicht seltenen Fälle, in denen die Aufzeichnungen nach § 29 Abs. 2 der Röntgenverordnung in der Patientenkartei vorgenommen werden. Der Nachweis über die Führung ordnungsmäßiger Aufzeichnungen wird dann gegenüber den Beamten der Gewerbeaufsichtsverwaltung allenfalls in der Weise erbracht werden können, daß Auszüge aus der Patientenkartei mit den in § 29 Abs. 2 der Röntgenverordnung genannten Daten gefertigt werden.

Entgegen der Auffassung der Gewerbeaufsichtsverwaltung läßt sich aus den dienstrechtlichen Verschwiegenheitspflichten (beispielsweise § 70 des Landesbeamtengesetzes) eine Befugnis zur Offenbarung von Informationen, die durch Vorschriften über das Arztgeheimnis geschützt sind, nicht herleiten, weil solche Pflichten kein Recht zum Eingriff in die Rechtsgüter unbeteiligter Dritter gewähren.

11.7 Leichenschauscheine

Die Einsichtnahme in den vertraulichen Teil der Leichenschauscheine, der u. a. Angaben über die Todesursachen verstorbener Personen und Hinweise auf eine möglicherweise bestehende Ansteckungsgefahr enthält, ist in Rheinland-Pfalz in der auf § 20 des Bestattungsgesetzes (BestG) vom 4. März 1983 beruhenden Landesverordnung zur Durchführung des Bestattungsgesetzes nunmehr ausdrücklich geregelt worden. § 4 Abs. 3 dieser Landesverordnung bestimmt, daß die Leichenschauscheine „von den Behörden der Versorgungsverwaltung und den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung" eingesehen werden können; die Begründung der Rechtsverordnung stellt zudem klar, daß die einsichtsberechtigten Behörden mit dieser Regelung abschließend aufgeführt sind.

Im Vergleich zu der in anderen Bundesländern ausgeübten Praxis geht § 4 Abs. 3 der Landesverordnung damit einen „Mittelweg". Die Einsichtnahme in die Leichenschauscheine wird weder unter Hinweis auf das in § 11 BStatG geregelte Statistikgeheimnis insgesamt ausgeschlossen, noch werden die in den Leichenschauscheinen enthaltenen Angaben den Behörden und öffentlichen Forschungseinrichtungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben uneingeschränkt zur Verfügung gestellt. Im Interesse einer unbürokratischen Abwicklung von Versorgungsansprüchen wird die Einsichtnahme viel mehr nur denjenigen Behörden gestattet, die über entsprechende Versorgungsansprüche zu entscheiden haben.

Damit geht § 4 Abs. 3 der Landesverordnung offensichtlich davon aus, daß das Statistikgeheimnis nicht auf die in den Leichenschauscheinen enthaltenen Angaben Anwendung findet. Hierzu ist zwar einerseits festzustellen, daß die bei der Leichenschau vorgenommenen Diagnosen primär statistischen Zwecken dienen, nämlich der Führung der sog. Todesursachenstatistik. Gleichwohl kann nicht verkannt werden, daß die Angaben im vertraulichen Teil der Leichenschauscheine auch für die Wahrnehmung anderer, z. B. gesundheitspolizeilicher Aufgaben der Gesundheitsämter, erforderlich sind. Daher erscheint es zumindest fraglich, ob – entsprechend der zum Teil vertretenen Auffassung – die bereits aufgrund von Landesrecht ausgestellten Todesbescheinigungen von den Gesundheitsämtern nur noch in den Grenzen des § 11 BStatG verwendet werden dürfen.

In jedem Falle gewährleistet § 4 Abs. 3 der Landesverordnung, indem er das Einsichtsrecht auf eng begrenzte Fälle beschränkt, einen effektiven Schutz des auch nach dem Tode fortbestehenden Persönlichkeitsrechts. Zudem beseitigt er die Rechtsunsicherheit bei den Gesundheitsämtern, die in zunehmendem Maße von Behörden, öffentlichen Stellen, Angehörigen des Verstorbenen und sonstigen Personen um Einsicht in die Leichenschauscheine gebeten werden. Die DSK hat daher die Regelung des § 4 Abs. 3 der Landesverordnung begrüßt.

Eine über den Anwendungsbereich dieser Rechtsvorschrift hinausgehende Einsichtnahme wird außer in den Fällen, in denen lediglich anonymisierte Angaben übermittelt werden, nur dann zulässig sein, wenn die Einwilligung des Betroffenen vorliegt. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:

Die Einwilligung stellt eine höchst persönliche Erklärung dar, so daß die Einwilligungsbefugnis mit dem Tode des Betroffenen nicht auf die Erben oder Angehörigen übergeht. Außerhalb des Regelungsbereichs des § 4 Abs. 3 der Landesverordnung bedarf es daher für die Übermittlung von Daten aus den Leichenschauscheinen der zu Lebzeiten erklärten Einwilligung des Betroffenen selbst.

Bei Vorliegen besonderer Umstände wird man in Ausnahmefällen auch von einer mutmaßlichen Einwilligung ausgehen können. Diese Auffassung hat die DSK im Rahmen einer von der Johannes Gutenberg – Universität Mainz durchgeführten Verlaufsuntersuchung über Berufskrankheits- und Gesundheitszustand vertreten. Da die Betroffenen zu Lebzeiten über den Charakter der Untersuchung unterrichtet worden waren und ihre Einwilligung in die Erhebung und Verarbeitung von Daten über ihren Gesundheitszustand erteilt hatten, war von ihrem Einverständnis auszugehen.

12. Datensicherung

12.1 Datenschutz in den Räumen des Einwohnermeldeamtes und der Ausländerbehörde eines Polizeipräsidiums

Bei der Planung des Neubaues des Dienstgebäudes eines Polizeipräsidiums wurden das Einwohnermeldeamt, die Ausländerbehörde und die Paß-Stelle in einer Publikums-Bedienungshalle ähnlich der einer Bank oder Sparkasse untergebracht. Mit dieser Maßnahme sollte nicht nur der erhöhte Publikumsverkehr leichter und schneller bewältigt werden. Es war auch beabsichtigt, dem Bürger eine leichtere Orientierung zu ermöglichen und allgemein einen möglichst ökonomischen Personaleinsatz zu gewährleisten.
Diese Ziele sind zur allgemeinen Anerkennung erreicht worden.

In einigen Eingaben wurde jedoch beklagt, daß die Gespräche mit den Bediensteten an den einzelnen Tischen durch wartende Dritte teilweise mitgehört werden könnten. Diese könnten mitunter auch optisch verschiedene Wahrnehmungen machen. Bei einer Besichtigung an Ort und Stelle konnte darüber hinaus festgestellt werden, daß einige Aktentürme über die vorhandene Verkleidung hinausragten, so daß es für wartende Personen möglich war, die Namensbeschriftungen zu lesen und gegebenenfalls sogar Akten zu greifen.

Obwohl das Landesdatenschutzgesetz hier keine unmittelbare Anwendung findet, da es nicht um die Übermittlung aus Dateien geht, wurde die geschilderte Art der Beeinträchtigung persönlicher Belange von den Betroffenen doch als gravierend betrachtet.

Das Polizeipräsidium und das Innenministerium haben unmittelbar nach Bekanntwerden der Klagen nach Beratung mit der DSK die notwendigen Vorkehrungen zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen in Angriff

genommen. Der Abstand zwischen den Wartebereichen und den Arbeitsplätzen der Sachbearbeiter wurde vergrößert sowie durch schriftliche und mündliche Hinweise darauf hingewirkt, daß die Besucher in den vorgesehenen Wartebereichen Platz nehmen und einzeln an die Tische kommen. Vor den Aktentürmen wurden die Sichtblenden erhöht. Im übrigen hält die Behörde einen Raum vor, der für Gespräche mit Bürgern vorgesehen ist, bei denen in besonderem Maße die Privatsphäre berührt wird.

Das Beispiel zeigt, daß typische Datenschutzprobleme auch außerhalb der von den einschlägigen Normen erfaßten Sachverhalte auftreten können.

12.2 Anwendung von Datensicherungsprogrammen

Mit der stetigen Erweiterung bestehender Anwendungen und der Übernahme neuer Aufgaben durch die Rechenzentren gewinnen Fragen der Datensicherung eine immer größere Bedeutung. Im Vordergrund steht dabei der Schutz vor unerlaubtem Zugriff auf personenbezogene Daten sowie auf System- und Anwendungsprogramme.

Es wird allgemein davon ausgegangen, daß die gebräuchlichen Betriebssysteme den unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit zu stellenden Anforderungen nicht in vollem Umfange entsprechen. Aus diesem Grunde werden von den Herstellern spezielle Datensicherungsprogramme angeboten und, wie die Feststellungen ergaben, von den Rechenzentren auch eingesetzt.

Bei den Rechenzentren der Oberfinanzdirektion Koblenz (ZDFin) und des Statistischen Landesamtes ist dies das System SECURE. Beim Landesrechenzentrum steht der Einsatz des Software-Produktes RACF im Zusammenhang mit der Umstellung auf das Betriebssystem MVS/XA unmittelbar bevor.

Die DSK wird diesem Bereich auch in der Zukunft besondere Aufmerksamkeit widmen.

12.3 Autonome Datenverarbeitungsverfahren bei Verbandsgemeinden

Die DSK hat in Wahrnehmung der ihr nach dem Landesdatenschutzgesetz obliegenden Kontrollaufgaben im Berichtszeitraum bei mehreren Verbandsgemeinden örtliche Prüfungen durchgeführt. Die Ergebnisse wurden an Ort und Stelle mit den Verantwortlichen besprochen; schriftliche Mitteilungen beschränkten sich auf grundsätzliche Fragen und Verstöße gegen datenschutzrechtliche Vorschriften.

Im Rahmen der örtlichen Feststellungen bei einer Verbandsgemeinde konzentrierte sich das Interesse auf Probleme, die mit der Ablösung eines Magnetkontencomputers, der eine Automation von Verwaltungsvorgängen nur in sehr begrenztem Umfange ermöglichte, durch ein außerordentlich leistungsfähiges Datenverarbeitungssystem auftraten.

Es zeigte sich, daß die Verwaltung erhebliche Schwierigkeiten hatte, das neue System in die allgemeine Organisation zu integrieren. Ein Gesamtkonzept für den Einsatz des Systems fehlte. Zum Zeitpunkt der örtlichen Feststellungen gab es nur einen Bediensteten, der sachverständig und in der Lage war, die Anwendungsmöglichkeiten einigermaßen zu überschauen. Die Verordnung über technische und oragnisatorische Datenschutzanforderungen nach § 9 LDatG war unbekannt; ausreichende Kontrollen fehlten. Eine Dienstanweisung bestand nicht und konnte auch nach wiederholter Erinnerung nicht erstellt und vorgelegt werden. Eine fachliche Beratung durch den Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz oder durch kompetente Stellen des Landes wurde nicht in Anspruch genommen.

Die Anmeldungen der Datenverarbeitungsanwendungen nach § 10 LDaG wurden erst nach wiederholter Erinnerung und auch dann nur unvollständig vorgelegt.

Der DSK liegen keine gesicherten Erkenntnisse darüber vor, ob und ggf. in welchem Umfange derartige Probleme auch bei anderen Verwaltungen bestehen. Gleichwohl hielt sie es für geboten, die zuständige oberste Aufsichtsbehörde auf die datenschutzrechtlichen Aspekte eines sich planlos und unkontrolliert vollziehenden Übergangs in autonome Datenverarbeitungsverfahren und – außerhalb ihrer Zuständigkeit – auf die wirtschaftlichen Folgen einer den bestehenden Erfordernissen nicht angepaßten Maschinenausstattung hinzuweisen.

Mit dem Einsatz von Kleincomputern sind ganz spezielle Gefährdungen verbunden. In technischer Hinsicht genügen die Geräte oft nicht den Anforderungen, weil die Datensicherung unter dem Zwang der Kostenminderung bei der Herstellung als nachrangig angesehen wird. Als Gefährdungen auf der Anwenderseite sind der Verzicht auf traditionelle Datensicherungsmethoden – wie z. B. die Trennung von Programmierung und Operating, closed-shop-Betrieb –, aber auch ein unzureichend entwickeltes Problembewußtsein zu nennen. Von organisatorischen Sicherungsmöglichkeiten wird nur unzureichend Gebrauch gemacht.

Auf Empfehlung der DSK wirkt die Landesregierung verstärkt darauf hin, daß die Gemeinden im Planungsstadium die Beratung kompetenter Stellen in Anspruch nehmen.

Ob die Erarbeitung einer Musterdienstanweisung für die Datensicherung (§ 9 Abs. 2 LDatG) hilfreich wäre, muß angesichts der Vielfältigkeit der Problemstellungen vor Ort bezweifelt werden. Den Gemeinden kann auch in dieser Hinsicht nur empfohlen werden, die Beratung der DSK, der kommunalen Spitzenverbände oder anderer kompetenter Stellen in Anspruch zu nehmen.

12.4 Transportkontrolle; Postversand von Magnetbändern

Der Versand von Magnetbändern im Vollzug der Zweiten Datenübermittlungsverordnung – 2. DÜVO – (Sozialversicherungsdaten) erfolgte im Lande Rheinland-Pfalz nicht einheitlich. Sie wurden von den Kommunalen Gebietsrechenzentren als Normalpakte, im übrigen jedoch als Wertpakete verschickt.

Im Rahmen der Kontrolle von technischen und organisatorischen Maßnahmen hat die DSK einen Versandt als Wertpaket empfohlen, denn diese Versandform bewirkt postintern eine besonders gesicherte Aufbewahrung und kontrollierte Weitergabe.

Zwar enthält die 2. DÜVO hinsichtlich der Versandform keine konkrete Bestimmung und fordert lediglich, die Magnetbänder „sicher verpackt zu übersenden". Im Hinblick auf die Vielzahl der im DÜVO-Verfahren jeweils zu übermittelnden sehr sensitiven Daten hielt die DSK die Empfehlung indessen für angemessen.

Soweit bekannt, wird ihr allgemein entsprochen.

13. Datenschutz in sonstigen Bereichen

13.1 Datenschutzrechtliche Einordnung des Technischen Überwachungsvereins (TÜV)

Seit nun bald vier Jahren wird bundesweit eine einvernehmliche Regelung der datenschutzrechtlichen Einordnung des TÜV angestrebt, mit der geklärt werden soll, ob die Prüfstellen der Technischen Überwachungsvereine der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten – in Rheinland-Pfalz der DSK – unterliegen.
Schon im letzten Bericht (Tz. 5.21) hat die DSK in Übereinstimmung mit den übrigen Datenschutzbeauftragten ihre Auffassung dargelegt und begründet, daß die Tätigkeit des TÜV auf dem Gebiete der Kfz.-Überwachung dem öffentlichen Bereich zuzuordnen ist. Diese Auffassung wurde im wesentlichen auch von der Mehrheit im sog. Düsseldorfer Kreis, dem Beratungsgremium des für den nichtöffentlichen Bereich des Datenschutzes zuständigen Referates der obersten Landesbehörden, geteilt. Für die dringend erforderliche abschließende Klärung fehlt es noch an einer Abstimmung zwischen dem Bundesminister für Verkehr und der Vereinigung der Technischen Überwachungsvereine.

Inzwischen liegt eine Stellungnahme des Bundesministers für Verkehr an die zuständige oberste Landesbehörde vor, die sich weitgehend auf Stellungnahmen des TÜV stützt, und im wesentlichen darauf abstellt, daß insbesondere im Fahrzeugbereich keine personenbezogenen Daten gespeichert und übermittelt werden.

Damit ist die ursprünglich gestellte Frage nach der datenschutzrechtlichen Einordnung nicht beantwortet. Es muß Übereinstimmung über die Prüfungszuständigkeit der Landesdatenschutzbeauftragten und damit auch der DSK hergestellt werden. Schon die Feststellung, ob tatsächlich keine personenbezogenen Daten gespeichert und übermittelt werden, unterliegt der Prüfkompetenz des Datenschutzes.

Die DSK wird das Thema weiter verfolgen.

13.2 Allgemeine Verwaltungsvorschriften für Anzeigen nach den §§ 14 und 55 c der Gewerbeordnung (GewO)

Nach den §§ 14 und 55 c GewO sind der Beginn, die Veränderung oder die Aufgabe einer gewerblichen Tätigkeit der Gemeinde auf vorgeschriebenen Vordrucken anzuzeigen (s. hierzu Anlagen 1 bis 3 der Gewerbe-AnzeigenVO). Die Vordrucke enthalten Angaben über Namen, Geburtsdatum, Geburtsname der Mutter, Zahl der geschäftsführenden Gesellschafter und der gesetzlichen Vertreter und weitere detaillierte Angaben über den Betrieb selbst und die Art der angemeldeten Tätigkeit.

Eine gesetzliche Regelung der Auskunft über diese Gewerbeanzeigen – etwa in der GewO – besteht nicht. Soweit für Auskünfte innerhalb des öffentlichen Bereichs keine anderweitigen Regelungen bestehen, gelten hierfür und für Auskünfte an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs die allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts. Für Rhein-

land-Pfalz besteht dabei – ebenso wie in Berlin – die Besonderheit, daß für Auskünfte aus automatisierten Dateien die Einwilligung des Betroffenen erforderlich ist.

Um den Bereich, in dem es wesentlich um sensitive personenbezogene Daten geht, soweit wie möglich zu verrechtlichen und um eine einheitliche Verfahrensweise im Bundesgebiet zu erreichen, wurde vor einigen Jahren ein bundeseinheitlicher Entwurf einer Verwaltungsvorschrift für die Behandlung von Anzeigen nach den §§ 14 und 55 c GewO zwischen den Bundesländern sowie den Datenschutzbeauftragten und der DSK ausgearbeitet. Der gemeinsame Entwurf enthält u. a. datenschutzrechtlich so bedeutsame Regelungen wie z. B. Auskünfte an Dritte (Rechtsgrund, Umfang, Vorliegen der einzelnen Voraussetzungen), Weiterleitung von Durchschriften an öffentliche Stellen (z. B. Finanzamt, Gewerbeaufsichtsamt, IHK usw.) sowie Gruppenauskünfte.
Die Datenschutzbeauftragten hatten bei der gegenseitigen Abstimmung des o. g. Entwurfs durch den für sie federführend verhandelnden Bayerischen Landesbeauftragten betonen lassen, daß die beabsichtigten Verwaltungsvorschriften keinen Ersatz für wünschenswerte gesetzliche Regelungen darstellen könnten. In der Folgezeit wurden die Verwaltungsvorschriften in den meisten Bundesländern erlassen.

In Rheinland-Pfalz sieht sich das zuständige Ministerium für Wirtschaft und Verkehr an einer förmlichen Herausgabe der Verwaltungsvorschriften und deren Veröffentlichung im Ministerialblatt gehindert durch eine Verwaltungsanordnung zur Vereinfachung und Bereinigung der Verwaltungsvorschriften des Landes Rheinland-Pfalz vom 20. November 1979, die ihrerseits auf einen Beschluß des Landtags vom 30. August 1979 zurückgeht (s. Drs. Nr. 9/66 und 9/447). Nach der genannten Verwaltungsvorschrift sollen Gesetzeserläuterungen und Interpretationshilfen in Verwaltungsvorschriften nicht mehr aufgenommen werden. Da in dem Musterentwurf jedoch eine Vielzahl solcher Stellen enthalten ist, wurde von seinem Erlaß als Verwaltungsvorschrift abgesehen. Stattdessen wurde der Text mit Anlagen auf Bitten des Ministeriums im September 1980 vom Gemeinde- und Städtebund in dessen Mitteilungen veröffentlicht.

Die DSK würde es wegen der datenschutzrechtlichen Bedeutung und der noch immer fehlenden spezialgesetzlichen Auskunftsregelung begrüßen, wenn die Frage des Erlasses der Verwaltungsvorschrift seitens der Landesregierung erneut überprüft werden könnte.

13.3 Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen

Die DSK hat mit dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof die Frage erörtert, ob und zu welchem Zeitpunkt personenbezogene Haushalts-, Rechnungs- und Kassenunterlagen, d. h. Beihilfeanweisungen, Rechnungsbelege und dergleichen, gesperrt oder ggf. gelöscht werden können. Dabei war davon auszugehen, daß das Landesdatenschutzgesetz im Gegensatz zu § 14 Abs. 2 BDSG und der Mehrzahl der Datenschutzgesetze der Länder keine generelle Sperrung von Daten vorschreibt, die zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben nicht mehr erforderlich sind, sondern bei Vorliegen dieser Voraussetzungen gem. § 13 Abs. 3 Nr. 4 LDatG die Löschung der Rechnungsunterlagen fordert.

Bei der Bestimmung des Löschungszeitpunktes ist nach Auffassung der DSK davon auszugehen, daß die Rechnungsunterlagen der Rechnungslegung dienen. Da der Zweck der Rechnungslegung darin zu sehen ist, alle Einnahmen und Ausgaben für die Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof darzustellen, der das Ergebnis seiner Rechnungsprüfungen in einem Jahresbericht zusammenfaßt, auf dessen Grundlage gem. § 114 LHO der Landtag über die Entlastung der Landesregierung beschließt, dürfen die Haushalts-, Rechnungs- und Kassenunterlagen jedenfalls nicht vor Abschluß des parlamentarischen Entlastungsverfahrens ausgesondert und vernichtet werden.

Eine Löschung der Rechnungsunterlagen unmittelbar nach Abschluß des parlamentarischen Verfahrens scheitert am umfassenden, u. a. auch am in § 97 Abs. 3 LHO zum Ausdruck kommenden, Prüfungsauftrag des Rechnungshofs. Gemäß § 97 Abs. 3 LHO ist der Landesrechnungshof berechtigt, in seinem Jahresbericht auch Feststellungen über frühere Haushaltsjahre aufzunehmen, und zwar unabhängig davon, ob für diese bereits Entlastungsbeschlüsse des Parlaments vorliegen oder nicht. Diese gesetzliche Ermächtigung bringt zum Ausdruck, daß der Rechnungshof auch nach der Durchführung eines Entlastungsverfahrens noch Rechnungsprüfungen für zurückliegende Haushaltsjahre vornehmen kann. Daran wäre er gehindert, wenn die Prüfungsunterlagen jeweils nach Abschluß des parlamentarischen Entlastungsverfahrens zu vernichten wären. Einer Löschung unmittelbar nach Abschluß des parlamentarischen Entlastungsverfahrens steht auch entgegen, daß die Haushalts-, Rechnungs- und Kassenunterlagen nicht nur für die Rechnungslegung und den Nachweis einer wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung erforderlich sind, sondern auch dem Abrechnungsverkehr und dem Nachweis des Zahlungsverkehrs für Betriebsmittelentscheidungen dienen. Dies zeigt, daß es sich bei den der Buchführung zugrunde liegenden Unterlagen um „Mehrzweckeinrichtungen" handelt, die nicht nur für die Rechnungslegung und das parlamentarische Entlastungsverfahren benötigt werden.

Aus § 97 Abs. 3 LHO und aus dem multifunktionalen Charakter der Rechnungsunterlagen kann allerdings nicht auf eine zeitlich unbegrenzte Berechtigung zur Aufbewahrung dieser Unterlagen geschlossen werden.

Diese Auffassung läßt sich insbesondere nicht mit § 94 LHO belegen, demzufolge der Rechnungshof „Zeit und Art der Prüfung bestimmt". Diese Regelung stellt lediglich eine Verfahrensvorschrift über den zeitlichen Ablauf der Prüfung dar, die keine materiellrechtliche Aussage über den haushaltsrechtlich gebotenen Zeitpunkt der Prüfung enthält. Von Bedeutung ist vielmehr, daß verschiedene Vorschriften der LHO, insbesondere die §§ 89 und 90 LHO, auf eine gegenwartsnahe Prüfung ausgerichtet sind und Vorschriften, die eine spätere Prüfung ermöglichen – wie z. B. der § 97 Abs. 3 LHO – die Ausnahme darstellen. Diese Vorschriften sprechen für eine vom Entlastungsverfahren zwar unabhängige, jedoch zeitlich beschränkte Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen. Die in der Verwaltungsvorschrift zur LHO (MinBl. S. 81, 190) für Rechnungs- und Kassenunterlagen festgelegten Aufbewahrungsfristen tragen diesen Erwägungen grundsätzlich Rechnung. Danach sollen, wie in der Bundesverwaltung und in anderen Bundesländern auch, in Rheinland-Pfalz die Rechnungslegungsbücher zehn Jahre und die Rechnungsbelege sechs Jahre über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus aufbewahrt werden. Eine Verkürzung dieser Fristen ist nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen und des Landesrechnungshofs nicht möglich, da sie den in § 147 Abs. 1 AO für steuerliche Unterlagen und den in § 47 Abs. 4 HGB für Handels- und Geschäftsunterlagen geltenden Fristen entsprechen und eine Berechtigung für gleichlautende Aufbewahrungsfristen anzuerkennen sei.

Die DSK stimmt dieser Auffassung zu.

13.4 Erteilung von Auszügen aus dem Liegenschaftskataster

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz bedient sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben schon seit rund 20 Jahren der automatisierten Datenverarbeitung. Ein Schwerpunkt bildet das Liegenschaftskataster, das zur Zeit für etwa die Hälfte aller Gemarkungen in automatisierter Form vorliegt.

Zum Zwecke der eindeutigen Identifizierung werden im Liegenschaftskataster außer dem Namen und der Anschrift des Grundstückseigentümers auch dessen Geburtsdatum und in vielen Fällen der Beruf nachgewiesen und bei der Erteilung von Auszügen übermittelt.

Ein Betroffener sah hierin eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange und wandte sich an die DSK mit der Bitte um Überprüfung der Verfahrensweise in rechtlicher Hinsicht. Zugleich beanstandete er, daß mit dem Auszug aus dem Liegenschaftskataster auch Wertzahlen aus der Bodenschätzung und Ertragsmeßzahlen übermittelt werden.

§ 10 Abs. 1 des Katastergesetzes Rheinland-Pfalz läßt zu, daß bei Darlegung eines berechtigten Interesses das Liegenschaftskataster eingesehen oder Auskunft aus dem Liegenschaftskataster erteilt werden kann. Soweit Einsicht oder Auskunft zu gewähren ist, sind von den Katasterbehörden auf Antrag auch beglaubigte Auszüge zu erteilen.

In der Verwaltungsvorschrift über die Benutzung des Liegenschaftskatasters wurde bestimmt, daß die Auszüge neben den Eigentümerangaben im Regelfalle alle in den Büchern des Liegenschaftskatasters nachgewiesenen Flurstücksdaten enthalten. Der Nachweis der Eigentümerangaben erfolgt in Übereinstimmung mit dem Grundbuch. Da die Angabe des Geburtsdatums für die Grundbucheintragung seit 1974 gefordert wird, ist dieses Datum auch Bestandteil der Eigentümerangaben im Liegenschaftskataster. Ebenso verhält es sich mit dem Beruf, auf dessen Angabe indessen in solchen Fällen verzichtet werden kann, in denen das Geburtsdatum angegeben ist.

Eine Datenspeicherung im Liegenschaftskataster ist mangels näherer Bestimmung im Katastergesetz nur in dem zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Umfange zulässig.

Bei den vielseitigen Verpflichtungen, die sich aus dem Grundeigentum ergeben, ist eine eindeutige Beschreibung des Grundstückseigentümers unbedingt notwendig. Mit hinreichender Zuverlässigkeit ist dies nur bei Einbeziehung des Geburtsdatums möglich. Nur dieses Datum und der Vorname stehen als Identifikationsmerkmale unabänderlich fest. Der Familienname kann sich bei Heirat ändern; ebenso wie der Wohnort ist er deshalb für eine eindeutige Identifizierung nicht immer geeignet.

Gegen die Verwendung des Berufs als Identifikationsmerkmal erhob die DSK indessen Bedenken. Die zuständige oberste Aufsichtsbehörde ordnete daraufhin an, daß nur das Geburtsdatum aus dem Grundbuch zu übernehmen und der Beruf wegzulassen ist. Im automatisierten Liegenschaftskataster werden bereits vorhandene zusätzliche Berufsangaben programmgesteuert unterdrückt.

Wertzahlen und Ertragsmeßzahlen gehören zu den im Liegenschaftskataster nachgewiesenen Flurstücksdaten. Nach der o.a. Verwaltungsvorschrift können diese in dem Katasterauszug enthalten sein. Bei der Prüfung der Frage, ob

schützwürdige Belange der Betroffenen durch die Bekanntgabe der Wertzahlen beeinträchtigt sein könnten, berücksichtigte die DSK, daß diese Daten durch Offenlegung nach § 9 des Bodenschätzungsgesetzes bekanntgegeben werden und beispielsweise auch Bestandteil der Bodenkarten sind, die an jedermann abgegeben werden können.

Die DSK sieht demnach durch die Speicherung dieser Daten im Liegenschaftskataster und durch ihre Übermittlung bei der Erteilung von Katasterauszügen schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt.

13.5 Datenübermittlung von Arbeitgebern zur Erfüllung von Auskunftsansprüchen nach § 1605 BGB

In einem Schriftwechsel mit dem Datenschutzbeauftragten eines anderen Bundeslandes wurde die Frage erörtert, ob ein Versorgungsunternehmen berechtigt ist, die Gehaltsdaten eines Mitarbeiters an ein Jugendamt als Beistand der geschiedenen Ehefrau dieses Mitarbeiters zu übermitteln. Zur Begründung dieses Auskunftsbegehrens hatte das Jugendamt darauf hingewiesen, daß es als gesetzlicher Vertreter (Pflegschaft) die Vermögensbelange des Kindes aus der geschiedenen Ehe wahrzunehmen habe und der Mitarbeiter seiner Auskunftspflicht nach § 1605 BGB nicht nachgekommen sei.

Es bestand Übereinstimmung insoweit, als zur Begründung eines Auskunftsanspruchs § 1605 BGB nicht einschlägig ist. Unterschiedliche Standpunkte verblieben jedoch in der Frage, ob durch die Auskunftserteilung schutzwürdige Belange des betroffenen Arbeitnehmers beeinträchtigt werden und deshalb § 24 Abs. 1 BDSG einer Datenübermittlung entgegensteht.

Der Datenschutzbeauftragte hielt die Auskunftserteilung für unzulässig, weil es alleine Sache der ordentliche Gerichte sei zu klären, ob der Betroffene seiner Auskunftspflicht zu Unrecht nicht oder nicht zureichend nachkommt. Nach § 1605 BGB bestehe nur der Auskunftsanspruch nicht uneingeschränkt, sondern nur in dem zur Feststellung eines Unterhaltsanspruchs erforderlichen Umfange. Wenn also etwa nur ein beschränkter Unterhaltsanspruch in Frage komme, weil der Unterhaltsberechtigte über eigene Einkünfte verfüge, so erstrecke sich die Auskunftspflicht nur auf die, diese Unterhaltspflicht betreffende Leistungsfähigkeit. Ob diese einschränkenden Voraussetzungen in der Person seines Arbeitnehmers vorliegen oder nicht, könne ein Arbeitgeber in der Regel nicht wissen. Die gesetzlichen Einschränkungen, die auch dem Schutz des Arbeitnehmers dienten, dürften nicht dadurch umgangen werden, daß die anfragende Stelle sich gegen den Willen des Arbeitnehmers und ohne Einschaltung der Gerichte direkt an den Arbeitgeber wende.

Die DSK vertrat die Auffassung, daß sich der Unterhaltsberechtigte bzw. sein gesetzlicher Vertreter grundsätzlich zunächst unmittelbar an den Unterhaltsverpflichteten wenden muß, um diejenigen Auskünfte zu erhalten, die zur Feststellung eines Unterhaltsanspruchs oder einer Unterhaltsverpflichtung erforderlich sind. Beantwortet der Betroffene jedoch ein entsprechendes Ersuchen nicht, so sieht die DSK jedenfalls die mit der Wahrnehmung der Vermögensbelange des Kindes betraute Behörde nicht gehindert, die für die Geltendmachung eines Unterhaltsanspruchs benötigten Auskünfte unmittelbar vom Arbeitgeber zu erfragen.

Das berechtigte Interesse der ersuchenden Behörde an den für die Ermittlung eines Unterhaltsanspruchs erforderlichen Daten (§ 24 Abs. 1 BDSG) ergibt sich aus der Pflicht, die Vermögensbelange des unterhaltsberechtigten Kindes wahrzunehmen.

Der Umstand, daß die Verpflichtung zur Auskunftserteilung nach § 1605 BGB gegenüber dem auskunftsverpflichteten Arbeitnehmer einklagbar ist, fordert keine andere Beurteilung, da die unmittelbare Einholung einer Auskunft bei dem Arbeitgeber auch bezweckt, eventuelle Prozeßrisiken für die mit der Pflegschaft betraute Behörde abschätzen zu können. Im übrigen kann die gerichtliche Durchsetzbarkeit eines Auskunftsanspruchs die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Übermittlung durch einen Dritten nicht ausschließen. Sofern ein Auskunftsbegehren gegenüber einem Sozialleistungsträger geltend gemacht wird, hat dies der Gesetzgeber jedenfalls ausdrücklich anerkannt: Nach § 74 Nr. 2 Buchst. a SGB X ist eine Offenbarung personenbezogener Daten zulässig, soweit sie erforderlich ist für die Geltendmachung eines gesetzlichen oder vertraglichen Unterhaltsanspruchs außerhalb eines gerichtlichen oder eines Vollstrekkungsverfahrens, soweit der Betroffene nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts, insbesondere auch nach § 1605 BGB, zur Auskunft verpflichtet ist. Die Vorschrift setzt freilich voraus, daß der Betroffene unter Hinweis auf die Offenbarungsbefugnis gemahnt wurde.

Schutzwürdige Belange des Unterhaltsverpflichteten sieht die DSK dann nicht beeinträchtigt, wenn ein nach dem Gesetz Unterhaltsverpflichteter gegenüber der mit der Pflegschaft über sein Kind betrauten Behörde keine Angaben zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit macht und auf diese Weise versucht, sich seiner Unterhaltspflicht zu entziehen.

Die DSK kam zu dem Ergebnis, daß § 24 Abs. 1 BDSG einer Auskunftserteilung durch den Arbeitgeber nicht entgegensteht.

13.6 Angabe unzutreffender rechtlicher Grundlagen bei Datenanforderungen

Nicht selten zitieren Verwaltungsbehörden bei Datenanforderungen an öffentliche oder private Stellen eine Vielzahl von Rechtsvorschriften in der Erwartung, der Empfänger werte dies als Hinweis auf die erfolgte intensive Prüfung der rechtlichen Grundlagen. In mehreren der DSK bekanntgewordenen Fällen ergab die nähere Prüfung, daß die jeweils behauptete Verpflichtung zur Datenübermittlung nicht bestand. Von den speichernden Stellen wird beklagt, daß unvollständige oder unzutreffende Angaben über das vermeintliche Vorliegen vorrangiger Rechtsvorschriften einen unverhältnismäßigen und zu Mehrkosten führenden Prüfungsaufwand verursachen.

Sicherlich erfolgt die Angabe unzutreffender gesetzlicher Bestimmungen bei Datenanforderungen in den meisten Fällen aus Unkenntnis. Soweit indessen die speichernde Stelle durch die bewußte Angabe unzutreffender Rechtsgrundlagen zur Datenherausgabe veranlaßt wird, stellt dies ein pflichtwidriges Verhalten dar, das dienstrechtliche Folgen haben sollte.

14. Schlußbemerkungen

Die Datenschutzarbeit in Rheinland-Pfalz wird bestimmt von der Zielvorgabe des Gesetzgebers: Schutz der Persönlichkeitsrechte des Bürgers unter Verzicht auf eine überzogene Datenschutzbürokratie.

Die DSK hofft, daß auch der kritische Leser dieses Berichts die Überzeugung gewinnt, daß die vom Gesetzgeber gewählte Konstruktion der DSK als kollegiales Gremium ein wirksames Instrument zur Gewährleistung des Datenschutzes ist.

Mit Beginn der 10. Wahlperiode wurde die DSK neu konstituiert. Die bisherigen langjährigen parlamentarischen Mitglieder der Kommission, Dr. Walter Schmitt (Vorsitzender), Rudolf Scharping und Dr. Werner Danz, gehören ihr nicht mehr an. Es ist der DSK ein Anliegen, ihnen für ihren engagierten Einsatz für den Datenschutz, auch in der parlamentarischen Arbeit, Dank zu sagen.

Zu danken ist auch allen Mitarbeitern der Geschäftsstelle der DSK; durch ihre besondere Einsatzbereitschaft war es möglich, bei gleichbleibendem Personalbestand den in quantitativer und qualitativer Hinsicht zunehmenden Anforderungen an den Datenschutz gerecht zu werden. Eine wertvolle Hilfe für die DSK war auch die Mitarbeit der Abteilung II der Landtagsverwaltung – Wissenschaftlicher Dienst –, die in einer Reihe von rechtlich besonders schwierig gelagerten Fällen gutachtlich tätig wurde.

Abg. Leo Schönberg (Vorsitzender)
Abg. Franz Josef Bischel
Abg. Dieter Muscheid
Dr. Klaus-Dieter Uelhoff,
Staatssekretär
Walter P. Becker, Direktor beim Landtag
Rheinland-Pfalz

Anlage 1

Auszug aus einer öffentlichen Erklärung der DSK zur Volkszählung '83

Die DSK hat Verständnis für die Sorgen der Bürger. Sie hält es in dieser Situation für geboten, aus der Sicht ihrer Kontrollaufgabe zu den datenschutzrechtlichen Problemen Stellung zu nehmen und damit zur Versachlichung der Diskussion beizutragen.

1. *Hinweise auf die Freiwilligkeit von Angaben*

Name und Anschrift dürfen nach dem Volkszählungsgesetz erfragt werden. Der Name wird aber nicht in den Datenverarbeitungsanlagen des Statistischen Landesamtes gespeichert. Die Angabe der Telefonnummer, die ausschließlich dem Zweck dient, Rückfragen beim Bürger zu ermöglichen, ist freiwillig. Da hierauf und auf die Tatsache, daß für Angehörige ausländischer Streitkräfte und für Diplomaten keine Auskunftspflicht besteht, in dem Zählbogen nicht ausdrücklich hingewiesen wurde, ist dies bei der Befragung nachzuholen.

Bei der Arbeitsstättenzählung ist darauf hinzuweisen, daß keine Verpflichtung besteht, die Gründe für die Nichtzahlung von Löhnen und Gehältern anzugeben.

Bei der Gestaltung der Zählbögen wurde der Forderung des § 11 Abs. 7 Satz 2 BStatG nicht hinreichend Rechnung getragen, der als Regelfall die Trennung von Name und Anschrift des Auskunftspflichtigen von den übrigen Angaben vorsieht. Die DSK hat deshalb gefordert, daß die Erhebungsunterlagen nach Übernahme der Daten auf elektronische Datenträger, spätestens jedoch Ende 1984, vernichtet werden. Gleichzeitig sind Kennummer und Zählerlistennummer zu löschen. Die Landesregierung hat zugesichert, daß sie dieser Forderung nachkommen wird.

2. *Übermittlung von Einzelergebnissen der Volkszählung an andere Stellen*

Die Kritik an der Volkszählung '83 beruht insbesondere auf der Befürchtung, die durch die Befragung gewonnenen Informationen würden an andere Stellen – Finanzamt, Polizei, Bundeswehr, Arbeitgeber oder Privatpersonen – weitergegeben.

Hierzu ist folgendes zu bemerken:
Im Grundsatz unterliegt jede Bundesstatistik dem Statistikgeheimnis, das bei Strafandrohung untersagt, Einzelangaben für andere als statistische Zwecke zu verwenden. Die Wahrung des Statistikgeheimnisses liegt im ureigenen Interesse der Statistischen Ämter, denn nur dann, wenn der befragte Bürger darauf vertrauen kann, daß seine Angaben strikt geheim bleiben und zu keinem anderen Zweck verwendet werden, ist er auch bereit, richtige Angaben zu machen. Der DSK ist in ihrer fast zehnjährigen Tätigkeit kein einziger Fall eines Verstoßes gegen dieses Statistikgeheimnis bekannt geworden.

Das Statistikgeheimnis hindert die mit der Volskzählung befassten Stellen daran, Einzelangaben etwa an das Finanzamt, an die Polizei, an die Bundeswehr, an den Arbeitgeber oder an Privatpersonen weiterzugeben.

Allerdings ist die für die Statistik typische Trennung von statistischen Zwecken und Verwaltungszwecken im Volkszählungsgesetz nicht in vollem Umfange realisiert:

So läßt § 9 Abs. 1 VZG zu, daß bestimmte Angaben (Name, Anschrift, Geschlecht, Geburtstag, Familienstand, rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft, Staatsangehörigkeit, Nutzung der Wohnung als Haupt- oder Nebenwohnung) mit den Melderegistern verglichen und zu deren Berichtigung verwendet werden.

Der Gesetzgeber hat jedoch weiter bestimmt, daß die aus den statistischen Angaben gewonnenen Erkenntnisse nicht zu Maßnahmen gegen den Betroffenen verwendet werden dürfen.

Die DSK weist darauf hin, daß dieses Benachteiligungsverbot des § 9 Abs. 1 nicht ausschließt, daß aufgrund der Angaben der Volkszählung berichtigte Melderegister im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben genutzt werden und bei dieser Nutzung im Einzelfalle Nachteile entstehen können.

Das Nachteilsverbot erfordert jedenfalls, daß

- *Verstöße gegen die Meldepflichten, die durch den Melderegisterabgleich festgestellt werden, nicht zur Festsetzung eines Bußgeldes führen,*

- *die aus dem Melderegisterabgleich gewonnenen Daten nicht unmittelbar im Zusammenhang mit dem Abgleich, sondern erst nach Überprüfung durch die Meldebehörde und nach Abschluß eines förmlichen melderechtlichen Verfahrens, in dem der Meldepflichtige Gelegenheit zur Äußerung erhält, endgültig in das Melderegister eingestellt und erst dann als Meldedaten genutzt werden.*

Die DSK begrüßt es, daß nach der Zusage der Landesregierung beim Melderegisterabgleich ein Verfahren sichergestellt ist, durch das den Meldebehörden nur die ausdrücklich vom Volkszählungsgesetz vorgesehenen Daten zur Kenntnis gelangen können. Der Umfang des Abgleichs ist in Rheinland-Pfalz geringer als vom Gesetz ermöglicht: Die rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft wird in diesen Abgleich nicht einbezogen.

Außer für den Melderegistervergleich dürfen Gemeinden die Einzelangaben aus den Zählbögen nicht für eigene Zwecke verwenden.

Soweit § 9 VZG weitere Übermittlungen regelt, beispielsweise an Gemeinden und Gemeindeverbände für Zwecke der Regionalplanung, des Vermessungswesens, der gemeindlichen Planung und des Umweltschutzes oder an Forschungseinrichtungen für wissenschaftliche Zwecke, ist der Name bzw. der Name und die Anschrift von der Übermittlung ausgenommen.

Hierzu wurde von der Landesregierung erklärt, daß derartige Übermittlungen auf das zur Aufgabenerfüllung unbedingt erforderliche Minimum beschränkt bleiben.

Hinsichtlich des einzigen vom Gesetzgeber zugelassenen Falles der Übermittlung von Angaben mit Namensnennung für eigene statistische Aufbereitungen der Gemeinden und Gemeindeverbände wurde mit der Landesregierung Einvernehmen dahingehend erzielt, daß auch in diesen Fällen die Weitergabe von Namensangaben unterbleibt.

Der DSK wurde ferner zugesichert, daß sie vom Statistischen Landesamt über alle Datenanforderungen der geschilderten Art unterrichtet wird und Gelegenheit erhält, die Rechtmäßigkeit vor der Datenübermittlung zu prüfen.

3. Datenerhebung

Öffentlich kritisiert wird auch der Vorgang der Datenerhebung. Als Beispiel für eine dem Volkszählungsgesetz widersprechende Unvereinbarkeit zwischen Dienstpflichten und den Aufgaben als Zähler wurde in der Presse die von einer Stadtverwaltung beabsichtigte Heranziehung von Polizeibeamten kritisiert.

Hierzu ist folgendes festzustellen:
Selbst wenn ein Polizeibeamter, ein Mitarbeiter des Finanzamtes oder des Sozialamtes als Zähler eingesetzt wird, ist er bei Strafe daran gehindert, Angaben aus der Volkszählung für dienstliche Zwecke zu verwenden. Hierüber wird jeder Zähler eingehend belehrt.

Die DSK hält es für erforderlich, Zähler vornehmlich aus dem Bereich des Öffentlichen Dienstes heranzuziehen. Die Landesregierung wird darauf hinwirken, daß Bedienstete aus Verwaltungszweigen, bei denen eine Pflichtenkollision mit den sonstigen dienstlichen Aufgaben eintreten könnte, nicht bestellt werden. Im übrigen sollen Zähler unter keinen Umständen in der unmittelbaren Nachbarschaft eingesetzt werden.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, daß

a) es den Auskunftspflichtigen unbenommen ist, den ausgefüllten Erhebungsbogen ohne Angabe von Gründen in einem verschlossenen Umschlag der Erhebungsstelle zuzuleiten und

b) jeder Auskunftspflichtige einen eigenen Haushalts- und Wohnungsbogen ausfüllen kann, damit er nicht anderen Auskunftspflichtigen seine personenbezogenen Daten offenbaren muß.

4. Kontrolle durch die Datenschutzkommission

Die DSK wird im Rahmen der ihr nach dem Landesdatenschutzgesetz obliegenden Aufgaben den Vollzug des Volkszählungsgesetzes in allen Phasen stichprobenweise kontrollieren. Nach § 15 LDatG hat jedermann das Recht, die DSK anzurufen, wenn er der Auffassung ist, daß durch die Datenverarbeitung seine schutzwürdigen Belange beeinträchtigt werden.

Anlage 2

Volkszählung '83
Auszug aus dem Schriftsatz der DSK an das Bundesverfassungsgericht

1. *Verhältnismäßigkeit der Totalerhebung?*

Zu den von dem Bundesverfassungsgericht angesprochenen Fragen der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Totalerhebung (vgl. insbesondere die Fragen 4 ff. des Fragenkatalogs) ist auf folgendes hinzuweisen:

Im Gegensatz zu den in der Vergangenheit durchgeführten Volkszählungen, die in Teilbereichen als repräsentative Befragung konzipiert waren, ist für die Volkszählung '83 eine die gesamte Bevölkerung betreffende sog. Totalerhebung vorgesehen. Eine Totalerhebung wird üblicherweise damit gerechtfertigt, daß sie die statistischen Grundlagen für die Durchführung repräsentativer Befragungen auf Stichprobenbasis liefern soll. Doch war dieser Gesichtspunkt offensichtlich nicht das maßgebliche Kriterium für die in § 5 VZG angeordnete Totalerhebung. In der Begründung des Regierungsentwurfes wird diese vielmehr damit gerechtfertigt, daß anders als im Jahre 1970 gegenwärtig für eine Repräsentativbefragung „keine Auswahlgrundlage verfügbar" und ihre Beschaffung mit „erheblichen Kosten" verbunden sei (vgl. Bundestagsdrucksache 9/451, S. 7).

Im Rahmen einer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates wird zudem auf die besonderen Interessen der Länder hingewiesen. Hierzu stellt die Bundesregierung folgendes fest:

„Dabei ist zu berücksichtigen, daß in wesentlichen Bereichen des Frageprogramms die für die Zwecke des Bundes benötigten Angaben auch durch eine Stichprobe ermittelt werden könnten. Repräsentativerhebungen liefern jedoch nicht in ausreichendem Maße regionalisierte Daten für die Aufgaben der Länder und Gemeinden. Im Hinblick auf das gemeinsame Interesse von Bund, Ländern und Gemeinden an der Volkszählung '83 hat die Bundesregierung daher davon abgesehen, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der ausschließlich die Interessen des Bundes berücksichtigt." (Vgl. Bundestagsdrucksache 9/451, Anlage 3, S. 15)

Die DSK hat Zweifel, ob der nicht näher konkretisierte Kostenfaktor oder die spezifischen Interessen der Länder und Gemeinden den Bund zu einer solchen umfassenden Erhebung legitimieren können.

Hierfür ist entscheidend, daß die Bundesregierung nach der oben zitierten Stellungnahme eine Totalerhebung für Bundeszwecke offensichtlich nicht für erforderlich hielt. Zwar wurde bereits dargelegt, daß auf der Grundlage einer weiten, auch dem Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens Rechnung tragenden Auslegung des Artikels 73 Nr. 11 GG in Bundesstatistiken auch Länderinteressen berücksichtigt werden können. Notwendige Voraussetzung dafür ist es aber, daß der Bundeszweck maßgebliches Kriterium für die Bundesstatistik sein muß und Inhalt und Umfang derselben nicht entscheidend von Länderinteressen bestimmt werden dürfen.

Dieser Grundsatz wird dadurch bestätigt, daß das den Ländern im „statistischen Gesetz des Kontrollrates" verbürgte Recht, „ergänzende Fragen zu stellen" nicht in das Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953 (BGBl. III 29, 1) aufgenommen

– *vgl. Hiller, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesstatistik, S. 18 –*

und auch dem Vorschlag der Bundesländer, im Bundesstatistikgesetz vom 14.3.1980 (BGBl. I S. 259) „das Informationsbedürfnis der Länder" ausdrücklich zu berücksichtigen, aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht Rechnung getragen wurde (vgl. Bundestagsdrucksache 8/2517, S. 21 ff.).

Auch die Begründung des Hochschulstatistikgesetzes macht deutlich, daß sich eine Bundesstatistik in erster Linie an Bundeszwecken zu orientieren hat und Länderinteressen nur untergeordnete Bedeutung beimessen kann (vgl. Bundestagsdrucksache VI/2115).

Demnach spricht vieles dafür, daß eine Totalerhebung, wenn – die Richtigkeit der genannten Feststellung der Bundesregierung unterstellt – die für die Zwecke des Bundes benötigten Angaben auch durch Repräsentativerhebungen ermittelt werden können, wohl nicht mit der Berufung auf Länderinteressen begründet werden kann.

2. *Verhältnismäßigkeit des Melderegisterabgleiches?*

Die vorgenannten Grundsätze gelten insbesondere auch für den in § 9 Abs. 1 VZG geregelten Melderegisterabgleich, der mit Hilfe von Daten vollzogen werden soll, die dem in § 11 BStatG geschützten Statistikgeheimnis unterliegen. Dieses Amtsgeheimnis dient nicht nur dem Schutz des einzelnen vor einer Offenlegung seiner persönlichen und sachlichen Verhältnisse, sondern vor allem der Erhaltung des Vertrauensverhältnisses zwischen den Befragten und den statistischen Behörden sowie der Gewährleistung der Zuverlässigkeit der gemachten Angaben und der Aussagebereitschaft der Befragten.

Aus diesen Gründen hat der Gesetzgeber nicht nur die möglichen Durchbrechungen des Statistikgeheimnisses streng begrenzt, sondern zugleich bestimmt, daß statistische Daten jedenfalls nicht für Zwecke des Verwaltungsvollzugs verwendet werden dürfen. Dies folgt insbesondere aus § 11 Abs. 3 Satz 3 BStatG, demzufolge Erkenntnisse, die aus übermittelten Angaben gewonnen werden, nicht zu Maßnahmen gegen den Betroffenen verwendet werden dürfen. Der in dieser Bestimmung zum Ausdruck kommende Grundsatz der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug stellt zwar keinen Verfassungsgrundsatz dar. Gleichwohl ist er ebenso wie das Wesen und die Funktion des Statistikgeheimnisses bei der im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmenden Güterabwägung zu beachten.

Die DSK ist der Auffassung, daß der Gesetzgeber dieser Verpflichtung in § 9 Abs. 1 VZG nicht im gebotenen Umfange nachgekommen ist. Vielmehr führt der Melderegisterabgleich ohne sachlich gebotene Notwendigkeit zu einer Durchbrechung des vom Bundesgesetzgeber selbst begründeten Systems der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug und dadurch zu einer Gefährdung der mit dem Volkszählungsgesetz verfolgten weitreichenden Zwecke.

Ausgangspunkt der für diese rechtliche Bewertung ist die Feststellung, daß das in § 11 Abs. 3 Satz 3 BStatG zum Ausdruck kommende Prinzip der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug vom Gesetzgeber bisher für so bedeutsam angesehen wurde, daß er ihm in mehr als 60 statistischen Rechtsvorschriften, in denen mehr als 200 Einzelstatistiken angeordnet werden, nahezu durchgehend Rechnung getragen hat. Lediglich in § 18 Abs. 3 des Gesetzes über die Hochschulstatistik sowie im Viehzählungsgesetz hat er gewisse Ausnahmen von diesem Grundsatz zugelassen, wobei allerdings § 18 Abs. 3 des Hochschulstatistikgesetzes in erster Linie „Mehrfacherhebungen" vermeiden soll und daher einen nicht unerheblichen statistischen Bezug besitzt (vgl. Bundestagsdrucksache VI/2115).

Die strenge Beachtung des Prinzips der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug hat wesentlich zur Funktionsfähigkeit des Statistikgeheimnisses und zu der in verschiedenen Tätigkeitsberichten mehrerer Datenschutzbeauftragter enthaltenen Feststellung geführt, daß eine mißbräuchliche Verwendung von Statistikdaten – trotz ihres nahezu unbegrenzten Umfangs – bisher nicht festzustellen war.

> *vgl. Zweiter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Bundestagsdrucksache 8/3570 vom 18.1.1982; Dritter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Bundestagsdrucksache 9/93 vom 9.1.1981 –*

Dieses Prinzip kommt schließlich auch in der Stellungnahme des Bundesministers des Innern zu der Verfassungsbeschwerde gegen den im Jahre 1970 durchgeführten Mikrozensus zum Ausdruck. In dieser Stellungnahme wird die Auffassung vertreten, daß „eine Befragung ... allenfalls dann die durch Artikel 1 Abs. 1, Artikel 2 Abs. 1 GG geschützte Intimsphäre" verletze, „wenn ihr Umfang über das durch einen legitimen Befragungszweck gedeckte Maß hinausgehe oder ihr Ergebnis für andere als statistische Zwecke verwendet werde" (vgl. BVerfGE 27, 1 ff. [4]).

Eine solche vom Bundesgesetzgeber selbst gewählte und konsequent durchgeführte Sachgesetzlichkeit kann nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur mit „überzeugenden" Gründen durchbrochen werden. Erforderlich ist zudem, daß „das Gewicht der für die Abweichung sprechenden Gründe der Intensität der getroffenen Ausnahmeregelung entspricht".

> *– vgl. BVerfGE 9, 20 ff.; 12, 151 ff.; 18, 315 ff.; 18, 366 ff.; 13, 331 ff. –*

Diesen Anforderungen vermag der in § 9 Abs. 1 VZG geregelte Melderegisterabgleich aus mehreren Gründen nicht zu entsprechen. Zwar kann nicht verkannt werden, daß eine umfassende Aktualisierung der Melderegister wegen ihrer weitreichenden Bedeutung für die Tätigkeit der staatlichen und kommunalen Behörden sachlich geboten ist. Doch stehen den Meldebehörden hierfür eine Vielzahl von Berichtigungsmöglichkeiten zur Verfügung; der Datenabgleich mit der Hilfe der Volkszählungsdaten stellt dabei ein Verfahren dar, das nur mit einem geringen Verwaltungs- und Kostenaufwand verbunden ist. Angesichts der Bedeutung des Statistikgeheimnisses für die Funktionsfähigkeit amtlicher Statistiken können jedoch verwaltungsökonomische Gesichtspunkte und Kostenerwägungen grundsätzlich keine Durchbrechung des Prinzips der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug rechtfertigen. Nach Auffassung der DSK muß dies jedenfalls für die im Rahmen einer Volkszählung erhobenen Daten gelten. Eine mit einer Reihe sonstiger Erhebungen verbundene Volkszählung ist stets dadurch gekennzeichnet, daß sie – anders als sonstige Statistiken – von nahezu unbegrenzter Planungsrelevanz ist und zugleich die Grundlage für eine Vielzahl von repräsentativen Zählungen darstellt. Das Bedürfnis nach zutreffenden und zuverlässigen Angaben besteht daher bei einer Volkszählung in gesteigertem Maße. Ähnliches gilt hinsichtlich des Schutzbedürfnisses der Bevölkerung. Der erhebliche, mit keiner sonstigen Statistik vergleichbare Datenanfall und die für eine Vielzahl von Datenübermittlungen offenen Regelungen des § 9 Abs. 2 bis Abs. 4 VZG implizieren erhöhte Mißbrauchsrisiken und damit die Notwendigkeit eines erhöhten Schutzes der aussagepflichtigen Bürger. Es erscheint daher nicht vertretbar, das Prinzip der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug gerade in dem Fall zu durchbrechen, in dem für seine Schutzfunktion eine gesteigerte Notwendigkeit besteht.

Diese Durchbrechung erscheint um so weniger gerechtfertigt, als auch der Melderegisterabgleich – wie das vom rheinland-pfälzischen Innenminister angeordnete Verfahren zeigt – keine „automatische Berichtigung der Register ermöglicht, sondern mit nicht unerheblichem Verwaltungsaufwand verbunden ist". Danach soll zunächst vom Landesrechenzentrum eine Liste erstellt werden, welche die zum Abgleich zugelassenen Daten enthalten soll. Anhand dieser Liste sollen die Daten der Meldebehörden mit den entsprechenden Angaben im Erhebungsbogen verglichen und Abweichungen in einer Abgleichsliste eingetragen werden. Über die beim Abgleich festgestellten Abweichungen soll der einzelne alsdann informiert und um eine Stellungnahme gebeten werden. Erst nach Durchführung dieses Verfahrens und nach dem Eingang der erbetenen Stellungnahme kann die Berichtigung im Melderegister vorgenommen werden.

Die weitgehende Durchbrechung des genannten Prinzips kann auch nicht durch das in § 9 Abs. 1 Satz 2 VZG geregelte Nachteilsverbot und mit dem Hinweis auf den dem Schutz von Amtsgeheimnissen dienenden § 353 b StGB gerechtfertigt werden.

Das wörtlich aus § 11 Abs. 3 Satz 3 BStatG übernommene Verbot, die aus den übermittelten Angaben gewonnenen Erkenntnisse zu Maßnahmen gegen den Betroffenen zu verwenden, kennzeichnet das Statistikgeheimnis und das dieses prägende Prinzip der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug. Es gewährt daher – wie § 11 Abs. 5 VZG zeigt – nur dann einen ausreichenden Schutz, wenn die Daten ausschließlich zu planerischen, statistischen oder wissenschaftlichen Zwecken weitergegeben werden. Seine Übernahme in eine Vorschrift, die diesen Grundsatz zu melderechtlichen Zwecken durchbricht, führt dagegen zur Unverständlichkeit der gesamten Regelung und damit dazu, daß der auskunftspflichtige Bürger die Auswirkungen dieser Bestimmungen nicht mehr zu übersehen vermag. Für den Bürger ist nicht erkennbar, daß seine statistischen Angaben nach Maßgabe der melderechtlichen Vorschriften der Länder in weitem Umfang an Behörden und öffentliche Stellen übermittelt werden können, ohne daß diese den statistischen Ursprung dieser Daten feststellen und dem Nachteilsverbot Rechnung tragen können.

Damit wird zugleich der Schutz statistischer Daten durch strafrechtliche Bestimmungen erheblich relativiert. Dies erscheint um so bedenklicher, als das Nachteilsverbot gemäß seiner Bedeutung im Rahmen des Statistikgeheimnisses und auch entsprechend der Regierungsbegründung zum Volkszählungsgesetz als umfassende Sicherung der Statistikdaten angesehen wird, die sowohl unmittelbare als auch mittelbare Nachteile ausschließen soll (vgl. Bundestagsdrucksache 9/451).

Berücksichtigt man schließlich, daß die strikte Wahrung des Statistikgeheimnisses das Korrelat zu der bußgeldbewährten Aussagepflicht der Bürger darstellt, so erweist sich die Verknüpfung der Volkszählung mit dem Melderegisterabgleich als untaugliches Mittel zur Erreichung der originären und zulässigen Ziele der Volkszählung.

Dabei geht die DSK davon aus, daß auch im Rahmen der Überprüfung der Geeignetheit einer gesetzlichen Regelung eine rechtlich wertende Betrachtung zulässig ist und damit Kriterien wie innere Sachgerechtigkeit und Systemkonsequenz Bedeutung gewinnen.

> *vgl. BVerfGE 17, 306 (315 ff.); OVG Lüneburg, in: DVBl. 1957, 275 (276); Gäntz, NJW 1968, 1603 m. Fn. 30; Kloepfer, NJW 1971, 1585 m. Fn. 3; Grabnitz, AÖR 98 (1973) 572; Seetzen, NJW 1975, 431; Hirschberg, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 54 ff.*

3. *Die Regelungsdichte des Volkszählungsgesetzes*

Das Bundesverfassungsgericht hat seit seinem sog. Strafgefangenenbeschluß in einer Vielzahl von Entscheidungen darauf hingewiesen, daß der aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratiegebot abzuleitende Vorbehalt des Gesetzes den Gesetzgeber verpflichtet, in grundrechtsrelevanten Bereichen das Wesentliche selbst zu bestimmen und nicht der Regelung durch die Exekutive zu überlassen. Wiederholt hat das Bundesverfassungsgericht zudem betont, daß nach Maßgabe dieses Grundsatzes nicht nur die parlamentarischen Regelungsgegenstände selbst, sondern auch der Umfang der erforderlichen Regelung, d. h. die gebotene Regelungsdichte, zu bestimmen ist.

> *– vgl. BVerfGE 40, 237 (248 ff.); 49, 89 (120 ff.) –*

Dieser je nach Lebenssachverhalt zu verschiedenen normativen Folgerungen führenden Grundatz gilt auch für amtliche Statistiken. Da sie in der Regel in die durch Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitssphäre der Bürger, ggf. auch in den Schutzbereich der Artikel 12 und 14 GG eingreifen, bedürfen sie einer formell-gesetzlichen Grundlage (vgl. § 6 Abs. 1 BStatG), die gemäß § 7 Abs. 1 BStatG die „zu erfassenden Sachverhalte, die Art der Erhebung, die Berichtszeit, die Periodizität und den Kreis der Befragten" zu bestimmen hat. Diesen normativen „Mindestanforderungen" des Bundesstatistikgesetzes (vgl. Bundestagsdrucksache 8/2517) trägt das Volkszählungsgesetz zwar Rechnung. Die DSK ist jedoch der Auffassung, daß der rechtsstaatlich-demokratische Gesetzesvorbehalt im Hinblick auf die mit der Volkszählung verbundenen Besonderheiten eine darüber hinausgehende Regelungsdichte erforderlich macht.

Im Vergleich zu anderen statistischen Erhebungen erfaßt die Volkszählung einen nahezu unbeschränkten Personenkreis. Dies führt nicht nur zu einer großen Belastung der gesamten Bevölkerung, sondern auch zu einem erheblichen organisatorischen Aufwand bei den statistischen Ämtern und Gemeinden, die u. a. für die Bereitstellung von einigen hunderttausend Zählern Sorge zu tragen haben. Zugleich ist die Totalerhebung mit einer hohen finanziellen Belastung des Gemeinwesens verbunden. Dieser mit einer Volkszählung verbundene finanzielle Aufwand hat im Bundestag und Bundesrat zu einer über zwei Legislaturperioden hinweg andauernden parlamentarischen Auseinandersetzung und schließlich zur Ablehnung des Gesetzentwurfes durch das Land Niedersachsen geführt. Bereits diese Gesichtspunkte – Adressatenkreis, organisatorische Belastung und finanzieller Aufwand – stellen nach Auffassung der DSK Wesentlichkeitskriterien dar, die den Gesetzgeber zu einer im Vergleich zu sonstigen Erhebungen umfassenden normativen Ausgestaltung des Volkszählungsgesetzes hätten veranlassen müssen.

> *– vgl. Magiera, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, S. 205 ff. (209); Kisker, NJW 1977, 1318 ff.; Rollecke, NJW 1978, 1777 ff.; Scheuner, DÖV 1969, 590 ff.; OVG Münster, Vorlagebeschluß vom 18.8.1977, in: DÖV 1977, 854 –*

Eine größere Regelungdichte erscheint aber vor allem im Hinblick auf die im Rahmen der Volkszählungsdiskussion vielfältig artikulierten Befürchtungen großer Teile der Bevölkerung vor einer umfassenden und unkontrollierten Erfassung geboten. In diesem Zusammenhang kann es dahinstehen, ob das Merkmal des politisch Kontroversen als Wesentlichkeitskriterium und Regelungsmaßstab von Belang ist.

– vgl. BVerfG, JuS 1979, S. 362 ff. („Kalkar Beschluß"); OVG Münster, a.a.O.; Kisker, NJW 1977, a.a.O. –

Da Artikel 1 Abs. 1 GG nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die „Integrität der menschlichen Personen in geistig-seelischer Beziehung" (vgl. BVerfGE 27, 344 [351]) schützt, hat der Gesetzgeber entsprechend seiner Verpflichtung zur Regelung der für die Verwirklichung der Grundrechte wesentlichen Sachverhalte jedenfalls auch der psychischen Situation der Bürger und den in der Bevölkerung vorhandenen Angstgefühlen im gebotenen Umfange Rechnung zu tragen. Ein im wesentlichen auf die Normierung des Erhebungszeitpunktes, der Erhebungstatbestände und des auskunftspflichtigen Adressatenkreises beschränktes Volkszählungsgesetz genügt diesen Anforderungen jedoch nicht. Wie die Vielzahl der u. a. an die DSK gerichteten Anfragen und Eingaben zeigt, waren diese Regelungen weder geeignet, der Bevölkerung die Notwendigkeit einer mit einer Reihe weiterer Erhebungen verbundenen Volkszählung verständlich zu machen, noch waren sie dazu in der Lage, die möglicherweise übersteigerten Befürchtungen vor einer Totalerfassung zu entkräften.

Die DSK geht daher davon aus, daß der Gesetzgeber im Rahmen des Volkszählungsgesetzes die Regelung wesentlicher Fragen unterlassen hat. Anknüpfend an die Erklärung der Datenschutzbeauftragten vom 23. März 1983 ist sie der Auffassung, daß insbesondere

- die Zweckbestimmung von Name, Anschrift und Telefonnummer im Gesetz zum Ausdruck gebracht werden muß,
- die in § 11 Abs. 7 Satz 1 BStatG geregelte Löschungsvorschrift für die Durchführung der Volkszählung konkretisiert werden muß,
- die Rechte der Bürger im Erhebungsverfahren gesetzlich normiert werden müssen und
- Inhalt und Gestaltung der Erhebungsbogen zumindest in einer Rechtsverordnung geregelt werden müssen.

Im einzelnen ist hierzu folgendes festzustellen:

Das Volkszählungsgesetz unterscheidet nicht zwischen jenen Daten, die lediglich als Hilfsmittel zur Durchführung der Erhebung erforderlich sind, und den Angaben, die im Rahmen der Statistik verarbeitet und ausgewertet werden. Dies führt nicht nur zu Unklarheiten über die Zweckbestimmung der einzelnen Daten, sondern auch zu Unsicherheiten über den Umfang der zulässigen Datenspeicherung. Dieses Regelungsdefizit, das auch für anderer Statistikgesetze kennzeichnend ist, sollte in einer dem § 6 des Mikrozensusgesetzes vom 21. Februar 1983 (BGBl. S. 201) entsprechenden Weise behoben werden. Diese Bestimmung stellt ausdrücklich fest, daß „Name und Anschrift der Befragten und derjenigen Personen, über die Auskunft erteilt wird, ... nur als Hilfsmittel der Bearbeitung ..." erfaßt werden.

Zur Wahrung der schutzwürdigen Belange der Bürger erscheint es zudem erforderlich, den Zeitpunkt, zu dem die zur Identifizierung der Auskunftspflichtigen dienenden Daten zu löschen und die Erhebungsbogen zu vernichten sind, gesetzlich zu bestimmen. § 11 Abs. 7 Satz 1 BStatG enthält zwar eine allgemeine, für alle Bundesstatistiken geltende Regelung. Doch bedarf diese Bestimmung, entsprechend der Begründung des Bundestatistikgesetzes, in jedem Einzelfalle der Konkretisierung. Da das Volkszählungsgesetz keine periodische Befragung, sondern lediglich eine einmalige Erhebung regelt, besteht keine Notwendigkeit, diese Konkretisierung aus Flexibilitätsgründen den statistischen Ämtern zu überlassen.

Auch die Rechte der Bürger im Erhebungsverfahren, denen für die Akzeptanz der Volkszählung erhebliche Bedeutung zukommt, sind im Volkszählungsgesetz nicht geregelt. Die DSK verweist auch insoweit auf die Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten vom 23. März 1983. Sie hält es dabei u. a. für geboten, im Gesetz deutlich zum Ausdruck zu bringen, daß der auskunftspflichtige Bürger auch das Recht besitzt, den von ihm ausgefüllten Erhebungsbogen unmittelbar an die zuständige Gemeinde zu senden. Eine entsprechende Regelung war beispielsweise in § 6 des Mikrozensusgesetzes vom 15. Juni 1975 (BGBl. S. 1909) enthalten, die folgenden Wortlaut hat:

„Die Erhebung wird durch persönliche oder schriftliche Befragung durchgeführt. Die Abgabe schriftlicher Angaben im verschlossenen Umschlag ist zulässig."

Im Hinblick auf die vielfältigen Mängel des Erhebungsbogens – beispielhaft sei auf seine dem § 11 Abs. 7 Satz 2 BStatG widersprechende Gestaltung hingewiesen – ist die DSK schließlich der Auffassung, daß das Muster des Erhebungsbogens zumindest durch Rechtsverordnung zu bestimmen ist. Dabei geht sie davon aus, daß die gebotene Flexibilität bei der Gestaltung des Fragebogens, welche die in § 1 Abs. 3 VZG normierten Probeerhebungen erforderlich macht, einer formell-gesetzlichen Regelung der Fragebogen entgegenstehen kann. Dieser Flexibilität wird allerdings in ausreichendem Umfang Rechnung getragen, wenn die Erhebungsbogen durch Rechtsverordnung bestimmt werden. Eine materiell-rechtliche Regelung gewährleistet nicht nur eine erhöhte Rechtsförmlichkeit; vielmehr trägt sie vor allem dem Umstand Rechnung, daß letzlich erst die Gestaltung des Erhebungsbogens darüber entscheidet, ob der mit der Befragung verbundene Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Bürger in verfassungsrechtlich zulässiger Weise erfolgt.