LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
10. Wahlperiode

Drucksache 10/1922
08. 11. 1985

62 Seiten

Unterrichtung

durch die Datenschutzkommission

Zehnter Tätigkeitsbericht nach § 21 des Landesdatenschutzgesetzes – LDatG – für die Zeit vom 1. Oktober 1983 bis 30. September 1985

Inhaltsübersicht

1 Vorbemerkungen

2 Informationelle Gewaltenteilung

3 Autonome Systeme

4 Meldewesen
4.1 Datenkatalog
4.2 Datenübermittlung an Religionsgesellschaften
4.3 Meldebescheinigung
4.4 Öffentliche Hinweise auf Sperrungsmöglichkeiten
4.5 Stadtadreßbücher; Straßenverzeichnisse
4.6 Alters- und Ehejubiläen
4.7 Elternbriefe
4.8 Adoptionsdaten im Melderegister
4.9 Verwendung von Adressdaten für Werbezwecke

5 Datenschutz im Sicherheitsbereich
5.1 Spurendokumentationssysteme
5.1.1 Entwicklungen, Forderungen an den Gesetzgeber
5.1.2 Anmeldepraxis
5.1.3 POLDOK „Herbst"
5.1.4 Arbeitsdatei POLDOK „Hunsrück"
5.2 Polizeiliche Fahndungsmaßnahme „Aktion Gitternetz"
5.3 Forderung nach ergänzenden Durchführungsrichtlinien für den Kriminalaktennachweis (KAN)
5.4 Speicherung von Daten über Suizidversuche im polizeilichen Informationssystem

6 Justiz
6.1 Automatisierte Führung der Grundbücher
6.2 Löschung von Grundbucheintragungen
6.3 Einsichtsrecht in das Grundbuch
6.4 Textautomation im Bereich der Erstellung gerichtlicher Entscheidungen
6.5 Nutzung von automatisierter Datenverarbeitung durch Gerichtsvollzieher
6.6 Automationsunterstützte Datenverarbeitung bei Notaren
6.7 Aktenanforderung durch Gerichte
6.8 Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren
6.9 Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
6.10 Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen
6.11 Schuldnerverzeichnis

Druck: Landtag Rheinland-Pfalz, 12. Dezember 1985

7 **Kultusbereich**
7.1 Datenschutz im Schulbereich
7.1.1 Datenschutzrechtliche Regelungen im Schulgesetz
7.1.2 Einzelfälle aus dem Problembereich der schulischen Datenverarbeitung
7.2 Datenschutzfragen im Hochschulbereich
7.2.1 Wissenschaftliche Befragungen durch Hochschulen
7.2.2 Datenverarbeitung durch Studentenwerke
7.3 Archivgesetz
7.4 Datenverarbeitung durch Bibliotheken

8 **Wirtschaft und Verkehr**
8.1 Kartei der Gewerbeanmeldungen
8.1.1 Bereichsspezifische gesetzliche Übermittlungsregelung
8.1.2 Auskünfte aus der Gewerbekartei
8.2 Schornsteinfegerdateien
8.3 Datenschutz im Bereich der Kreditwirtschaft, insbesondere Bankauskünfte
8.4 Datenverarbeitungsklausel der Landesbausparkasse
8.5 Zutrittsrechte von Energieversorgungsunternehmen
8.6 Befugnisse der Handwerkskammern bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit
8.7 Ermittlungsbefugnisse der Handwerkskammern zur Führung der Handwerksrolle
8.8 Automation der Fahrzeugzulassung
8.9 Das zentrale Kraftfahrzeugregister beim Kraftfahrtbundesamt
8.10 Einzelfragen bezüglich der Datenübermittlung durch Kfz-Zulassungsstellen
8.11 Datenerhebung im Rahmen von Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren
8.12 Automatisiertes Ordnungswidrigkeitenverfahren
8.13 Datenschutzrechtliche Einordnung des TÜV

9 **Gesundheitswesen**
9.1 Angabe des Arbeitsgebers auf Krankenscheinen und Verordnungsblättern
9.2 Krankenversicherung der Studenten
9.3 Perinatologische Basiserhebung
9.4 Warnmeldeverfahren für Tbc-kranke Nichtseßhafte
9.5 Patienten-Fragebogen der European Dialysis and Transplant Association

10 **Sozialleistungsbereich**
10.1 Amtshilfe
10.2 Offenbarung von Sozialdaten an Versicherungsvertreter
10.3 Fragebogen in Sozialleistungsverfahren
10.4 Verwaltungsvorschrift über die Ausstellung von Jugendgruppenleiterausweisen
10.5 Suchblatt des Deutschen Instituts für Vormundschaftswesen
10.6 Warnmeldungen vor Unterstützungsschwindlern

11 **Landwirtschaft, Weinbau und Forsten**
11.1 Automationsunterstützte Qualitätsweinkontrolle
11.2 Gesamterntemeldung und EG-Erntemeldung der Winzer
11.3 Datenübermittlungen im Genehmigungsverfahren nach dem Grundstücksverkehrsgesetz

12 **Steuern und Finanzen**
12.1 Stand der Automationsunterstützung bei den Finanzämtern
12.2 Novellierung der Abgabenordnung
12.3 Datenübermittlungen durch Finanzämter im Zusammenhang mit Fremdenverkehrsbeiträgen
12.4 Erforderlicher Inhalt ärztlicher Atteste, die bei den Finanzbehörden vorzulegen sind
12.5 Datensicherung bei der Versendung von Steuerbescheiden
12.6 Amtshilfe für Bußgeldbehörden durch Finanzämter

13 **Neue Medien**
13.1 Der Versuch mit Breitbandkabel in der Region Ludwigshafen/Vorderpfalz
13.2 Fernmeß- und Fernwirkdienste

14 Automatisierte Personaldatenverarbeitung und Personalaktenführung
14.1 Personalinformationssystem der Oberfinanzdirektion Koblenz
14.2 Bewerberdatei der Oberfinanzdirektion Koblenz
14.3 Personaldatenverarbeitung der Bezirksregierungen
14.4 Erfassung von Fachlehrkräften durch das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten
14.5 Personaldatenverarbeitung durch die Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle der OFD
14.6 Personalaktenrecht
14.7 Einzelfragen aus dem Bereich der Personaldatenverarbeitung und des Personalaktenrechts
14.7.1 Aufbewahrung der letzten Beurteilung nach dem Ausscheiden eines Beamten
14.7.2 Personalblatt für Ehrenbeamte
14.7.3 Handbuch der Justiz
14.7.4 Weitergabe von Kontrollmitteilungen durch die ZBV
14.7.5 Angabe der Urlaubsanschrift von öffentlich Bediensteten auf dem Urlaubsantrag

15 Sonstige Tätigkeitsbereiche
15.1 Statistik
15.1.1 Statistik der Bevölkerungsbewegung und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes
15.1.2 Handels- und Gaststättenzählung
15.2 Personenstandsbücher
15.3 Baugenehmigungsverfahren
15.4 Tierseuchenkassenbeitrag
15.5 Gewährung von Akteneinsicht in Wiedergutmachungsakten
15.6 Fahrlässiger Umgang mit Akten
15.7 Datenschutzregister
15.8 Zusammenarbeit der DSK mit anderen Stellen

Anlage 1: Auswirkungen des Volkszählungsurteils – Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 27./28. März 1984

Anlage 2 a: Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 6./7. Juni 1984 zur Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

Anlage 2 b: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) vom 13. September 1985

1 Vorbemerkungen

Das Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (VZ-Urteil) bestimmt weiterhin die Datenschutzdiskussion.

Mit diesem Urteil wurden Grundsatzpositionen bestätigt, die auch von der Datenschutzkommission (DSK) lange vorher vertreten wurden. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten (der die DSK angehört) hat im April 1984 in einer gemeinsamen Entschließung deutlich gemacht, wie sie das Urteil auslegt und welche Auswirkungen erwartet werden. *)

Danach ist durch das Urteil klargestellt, daß der Datenschutz Verfassungsrang hat. Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig, sie bedürfen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die den Grundsätzen der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit genügen muß.

Datenschutz ist Persönlichkeitsschutz. Er zielt nicht nur auf die Verhinderung des Mißbrauchs, sondern auf den rechtmäßigen Umgang mit personenbezogenen Daten.

Das vom Bundesverfassungsgericht definierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist umfassend und besteht unabhängig davon,

- welche personenbezogenen Daten berührt sind,
- ob die Verarbeitung manuell oder automatisiert erfolgt,
- ob die Daten in Dateiform oder auf andere Weise verarbeitet werden,
- ob eine der im geltenden Datenschutzrecht definierten Phasen der Datenverarbeitung gegeben ist.

Das Gebot der Zweckbindung für die Verwendung personenbezogener Daten ist zu beachten. Es gilt nicht nur dann, wenn eine Auskunftspflicht besteht, sondern auch für die Verarbeitung freiwillig für bestimmte Zwecke angegebener Daten.

Bereichsspezifische Regelungen sind erforderlich

- in Fällen des gesetzlichen Auskunftszwangs,
- wenn es zu den Obliegenheiten des Betroffenen gehört, Auskünfte zur Erlangung öffentlicher Leistungen zu erteilen,
- bei Datenerhebungen, die ohne Wissen und Wollen der Betroffenen erfolgen,
- für die Verwendung besonders sensitiver oder unter Zwang erhobener Daten für andere Zwecke als die, die bei der Erhebung angegeben wurden,
- für die Übermittlung personenbezogener Daten über On-line-Anschlüsse.

Auf der Basis dieser unmittelbar aus dem VZ-Urteil abgeleiteten Grundsätze ist auf der Ebene der Länder folgendes zu fordern:

- Novellierung der Landesdatenschutzgesetze,
- eine gesetzliche Regelung der Informationserhebung und -verarbeitung der Sicherheitsbehörden,
- Präzisierung von Vorschriften des Melderechts,
- Schaffung gesetzlicher Grundlagen für Landesstatistiken,
- klare datenschutzrechtliche Regeln für die Sozial- und Gesundheitsverwaltung sowie den Arbeitnehmerdatenschutz für den öffentlichen Bereich des Landes.

Weitere Forderungen der Datenschutzbeauftragten betreffen bundesgesetzliche Regelungen, wie z. B. das Bundesdatenschutzgesetz und das Personalausweisgesetz.

Ein Vergleich mit der Stellungnahme der Landesregierung zu den Auswirkungen des Volkszählungsurteils (Drucksache 10/600) läßt unterschiedliche Auffassungen insbesondere dort zutage treten, wo es um den notwendigen Umfang der gesetzgeberischen Tätigkeit geht. Eine umfassende bereichsspezifische Regelung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die öffentliche Verwaltung wird in der genannten Stellungnahme gleichgesetzt mit perfektionistischer Verrechtlichung. Ein Regelungsbedarf wird im Grundsatz nur dort gesehen, wo wegen des Einsatzes automatisierter Verfahren besondere Gefährdungen bestehen. Schon bei der Novellierung des Schulrechts zeigte sich indessen die Bereitschaft der Landesregierung, diese Positionen zu überprüfen und zu modifizieren.

*) vgl. Anlage 1

Die Schaffung bereichsspezifischer Regelungen im Schulgesetz macht deutlich, daß die Leitgedanken des Urteils in einem der Weiterentwicklung des Datenschutzes förderlichen Sinne interpretiert werden. In diese Richtung weisen auch die vorliegenden Änderungsentwürfe der Fraktionen zum Polizeiverwaltungsgesetz.

Die Genugtuung über diese Entwicklung darf freilich nicht den Blick verstellen für Tendenzen, die den Bemühungen und Zielsetzungen des Datenschutzes zuwiderlaufen. Es muß die zumindest in der politischen Diskussion sich abzeichnende Gefahr gesehen werden, daß bereichsspezifische Regelungen nicht dazu führen, bestehende Informationsflüsse kritisch zu sichten und auf das erforderliche Maß zu beschränken. Wenn Ausnahmefälle zur Grundlage allgemeiner Regeln gemacht werden, können diese als Rechtfertigung für Datenerhebungen und Verarbeitungen dienen, die über bestehende Verfahrensweisen hinausgehen.

In diesem Zusammenhang wird häufig der Vorwurf erhoben, die geforderten bereichsspezifischen Regelungen verstärkten die Normenflut. Dabei wird z. T. übersehen, daß vielfach durch die Forderungen der Datenschutzbeauftragten nach gesetzlichen Regelungen keineswegs die Menge der Regeln wächst, sondern daß die Verantwortung des Gesetzgebers gestärkt wird, indem datenschutzrechtlich relevante Teile, die bislang Gegenstand von Verwaltungsvorschriften waren, nunmehr durch gesetzliche Normen geregelt werden sollen. Es wird auch häufig übersehen, daß die Verhinderung überflüssiger Informationsströme durchaus zur Verwaltungsvereinfachung beiträgt (auch hierfür bietet der vorliegende Tätigkeitsbericht Beispiele).

Schließlich ist der Fortschritt der technischen Entwicklung bei der automatisierten Datenverarbeitung ein Faktor, der starken Einfluß auf die Tätigkeit der Datenschutzkontrolle ausübt. Der Einsatz autonomer Systeme (Personalcomputer, Klein- und Kleinstcomputer von z. T. erheblicher Leistungsfähigkeit) hat auch in der öffentlichen Verwaltung einen derartigen Umfang angenommen, daß alle Bestrebungen, die Kenntnis des Datenschutzrechtes in gleichem Umfang zu verbessern und seine Anforderungen durchzusetzen, im Ergebnis dahinter zurückbleiben (auch damit beschäftigt sich dieser Tätigkeitsbericht).

Einen Schwerpunkt des Berichts bildet das Meldewesen. Das Land Rheinland-Pfalz verfügt zwar seit dem 22. Dezember 1982 über ein novelliertes Meldegesetz, aber, trotz fast einjähriger Anpassungsfrist und nunmehr fast zweijähriger Geltungsdauer, über kein hinreichend angepaßtes Meldeverfahren. Dem Meldewesen in Rheinland-Pfalz liegt bis heute die durch die Rechtsentwicklung der siebziger Jahre überholte Konzeption eines horizontal und vertikal integrierten Informationssystems zugrunde. Die meldebehördliche Organisation trägt dem Funktionswandel des Meldewesens nicht genügend Rechnung.

Besondere Aufmerksamkeit widmet die DSK auch dem Bereich der Automatisierung der Personaldatenverarbeitung, wobei sie auf rechtliche Defizite hinweist.

Schließlich ist der Bereich der Neuen Medien hervorzuheben, dessen beschleunigte Entwicklung für die DSK Anlaß ist, datenschutzrechtliche Anforderungen zu formulieren.

Im Bericht wird sichtbar, daß die Bedeutung des Datenschutzes noch nicht überall hinreichend erkannt ist. Besondere Verantwortung trägt die Verwaltung, die vorhandene Gesetze im Lichte des Volkszählungsurteils verfassungskonform auszulegen hat. Die DSK wird weiterhin bemüht sein, sowohl beim Verwaltungsvollzug wie bei der datenschutzrechtlichen Gesetzgebung darauf hinzuwirken, die widerstreitenden Interessen auszugleichen. Es ist Aufgabe des Rechts, die Rahmenbedingungen zu bestimmen, die einerseits technischen Fortschritt ermöglichen, andererseits aber den Gefährdungen durch die fortschreitende Entwicklung angemessene Schranken setzen. Entsprechend ist die DSK darum bemüht, bei der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes den neuen Entwicklungen gerecht zu werden und inzwischen gewonnene Erfahrungen nutzbar zu machen. Sie erwartet, daß in nächster Zeit ein Regierungsentwurf zur Novellierung dieses Gesetzes vorgelegt wird, der den eingangs zitierten Beschluß der Datenschutzbeauftragten berücksichtigt.

Die DSK versteht sich bei ihrer Tätigkeit nicht als ein die technische Entwicklung hindernder Faktor. Sie hat sich vielmehr, wie die folgenden Einzelbeiträge beweisen, stets um einen angemessenen Ausgleich bemüht.

2 Informationelle Gewaltenteilung

Durch das Volkszählungsurteil hat das „informationelle Selbstbestimmungsrecht", ein in der Datenschutzliteratur seit langem verwendeter Begriff, zentrale Bedeutung erlangt. Sein Inhalt wird einprägsam in der vom Bundesverfassungsgericht selbst verwendeten Formulierung zusammengefaßt: Es gewährleistet die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Verwendung und Preisgabe seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

Ebenfalls seit langem wird in der Datenschutzdiskussion der Begriff der „informationellen Gewaltenteilung" verwendet. Auch er findet sich im Volkszählungsurteil wieder. Er steht für die Zielbestimmung des Datenschutzes, einer für die gesellschaftlichen Institutionen nachteiligen Veränderung der Informationsverteilung als Folge der Einführung der automatisierten Datenverarbeitung entgegenzuwirken.

Der rheinland pfälzische Gesetzgeber ist schon bei der Novellierung des Datenschutzgesetzes im Jahre 1978 erkennbar von dieser umfassenden Zielsetzung ausgegangen, denn er hat neben einer Vielzahl von Regelungen, die den Individualdatenschutz betreffen, in einer einleitenden Vorschrift den Aspekt der informationellen Gewaltenteilung angesprochen: „Aufgabe des Datenschutzes ist es auch sicherzustellen, daß durch die automatisierte Datenverarbeitung die verfassungsmäßige Stellung von Parlament und Regierung zueinander sowie die kommunale Selbstverwaltung und die Stellung ihrer Organe nicht beeinträchtigt werden" (§ 1 Abs. 2).

Ergänzt wird diese Vorschrift durch eine Handlungsanweisung an die DSK in § 17 Abs. 3 des Gesetzes: „Die Datenschutzkommission beobachtet die Auswirkungen der Datenverarbeitung auf die Arbeitsweise und die Entscheidungsbefugnisse der in § 2 Abs. 1 genannten Stellen. Sie regt Maßnahmen an, die ihr geeignet erscheinen, eine Beeinträchtigung der Wirkungsmöglichkeiten der Verfassungsorgane des Landes und der Organe der kommunalen Selbstverwaltung zu verhindern."

Der Gesetzgeber hat mit diesen Vorschriften ein hohes Ziel gesetzt. Nicht nur die Rechte der Bürger sollen geschützt werden; für ebenso wichtig hält er es, die Herausbildung von weiteren Informationsvorteilen (Informationsmonopolen) zu verhindern, die das Staats- und Gesellschaftssystem tiefgreifend verändern könnten.

Unter diesem Gesichtspunkt besteht durchaus Anlaß, über verschiedene Entwicklungen im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung in Rheinland-Pfalz zu berichten und damit dem gesetzlichen Auftrag zu entsprechen.

a) Meldewesen

Heute stehen im Melderecht polizeiliche Aufgaben nicht mehr im Vordergrund, sondern reihen sich gleichwertig in die übrigen Aufgaben der Meldebehörden ein. Wohl zu Recht wird es als „eigenständiges Rechtsgebiet innerhalb der öffentlichen Verwaltung" angesehen.

Der Wandel in der Funktion des Meldewesens spiegelt sich in Rheinland-Pfalz nur unvollkommen wieder in einem Wandel der behördlichen Zuständigkeiten, denn Meldebehörde ist nach wie vor die Ortspolizeibehörde. Das Meldegesetz Rheinland-Pfalz läßt die meldebehördliche Organisationsstruktur unverändert, wie sie sich aus dem Polizeiverwaltungsgesetz, insbesondere aus den §§ 78 Abs. 1 und 80 sowie der Anlage zu § 80 ergibt, d. h. Meldebehörden sind in Städten die staatlichen Polizeiverwaltungen – also Präsidien, Direktionen, Ämter –, und nur dort, wo staatliche Polizeiverwaltungen nicht vorhanden sind, kommunale Behörden.

Für diese Mischzuständigkeit von staatlichen und kommunalen Behörden gibt es in der Bundesrepublik keine Parallele. Die DSK sieht keine sachlichen Gründe für ihre Beibehaltung und hat deshalb bei der Novellierung des Landesmeldegesetzes – leider zunächst vergebens – auf eine Änderung hingewirkt.

Das Melderechtsrahmengesetz geht von einer anderen meldebehördlichen Organisationstruktur aus, nämlich von der Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Ebene. Eine unmittelbare Regelungskompetenz wurde vom Bundesgesetzgeber freilich nicht in Anspruch genommen und hätte wohl auch keine verfassungsrechtliche Grundlage.

Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Ernst Benda, hat die organisatorische Einbindung der Meldebehörde in einem Gutachten zum Entwurf des Berliner Meldegesetzes behandelt. „Informationelle Gewaltenteilung" ist nach seiner Auffassung am ehesten durch eine Kombination von materiellrechtlichen Abschottungsvorschriften einerseits und organisatorischen Trennungsnormen andererseits zu erreichen. Er hält es für problematisch, durch die Unterstellung der Meldebehörden unter den Leiter der staatlichen Polizeibehörde den Eindruck entstehen zu lassen, daß es der Gesetzgeber bei der historisch belegten überkommenen Unterordnung des Meldewesens als Instrument der Sicherheitspolizei beläßt, weil dies den seitdem und insbesondere unter der Herrschaft des Grundgesetzes vollzogenen Wandel der Aufgaben des Meldewesens nicht berücksichtigt.

Für die Abschottung von unterschiedlichen Aufgaben einer Behörde spricht nach seiner Meinung insbesondere die ansonsten bestehende Möglichkeit von Interessenkollissionen.

Benda kommt zu dem Ergebnis, daß ein Interessenkonflikt zwischen dem „Recht auf informationelle Selbstbestimmung" und der Erfüllung der Sicherheitsaufgaben bei der Führung und Übermittlung von Melderegisterdaten in Berlin nur durch eine Herauslösung der Meldebehörden aus der Zuständigkeit des Polizeipräsidenten möglich ist.

Diese Überlegungen sind im Grundsatz auch auf rheinland-pfälzische Verhältnisse übertragbar.

Schon wiederholt hat sich die DSK in ihren Tätigkeitsberichten zur Entstehungsgeschichte und Funktion des sogenannten „Einwohnerinformationssystems" geäußert, eines Systems, in das in konsequenter Anwendung der technischen Möglichkeiten seit 1971 sukzessive fast alle Melderegister des Landes übernommen wurden.

b

Mit Ausnahme eines kleinen Restes von bisher noch nicht übernommenen Einwohnerdaten (etwa 5 %) werden alle Meldedaten beim Landesrechenzentrum gespeichert und durch Abfrage- und Auswertungsmöglichkeiten im Wege der Datenfernverarbeitung verfügbar gemacht.

Das Landesrechenzentrum ist eine staatliche Oberbehörde; Rechts- und Fachaufsichtsbehörde ist das Ministerium des Innern und für Sport.

Als staatliche Behörde erfüllt es mit der automatisierten Verarbeitung von Meldedaten kommunale Aufgaben, wenn es sich um Meldedaten von kommunalen Meldebehörden (Verbandsgemeinden) handelt. Das novellierte Meldegesetz hat hierfür in § 37 Abs. 1 eine Rechtsgrundlage geschaffen: „Die Meldebehörden sollen ihre Aufgaben mit Hilfe des beim Landesrechenzentrum betriebenen und unterhaltenen landeseinheitlichen Verfahrens für das Meldewesen erfüllen." Datenschutzrechtlich handelt es sich hierbei um ein Auftragsverhältnis.

Datenschutzpolitisch – insbesondere unter dem Gesichtspunkt der informationellen Gewaltenteilung – ist folgendes von Bedeutung: Zunächst hat der Staat mit beträchtlichem Aufwand die technische Infrastruktur geschaffen für ein flächendeckendes Einwohnerinformationssystem. Eine Anschlußpflicht bestand nur für staatliche Meldebehörden (Polizeiämter, -direktionen, -präsidien). Zunächst zögernd, entsprechend der technischen Vervollkommnung des Systems jedoch in immer stärkerem Maße beteiligten sich kommunale Meldebehörden; nach der Novellierung des Meldegesetzes (MG) auf der Grundlage einer quasi-Verpflichtung durch die oben zitierte Vorschrift des § 37. Am Endpunkt dieser Entwicklung ergibt sich die Tatsache, daß fast alle Meldedaten, staatliche wie kommunale, in einem staatlichen Informationspool zusammengefaßt sind, der ebenso zutreffend wie auch bezeichnend „Einwohnerinformationssystem" genannt wird.

Damit unterscheidet sich die Situation in Rheinland-Pfalz grundlegend von der in anderen Ländern. Nicht die Kommunen haben Meldedaten gespeichert, sondern der Staat. Es existiert nicht nur ein regionalisiertes Melderegister, sondern zugleich ein Landesregister, das dem Staat Zugriffsmöglichkeiten bietet, die ihm bei einer dezentralisierten Speicherung von Meldedaten nicht zur Verfügung stünden.

Die tatsächliche Verfügungsmöglichkeit ist zwar eingeschränkt durch die rechtliche Verfügungsbefugnis: auf die Inanspruchnahme der Einwohnerdaten durch andere staatliche Behörden sind die Übermittlungsregelungen des 4. Abschnittes MG anzuwenden.

Die Erfahrung, daß dem technisch Machbaren die Schaffung der erforderlichen rechtlichen Grundlagen auf dem Fuße folgt, bestätigt sich indessen auch im Meldewesen. Die Meldedatenübermittlungsverordnung mit ihren On-line-Regelungen für den Datenzugriff auf den im Landesrechenzentrum gespeicherten Bestand von Daten fast aller Einwohner des Landes durch die Polizei und den Verfassungsschutz ist hierfür ein Beispiel.

Im Ergebnis wird das traditionelle System der Informationsverteilung verändert. Die DSK sieht es als ihre Aufgabe an, hierauf hinzuweisen.

b) Integriertes kommunales Finanzwesen Rheinland-Pfalz – IKF –

Das Land Rheinland-Pfalz hat Anfang der achtziger Jahre begonnen, die automatisierte Datenverarbeitung im kommunalen Bereich neu zu gestalten. Im Mittelpunkt stand dabei das „Integrierte kommunale Finanzwesen – IKF –" als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Das Land verfolgt mit der Entwicklung dieses Projektes das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung durch rationelle und bürgerfreundliche Aufgabenerfüllung zu erhöhen.

Das Verfahren geht von einer „verteilten Verarbeitung" der Daten aus, d. h., die Datenverarbeitung vor Ort wird ergänzt durch die zentrale Erfüllung von Teilaufgaben im Landesrechenzentrum.

Zentrale Steuerung des Landesrechenzentrums ist für die Bereiche Sicherung der Datenbestände, Systempflege (Fehlerbereinigung und Weiterentwicklung) sowie für definierte zentrale Massenarbeiten (z. B. Druck von Bescheiden, Druck von Haushaltsplänen) vorgesehen.

Aus der Sicht des Datenschutzes ist von Bedeutung, daß aufgrund des Systems der verteilten Verarbeitung wiederum Daten, die ausschließlich der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen, in die Verfügungsgewalt des Staates gelangen. Dies geschieht – ebenso wie beim Melderegister – rechtlich abgesichert durch die Begründung von Auftragsverhältnissen zwischen den beteiligten Kommunen und dem Landesrechenzentrum. Dennoch bedeutet diese Organisation der Datenverarbeitung eine Veränderung der traditionellen Informationsverteilung zwischen Staat und Kommunen. Es liegt nahe, die Datenkonzentration beim Landesrechenzentrum mit dem Ziel der Verwaltungsrationalisierung für die Erledigung von Aufgaben zu nutzen, die außerhalb der eigentlichen Zweckbestimmung des IKF liegen. Das Ministerium des Innern und für Sport weist dementsprechend in einem Schreiben vom 14. Januar 1982 darauf hin, daß die Absicht bestehe, das Verfahren so zu gestalten, daß auch zentrale Verarbeitungen, etwa für Polizei und statistische Zwecke, möglich werden.

In der Tat ist es leicht vorstellbar, daß der zentrale Zugriff auf alle haushalts- und kassenrelevanten Vorgänge von Kommunen neue und außerordentlich erfolgversprechende Möglichkeiten der Informationsgewinnung für polizeiliche Zwecke bietet. Mühelos lassen sich die Datenbestände auch für andere Verwendungszwecke, beispielsweise zur Gewinnung von Entscheidungsgrundlagen für Leistungen nach dem kommunalen Finanzausgleich oder für Zwecke der Kommunalaufsicht erschließen. Unter Rationalisierungsgesichtspunkten wäre es sicherlich auch sinnvoll, die Kommunalaufsicht oder die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs durch die Einrichtung von On-line-Anschlüssen zu unterstützen.

Einer Nutzung der Daten in der beschriebenen Weise stehen zwar datenschutzrechtliche Vorschriften entgegen. Dies darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, daß mit IKF die technischen Voraussetzungen für einen umfassenden Zugriff des Staates auf Daten, die eindeutig zum kommunalen Wirkungsbereich gehören, geschaffen werden.

3. Autonome Systeme

In dem vorangegangenen Beitrag zum Tätigkeitsbericht, der mit „Informationelle Gewaltenteilung" überschrieben ist, wird aufgezeigt, daß sich der Staat als Betreiber von Großrechenanlagen und Anbieter von Rechenkapazität neuer Techniken und neuer Formen der Zusammenarbeit bedient, die eine Veränderung des Systems der Informationsverteilung bewirken.

Parallel zu dieser Entwicklung hat sich im Berichtszeitraum aber auch ein Trend verstärkt, der in die entgegengesetzte Richtung zielt, nämlich auf autonome Lösungen auf der Ebene kleinerer Verwaltungseinheiten. Ermöglicht wird dies durch den technologischen Fortschritt auf dem Gebiet der Mikroelektronik und in der Kommunikationstechnik, der zur Entwicklung von Geräten geführt hat, die unter Bezeichnungen wie Minicomputer, Mikrocomputer, Bürocomputer, Tischcomputer, Arbeitsplatzcomputer, Personalcomputer, Anlagen der mittleren Datentechnik, eingeführt werden. Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit kann grob unterschieden werden in Einzelplatzsysteme und Mehrplatzsysteme.

Wertet man diese Entwicklung unter datenschutzpolitischen Gesichtspunkten, wird man in autonomen Systemen durchaus eine begrüßenswerte Alternative zur Zentralisierung der Datenverarbeitung und zu Verbundlösungen sehen können. Die vertikale und horizontale Abschottung der Informationsebenen ist jedenfalls bei ihrer Anwendung nicht das zentrale Problem, denn gerade die ausschließliche Verfügungsbefugnis der Verwaltung und die Flexibilität in der eigenen Entscheidung über den DV-Einsatz sind neben dem günstigen Preis-Leistungsverhältnis und einer relativ leichten Handhabung wesentliche Gesichtspunkte der Kaufentscheidung.

Selbst wenn dieser begrüßenswerte Effekt von Dauer ist, impliziert der Einsatz von Geräten der genannten Art doch eine Fülle neuer Gefährdungspotentiale.

Es stellt sich zunächst das Problem, daß die technische Entwicklung mit ihrer Abkehr von zentralisierten Verarbeitungsformen im Bereich der ADV mit einem datenschutzrechtlichen Instrumentarium bewältigt werden muß, das von genau diesen zentralen Verarbeitungsformen ausgeht. Mit anderen Worten: Die Datenschutzgesetze sind nicht uneingeschränkt tauglich zur Lösung der Datenschutzprobleme beim Einsatz von Kleinrechenanlagen. Beispiele hierfür sind die Regelung der Anmeldepflicht für DV-Verfahren, das Auskunftsrecht und die Datensicherungsanforderungen bei denen Gesetz- und Verordnungsgeber von Verarbeitungsbedingungen ausgingen, die beim Einsatz von Kleinstanlagen kaum noch vorhanden sind.

Bestand das Arbeitsfeld der DSK ursprünglich noch aus wenigen Großrechenzentren, erstreckt es sich heute auf eine Vielzahl von Anlagen, die allesamt zwar klein in der Abmessung, aber groß in ihrer Leistungsfähigkeit sind. Nicht selten weisen sie Leistungsmerkmale auf, die bis vor kurzem noch für Großrechenanlagen charakteristisch waren.

Die DSK hat, nachdem in diesem Jahr die personellen Voraussetzungen in ihrer Geschäftstelle geschaffen wurden, zunächst ihr Interesse auf autonome Systeme in den Kommunen gerichtet. Diese sind, soweit sie nicht an Verbundlösungen beteiligt sind, zu etwa 50 % mit leistungsfähigen Mehrplatzsystemen ausgestattet. Für die Auswahl der bisher kontrollierten zehn Verbandsgemeindeverwaltungen waren folgende Kriterien bestimmend:

- Systeme unterschiedlicher Hersteller,
- unterschiedliche Betriebssysteme und Anwendersoftware,
- Verwaltungen unterschiedlicher Größenordnung.

Die wichtigsten Ergebnisse der Kontrollbesuche sind nachfolgend in gedrängter Form dargestellt:

a) Die Gemeinden beklagen das Fehlen fachlicher Unterstützung bei der Planung von DV-Lösungen und bei der Beschaffung von Geräten. In dem Bemühen, einen Marktüberblick zu gewinnen, konzentrieren sie sich zu sehr auf Kostengesichtspunkte und lassen den Datenschutz als erforderliches Leistungsmerkmal außer Betracht. Bei dieser einseitigen Orientierung der Ab-

nehmerseite kann es nicht ausbleiben, daß die Hersteller wenig Neigung zeigen, die Systeme durch die Implementierung von Hardware- und Softwaresicherungen zu verteuern. Dementsprechend verfügen die Geräte herstellerseitig nur selten über die notwendigen Datensicherungs- und Datenschutzeinrichtungen, wie Zugriffsschutz, Speicherschutz, Zugangskontrolleinrichtungen, Identifikations- und Berechtigungskontrollen, Bereitstellung von Log-Journalen, Schutz der Datenträger vor Verwechslung, Überschreiben, Löschen usw.

b) Selbst die wenigen herstellerseitig zur Verfügung gestellten Datenschutz- und Datensicherungseinrichtungen blieben in verschiedenen Fällen ungenutzt. In einer Verbandsgemeinde existierte für den gesamten Anwendungsbereich des DV-Verfahrens keine systemgesteuerte Zugriffsberechtigungsprüfung.

c) Bei mehreren Verbandsgemeinden fehlten Programm- und Verfahrensdokumentationen.

d) Die Zugangskontrollen waren in einigen Fällen unzureichend. In einer Verbandsgemeinde war der Maschinenraum als „Warteraum" gekennzeichnet und dementsprechend frei zugänglich.

e) Häufig fehlen die erforderlichen Einrichtungen für eine gesicherte Aufbewahrung von Datenträgern und Verarbeitungsergebnissen.

f) Für verschiedene Betriebssysteme und Anwendungsprogramme sind keine Wiederanlaufprozeduren bei System- und Programmabbrüchen möglich oder realisiert.

g) Keine der geprüften Verwaltungen kam bisher ihrer Anmeldepflicht nach § 10 des Landesdatenschutzgesetzes nach.

h) Dienstanweisungen über Sicherungsmaßnahmen nach § 9 des Landesdatenschutzgesetzes waren nicht vorhanden oder ergänzungsbedürftig.

i) Die Gerätewartung und die Unterstützung bei programm- und systemtechnischen Problemen ist oft unzureichend. Häufig werden nicht ausgetestete neue Programmversionen eingesetzt. Dadurch erhöht sich die Gefahr fehlerhafter Datenverarbeitung.

Die Feststellungen werden zur Zeit ausgewertet. Im übrigen ist die DSK bemüht, das weitere Vorgehen mit der zuständigen obersten Aufsichtsbehörde abzustimmen. Erstes Ziel ist die Entwicklung eines Anforderungskatalogs, der den Gemeinden bei der Gerätebeschaffung von Nutzen sein kann. Ferner sollten Regularien für die Programmprüfung und -freigabe aufgestellt werden.

Mit dem Ziel einer Verbesserung des Datenschutzes sollte auch eine Musterdienstanweisung erarbeitet werden. Für die Datenverarbeitung im Haushalts- und Kassenbereich der Gemeinden sollten nähere Bestimmungen in Verwaltungsvorschriften getroffen werden.

4 Meldewesen

4.1 Datenkatalog

Mit der abschließenden Aufzählung der Datenarten, die im Melderegister gespeichert werden dürfen, erfüllt § 3 MG eine wichtige datenschutzrechtliche Voraussetzung:
Der Bürger ist gegen eine unbegrenzte Speicherung seiner persönlichen Daten geschützt, er kann dem Gesetz unmittelbar entnehmen, inwieweit sein „informationelles Selbstbestimmungsrecht", das Recht also, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen, im überwiegenden Allgemeininteresse eingeschränkt ist. Insoweit entspricht das Meldegesetz, obwohl älteren Datums, bereits den Anforderungen des Volkszählungsurteils.

Soweit Daten nach Inkrafttreten des neuen Meldegesetzes noch im Melderegister gespeichert waren, mußten sie nach Ablauf der durch § 41 MG eingeräumten Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 1984 gelöscht werden.

Eine von der DSK nach diesem Zeitpunkt veranlaßte und durchgeführte Prüfung hatte zum Ergebnis, daß folgende im Datenkatalog des § 3 nicht genannte Merkmale weiterhin gespeichert wurden:

- Zurückstellung von der Erstimpfung,
- Anzahl der Impfungen ohne Erfolg,
- Zurückstellung von der Einschulung oder vorzeitige Einschulung.

Das Innenministerium teilte der DSK auf Anfrage mit, daß die Speicherung neuer Impfmerkmale mit sofortiger Wirkung gesperrt und aus früheren Zeiten noch gespeicherte Informationen im Datenbestand umgehend gelöscht würden.

Durch die Speicherung von Schulanfängermerkmalen werde gewährleistet, daß zurückgestellte „Mußkinder" im folgenden Schuljahr als Schulanfänger behandelt, vorzeitig eingeschulte „Kannkinder" dagegen im nächsten Schuljahr nicht erneut als Schulanfänger in Erscheinung treten. Von einer sofortigen Löschung sei abgesehen worden, weil die Datenspeicherung eine wesentliche Erleichterung des Verwaltungsvollzugs darstelle und eine Änderung des Meldegesetzes mit dem Ziel der Aufnahme der Daten in den Katalog des § 3 erwogen werde.

Von der DSK wird die Notwendigkeit einer Speicherung der Merkmale anerkannt. Sie erwartet die baldige Anpassung des Datenkatalogs im Meldegesetz.

4.2 Datenübermittlung an Religionsgesellschaften

§ 32 MG bestimmt im einzelnen, welche Daten des Melderegisters an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften für ihre Mitglieder und für Familienangehörige, die nicht derselben oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören, übermittelt werden dürfen.

Eine Überprüfung durch die DSK ergab, daß tatsächlich weitaus mehr Daten übermittelt werden, weil der seit langem für den Datenaustausch mit den Kirchen festgelegte Datensatz bisher nicht an die Datenübermittlungsregelungen des Meldegesetzes angepaßt wurde. Zu den Daten, deren Übermittlung durch das Meldegesetz nicht zugelassen ist, zählen beispielsweise Hinweise auf Adoptions- und Pflegschaftsverhältnisse sowie Name und Anschrift des Wohnungsgebers.

In einer Stellungnahme bestätigte das Innenministerium die Feststellung der DSK und begründete die bisher unterbliebene Anpassung mit der beschränkten Arbeitskapazität des Landesrechenzentrums. Dies werde mit den Kirchen ein Gespräch über die Möglichkeiten einer schnelleren Anpassung führen und die DSK wegen der sich voraussichtlich ergebenden Grundsatzfragen beteiligen.

Die DSK stellt fest, daß mit der Übermittlung eines vom Datenkatalog des § 32 MG abweichenden Datensatzes an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen wird.

Klärungsbedürftige Grundsatzfragen sind nicht erkennbar. Sie erwartet, daß der Austauschdatensatz unverzüglich mit den melderechtlichen Vorschriften in Übereinstimmung gebracht wird.

4.3 Meldebescheinigung

Die Meldebehörden in Rheinland-Pfalz stellen zum Zwecke der Vorlage bei anderen Behörden, etwa bei der Kraftfahrzeuganmeldung oder bei der Beantragung von Sozialleistungen, Meldebescheinigungen aus, die folgende Angaben enthalten:

- Familienname,
- Vornamen,
- Akademische Grade
- Tag des Ein- oder Auszugs,
- Anschrift,
- Geburtsdatum,
- Gemeldet mit Hauptwohnung,
- Vor- und Zunamen, Geburtsdatum der in der gleichen Wohnung gemeldeten Familienangehörigen.

Die hierfür vom Bürger zu entrichtende Gebühr beträgt 5,– DM.

Die DSK stellte fest, daß eine Meldebescheinigung weder nach ihrem Inhalt noch nach ihrer Bezeichnung in die Typologie des Meldegesetzes einzuordnen ist. Sie vertrat gegenüber dem Innenministerium die Auffassung, daß den Betroffenen entweder eine gebührenfreie Auskunft nach § 9 MG über die zu ihrer Person gespeicherten Daten oder eine ebenfalls gebührenfreie Meldebestätigung nach § 17 Abs. 5 und 6 zu erteilen ist.

4.4 Öffentliche Hinweise auf Sperrungsmöglichkeiten

Aufgrund des am 1. November 1983 in Kraft getretenen Meldegesetzes ist durch öffentliche Bekanntmachung mindestens einmal jährlich darauf hinzuweisen, daß Anträge auf Einrichtung einer Übermittlungssperre gestellt werden können

a) von Familienangehörigen, die nicht derselben oder keiner öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft angehören (§ 32 Abs. 2),

b) von Personen, die einer Melderegisterauskunft über Alters- oder Ehejubiläen widersprechen (§ 35 Abs. 3),

c) von Personen, die einer Melderegisterauskunft an Adreßbuchverlage widersprechen (§ 35 Abs. 4),

d) wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß den Betroffenen oder einer anderen Person hieraus eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Belange erwachsen können (§ 34 Abs. 7 i. V. m. Abs. 5),

e) beim Vorliegen eines berechtigten Interesses an der Nichterteilung einer erweiterten Melderegisterauskunft oder einer Gruppenauskunft (§ 34 Abs. 7 i. V. m. Abs. 6).

In den Fällen der Buchstaben a bis e besteht eine Hinweispflicht auch bei Vornahme der Anmeldung.

Die DSK stellte fest, daß die Meldebehörden ihrer Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Hinweises auf die Sperrungsmöglichkeit nach den zitierten Vorschriften in den ersten Monaten nach dem Inkrafttreten des Meldegesetzes nur sehr vereinzelt nachkamen. Erst nachdem das Innenministerium durch ein Rundschreiben im Februar 1984 auf die Veröffentlichungspflicht hingewiesen hatte, entsprach ein Großteil der Meldebehörden der gesetzlichen Verpflichtung.

Zu begrüßen war, daß das Ministerium Formulierungsvorschläge zur Verfügung stellte, die bei Übernahme eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Information der Bürger gewährleisten.

Eine weitere auf Stichproben beschränkte Überprüfung durch die DSK im November 1984 ergab, daß immerhin noch rund ein Fünftel der Behörden ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht nachgekommen war. Nach einer erneuten Rundverfügung des Ministeriums besteht Anlaß zu der Hoffnung, daß auch die letzten rheinland-pfälzischen Meldebehörden die Veröffentlichungsbestimmungen des Meldegesetzes anwenden.

Die Erfahrungen mit diesen doch sehr klaren, von jeder Auslegungsproblematik freien gesetzlichen Bestimmungen lassen im Blick auf den Gesetzesvollzug im übrigen keine hohen Erwartungen zu, wenn man berücksichtigt, daß das Meldegesetz sehr viel differenziertere Regelungen enthält, die für die Bürger von Bedeutung sind. Sie bestätigen eigentlich die Erfahrung, daß dem Datenschutz im Verwaltungshandeln noch nicht der Wert beigemessen wird, der ihm nach dem Willen des Gesetzgebers zukommt. Häufig sind Unkenntnis und Gleichgültigkeit, bisweilen aber auch unverhohlene Ablehnung die Ursache für Gesetzesverstöße.

4.5 Stadtadreßbücher; Straßenverzeichnisse

a) Der DSK wurde durch örtliche Recherchen bekannt, daß im Frühjahr 1984 mehrere Städte und Gemeinden beabsichtigten, für die Herausgabe von Adreßbüchern Daten an Verlage weiterzugeben, bevor durch öffentliche Bekanntmachung auf die Möglichkeit der Sperrung von Adreßdaten hingewiesen war. Es bestand also nicht – wie in einem benachbarten Bundesland – die Gefahr, daß bereits gesperrte Meldedaten in Adreßbüchern veröffentlicht wurden, sondern daß die Veröffentlichung erfolgte, bevor die betroffenen Bürger über das ihnen zustehende Recht ausreichend informiert waren.

   Die DSK richtete an das Innenministerium die Empfehlung, in geeigneter Weise darauf hinzuwirken, daß die Herausgabe von Stadtadreßbüchern solange aufgeschoben bleibt, bis eine den Vorschriften des Meldegesetzes entsprechende Veröffentlichung erfolgte.

   Das Ministerium ist dieser Empfehlung nachgekommen.

b) Im Berichtszeitraum sind bei der DSK mehrere Beschwerden gegen die Veröffentlichung sogenannter Straßenverzeichnisse in Verbindung mit Gemeinde- und Stadtadreßbüchern eingegangen.

   Straßenverzeichnisse, genauer gesagt Auflistungen von Einwohnerdaten in der Gliederung nach Straßen und Hausnummern, können eine wichtige Funktion für die soziale Gemeinschaft erfüllen. Sie erleichtern die Kontaktaufnahme und erhöhen das Zusammengehörigkeitsgefühl von Menschen, die auf einem Teil des Stadt- oder Gemeindegebiets zusammenleben.

Aus der Sicht des Datenschutzes sind derartige Verzeichnisse gleichwohl nicht unproblematisch, denn es ist nicht auszuschließen, daß im Einzelfall schutzwürdige Belange berührt werden, weil beispielsweise erkennbar wird, welche Häuser von Alleinstehenden (insbesondere von Frauen) bewohnt werden. Es ist eine beklagenswerte Tatsache, daß solche öffentlich zugänglichen Informationen – übrigens ebenso wie Informationen über Alters- und Ehejubiläen – bisweilen für die Vorbereitung und Durchführung strafbarer Handlungen (Einbruchdiebstähle, Betrug, Raub usw.) benutzt werden.

Da die unerwünschten Folgen einer Veröffentlichung in Adreßbüchern und Straßenverzeichnissen nur durch die Wahrnehmung des Widerspruchrechts zu verhindern sind, hat die DSK versucht, auch durch Einschaltung der Presse auf dieses Problem aufmerksam zu machen.

Leider fand eine Pressemitteilung der DSK nicht die erhoffte Beachtung.

4.6 Alters- und Ehejubiläen

Das Widerspruchsrecht gegen Auskünfte über Alters- und Ehejubiläen kann nach § 35 Abs. 3 MG innerhalb von zwei Monaten vor dem Jubiläum nicht mehr ausgeübt werden.

Von einzelnen Meldeämtern wird, gestützt auf einen Kommentar zum Meldegesetz Rheinland-Pfalz, die Auffassung vertreten, daß Jubiläumsdaten auch schon vor dem Beginn der Zweimonatsfrist übermittelt werden könnten, wenn sichergestellt sei, daß der Datenempfänger von dem später erfolgten Widerspruch unterrichtet werde.

Das Innenministerium, von der DSK um eine Stellungnahme gebeten, geht davon aus, daß der Wortlaut des Meldegesetzes diese Auslegung zulasse. Bei einem – möglicherweise aus organisatorischen Gründen – länger als zwei Monate vor dem Jubiläum gestellten Auskunftsbegehren könne die Auskunft erteilt werden, wenn bis zu diesem Zeitpunkt kein Widerspruch vorliege. Es müsse allerdings sichergestellt werden, daß der Datenempfänger von dem später erfolgten Widerspruch unterrichtet werde und dementsprechend die Bekanntmachung unterlasse.

Die DSK kommt bei einer Auslegung der Vorschrift sowohl nach ihrem Wortlaut als auch nach Sinn und Zweck zu einem anderen Ergebnis. Sie hält die Auskunft aus dem Melderegister über Alters- und Ehejubiläen vor dem Beginn der Zweimonatsfrist für unzulässig. Ein Verstoß gegen die zitierte Vorschrift des Meldegesetzes liegt selbst dann vor, wenn eine Auskunft, beispielsweise an die Presse, erteilt wird, eine Veröffentlichung aber wegen Weitergabe und Berücksichtigung eines später erfolgten Widerspruchs unterbleibt.

Auch ein Widerspruch des Betroffenen innerhalb der Frist vor dem Ereignis ist zu beachten, solange die Auskunft nicht erteilt worden ist. Dies folgt aus § 7 Abs. 1 MG, wonach durch die Verarbeitung oder sonstige Nutzung personenbezogener Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden dürfen.

Die DSK geht davon aus, daß diese Rechtsauffassung anerkannt wird.

4.7 Elternbriefe

Die DSK stellte bei örtlichen Überprüfungen fest, daß zum Zwecke der Versendung von Elternbriefen Adreßdaten von den Einwohnermeldeämtern an die Jugendämter übermittelt werden, die, soweit die Kreise Träger der Jugendämter sind, einer Rechtsgrundlage entbehren. Die Kreisverwaltungen sind durch die Vorschrift des § 31 Abs. 8 MG, der einen erleichterten Datenzugang nur für Städte begründet, nicht privilegiert; eine regelmäßige Datenübermittlung durch die dem landeseinheitlichen Verfahren angeschlossenen Meldeämter zum Zwecke der Versendung von Elternbriefen scheidet aus, weil dieser Übermittlungszweck in § 5 der Meldedatenübermittlungsverordnung nicht genannt ist.

Die DSK hatte in einer Stellungnahme an die zuständige oberste Landesbehörde (früher Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt, jetzt Ministerium für Soziales und Familie) die Auffassung vertreten, daß die Nutzung von Adreßmaterial durch die Jugendämter bei Kreisverwaltungen für den genannten Zweck nach der bestehenden Rechtslage nur auf der Grundlage freiwillig erhobener Daten zulässig sei. Sie schlug vor, bei Behörden und sonstigen Stellen (insbesondere Standesämtern, Entbindungseinrichtungen) Informationsschriften auszulegen, die mit einer Anforderungskarte verbunden sind. Ergänzend wies sie auf den Vorteil dieses Verfahrens hin, daß die Elternbriefe nur wirklich Interessierten zugeschickt würden und überflüssiger Verwaltungs- und Materialaufwand entfiele.

Das Ministerium für Soziales und Familie räumte ein, daß eine Rechtsgrundlage für die regelmäßige Datenübermittlung von Meldebehörden an Jugendämter bei Kreisverwaltungen nicht existiert. Zugleich vertrat es aber die Auffassung, daß es aus familienpolitischer Sicht dringend geboten sei, die Elternbriefe auch zukünftig uneingeschränkt und ohne besondere Anforde-

rung zu versenden. Es äußerte die Befürchtung, daß sonst die Elternbildungsarbeit auf diesem Gebiet weitgehend zum Erliegen käme. Bestimmte Elterngruppen, die in besonderer Weise auf entsprechende Beratungen und Informationen angewiesen seien, könnten kaum noch erreicht werden.
Die geschilderte Zielsetzung grundsätzlich anerkennend, forderte die DSK die Landesregierung auf, unverzüglich die rechtlichen Voraussetzungen für die regelmäßige Datenübermittlung an die Jugendämter in der Trägerschaft von Kreisverwaltungen durch Änderung der Meldedatenübermittlungsverordnung zu schaffen. Ein entsprechendes Verfahren ist inzwischen eingeleitet.

4.8 Adoptionsdaten im Melderegister

In ihrem 9. Tätigkeitsbericht hatte die DSK unter Tz. 2.6 darauf hingewiesen, daß die Abfragemöglichkeiten für die an das automatisierte Einwohnermelderegister (EWOIS) angeschlossenen Einwohnermeldeämter zu weitgehend sind, weil im Rahmen der sog. Archivauskunft in bestimmten Fällen die aktuelle Anschrift eines adoptierten Kindes, das früher im Zuständigkeitsbereich eines rheinland-pfälzischen Einwohnermeldeamtes wohnhaft war, von jedem angeschlossenen Einwohnermeldeamt in Erfahrung gebracht werden kann. Sie forderte eine Beschränkung der Zugriffsmöglichkeit und äußerte die Erwartung, daß diese mit der Neuordnung des Meldewesens aufgrund des novellierten Landesmeldegesetzes realisiert werde.

In der Folgezeit stellte die DSK fest, daß die Zugriffsmöglichkeiten auf Adoptionsdaten über die archivierten Daten hinaus in einem noch weitergehenden Umfange bestand. Konkret: Jede an das EWOIS angeschlossene Meldebehörde im Land konnte für jede in Rheinland-Pfalz wohnhafte oder aus Rheinland-Pfalz an einen Ort außerhalb des Systembereichs verzogene adoptierte Person Daten zur Kenntnis nehmen, die durch das Offenbarungs- und Ausforschungsverbot des § 1758 BGB geschützt sind.

In einem Schreiben vom 31. Januar 1984 sagte das Innenministerium zu, daß eine Verfahrensänderung mit einer befriedigenden Lösung dieses Problems „in einigen Wochen realisiert sein werde".

Ein Kontrollbesuch von Beauftragten der DSK im August 1984 bei einer Meldebehörde ergab, daß es noch immer jedem an das landeseinheitliche Verfahren angeschlossenen Meldeamt möglich war, bei Kenntnis des früheren Namens die neue Identität des Adoptierten aufzudecken. Vertreter des Innenministeriums teilten in einer Sitzung der DSK im September 1984 mit, daß den Empfehlungen hinsichtlich der Speicherung von Meldedaten nach abgeschlossener Adoption bis Ende des Jahres 1984 entsprochen werde.

Vor wenigen Tagen berichtete das Ministerium, daß die Verfahrensänderung nunmehr realisiert sei. Die DSK hat dies mit Befriedigung zur Kenntnis genommen.

4.9 Verwendung von Adreßdaten für Werbezwecke

Gelegentlich offenbaren Eingaben an die DSK ein recht merkwürdig entwickeltes Datenschutzbewußtsein, wie folgender Fall zeigt:

Ein Bürger war empört, daß er von einer karitativen Organisation einen Spendenaufruf für die Afrikahilfe erhielt, dem ein vorbereiteter Banküberweisungsauftrag beigefügt war. Außer dem Namen und der Anschrift enthielt der Überweisungsauftrag die Ziffern – Buchstabenkombination „12 A". Der Petent hielt dies für die Kennzeichnung seiner Besoldungsgruppe, der er als Lehrer angehört. Er bezeichnete dies als eine Ungeheuerlichkeit, die ganz entschieden dem Bundesdatenschutzgesetz widerspreche, und forderte die DSK auf, den Vorgang zu klären.

Die DSK erläuterte in ihrer Antwort an den Petenten die vielfältigen Möglichkeiten, Adreßdaten für Werbezwecke zu gewinnen: Auswertung von Stadtadress- und Fernsprechbüchern, Lehrerhandbücher, Übermittlung durch die Deutsche Postreklame GmbH, Übermittlung durch das Kraftfahrtbundesamt und viele andere Stellen. Sie bat um Verständnis, daß wegen der Möglichkeit, aus öffentlich zugänglichen Quellen die Adressdaten und in manchen Fällen auch den Beruf zu entnehmen, keine gezielte Recherche durchgeführt werden könne, zumal ihr eine Prüfung beim Absender des Werbebriefs wegen der fehlenden örtlichen und sachlichen Zuständigkeit nicht möglich war.

Der Petent war mit dieser Antwort nicht einverstanden. „Unter Datenschutz stelle ich mir vor" so schrieb er „daß die bestehenden staatlichen Institutionen in der Lage sein müssen festzustellen, wer sogar schon Besoldungsgruppen öffentlich anwenden darf!" Diese Kritik an der Beantwortung der Eingabe veranlaßte die DSK-Geschäftsstelle, noch einmal darüber nachzudenken, auf welche Weise im konkreten Falle wohl die Anschrift und, was vom Petenten besonders beanstandet wurde, die Besoldungsgruppe in Erfahrung gebracht werden konnte. Ein Blick ins Fernsprechbuch gab hierfür eine denkbare Erklärung, denn außer dem Namen war auch die Berufsbezeichnung „Konrektor" eingetragen. Der Petent selbst hatte mit der Berufsangabe im Fernsprechbuch die besoldungsmäßige Einstufung für jeden, der auch nur über Grundkenntnisse im Besoldungsrecht verfügt, zu

einem offenkundigen Datum gemacht. Die DSK teilte dem Petenten mit, daß es sicherlich wenig konsequent ist, einen Beamtentitel ins Fernsprechbuch schreiben zu lassen und sich dann zu wundern, wenn dies zu einer Bewertung des Einkommens und zur Gewinnung von Adreßmaterial für Spendenaufrufe genutzt wird.

5 Datenschutz im Sicherheitsbereich

5.1 Spurendokumentationssysteme

5.1.1 Entwicklungen, Forderungen an den Gesetzgeber

Über die Notwendigkeiten eines wirksamen Datenschutzes bei der Anwendung von Spurendokumentationssystemen – in Rheinland-Pfalz: POLDOK – wurde bereits im achten und neunten Tätigkeitsbericht (Tz. 2.3 d und 3.8) berichtet. Die Eigenart dieser Systeme als freitextliche Erfassungs- und Recherchierprogramme mit der Möglichkeit, die eingegebenen Informationen über alle im Text vorkommenden Wörter als Suchbegriffe von den verschiedensten Fragestellungen und Kombinationen her wieder abzurufen, hat sich auch in der Berichtszeit im besonderen Maße als notwendiger Schwerpunkt datenschutzrechtlicher Überlegungen erwiesen.
Obwohl das System ursprünglich entwickelt worden ist, um die polizeiliche Arbeit bei umfangreichen Ermittlungsverfahren zu erleichtern und wirksamer zu gestalten, hat sich in der Zwischenzeit herausgestellt, daß es jetzt auch häufiger auf dem Gebiete der Gefahrenabwehr angewendet wird. Nach den vorliegenden Erkenntnissen ist das System sowohl bei der Sicherung von Veranstaltungen als auch bei der Vorbereitung polizeilicher Maßnahmen gegen mögliche größere (organisierte) Störungen verwendet worden. Als weiteres Anwendungsgebiet zeichnet sich die Nutzung als Falldatei ab. Dabei dient das freitextliche System dem Vergleich noch ungeklärter Straftaten untereinander in umfassender und detaillierter Form sowie der Zuordnung ungeklärter Straftaten zu bereits ermittelnden Tatverdächtigen.

Insbesondere an den zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten eingerichteten – „präventiven" – Spurendokumentationssystemen hat sich die Kritik in der Öffentlichkeit entzündet. Einer der Hauptpunkte dieser Kritik war die Aufnahme der Daten sogenannter „anderer Personen", die weder Beschuldigte noch Verdächtige sind. Es handelt sich hierbei um Personen, die entweder verdächtig sind oder als potentielle Störer in Frage kommen. Nach den einschlägigen Richtlinien geht es um die Aufnahme personenbezogener Daten, „wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß dies 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" (KpS-Richtlinien Ziffer 2.2.11; Dateienrichtlinien des BKA Ziffer 4.2.11). Darüber hinaus hat die mögliche Aufnahme der personenbezogenen Daten von Hinweisgebern und Zeugen zu Diskussionen über die datenschutzrechtliche Zulässigkeit geführt (s. Parlamentarische Diskussion um die Arbeitsdatei „POLDOK-Herbst", Plenarprotokoll 10/9 des Landtags Rheinland-Pfalz vom 14. Oktober 1983). Aus datenschutzrechtlicher Sicht wird in der Diskussion weiterhin die abstrakte Gefahr gesehen, daß die verfassungsrechtlich gebotene Zweckbindung der gespeicherten Informationen jedenfalls dann durchbrochen wird, wenn Daten aus POLDOK/SPUDOK-Verfahren in andere Dateien übernommen oder wenn mehrere Dateien der genannten Art miteinander abgeglichen werden (s. dritter Tätigkeitsbericht des Hamburgischen DSB 1985, Ziffer 3.8.2.2, D. 72). Dann nämlich geht der Sachzusammenhang mit dem sachlichen Grund der einzelnen SPUDOK/POLDOK-Datei verloren. Aus anderen Gründen stellt die Verarbeitung personenbezogener Daten in den genannten Dateien dem Grunde nach einen Eingriff dar, der sich durch seine besondere Intensität von der übrigen polizeilichen Datenverarbeitung abhebt.
In den aus der Arbeit „Enquete-Kommission zur Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung im Sicherheitsbereich" hervorgegangenen Gesetzentwürfen zur Änderung des Polizeiverwaltungsgesetzes (Entwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 10/1487 – sowie Entwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 10/1548 –) sind keine speziellen und ausdrücklichen Regelungen für die Zulässigkeit und die Durchführung von Spurendokumentationssystemen vorgesehen. Demgegenüber macht jedoch schon die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Normenklarheit eine Spezialregelung unumgänglich, wie sie auch von den Datenschutzbeauftragten in ihrem Forderungskatalog „Anforderungen an Datenschutzregelungen im Polizeirecht" vom 24. Januar 1985 (II Pkt. 2.1, S. 5) gefordert wird.

Dabei erscheint es weder als zweckmäßig noch als realistisch, das in der Praxis bereits bewährte polizeiliche Mittel des Spurendokumentationssystems etwa nur für repressive Zwecke zuzulassen, für Zwecke der Gefahrenabwehr hingegen verbieten zu wollen. Das Spurendokumentationssystem ist eine automatisierte Anwendung, die in besonderem Maße auf solche Fälle zugeschnitten ist, bei denen es um die Bewältigung größerer Mengen von Sach- und Personendaten geht. Nachdem sich gezeigt hat, daß auch gerade bei der Gefahrenabwehr Daten in vergleichbaren Mengen anfallen, würde ein Verbot sogenannter präventiver SPUDOKS/POLDOKS wahrscheinlich zu einer so gravierenden Erschwerung der Arbeit der Polizei führen, daß der Anspruch des Bürgers auf Sicherheit ernsthaft gefährdet sein könnte.
Bei realistischer Betrachtungsweise wird es daher nur darum gehen können, bei grundsätzlicher Zulässigkeit beider Arten von Spurendokumentationssystemen begleitende Sicherungsregeln zu finden und zu normieren, die eine Handhabung im Sinne rechtsstaatlicher Erfordernisse sicherstellen. Dabei muß es zunächst um die Gewährleistung des hervorstechendsten Unterscheidungsmerkmals zu anderen Dateien gehen, nämlich der absoluten zeitlichen Befristung der einzelnen Anwendungen. In

den Errichtungsanordnungen müssen für jede Datei die Speicherungsvoraussetzungen im Hinblick auf den vorgesehenen Anwendungsbereich so speziell wie möglich geregelt werden, insbesondere der Zweck der Datei ist klar und deutlich abzugrenzen. Aus rechtsstaatlichen Gründen sollten die einzelnen Voraussetzungen bestimmt sein. Insbesondere ist darauf zu achten, daß die Speicherung wegen des Zutagetretens einer bloßen Gesinnung auf jeden Fall vermieden werden muß. Weiterhin muß dafür gesorgt werden, daß personenbezogene Daten „anderer Personen", sowie diejenigen von Anzeigeerstattern, Hinweisgebern, Zeugen und Geschädigten als solche gekennzeichnet werden, damit ihre Speicherung im Zusammenhang mit dem Zweck der Datei nicht zu falschen Schlüssen führen kann. Dieser Forderung wird inzwischen vom Innenministerium entsprochen.

5.1.2 Anmeldepraxis

Nach § 10 Abs. 1 und Abs. 2 LDatG melden die Behörden der Polizei bei der DSK die dem Datenschutz unterliegenden Dateien in einer verkürzten Form an, die sich auf eine Übersicht über Art und Verwendungszweck der gespeicherten personenbezogenen Daten beschränkt. Das Innenministerium hatte in einer formellen Anmeldung vom September 1981 das System POLDOK vorgestellt und steht seitdem auf dem Standpunkt, daß jede weitere Mitteilung über ein neu eingerichtetes POLDOK-Verfahren keine Anmeldung für sich, sondern eine Ergänzung der bereits erfolgten grundsätzlichen Anmeldung sei. Die DSK hat dieser Auffassung von Anfang an widersprochen, weil Gegenstand einer Anmeldung nicht ein System, sondern nur die konkret beabsichtigte Nutzung bestimmter personenbezogener Daten im Rahmen einer Einzelanwendung sein kann. Nur damit kann auch sichergestellt werden, daß entsprechend der Forderung des Gesetzes die jeweilige Anmeldung so rechtzeitig vorgenommen wird, daß die DSK vor der ersten Speicherung ihrer Überwachungspflicht nach § 17 LDatG nachkommen kann. Soweit bei Einzelanwendungen im Bereich der Strafverfolgung eine Datei unverzüglich eingerichtet werden muß, kann es genügen, wenn die Anmeldung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nachgeholt wird.
Jeder Anmeldung einer POLDOK-Datei ist eine ausführliche Errichtungsanordnung beizufügen, aus der eine möglichst präzise Beschreibung des betroffenen Personenkreises, der Art der zu speichernden personenbezogenen Daten und der Speicherungsdauer sowie der Rechtsgrundlage u. a. hervorzugehen hat. Ein Vergleich der vom Innenministerium der Enquete-Kommission vorgelegten Aufstellung über manuelle Karteien und automatisierte Verfahren bei der Polizei mit den der DSK vorgelegten verkürzten Anmeldungen nach § 10 Abs. 2 LDatG ergab, daß mehrere POLDOK-Dateien und auch einige manuelle Dateien der DSK nicht bekannt waren.

Bei den nicht angemeldeten POLDOK-Anwendungen handelte es sich ausschließlich um Dateien im Bereich der Strafverfolgung, die wegen der Notwendigkeit ihrer unverzüglichen Einrichtung und aufgrund der oben dargestellten Rechtsauffassung des Innenministeriums nicht angemeldet worden sind.
Alle Dateien wurden auf Anforderung der DSK unverzüglich nachgemeldet und auf ihre Vereinbarkeit mit datenschutzrechtlichen Vorschriften überprüft. Sie gaben diesbezüglich keinen Anlaß zu Beanstandungen.

Der Vorgang zeigt unabhängig von der rechtlichen Beurteilung die dringende Notwendigkeit der Anmeldung jeder einzelnen POLDOK-Anwendung.

5.1.3 POLDOK „Herbst"

Gegen Beginn des Berichtszeitraumes meldete das Innenministerium eine POLDOK-Arbeitsdatei „Herbst" zur präventiv polizeilichen Aufklärung im Zusammenhang mit erwarteten Störungen gegenüber US-Einrichtungen durch militante Gruppierungen im Rahmen einer für den Herbst 1983 vorgesehenen Kampagne an. Störvorbereitungen und Störabsichten sollten rechtzeitig erkannt werden, um angemessene polizeiliche Gegenmaßnahmen konzipieren zu können. Hierfür war es vorgesehen, personenbezogene Daten von Störern, Anscheinsstörern, Notstandspflichtigen, Hinweisgebern, Zeugen, Tatverdächtigen und Anzeigenerstattern zu speichern und mit Hilfe des freitextlichen Recherchier- und Abfragesystems zu den entsprechenden Erkenntnissen zu gelangen.
Die DSK ließ die im Aufbau befindliche Datei im Landeskriminalamt überprüfen. Dabei ergab sich eine relativ weite Fassung des Kreises der betroffenen Personen, was seitens der DSK auf eine ungenaue Formulierung in der Errichtungsanordnung zurückgeführt wurde. So wurden die Namen von Veranstaltern und Anmeldern von Veranstaltungen als „Hinweisgeber" aufgenommen, die nur sehr bedingt mit dem eigentlichen Zweck der Datei in Verbindung gebracht werden konnten.

Die DSK machte daher dem Innenministerium zur Auflage, die in der Errichtungsanordnung aufgezählten Speicherungsvoraussetzungen im Hinblick auf den vorgesehenen Anwendungsbereich spezieller zu regeln. Dabei wurde gefordert, die einzelnen Voraussetzungen aus rechtsstaatlichen Gründen so bestimmt wie möglich zu formulieren. Es müsse insbesondere darauf geachtet werden, daß auch künftig die Speicherung wegen des Zutagetretens einer bloßen Gesinnung auf jeden Fall zu vermeiden sei.
Zusätzlich wurde gefordert, alle Speicherungen, die den neugefaßten Voraussetzungen nicht entsprechen, unverzüglich zu löschen und einen gegenüber der ursprünglichen Planung wesentlich früheren Zeitpunkt für die allgemeine Löschung der Datei vorzusehen.

Auf die Forderung der DSK hin wurde die Errichtungsanordnung entsprechend geändert und hinsichtlich der Daten „anderer Personen", die nicht Störer, Anscheinsstörer, Zeugen oder Hinweisgeber sind, vorgesehen, daß eine Speicherung nur dann erfolgen kann, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß die Erfassung zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden erheblichen Gefahr erforderlich ist. Soweit Daten nicht mehr zur weiteren polizeilichen Aufgabenerfüllung benötigt wurden, sollten sie bereits vor dem allgemeinen Löschungstermin für die Datei im einzelnen Fall unverzüglich gelöscht werden.
Bei einer Sitzung im Januar 1984 überzeugten sich Mitglieder der DSK durch stichprobenartige Abfragen von der Übereinstimmung der Datei mit der modifizierten Errichtungsanordnung.

Die Datei war darüber hinaus Gegenstand einer Beratung im Plenum des Landtags (s. Plenarprotokoll 10/9 vom 14. Oktober 1983).

5.1.4 Arbeitsdatei POLDOK „Hunsrück"

Ein lebhaftes Presseecho fand im Mai 1984 die Absicht des Innenministeriums, eine POLDOK-Arbeitsdatei wegen erwarteter Störungen im Raum Hasselbach, Hunsrück, einzurichten. Anlaß waren polizeiliche Erkenntnisse über beabsichtigte Störungen im Zusammenhang mit der Stationierung amerikanischer Marschflugkörper vom Typ „Cruise Missile". Die vorgelegte Errichtungsanordnung enthielt auf der Basis der datenschutzrechtlichen Diskussionen um „POLDOK-Herbst" einige positive Konkretisierungen, so u. a. die Anordnung, daß die erfaßten Daten von Zeugen und Hinweisgebern sowie anderer Personen als solche besonders zu kennzeichnen seien. Die Verwirklichung dieser datenschutzrechtlichen Forderung sollte angesichts der durchaus problematischen Speicherung dieser Daten bewirken, daß die Intensität des damit verbundenen Eingriffs durch konkrete Nennung des Speicherungsgrundes herabgesetzt wird. Durch diese Kennzeichnung sollte nach Möglichkeit erreicht werden, daß die in Frage kommenden Betroffenen in einer Datei von dem Bereich eines bestimmten politischen Extremismus deutlich abgegrenzt werden.

Die DSK hat die Gründe für die beabsichtigte Errichtung der Datei ebenso wie deren Inhalt eingehend untersucht und mit Vertretern des Innenministeriums besprochen. Das Ministerium wurde aufgefordert, in Beachtung des vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil konkretisierten Gebots der Zweckbindung bei der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten die in der Einleitung der Errichtungsanordnung enthaltene Zweckdarstellung genauer zu fassen. Außerdem wurde gefordert, an geeigneter Stelle festzulegen, daß keine Einspeicherung ohne Papierbeleg erfolgen solle. Damit galt es sicherzustellen, daß die datenschutzrechtliche Begründung jeder einzelnen Einspeicherung jederzeit nachprüfbar bleiben sollte.
Die DSK hielt es auch für erforderlich, daß die Prüfung, ob einzelne Daten noch zur weiteren Aufgabenerfüllung benötigt werden, in regelmäßigen Abständen erfolgt. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ist darüber hinaus nach dem Speicherungsgrund zu unterscheiden. Damit sollte der Überlegung Rechnung getragen werden, daß Daten von geringerer Bedeutung im Grundsatz auch schneller gelöscht werden könnten.

Noch im Verlauf der weiteren Diskussion entschied das Ministerium, die Datei nicht einzurichten.

Der Ablauf des Anmeldeverfahrens führt im nachhinein zu der Frage, ob die beabsichtigte Maßnahme angesichts des sehr punktuellen Charakters der angenommenen Gefahr überhaupt notwendig gewesen wäre, oder ob hier nicht die zeitweise Einrichtung einer manuellen Datei (Handkartei) hätte ausreichen können.
Die durch die Anmeldung ausgelöste eingehende Diskussion einer Reihe datenschutzrechtlicher Fragestellungen in der DSK zeigt am Beispiel dieser Datei besonders deutlich die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Informierung der DSK. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Kontrolle und Beratung durch unabhängige Datenschutzinstitutionen muß im Gegensatz zu der grundsätzlich im nachhinein erfolgenden Kontrolle durch die Gerichte nach Möglichkeit vor der Durchführung entsprechender Maßnahmen erfolgen. Nur so kann das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch im Sicherheitsbereich wirksam geschützt werden.

5.2 Polizeiliche Fahndungsmaßnahme „Aktion Gitternetz"

Im Zusammenhang mit der allgemeinen Sicherheitslage zu Beginn der NATO-Nachrüstung bestand aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse der Polizei die Gefahr, daß nach den Sprengstoffanschlägen in Hahn und Bad Ems weitere Straftaten dieser Art erfolgen würden. Als vorbeugende Maßnahme zum Schutz von Personen und Einrichtungen hat die Polizei an verschiedenen Tagen in den Monaten November und Dezember 1983 in Absprache mit dem Generalbundesanwalt, dem Bundeskriminalamt und benachbarten Bundesländern an Zufahrtsstraßen zu gefährdeten Objekten eine Reihe von Kennzeichen durchfahrender Pkw nach bestimmten Vorgaben in Listen erfaßt. Im einzelnen wurden in festgelegten Nachtstunden an den Kontrollpunkten die Kennzeichen solcher Fahrzeuge notiert, die nicht in dem fraglichen Landkreis oder benachbarten Gebieten zugelassen waren und in denen sich mindestens zwei Personen befanden. Die notierten Kfz-Kennzeichen wurden auf losen Zetteln festgehalten, die als weitere Rubriken die Uhrzeit und die Anzahl der in dem Pkw befindlichen Personen enthielten. Der in Listen

zusammengestellte Inhalt wurde an das Bundeskriminalamt gesandt und dort mit den Dateien „PIOS und INPOL" abgeglichen. Der Abgleich erfolgte dergestalt, daß anhand der Listen einzeln die Kennzeichen aus den Dateien abgefragt wurden. Ein Band zum Gegenlaufen wurde aus den Listen nicht gefertigt.

Der Vorgang wurde mehrfach in der Presse behandelt und war ebenfalls Gegenstand einer Debatte im Plenum des Landtags.

Die DSK, die von der Maßnahme zuvor nicht unterrichtet worden war, hat sich in mehreren Sitzungen mit der Fahndungsaktion befaßt. Dabei ließen sich die Mitglieder im Landeskriminalamt die Ziele und die Einzelheiten der Durchführung erläutern. Im Zuge der Überprüfungen wurde ebenfalls im Landeskriminalamt in die noch vorhandenen Listen über die an den Kontrollpunkten vorgenommenen Aufzeichnungen Einblick genommen. Es konnte darüber hinaus aufgrund von Befragungen festgestellt werden, daß eine Einstellung der gewonnenen Daten in andere Dateien nicht erfolgt ist. Die Kontrollisten, die bis zur Überprüfung durch die DSK im Landeskriminalamt verschlossen, verpackt und versiegelt aufbewahrt worden sind, wurden unmittelbar nach der Sitzung der DSK vernichtet.

Die Überprüfungen haben nach Auffassung der DSK keine datenschutzrechtlichen Verstöße ergeben. Die Listen stellten keine Dateien im Sinne des Datenschutzrechtes dar. Für die Listen und ihre Verwendung zum Datenabgleich beim Bundeskriminalamt mit den Dateien „INPOL-Sachfahndung" und „PIOS" bestand keine Anmeldepflicht gegenüber der DSK. Der vorgenommene Abgleich lag im Rahmen der Zweckbestimmung der angemeldeten Dateien INPOL und PIOS.

Wenn die Maßnahme im Hinblick auf die Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes auch keinen Anlaß bot, im formalen Sinne eine Anmeldung nach § 10 LDatG bei der DSK vorzunehmen, so hat die spätere öffentliche Diskussion doch gezeigt, daß eine vorherige Einschaltung der DSK zum Zwecke einer eingehenden Beratung datenschutzmäßiger Aspekte sich als zweckmäßig hätte erweisen können. Hierbei hätte zumindest der Versuch unternommen werden können, in Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit den Umfang der Maßnahme – es wurden über 75 000 Kennzeichenanfragen bearbeitet – auf die tatsächlichen polizeilichen Erfordernisse so eng wie möglich einzugrenzen.

5.3 Forderung nach ergänzenden Durchführungsrichtlinien für den Kriminalaktennachweis (KAN)

Bei dem Kriminalaktennachweis (KAN) handelt es sich um ein Aktenauffindungssystem. Mit Hilfe des KAN kann nachgefragt werden, ob über eine bestimmte Person bei einer Polizeibehörde Kriminalakten geführt werden. Der KAN wird beim Bundeskriminalamt als Verbunddatei für schwere und überregional bedeutsame Straftaten geführt. Daneben bestehen in den einzelnen Ländern Landes-KAN für regionale Straftaten. Zur Zeit stehen das BKA, der BGS, das Saarland und die Länder Niedersachsen, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Hessen im Terminalverbund oder im Rechnerverbund zum KAN beim BKA. In Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein steht der Anschluß gegen Jahresende an.

Die Datenschutzbeauftragten haben am 18. Januar 1984 den Erlaß ergänzender Durchführungsrichtlinien in den Ländern gefordert, um einen Abschichtungskatalog von Kriterien für die Aufnahme in den KAN, insbesondere aber für die Übermittlung von Daten in den Bundes-KAN aufzustellen. Außerdem sollten Entscheidungsmerkmale für Einzelfallentscheidungen, die von der Norm abweichen, präzisiert werden. Ergänzende Richtlinien wurden daraufhin im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Hamburg erlassen. In Bayern erging eine Errichtungsanordnung ungefähr gleichen Inhalts.

Die DSK hat schon im Februar 1984 das Innenministerium um den Erlaß von Durchführungsrichtlinien für den KAN gebeten. Ihr ging es dabei darum, eine im Einzelfall extensive, dem allgemeinen KAN-Konzept zuwiderlaufende Auslegung der Abschichtungskriterien zu vermeiden und eine gleichmäßige Handhabung der Aktenauswahl sicherzustellen. Das Ministerium hat auf eine erneute Anfrage im Juni dieses Jahres die Errichtung von KAN-Richtlinien abgelehnt. Die DSK hat jedoch noch vor wenigen Wochen beschlossen, daß sie derartige Richtlinien für unerläßlich hält und das Innenministerium um Überprüfung seiner Entscheidung gebeten.

5.4 Speicherung von Daten über Suizidversuche im polizeilichen Informationssystem

Wie das Innenministerium auf eine Anfrage der DSK im Sommer vergangenen Jahres mitteilte, werden auch in Rheinland-Pfalz bei den Polizeidienststellen Daten über Selbstmordversuche, soweit sie im Rahmen polizeilicher Einsätze bekannt werden, durch Ergänzung oder Anlage von kriminalpolizeilichen Akten festgehalten und dementsprechend auch im polizeilichen Informationssystem INPOL gespeichert. Die Polizei wird auch von Verwandten, von unbeteiligten Dritten sowie unter bestimmten Umständen auch von Ärzten über Suizidversuche unterrichtet.

Die datenschutzrechtliche Zulässigkeit dieser Speicherungen, die auch in anderen Bundesländern vorgenommen werden, wird allgemein unterschiedlich beurteilt. In Rheinland-Pfalz ist das Innenministerium der Auffassung, daß Erkenntnisse über Selbstmordversuche erforderlich seien, um eine mögliche erneute Selbstgefährdung des Betroffenen zu verhindern, seine situationsgerechte Behandlung bei notwendigem polizeilichem Einschreiten sicherzustellen und ggf. zielgerichtete Fahndungsmaß-

nahmen im Falle des Vermißtseins zu gewährleisten. Da die Polizei nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 PVG berechtigt sei, eine Person, die Selbstmord begehen will, zum Schutz gegen eine Gefahr für Leib oder Leben (Selbstgefährdung) in Gewahrsam zu nehmen, sei die Speicherung von Selbstmordversuchen eine notwendige polizeiliche Maßnahme im Sinne der allgemeinen Zugriffsgeneralklausel (§ 9 Abs. 1 PVG).

Demgegenüber hat bereits der Arbeitskreis Sicherheit der Datenschutzbeauftragten erhebliche Bedenken gegen die Speicherung der Suizidversuche erhoben. Die pauschale Speicherung wird insbesondere aus verfassungsrechtlicher Sicht für bedenklich gehalten, weil sie den Innenraum der Persönlichkeit eines Menschen tangiere. Es sei davon auszugehen, daß unter Berücksichtigung der besonderen psychischen Schwierigkeiten selbstmordgefährdeter Personen die polizeiliche Datenspeicherung von ihnen als zusätzliche Selbstwertkränkung und Beschädigung empfunden werden könne. Die Zulässigkeit der Speicherung beurteilt sich nach § 5 Abs. 1 LDatG. Danach ist das Speichern personenbezogener Daten zulässig, wenn es zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Anwendung der polizeilichen Generalklausel setzt das Vorliegen einer Gefahr im Einzelfall, also einer konkreten Polizeigefahr voraus. Hierzu muß davon ausgegangen werden, daß es sich bei der möglichen Wiederholungsgefahr bei einer Person, die bereits einen Suizidversuch unternommen hat, um eine sogenannte latente Gefahr handelt, also eine solche Gefahr, die nicht für sich allein sondern erst durch den Hinzutritt neuer Umstände zu einer akuten Gefährdung führen kann. Es ist sehr die Frage, ob damit schon eine konkrete Gefahr in dem Sinne angenommen werden kann, der polizeiliche Eingriffsmaßnahmen nach der Generalklausel rechtfertigen könnte.

Im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Volkszählungsgesetz ist davon auszugehen, daß die Speicherung eines Selbstmordversuches eine besondere persönliche Bloßstellung bewirkt, weil allgemein bekannt ist, daß Selbstmordversuchen in aller Regel nicht unerhebliche psychische Störungen vorausgehen. Es handelt sich bei dieser Speicherung mit Sicherheit um die Aufnahme besonders sensibler persönlicher Daten, mit der in nicht unerheblicher Weise in die Persönlichkeitsphäre des Einzelnen eingegriffen wird.
Die DSK ist daher der Auffassung, daß die Speicherung von Daten über Suizidversuche nur bei Hinzutreten besonderer Umstände als zulässig angesehen werden kann. Auf jeden Fall erscheint ihr die pauschale Speicherung jedes der Polizei bekanntgewordenen Selbstmordversuches aus datenschutzrechtlicher Sicht zumindest als stark bedenklich.
Die DSK hat sich deshalb im Herbst vergangenen Jahres an das Innenministerium mit der Bitte gewandt, die bestehende Praxis unter Berücksichtigung der dargestellten Gründe zu überprüfen, sowie die zum Ausdruck gebrachten Bedenken bei den Vorbereitungen für eine Novellierung des Polizeiverwaltungsgesetzes zu berücksichtigen.

In der Zwischenzeit wurde die Praxis insoweit geändert als die Polizeibehörden- und -dienststellen des Landes angewiesen wurden, bekanntgewordene Selbsttötungsversuche nur beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen in die Kriminalakten aufzunehmen.

6 Justiz

Gemäß § 24 Abs. 1 LDatG ist die DSK zur Überwachung der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften im Bereich der rechtsprechenden Gewalt grundsätzlich nicht zuständig. Soweit datenschutzrechtliche Fragen im Bereich der Justizverwaltung eine Rolle spielen, besitzt die DSK eine Kontrollfunktion. Unabhängig davon hat sie jedoch auch für den Bereich der Rechtsprechung die Aufgabe, das Datenschutzregister zu führen.

6.1 Automatisierte Führung der Grundbücher

Zur Entlastung der Grundbuchämter wurde ein automationsunterstütztes Grundbuchverfahren entwickelt, durch das die Führung des Grundbuchs erleichtert werden soll. Das Grundbuch selbst besteht nach wie vor in Papierform, automationsunterstützt werden Eintragungen, Änderungen, versandfertige Eintragungsmitteilungen, Veränderungslisten für die Kataster- bzw. Vermessungsämter, Grundpfandrechtsbriefe und Schreiben an Beteiligte gefertigt. Bedeutsam ist, daß nach Abschluß der automationsunterstützten Schreibguterstellung keine Speicherung mehr in automatisierter Form erfolgt. Schon dadurch ist eine datenschutzrechtliche Gefährdungslage kaum gegeben. Außerdem sind umfangreiche Schutzvorkehrungen getroffen, die den Anforderungen der Datensicherung gerecht werden. Unbefugte haben zu den entsprechenden Anlagen keinen Zugang.

Zwischenzeitlich sind 20 Amtsgerichte an dieses sogenannte „Mainzer automationsunterstützte Grundbuchverfahren" angeschlossen. Beschwerden aus diesem Bereich sind bislang noch nicht an die DSK gelangt.

6.2 Löschung von Grundbucheintragungen

Aufgrund einer Eingabe hatte sich die DSK mit folgender Frage zu befassen:

Im Grundbuch war der Antrag auf Durchführung eines Zwangsversteigerungsverfahrens eingetragen worden. Vor Anberaumung eines Termins und ähnlicher weiterer Schritte konnte der Betroffene die Löschung des Vermerks erreichen. Dies geschieht regelmäßig in der Form, daß die Eintragung gerötet wird, d. h., daß sie rot unterstrichen wird. Der Betroffene befürch-

tete, daß auch diese gelöschte Eintragung seine Kreditwürdigkeit bei künftigen Verhandlungen beeinträchtigen könnte. Er fragte an, ob es eine Möglichkeit gäbe, die gelöschte Eintragung völlig unkenntlich zu machen.

Die Überprüfung durch die DSK ergab, daß die Grundbuchordnung die völlige Unkenntlichmachung einer Eintragung grundsätzlich nicht vorsieht. Dies ist nur für den Fall erreichbar, daß ein neues Grundbuchblatt angelegt wird, auf das gelöschte Eintragungen nicht mitübertragen werden (§ 45 Abs. 2 Grundbuchordnung). Ein neues Grundbuchblatt ist jedoch nach der bisherigen Rechtslage nur dann anzulegen, wenn das alte Grundbuchblatt unübersichtlich geworden ist (§ 28 Abs. 1 Grundbuchverfügung), wenn es für Neueintragungen keinen Raum mehr bietet (§ 23 Abs. 1 Grundbuchverfügung), wenn es durch Umschreibung wesentlich vereinfacht wird (§ 28 Abs. 2 Grundbuchverfügung) oder wenn ein Grundbuchband ausgeschieden werden soll (§ 28 Abs. 2 Grundbuchverfügung).

Die DSK hat angeregt, zu prüfen, ob unter dem Gesichtspunkt des informationellen Selbstbestimmungsrechts Betroffener die Neuanlage eines Grundbuchblattes auch dann zugelassen werden kann, wenn für den Betroffenen aufgrund der gelöschten, aber noch erkennbaren Eintragungen sonst Nachteile nicht auszuschließen wären. Dieses Verfahren wäre aber wohl nur aufgrund einer Änderung der Grundbuchverfügung zu erreichen, die als Ausführungsverordnung zur Grundbuchordnung auf Bundesebene geändert werden müßte. Welches Ergebnis diese Prüfung haben wird, kann z. Z. noch nicht gesagt werden.

6.3 Einsichtsrecht in das Grundbuch

Im Zusammenhang mit dem Grundbuch hatte die DSK sich auch mehrfach mit der Frage zu befassen, ob bestimmte Personen zu Recht Einsicht in das Grundbuch genommen haben und ob ihnen ein Anspruch auf die Überlassung von Ablichtungen aus dem Grundbuch zustand.
Die dafür maßgebliche Rechtsgrundlage, § 12 Grundbuchordnung, stellt auf das berechtigte Interesse des Einsichtbegehrenden ab. Dieses Interesse muß gegenüber dem Grundbuchamt dargelegt werden. Damit ist einem relativ großen Kreis von Interessenten der Zugang zum Grundbuch eröffnet.
Eine Überprüfung durch die DSK, ob tatsächlich ein berechtigtes Interesse vorlag, und welche Gründe dargelegt wurden, scheiterte häufig aber daran, daß nicht mehr nachzuvollziehen war, wer wann mit welcher Begründung Einsicht in bestimmte Grundbuchblätter genommen hat. Die Grundbuchämter führen darüber keine Aufzeichnungen. Ohne eine entsprechende Aufzeichnungspflicht ist jedoch hier eine Kontrolle durch die aufsichtsführenden Organe kaum möglich. Die DSK hat deshalb gegenüber dem Bundesbeauftragten für Datenschutz angeregt, in Erörterungen mit dem Bundesgesetzgeber zu prüfen, ob es nicht sinnvoll wäre, entsprechende Aufzeichnungen anzuordnen.

6.4 Textautomation im Bereich der Erstellung gerichtlicher Entscheidungen

Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das Textbearbeitungssystem „BITSY" in Gebrauch, in dem Name, Beruf und Anschrift der Verfahrensbeteiligten und ihrer Vertreter in Verwaltungsstreitverfahren gespeichert werden. Außerdem enthält dieses System Name und Anschrift der den Verwaltungsgerichten in Rheinland-Pfalz zur Ausbildung zugewiesenen Referendare. Mit diesem Textverarbeitungssystem werden beim Erstellen von Voten, Urteilen, Schreiben und Prozeßregisterunterlagen die gespeicherten Daten benutzt. Die Daten der Referendare werden für Schreiben im Rahmen der Referendarausbildung herangezogen. Angesichts der kurzen Löschungsfristen (Verfahrensbeteiligte werden nach Verfahrensende wieder gelöscht) und der datensicherungstechnisch bestehenden Zugriffsbeschränkung (nur durch Mitarbeiter des Schreibdienstes) sind gegen dieses System keine datenschutzrechtlichen Bedenken zu erheben.

Ähnliches gilt für das gerichtliche Textverarbeitungssystem „TEXT", das bei einigen Amtsgerichten verwandt wird. Auch hier werden die personenbezogenen Daten von Verfahrensbeteiligten am Tage der Erledigung des Verfahrens gelöscht.

Eine Ausnahme gilt hier für Anschriften, die auf Dauer gespeichert werden: Dies betrifft Rechtsanwälte, Behörden und Versicherungsträger. Da zu diesen Personen jedoch keine weiteren Informationen außer Namen und Anschrift in die Datei aufgenommen werden, sind schutzwürdige Belange von Betroffenen durch diese Speicherung nicht beeinträchtigt.

6.5 Nutzung von automatisierter Datenverarbeitung durch Gerichtsvollzieher

Einige Gerichtsvollzieher nutzen für ihre Tätigkeit Personalcomputer, für die ein spezielles Programm entwickelt wurde. Damit können die Dienstregister, die Kassenbücher, sowie die Justizauftragslisten der Gerichtsvollzieher automatisiert geführt werden. Da mit diesen Dateiprogrammen eine Vielzahl durchaus sensibler Daten verarbeitet wird (Schuldnernamen, Gläubigernamen) kommt der Datensicherung in diesem Bereich erhöhte Bedeutung zu. Eine effektive Zugriffssicherung durch Codewort etc. ist aufgrund der geringen Speicherkapazität der verwandten Hardware kaum möglich. Da die entsprechenden Datenverarbeitungsgeräte jedoch ausschließlich in den zugangsgesicherten Büros der Gerichtsvollzieher betrieben werden (die sich im Regelfall in der Wohnung der Gerichtsvollzieher befinden), ist dieser Mangel hinnehmbar. Es sollte jedoch auf mittelfristige Sicht darauf hingewirkt werden, daß auch in diesem Bereich die Datensicherung den ihr zukommenden Stellenwert erhält (vgl. dazu die allgemeinen Ausführungen zu Datensicherungsproblemen bei Mikrocomputern, Tz. 2).

6.6 Automationsunterstützte Datenverarbeitung bei Notaren

Im Bereich der Notare werden bereits zur Zeit Dateien geführt, die noch manuell betrieben sind, aus denen jedoch nach Auffassung der DSK Übermittlungen an andere Stellen vorgenommen werden, so daß bereits jetzt eine Anmeldepflicht gem. § 10 LDatG besteht. Zunehmend werben aber auch in diesem Bereich Anbieter von spezieller Hard- und Software um Kunden, so daß davon auszugehen ist, daß eine größere Zahl von Notaren sich bereits der Automation zur Unterstützung ihrer Tätigkeit bedient. Es bestehen nun bundesweit Meinungsunterschiede zwischen den Berufsvertretungen der Notare (Bundesnotarkammer, Landesnotarkammern) einerseits und den Datenschutzbeauftragten andererseits zu der Frage, ob Notare den Anforderungen der Landesdatenschutzgesetze unterliegen.

Die DSK neigt zu folgender Auffassung:

Die Notare sind als öffentliche Stellen des Landes Rheinland-Pfalz im Sinne des § 2 Abs. 1 LDatG anzusehen. Sie stehen Gerichten nicht gleich, so daß die Ausnahmevorschrift des § 24 Abs. 1 LDatG nicht eingreift. Auch die Existenz einer spezialgesetzlichen Verschwiegenheitspflicht (§ 18 Bundesnotarordnung) entbindet die Notare nicht von den Anmeldepflichten des LDatG.

Das rheinland-pfälzische Ministerium der Justiz hat sich zu der Frage, die im Oktober 1984 an das Ministerium herangetragen wurde, bislang noch nicht inhaltlich geäußert. Es hat jedoch angekündigt, zu dieser Problematik noch Stellung zu nehmen.

6.7 Aktenanforderung durch Gerichte

Wiederholt sind an die DSK Anfragen gelangt, in welchem Umfang andere Behörden den Gerichten Akten vorzulegen haben. Besondere Probleme haben sich bei Akten von Sozialleistungsträgern, für die der Sozialdatenschutz (§§ 67 – 77 SGB X) gilt, gestellt.
Unproblematisch ist es, wenn die Vorlage einer bestimmten, genau bezeichneten Urkunde verlangt wird. Wenn aber mehrere Vorgänge, etwa die gesamte Akte zu einem Verwaltungsverfahren, erbeten werden, hat die Behörde selbst eine Prüfungspflicht, ob und inwieweit der Inhalt der fraglichen Akte überhaupt der Gewinnung von Erkenntnissen für die Führung des anhängigen Prozesses durch die Beteiligten dienlich sein kann (BVerwGE 15, 132; vgl. auch BVerfGE 27, 344/350 ff). Die Gerichte müßten demnach also in ihren Anforderungen Angaben machen, die es der aktenführenden Stelle ermöglicht, zu überprüfen, ob eine Offenbarungsbefugnis bzw. eine Aktenvorlagepflicht besteht. Ähnliches gilt auch für den Bereich, der nicht vom Sozialgeheimnis betroffen ist. Hier hat die Behörde § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz zu beachten: Danach ist eine Offenbarung von Daten Betroffener nur insoweit zulässig, als eine Befugnis zu dieser Offenbarung besteht. Diese Befugnis widerum läßt sich aus den verschiedenen Prozeßordnungen herleiten, die jedoch bestimmte Voraussetzungen aufstellen, unter denen andere Behörden den Gerichten Akten vorzulegen haben. Die Gerichte sind gehalten, den Behörden die Informationen mitzuteilen, die es den Behörden ermöglichen, das Vorliegen dieser Voraussetzungen zu prüfen. In der Praxis wird dies häufig recht nachlässig gehandhabt.

6.8 Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren

Die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) enthalten datenschutzrechtlich bedeutsame Regelungen über das Akteneinsichtsrecht Dritter in Straf- und Bußgeldakten. Die Datenschutzbeauftragten haben bereits seit längerem gefordert, daß diese Regelungen Gesetzesqualität erhalten sollten.
Inzwischen ist ein entsprechender bundesgesetzlicher Vorentwurf durch die Bundesregierung erstellt worden. Dieser Entwurf ist den Landesjustizverwaltungen zur Stellungnahme übersandt worden. Die DSK ist zur Zeit damit befaßt, dazu eine Stellungnahme zu erarbeiten.
Welche Interessen in der Praxis durch diese Regelung betroffen sind, wurde in verschiedenen Fällen deutlich, die an die DSK herangetragen wurden. So zeigte beispielsweise eine Eingabe, daß durchaus berechtigte Interessen privater Dritter daran bestehen können, von der Staatsanwaltschaft Auskünfte aus Strafakten zu erhalten. Der Beschwerdeführer besaß einen Vollstrekkungsbefehl gegen eine Schuldnerin. Diese war unbekannt verzogen, Nachfragen bei Meldebehörden blieben erfolglos. Gegen diese Schuldnerin hatte er selbst Anzeige wegen Betruges erstattet. Gegen sie liefen aber auch eine Reihe anderer Ermittlungsverfahren. Als der Beschwerdeführer bei der zuständigen Staatsanwaltschaft um Bekanntgabe der Adresse seiner Schuldnerin bat, erhielt er die Antwort, daß „die Erteilung der gewünschten Auskunft aus Gründen des Datenschutzes nicht möglich sei".

Die DSK ist anderer Ansicht: Die bislang in Nr. 185 Abs. 4 RiStBV enthaltene Regelung über die Möglichkeit der Erteilung von Auskünften an Privatpersonen aus Strafakten ist nach ihrer Auffassung durchaus geeignet, einen angemessenen Interessenausgleich zwischen dem Betroffenen und anfragenden Dritten herzustellen. Nach dieser Regelung können einfache und schnell zu erledigende Auskünfte dann an Privatpersonen erteilt werden, wenn ein berechtigtes Interesse des Privaten an der Auskunftserteilung dargelegt wird und wenn sonstige Bedenken, insbesondere schutzwürdige Belange des Betroffenen, nicht entgegenstehen. Im vorliegenden Fall haben nach Auffassung der DSK die Voraussetzungen einer Auskunftserteilung vorgelegen.

Die DSK ist weiter der Auffassung, daß eine entsprechende Regelung in das zu erlassende Gesetz über diese Materie einbezogen werden sollte.
Die zuständige Staatsanwaltschaft erteilte dem Bürger die gewünschte Auskunft, nachdem die DSK ihr ihre Rechtsauffassung mitgeteilt hatte.

6.9 Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen

Die DSK hatte bereits in ihrem 7. Tätigkeitsbericht (Tz. 8.1) ausführlich über die Forderungen der Datenschutzbeauftragen zum Bereich der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) berichtet. In dieser Anordnung sind die Fälle geregelt, in denen Strafgerichte ihre Entscheidungen anderen Stellen mitzuteilen haben. Inzwischen haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie die DSK detaillierte Einzelvorschläge zur Neufassung bzw. gesetzlichen Neuregelung der MiStra erarbeitet. Die Länderjustizverwaltungen haben mit Wirkung vom 1. April 1985 (Justizblatt Nr. 5 vom 20. März 1985) eine Übergangsfassung veröffentlicht, die bis zum Erlaß einer gesetzlichen Regelung dieser Materie in Kraft bleiben soll. Die DSK ist der Auffassung, daß auch diese Übergangsfassung nicht auf die „Mitteilungen" beschränkt ist, die im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung unabdingbar notwendig sind. Mit dieser Auffassung befindet sich die DSK in Übereinstimmung mit den anderen Datenschutzbeauftragten.

Aufgrund von Eingaben hat die DSK auch praktische Anschauung dazu erhalten, daß in diesem Bereich nicht nur unabdingbar erforderliche Mitteilungen erfolgen:

Ein Bürger war wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz angeklagt worden, auf Antrag der Staatsanwaltschaft wurde er jedoch freigesprochen. Über ein Jahr nach diesem Freispruch wurde er von dem für ihn zuständigen Gesundheitsamt angeschrieben. Die dortige Beratungsstelle für Drogen- und Alkoholkranke bat ihn, Kontakt aufzunehmen und einen Gesprächstermin zu vereinbaren. Als der Betroffene darauf nicht reagierte, fand er eines Tages in seinem Briefkasten die Benachrichtigung, daß er bei einem Hausbesuch leider nicht angetroffen worden sei, zur Erledigung eines Auftrages aber in das Staatliche Gesundheitsamt kommen solle.

Durch diese Kontaktaufnahme fühlte er sich erheblich belästigt.

Die datenschutzrechtliche Überprüfung durch die DSK ergab, daß das Gericht, aufgrund der bestehenden Rechtslage zulässigerweise, die oberste Behörde des Landes (das Gesundheitsministerium) über das Strafverfahren wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz unterrichtet hatte (Nummer 50 MiStra). Das Ministerium hat seinerseits über die zuständige Bezirksregierung das Gesundheitsamt informiert.

Die DSK hat unter verschiedenen Gesichtspunkten Bedenken gegen eine solche Mitteilungsregelung:

Es scheint nicht erforderlich, auch Verfahren, die mit Freispruch enden, den Gesundheitsbehörden in personenbezogener Form mitzuteilen. Zunächst aber ist die Mitteilung personenbezogener Informationen an die oberste Gesundheitsbehörde überflüssig: dort wird nur eine Statistik der entsprechenden Verfahren geführt. Es würde ausreichen, wenn die jeweils zuständigen Gesundheitsämter für den Wohnsitz der Betroffenen unmittelbar unterrichtet werden, das Ministerium dagegen nur statistische Angaben in nicht personenbezogener Form erhält. Das Ministerium für Umwelt und Gesundheit hat dieser Auffassung der DSK zugestimmt. Es wird Aufgabe der DSK sein, bei der gesetzlichen Neuregelung der Mitteilungen in Strafsachen auf eine Berücksichtigung der hier deutlich gewordenen datenschutzrechtlichen Erfordernisse dem Gesetzgeber gegenüber hinzuwirken.

6.10 Anordnungen über Mitteilungen in Zivilsachen

Die „Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen" (eine bundeseinheitliche Verwaltungsanordnung) regelt die Mitteilungen, die Zivilgerichte an andere Stellen über zivilgerichtliche Entscheidungen zu machen haben. Die Datenschutzbeauftragten und die DSK haben dazu detaillierte Forderungen erarbeitet, in denen insbesondere darauf hingewiesen wird, daß bei einer Reihe von bisher praktizierten Mitteilungen gesetzliche Grundlagen erforderlich seien. Zudem wurden nähere Modalitäten vorgeschlagen, unter denen diese Mitteilungen erfolgen sollten. Der entsprechende Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten und der DSK ist in der Anlage abgedruckt (zu weiteren Einzelheiten vgl. Tz 8.5 des 9. Tätigkeitsberichts der DSK).

6.11 Schuldnerverzeichnis

Die DSK hatte bereits in ihrem 8. Tätigkeitsbericht (Tz. 5.25) über die Problematik der Schuldnerverzeichnisse (die gem. § 915 ZPO geführt werden) berichtet und die dazu erhobenen datenschutzrechtlichen Forderungen dargestellt. Zwischenzeitlich liegt ein Entwurf zur Änderung gesetzlicher Vorschriften über das Schuldnerverzeichnis des Bundesjustizministeriums vor, desgleichen ist der Entwurf einer Verordnung über die Erteilung von Abdrucken aus dem Schuldnerverzeichnis durch den Bundesjustizminister verfaßt worden.

Die darin vorgesehenen Konkretisierungen (z. B. Löschung der Eintragungen nach drei Jahren ohne Antrag des Betroffenen, Regelung des Auskunftsverfahrens etc.) sind grundsätzlich unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu begrüßen. Einige noch offene Wünsche aus datenschutzrechtlicher Sicht (ausführliche und deutliche Unterrichtung der Betroffenen, eindeutige Identifikation der Betroffenen durch Angabe des Geburtsdatums, Eingrenzung des Empfängerkreises von Schulverlisten u. ä.) werden noch im laufenden Rechtsetzungsverfahren erörtert.

7 Kultusbereich

7.1 Datenschutz im Schulbereich

7.1.1 Datenschutzrechtliche Regelungen im Schulgesetz

Die Situation im Schulbereich ist in datenschutzrechtlicher Hinsicht dadurch gekennzeichnet, daß zunehmend Schüler- und Lehrerdaten automatisiert mit Kleinstcomputern (PC's) verarbeitet werden, wobei häufig sowohl für die Betreiber dieser automatisierten Datenverarbeitung wie für die Betroffenen keine eindeutige Klarheit über die rechtlichen Grundlagen sowie über die sich daraus ergebenden Grenzen der Datenverarbeitungsmöglichkeiten besteht. Auch bisher im Rahmen der traditionellen Verarbeitung von Schüler- und Lehrerdaten gab es sicherlich das Bedürfnis, größere Klarheit über den Umfang der zulässigerweise zu erhebenden und zu speichernden Daten zu gewinnen. Dieses Bedürfnis ist mit der Zunahme der automatisierten Datenverarbeitung erheblich gewachsen. Besonders werden klarere Regelungen über die zulässigen Verwendungszwecke der Daten, ihre Speicherungsdauer sowie die erforderlichen Maßnahmen der Datensicherung vermißt. Daneben tauchen immer wieder Fragen auf, in welchem Umfang Daten an andere Stellen übermittelt werden dürfen.

Die DSK hat sich darum bemüht, diesem Anliegen sowohl bei der Neufassung der Schulordnungen des Landes wie bei der Novellierung des Schulgesetzes gerecht zu werden. Vorschläge der DSK bezüglich des Inhalts der Schulordnungen in datenschutzrechtlicher Hinsicht konnten jedoch nicht mehr berücksichtigt werden, weil deren Veröffentlichung unter pädagogischen Gesichtspunkten vordringlich erschien.

Die DSK konnte jedoch erreichen, daß in die Novellierung des Schulgesetzes eine Reihe von datenschutzrechtlich bedeutsamen Regelungen aufgenommen wurde, die die Grundlage für weitergehende detailliertere Regelungen auf der Ebene von Rechtsverordnungen bzw. Verwaltungsanordnungen bilden sollen.

Erhebung und Verarbeitung von Daten in und durch Schulen

Dabei ist zunächst der neu eingefügte Abschnitt „Erhebung und Verarbeitung von Daten" (§ 54 a Schulgesetz) zu würdigen. Danach können Schüler-, Eltern- und Lehrerdaten dann erhoben und verarbeitet werden, wenn dies für die Erfüllung der durch Rechtsvorschrift zugewiesenen schulischen Zwecke erforderlich ist. Diese Grundregel gilt unabhängig davon, ob die Speicherung automatisiert oder in herkömmlicher Form (in Schülerakten u. ä.) erfolgt.
Zur Erfüllung schulbezogener Aufgaben dürfen derartige Daten auch an andere schulische Stellen übermittelt werden.

Der zentrale Begriff der Erforderlichkeit ist sicherlich interpretationsbedürftig, andererseits kann auf einen derartigen unbestimmten Rechtsbegriff nicht verzichtet werden, um die Erfüllung der vielfältigen schulischen Aufgaben nicht zu behindern. Es ist ein wichtiger Teil der pädagogischen Verantwortlichkeit aller an der Schule beteiligten Personen, dieses Merkmal der „Erforderlichkeit" jeweils im Einzelfall konkret auszufüllen. Mit der Entscheidung für das Erforderlichkeitsprinzip ist aber auch klargestellt, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht allein auf das Interesse der Verwaltung an rationeller Aufgabenerfüllung gestützt werden kann, sondern daß stets eine Beschränkung auf das zur Erfüllung der schulischen Aufgaben unerläßliche Minimum erfolgen muß. An die Erforderlichkeitsprüfung sind strenge Maßstäbe anzulegen.

Der vom Gesetzgeber verwandte Begriff der „Verarbeitung" entspricht der Definition in § 1 Abs. 1 LDatG (danach ist Datenverarbeitung die Speicherung, Übermittlung, Veränderung und Löschung von Daten).

Für die Übermittlung an außerschulische Stellen enthält § 54 a Abs. 2 Schulgesetz eine Sonderregelung. Danach ist eine Übermittlung nur zulässig, wenn der Empfänger aufgrund einer Rechtsvorschrift berechtigt ist, die Daten zu erhalten, und die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der dem Empfänger obliegenden Aufgaben erforderlich ist. Außerdem besteht eine absolute Übermittlungsschranke: Die Übermittlung darf dem Auftrag der Schule nicht widersprechen. Im Einzelfall denkbare Konfliktsituationen sind also zugunsten der Erfüllung der schulischen Aufgaben zu lösen.

Die Übermittlung von Schüler-, Eltern- und Lehrerdaten an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs (also an private Stellen bzw. an Privatpersonen) ist nur unter noch weiter eingeschränkten Voraussetzungen möglich: Sie ist nur zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat oder wenn ein rechtliches Interesse des Empfängers gegeben ist und schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Ein rechtliches Interesse des Empfängers setzt im Regelfall ein durch Rechtsnormen gestütztes Interesse voraus, beispielsweise die Geltendmachung von Rechtsansprüchen gegen betroffene Schüler u. ä.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen andere als schulische Stellen in der Schule Daten selbst erheben dürfen, regelt § 54 a Abs. 3 Schulgesetz. Durch die hier gewählte Formulierung ist klargestellt, daß grundsätzlich nur Stellen in der Schule personenbezogene Daten erheben dürfen, die diese zu pädagogisch-wissenschaftlichen oder gleichwertigen Zwecken verwenden wollen. Andere Interessen – etwa wirtschaftlicher Art u. ä. – können eine Erhebung von Daten in der Schule grundsätzlich nicht rechtfertigen. Die Prüfung dieser Voraussetzung obliegt der obersten Schulbehörde (also dem Kultusministerium), die für die Erteilung einer entsprechenden Genehmigung zuständig ist. Außerdem ist weitere Voraussetzung der Datenerhebung durch die genannten Stellen in der Schule, daß die Betroffenen im Einzelfall einwilligen. Für die Einwilligung gilt § 5 Abs. 3 LDatG entsprechend: sie bedarf der Schriftform.

Die Besonderheiten der automatisierten Datenverarbeitung in Schulen machen es erforderlich, detailliertere Regelungen zu schaffen, die im Schulgesetz selbst keinen Platz mehr finden können. Dementsprechend enthält § 54 a Abs. 4 eine Vorschrift, die den Kultusminister ermächtigt und gegebenenfalls verpflichtet, Regelungen über die zulässigen Verwendungszwecke beim Einsatz automatisierter Verfahren sowie die dabei erforderlichen Datensicherungsmaßnahmen und Aufbewahrungsfristen durch Rechtsverordnung zu schaffen. Gleichermaßen sollen die bei der Aufnahme in die Schule, beim Schullaufbahnwechsel und bei vergleichbaren Anlässen zu erhebenden oder zu übermittelnden Daten durch Rechtsverordnung bestimmt werden.

Mit dem Abschnitt über Erhebung und Verarbeitung von Daten im Schulgesetz ist ein erster Schritt getan, um die schulische Datenverarbeitung auf eine eindeutige bereichsspezifische Rechtsgrundlage zu stellen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil klargestellt hat.

Schulärztliche Untersuchungen

§ 52 Abs. 2 Schulgesetz stellt klar, daß im Rahmen der Schulgesundheitspflege nicht in die körperliche Unversehrtheit der Schüler eingegriffen werden darf. Übermittlungen von Daten, die nur aus Anlaß von schulgesundheitspflegerischen Untersuchungen gewonnen worden sind, dürfen grundsätzlich nicht erfolgen. Dies folgt bereits aus dem Grundsatz der ärztlichen Schweigepflicht, der auch auf solche Schulgesundheitsuntersuchungen anzuwenden ist.

Soweit die schulärztliche Untersuchung bei der Einschulung auch der Feststellung der Schulreife dient, beruht die Pflicht der Kinder, sich einer entsprechenden Untersuchung zu unterziehen, auf § 52 Abs. 3 Schulgesetz: Soweit es zur Vorbereitung von Maßnahmen, die für die schulische Entwicklung der Kinder besonders bedeutsam sind, erforderlich ist, haben sich die Kinder schulärztlich, sonderpädagogisch bzw. schulpsychologisch untersuchen zu lassen. In diesem Bereich sind Übermittlungen zulässig: Es sind den Schulen jedoch nur die für ihre Maßnahmen und Entscheidungen erforderlichen Untersuchungsergebnisse mitzuteilen. Die Eltern sind vorher über Untersuchungen und Testverfahren zu informieren. Es ist ihnen Gelegenheit zur Besprechung der Ergebnisse und Einsicht in die Unterlagen zu geben. Verwandte Testverfahren müssen wissenschaftlich anerkannt und vom Kultusminister zugelassen worden sein (§ 52 Abs. 3 Schulgesetz).

Schulpsychologische Beratung

Bei der schulpsychologischen Beratung können sensible personenbezogene Daten entstehen, die besonders schützenswert sind. Dementsprechend ist in § 15 Abs. 3 Schulgesetz vorgesehen, daß eine Übermittlung entsprechender Daten vom Schulpsychologischen Dienst an andere Stellen, etwa an die Schule, nur mit Einwilligung der Betroffenen erfolgen darf. Eine Ausnahme, eine Übermittlung ohne Einwilligung, soll nur dann möglich sein, wenn dies mit den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen vereinbar ist und wenn dies für die Erfüllung der Aufgaben der Schulen oder des Schulpsychologischen Dienstes erforderlich ist.

Die Information der Betroffenen bei der Entstehung der entsprechenden Daten ist dadurch gewährleistet, daß § 15 Abs. 2 vorsieht, bei der Schulpsychologischen Beratung Tests und sonstige Untersuchungen nur mit Einwilligung der Betroffenen durchzuführen. Es ist selbstverständlich, daß Voraussetzung einer wirksamen Einwilligung auch eine ausreichende Information über Inhalt und Zweck der beabsichtigten Tests und Untersuchungen ist.

Mit diesen Regelungen sind die Rechte der Betroffenen deutlich gestärkt worden; damit ist ein bedeutsamer Schritt zur Gewährleistung des informationellen Selbstbestimmungsrechts im Schulbereich für Schüler und Eltern getan.

7.1.2 Einzelfälle aus dem Problembereich der schulischen Datenverarbeitung

Anwesenheit des Schulleiters bei schulärztlichen Untersuchungen

Durch Gespräche mit Schulärzten hat die DSK erfahren, daß teilweise – wenn auch nur noch in geringem Umfang – Schulleiter an der Einschulungsuntersuchung der Kinder teilnehmen, das heißt, daß sie bei dieser Untersuchung anwesend sind. Den Eltern war bislang nur ein Widerspruchsrecht gegen diese Anwesenheit eingeräumt.

Die DSK hält diese Verfahrensweise, die in einem gemeinsamen Erlaß vom Kultusministerium und Sozialministerium festgelegt worden ist, nicht für befriedigend. Sie ist der Auffassung, daß sowohl unter dem Gesichtspunkt des Arztgeheimnisses wie unter dem Gesichtspunkt der inzwischen in § 52 Abs. 3 Satz 4 Schulgesetz enthaltenen Regelung die Anwesenheit von Schulbediensteten bei der Einschulungsuntersuchung nicht zulässig ist. Es konnte inzwischen in diesem Sinne Übereinstimmung mit den beteiligten Ressorts erzielt werden.

Wissenschaftliche Untersuchungen an Schulen

Im Berichtszeitraum hat sich die Häufigkeit wissenschaftlicher Untersuchungen an Schulen, die bei der DSK angemeldet wurden, gegenüber den vorigen Berichtszeiträumen verringert. Entsprechende Anmeldungen sind von der DSK insbesondere daraufhin überprüft worden, ob die Beteiligung der Betroffenen in wirksamer Form sichergestellt war: dazu gehört in erster Linie die infomierte Einwillung der Betroffenen. Die volljährigen Schüler oder die Eltern minderjähriger Schüler und die Schüler selbst (entsprechend ihrem Entwicklungsstand) sind über Zweck, Art und Umfang der beabsichtigten Befragungen zu informieren.

7.2 Datenschutzfragen im Hochschulbereich

7.2.1 Wissenschaftliche Befragungen durch Hochschulen

Die Zahl der angemeldeten wissenschaftlichen Befragungen durch Hochschulinstitute bzw. einzelne Hochschullehrer und ihre Doktoranden hat sich im Berichtszeitraum deutlich erhöht. Problematisch war in diesem Bereich – wie in der Vergangenheit – zunächst die Frage, ob die erhobenen Daten personenbeziehbar waren (vgl. dazu den 8. Tätigkeitsbericht, Tz. 4.2).
Auch die Gestaltung der erforderlichen Einwilligungserklärung der Betroffenen, die einzuholen war, wenn die erhobenen Daten als personenbeziehbar anzusehen waren, gab häufig Anlaß zu Verbesserungsvorschlägen bzw. Beanstandungen durch die DSK (zu Form und Inhalt der erforderlichen Einwilligung der Betroffenen sei auf Tz 4.4 und 4.5 des 8. Tätigkeitsberichts verwiesen).

Hervorzuheben ist, daß sich die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Wissenschaftler mit der DSK deutlich verbessert hat und nahzu ausnahmslos einvernehmliche Lösungen der anstehenden Probleme gefunden werden konnten.

7.2.2 Datenverarbeitung durch Studentenwerke

Die Eingabe des Vaters eines Studenten gab der DSK Anlaß, sich mit der Datenerhebung und Verarbeitung durch ein Studentenwerk zu befassen.
Der Beschwerdeführer rügte, daß sein Sohn in dem Aufnahmeantrag für ein Studentenwohnheim nicht nur Angaben über das eigene Einkommen und das seiner Ehefrau machen, sondern auch das Einkommen und das Vermögen seiner Eltern beziffern sollte.

Die DSK konnte zunächst bewirken, daß das betroffene Studentenwerk diejenigen Regelungen klarer formulierte, die die Bedeutung sozialer Kriterien bei der Aufnahme normieren. Sie konnte auch eine Vereinfachung des Verfahrens insoweit anregen, als in den Fällen, in denen die Antragsteller Bezieher von Ausbildungsförderung sind, der Förderungsbescheid zur Grundlage der Bewertung der sozialen Lage der Betroffenen gemacht wurde.
Das grundsätzliche Problem jedoch konnte die DSK nicht lösen: Wenn einerseits staatliche Leistungen (zu denen die Gewährung von Wohnraum an Studenten gehört) von sozialen Kriterien abhängig gemacht werden sollen, um soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen, so kann andererseits der Staat nicht darauf verzichten, die Informationen zu erhalten, die erforderlich sind, um eine Reihenfolge nach sozialen Gesichtspunkten zu bestimmen.

7.3 Archivgesetz

Trotz dringlicher Forderungen der Datenschutzbeauftragten und der DSK an die jeweiligen Landesregierungen sind die Vorarbeiten zum Erlaß von Landesarchivgesetzen nicht wesentlich vorangeschritten (zur Begründung der Erforderlichkeit eines Landesarchivgesetzes s. den 8. Tätigkeitsbericht – Tz. 5.18 – sowie den 9. Tätigkeitsbericht – Tz. 9 –). Die Landesregierungen verweisen einhellig darauf, daß das Bundesarchivgesetz, das die Verfahrensweise bei Bundesarchiven regeln soll, noch nicht erlassen sei.

Nach Auffassung der DSK ist die Verzahnung zwischen Bundesarchivgesetz und Landesarchivgesetz jedoch nicht so eng, daß nicht bereits aufgrund des vorliegenden Entwurfs eines Bundesarchivgesetzes ein Landesarchivgesetz erlassen werden könnte.

7.4 Datenverarbeitung durch Bibliotheken

Mit der Zunahme der automatisierten Datenverarbeitung im Bibliotheksbereich ist besondere Aufmerksamkeit geboten, damit die anfallenden sensiblen Daten nur zweckgebunden genutzt werden. Datenschutzrechtliche Überlegungen beginnen hier bereits bei der Frage, welche Angaben über den Bibliotheksbenutzer für den Aufbau des entsprechenden Stammdatensatzes erforderlich sind. Fraglich ist, ob der Beruf sowie die Seriennummer des Personalausweises des Benutzers anzugeben sind. Insbesondere gegen die Speicherung der Seriennummer des Personalausweises hat die DSK Bedenken geäußert. Die Erforderlichkeit der Speicherung dieser Angabe wurde ihr bislang nicht überzeugend dargelegt. Auch die Angabe zum Beruf des Benutzers, die für statistische Zwecke benötigt wird, sollte so verschlüsselt werden, daß sie jedenfalls in automatisierten Systemen nicht in personenbezogener Form abgerufen werden kann. Bei der automatisierten Verarbeitung von Ausleihvorgängen sollten abgerufene Informationsinhalte (z. B. Buchtitel) nicht gespeichert werden. Das System der Gebührenerhebung sollte vielmehr so organisiert werden, daß sich die Berechnung allein auf quantitative Gesichtspunkte stützt, z. B. auf die Zahl genutzter Informations- oder Zeiteinheiten.

8 Wirtschaft und Verkehr

8.1 Kartei der Gewerbeanmeldungen

8.1.1 Bereichsspezifische gesetzliche Übermittlungsregelung

Von den Gemeinden werden gemäß § 14 Gewerbeordnung Karteien der gewerbetreibenden Personen geführt. Im Zuge der Novellierung der Gewerbeordnung war ursprünglich beabsichtigt, auch die Übermittlung von Daten aus diesen Karteien zu regeln (§ 14 Abs. 5 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Titels III der Gewerbeordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften, Bundesratsdrucksache 440/83). Eine entsprechende Forderung hatte die DSK bereits seit längerem erhoben (vgl. 6. Tätigkeitsbericht, Tz. 4).

Infolge des Volkszählungsurteils hat jedoch der Bundesminister für Wirtschaft angeregt, von einer Änderung des § 14 Gewerbeordnung zunächst abzusehen, da es zweifelhaft geworden sei, ob der ursprüngliche Entwurf nunmehr aufrecht erhalten bleiben könne. Er schlug vor, eine entsprechende Übermittlungsregelung in die Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz einzubeziehen.

Entsprechend hat der Bundestag im dann erlassenen Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung (vom 25. Juli 1984, BGBl. I, S. 1008) die ursprünglich vorgesehene Regelung nicht mit aufgenommen.

Dadurch ist für Rheinland-Pfalz eine rechtlich schwierige Lage beibehalten worden. Soweit die Gewerbekarteien auf automatisierte Verfahren umgestellt werden sollten, darf aus ihnen gemäß § 7 Abs. 1 LDatG an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs nur dann übermittelt werden, wenn dies gesetzlich zugelassen ist oder wenn der Betroffene mit der Übermittlung einverstanden ist. Da eine bereichsspezifische gesetzliche Regelung der Auskunftserteilung an Private nunmehr also nicht geschaffen wurde, ist es grundsätzlich ohne schriftliche Einwilligung der Betroffenen unzulässig, Informationen aus automatisiert geführten Gewerbekarteien an Private (etwa an Adreßbuchverlage, Gläubiger u. ä.) weiterzugeben. Dies dürfte häufig auch dem Interesse der betroffenen Gewerbetreibenden nicht entsprechen. Zur Zeit ist der DSK zwar noch keine automatisierte Gewerbekartei bekannt, sie hat jedoch davon Kenntnis, daß einige Städte ihre Gewerbekartei automatisieren wollen. Es bleibt deshalb ein Anliegen der DSK, hier eine bereichsspezifische Übermittlungsregelung zu erreichen.

8.1.2 Auskünfte aus der Gewerbekartei

Auskünfte an Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs

Einige Anfragen betrafen die Zulässigkeit von Auskünften aus der Gewerbekartei an andere gemeindliche Stellen (z. B. das Fremdenverkehrsamt). Häufig war eine Übermittlung schon deshalb unzulässig, weil die Erforderlichkeit der erbetenen Informationen zur Aufgabenerfüllung der anfordernden Stelle nicht genügend dargelegt wurde. Dabei ist auf die datenschutzrechtlich maßgebliche Bedeutung des Erforderlichkeitsbegriffs hinzuweisen: Danach ist eine Angabe nur dann erforderlich, wenn die Empfängerstelle ohne die fragliche Angabe die ihr obliegenden Aufgaben nicht erfüllen kann. Es reicht in aller Regel nicht aus, daß die erbetenen Angaben nur zur Erleichterung der behördlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Übermittlung aus der Gewerbekartei an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs

Zu den rechtlichen Grenzen bei der Auskunfterteilung aus automatisiert geführten Gewerberegistern wurde bereits oben Stellung genommen.

Bei Gewerbekarteien, die in herkömmlicher Weise geführt werden, sind die Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 LDatG zu beachten. Die DSK ist dabei davon ausgegangen, daß bei Auskünften lediglich über Namen, betriebliche Anschrift und angemeldete Tätigkeiten eines einzelnen Gewerbetreibenden in der Regel an die Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses keine besonderen Anforderungen zu stellen sind.

Gruppenauskünfte über eine Vielzahl von Gewerbetreibenden sollten grundsätzlich nur mit Zustimmung der betroffenen Gewerbetreibenden erteilt werden. In Ausnahmefällen hat die DSK es auch für ausreichend erachtet, daß den Betroffenen ein Widerspruchsrecht eingeräumt wurde. Dabei war jedoch mindestens sicherzustellen, daß die jeweiligen Gewerbetreibenden ausreichend über die beabsichtigte Übermittlung und ihr Widerspruchsrecht informiert wurden.

Die DSK hält im übrigen die Interpretationshilfen in Nummer 6.2 der „Erläuterungen für die Behandlung von Anzeigen und den Vollzug der §§ 14 und 55 c Gerwerbeordnung" (Mitteilungen des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, Nr. 178/1980 vom 26. September 1980) für zutreffend.

8.2 Schornsteinfegerdateien

Die Bezirksschornsteinfegermeister des Landes Rheinland-Pfalz haben eine Reihe von Büchern zu führen, in denen Anschriften der Eigentümer der kehr- und überprüfungspflichtigen Hausgrundstücke sowie Daten über die entsprechenden Anlagen zu sammeln sind (Kehr- und Arbeitsbücher u. ä.). Ca. 80 Bezirksschornsteinfegermeister des Landes Rheinland-Pfalz bedienen sich zur Führung dieser Bücher inzwischen der automatisierten Datenverarbeitung. Die Speicherung erfolgt im Wege der Auftragsdatenverarbeitung durch den „EDV-Dienst der Schornsteinfegerinnungen des Landes Rheinland-Pfalz".

Daß auch in diesem Bereich datenschutzrechtliche Probleme entstehen können, ergab sich aus einer Anfrage des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr. Danach haben die Unteren Wasserbehörden des Landes gebeten, einen Abgleich mit den Karteien der Bezirksschornsteinfegermeister durchführen zu können.
Hintergrund dieses Wunsches ist, daß die Unteren Wasserbehörden des Landes zur Überwachung von Behältern, die wassergefährdende Stoffe (z. B. Heizöl) enthalten, zuständig sind. Sie wollten überprüfen, ob diese Behälter bei ihnen vollständig erfaßt sind.

Die DSK hat gegen einen derartigen Datenabgleich jedoch Bedenken erhoben. Sie hat dabei durchaus die Gewichtigkeit der öffentlichen Aufgaben anerkannt, die die Unteren Wasserbehörden wahrzunehmen haben. Sie hat aber Zweifel, ob der beabsichtigte Abgleich mit den ausdrücklichen Regelungen des Schornsteinfegergesetzes vereinbar ist. Danach unterliegt das Zutrittsrecht der Bezirksschornsteinfegermeister einem klaren Zweckbindungsgebot. Dieses Zweckbindungsgebot dürfte sich auch auf die anläßlich des Zutritts gewonnenen Informationen erstrecken. Außerdem haben die Bezirksschornsteinfegermeister eine ausdrückliche, eng beschränkte Aufgabenzuweisung, die nicht erweiterbar ist. Deshalb kommt nach ihrer Auffassung auch der Gesichtspunkt der Amtshilfe in Form der Informationshilfe hier nicht zum Tragen.

Eine Umfrage bei den anderen Landesdatenschutzbeauftragten ergab, daß diese das Problem mehrheitlich in gleicher Weise beurteilen.

8.3 Datenschutz im Bereich der Kreditwirtschaft, insbesondere Bankauskünfte

Da die DSK für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute des Landes (die Sparkassen und die Landesbank) datenschutzrechtliche Kontrollbefugnisse besitzt, war sie auch mit der Frage befaßt, in welchem Umfang Bankauskünfte über Bankkunden an Dritte erteilt werden dürfen.

Anlaß der zu dieser Frage entstandenen Diskussion war die Neufassung der allgemeinen Geschäftsbedingungen für Banken und Sparkassen, die zum 1. Januar 1984 in Kraft treten sollten. Ursprünglich sollte die entsprechende Klausel der „AGB Sparkassen" wie folgt lauten:

Nummer 7 AGB Sparkassen – Rat und Auskunft –

„Die Sparkasse steht dem Kunden im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit für bankübliche Auskünfte und Ratschläge nach bestem Wissen zur Verfügung. Soweit nichts anderes vereinbart ist, kann sie im gleichen Rahmen Auskünfte auch über den Kunden geben. Bei mündlichen Auskünften über Kreditwürdigkeit und Zahlungsfähigkeit hält sich die Sparkasse eine unverzügliche schriftliche Bestätigung vor, deren Inhalt sodann maßgeblich ist. . . "

Viele Bank- und Sparkassenkunden haben daraus die Befürchtung abgeleitet, daß ohne ihr Wissen Informationen, deren Inhalt für sie nicht erkennbar sei, weitergegeben werden könnten.

Um diese Befürchtungen gegenstandslos werden zu lassen, wurde in mehreren Gesprächen zwischen der Kreditwirtschaft und den Datenschutzbehörden folgende Regelung des Bankauskunftsverfahrens vereinbart:

1. Die Bank ist berechtigt, über juristische Personen und Gewerbetreibende (Geschäftskunden) Bankauskünfte zu erteilen, sofern ihr keine anderslautende Weisung des Kunden vorliegt.

2. Bankauskünfte über alle sonstigen Personen und Vereinigungen (Privatkunden) erteilt die Bank nur dann, wenn diese allgemein oder im Einzelfall ausdrücklich zugestimmt haben.

3. Bankauskünfte sind allgemein gehaltene Feststellungen und Bemerkungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden, für seine Kreditwürdigkeit und Zahlungsfähigkeit; betragsmäßige Angaben über Kontostände, Sparguthaben, Depot- oder sonstige der Bank anvertraute Vermögenswerte sowie Kreditinanspruchnahmen werden nicht gemacht.

4. Bankauskünfte erhalten nur eigene Kunden sowie andere Kreditinstitute für deren eigene Zwecke und die ihrer Kunden; sie werden nur dann erteilt, wenn der Anfragende ein berechtigtes Interesse an der gewünschten Auskunft darlegt.

Abgesehen von diesem Bankauskunftsverfahren werden auch im Rahmen der Mitgliedschaft der Banken in der „Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung" (SCHUFA) Kundendaten weitergegeben. Die Datenschutzbeauftragten haben angeregt, daß die Kunden auch über das SCHUFA-Verfahren ausführlicher und deutlicher unterrichtet werden sollen. Die Datenschutzbehörden sind der Ansicht, daß eine Datenübermittlung an die SCHUFA ein Bankverhältnis mit kreditorischem Risiko voraussetzt. Sie folgern hieraus, daß für die Eröffnung eines Giro-Kontos, das nur auf Guthabenbasis geführt werden soll, die Unterzeichnung der SCHUFA-Klausel nicht verlangt werden darf.

Ein Einvernehmen in diesem Punkt konnte mit der Kreditwirtschaft noch nicht erzielt werden. In diesem Zusammenhang dürfte aber das kürzlich ergangene Urteil des BGH bedeutsam sein, wonach eine Interessenabwägung im Einzelfall Voraussetzung von Datenübermittlungen an die SCHUFA ist (Urteil vom 19. September 1985, Az.: III ZR 213/83).

8.4 Datenverarbeitungsklausel der Landesbausparkasse

Ein Bürger hatte die Absicht, mit der Landesbausparkasse einen Bausparvertrag abzuschließen. Er war aber nicht bereit, die „Erklärung zum Datenschutz" zu akzeptieren und zum Bestandteil des Vertrages zu machen. Nach dieser Erklärung ist der Bausparer damit einverstanden, „daß meine im Bausparvertrag oder im Wohnungsbauprämienantrag gemachten persönlichen Angaben über Kinder unter 18 Jahren, vorhandenes Wohneigentum, Prämiensparvertrag, Verträge mit anderen Bausparkassen, ggf. Dienststelle und Status, Bankverbindung im Sinne des Datenschutzgesetzes erfaßt und den zuständigen LBS-Außendienstmitarbeitern für Beratungszwecke übermittelt werden".

Die LBS weigerte sich jedoch, ohne die Zustimmung zu dieser Erklärung einen Bausparvertrag abzuschließen.

Die DSK mußte aufgrund der geltenden Rechtslage dem Petenten mitteilen, daß es der LBS nicht versagt werden kann, den Abschluß eines Bausparvertrages abzulehnen, wenn der Antragsteller die entsprechende Datenverarbeitungsklausel nicht unterzeichnen will. Sie hat jedoch gleichzeitig festgestellt, daß es unbefriedigend ist, in einem Bereich, in dem staatliche Leistungsgewährungen (hier: Steuervorteile oder Prämiengewährungen) im Zusammenhang mit dem Vertragsabschluß stehen, allein auf den Grundsatz der Vertragsfreiheit abzustellen. Sie hält es für sinnvoll, durch Änderung der Rechtslage eine Situation zu schaffen, in der der Betroffene nur die Datenübermittlungen hinnehmen muß, die zur Durchführung des Vertrages erforderlich sind.

Im Zusammenhang mit der oben zitierten „Erklärung zum Datenschutz" der LBS hatte sich die DSK aufgrund einer anderen Eingabe mit der Frage zu befassen, welche Datenübermittlungen infolge dieser vertraglichen Bestimmung zulässig sind. Der Petent hatte sich dagegen gewandt, daß der Mitarbeiter einer Kreissparkasse ihn konkret nach Zuteilungsreife seines bei der LBS abgeschlossenen Bausparvertrages angesprochen und ihm Kredite angeboten hatte. Der Bausparer war der Auffassung, hier habe der Mitarbeiter der Kreissparkasse nicht als „LBS-Außendienstmitarbeiter" gehandelt, sondern im Interesse der Kreissparkasse Kreditvermittlung betreiben wollen. Zu diesen Zwecken hätten seine Daten jedoch nicht übermittelt werden dürfen.

Die DSK ist zur Zeit noch mit der sachlichen und rechtlichen Prüfung der Angelegenheit befaßt.

8.5 Zutrittsrechte von Energieversorgungsunternehmen

Aufgrund einer Eingabe hatte sich die DSK mit folgender Problematik zu befassen:

Der Beauftragte eines Elektrizitätsversorgungsunternehmens verlangte, das Haus der Beschwerdeführerin betreten zu dürfen und die Räumlichkeiten zu besichtigen. Er wollte insbesondere Zahl und Nutzung der Räume sowie die jeweils bestehenden

Verbrauchsstellen selbst in Augenschein nehmen. Zur Begründung wurde angeführt, dies sei zur Überprüfung der tariflichen Einstufung erforderlich.
Die datenschutzrechtliche Würdigung durch die DSK ergab, daß für dieses Verlangen eine Rechtsgrundlage in § 16 der Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (vom 21. Juni 1979, BGBl. I, S. 684) in Verbindung mit den allgemeinen Geschäftsbedingungen des Energieversorgungsunternehmens bestand. Nach dessen allgemeinen Tarifen wird der Tarif einerseits durch den Arbeitspreis (maßgeblich: der Verbrauch), andererseits durch den Grundpreis bestimmt. Der Grundpreis wiederum besteht zu einem Teil aus dem Bereitstellungspreis, der sich an der Anzahl und der Nutzung der Räume orientiert.

Der DSK erschien an dieser rechtlichen Situation bedenklich, daß hier ein relativ bedeutsamer Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht (unter Beschränkung des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung) durch das Bedürfnis eines Unternehmens nach Überprüfung von Abrechnungsgrundlagen ausgelöst werden kann. Ihr schien das Verhältnismäßigkeitsprinzip hier nicht ausreichend gewahrt zu sein. Entsprechend regte sie gegenüber dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz an, auf eine Abänderung des § 16 der oben genannten Verordnung hinzuwirken. Dabei schlug sie vor, in Fällen, in denen Zweifel über die tarifliche Einstufung entstehen und der Kunde den Zutritt nicht gestatten wolle, dem Versorgungsunternehmen zu ermöglichen, die ungünstigere Tarifstufe zugrundezulegen, ohne aber dem Versorgungsunternehmen einen Anspruch auf Besichtigung einzuräumen.

Eine Rundfrage bei den anderen Datenschutzbeauftragten ergab, daß in anderen Bundesländern teilweise bereits entsprechend verfahren wird.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat diese Anregungen seinerseits unterstützt und dem Bundesminister für Wirtschaft übersandt. Dieser hat vorgeschlagen, dem Kunden des Versorgungsunternehmens anstelle der Gestattung des Zutritts zu ermöglichen, anderweitig einen Nachweis über die tariflichen Bemessungsgrundlagen vorzulegen oder in Zweifelsfällen einer für ihn ungünstigeren Einstufung zuzustimmen.

Damit wäre im Ergebnis dem Anliegen der DSK Rechnung getragen.

8.6 Befugnisse der Handwerkskammern bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit

In einer Pressemitteilung erklärte eine Handwerkskammer, das Datenschutzgesetz stelle in vielen Fällen ein erhebliches Hindernis dar, das der Zusammenarbeit verschiedener Institutionen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit im Wege stehe.

Die DSK nahm dies zum Anlaß, um mit den zuständigen Ressorts zu klären, welche Datenübermittlungen an die Handwerkskammern zulässig sind, die der Bekämpfung der Schwarzarbeit dienen können. Sie kam dabei zum Ergebnis, daß jeweils bereichsspezifische Vorschriften im Sozialgesetzbuch (§§ 67 bis 77 SGB X) sowie in der Gewerbeordnung (§ 139 b) die zulässige Weitergabe von Informationen in diesem Bereich regeln.
So hatte die Handwerkskammer als wünschenswert bezeichnet, etwa Auskünfte über das gemeldete Einkommen von Mitgliedern bzw. Gemeldeten des Gemeindeunfallversicherungsverbandes, der Berufsgenossenschaft sowie der Krankenkassen zu erhalten. Diesem Wunsch setzt § 68 SGB X eine enge Schranke: Danach darf nur ein eingeschränkter Datenkatalog übermittelt werden, zu dem das Entgelt nicht gehört.

Die Gewerbeaufsichtsämter wiederum, die auch als mögliche Informationsquelle von der Handwerkskammer genannt wurden, sind zur Datenweitergabe nur an die Stellen verpflichtet und berechtigt, die für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen das Schwarzarbeitsgesetz zuständig sind. Dies sind jedoch nur die Kreisverwaltungen bzw. Stadtverwaltungen, nicht jedoch die Handwerkskammern.

Als Ergebnis war daher festzustellen, daß die beklagten Erschwernisse nicht auf das Landesdatenschutzgesetz zurückzuführen sind.

8.7 Ermittlungsbefugnisse der Handwerkskammern zur Führung der Handwerksrolle

Der Inhaber eines Handwerksbetriebes hatte einen neuen Betriebsleiter eingestellt. Daraufhin wurde er von der zuständigen Handwerkskammer aufgefordert, den Arbeitsvertrag des Betriebsleiters vorzulegen, dazu eine beglaubigte Kopie seines Meisterbriefes, eine Anmeldebestätigung zur Krankenkasse sowie eine sogenannte „Betriebsleitererklärung", ein Fragebogen zum beruflichen Werdegang und zum Verdienst des Betriebsleiters, der auch eine Ermächtigung für die Handwerkskammer enthielt, „sich erforderlichenfalls bei der Krankenkasse, beim Arbeitsamt oder bei anderen in Frage kommenden Behörden vom ordnungsgemäßen Bestehen des Betriebsleiterverhältnisses zu vergewissern".
Der befragte Inhaber sowie sein Betriebsleiter vertraten die Auffassung, das Verlangen der Handwerskammer nach Auskünften in diesem Umfang gehe zu weit.

Die DSK hat die Angelegenheit nach Erörterung mit dem zuständigen Ministerium wie folgt beurteilt:

Da die Handwerkskammern verpflichtet sind, die Handwerksrolle zu führen und die Voraussetzungen von Löschungen aus der Handwerksrolle zu überprüfen, sind sie auch berechtigt, alle diejenigen Ermittlungen anzustellen, die zur Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe erforderlich sind (dies folgt aus §§ 24 und 26 Verwaltungsverfahrensgesetz sowie § 17 Handwerksordnung). Dementsprechend waren die Fragen, die auf eine Überprüfung abzielten, ob tatsächlich ein Betriebsleiter tätig war, grundsätzlich zulässig. Bedenken hatte die DSK jedoch gegen die in dem Vordruck „Betriebsleitererklärung" vorgesehene Einverständniserklärung, bei der Krankenkasse, beim Arbeitsamt oder bei anderen in Frage kommenden Behörden Auskünfte einzuholen. Sie ist der Auffassung, daß eine Einverständniserklärung in diesem Umfang grundsätzlich nicht erforderlich ist, durch die weite Fassung aber auch zu unbestimmt und deshalb unwirksam sein dürfte. Die inzwischen vorliegende Neufassung der „Betriebsleitererklärung" trägt diesen Bedenken Rechnung.

8.8 Automation der Fahrzeugzulassung

Das Innenministerium hat ein landeseinheitliches Verfahren „Automation der Fahrzeugzulassung" entwickelt. Zur Zeit sind landesweit an diesem Verfahren 16 Kfz-Zulassungsstellen beteiligt.

Dabei werden Halter-, Fahrzeug- sowie Versicherungsdaten gespeichert. Zu den Halterdaten gehören neben Geburtsdatum, Geburtsort, Wohnadresse und Staatsangehörigkeit auch der Beruf und die Angabe, ob der Halter selbständig tätig ist.

Im Rahmen des automatisierten Verfahrens werden die täglich von den Kfz-Zulassungsstellen erfaßten Daten an das Landesrechenzentrum übermittelt, das seinerseits tägliche Meldungen an das Kraftfahrtbundesamt, an die Oberfinanzdirektion Koblenz zu Kfz-Steuerzwecken sowie an die entsprechenden Kraftfahrzeugversicherer weitergibt. Für diese Übermittlungen bestehen ausreichende gesetzliche Grundlagen, so daß datenschutzrechtliche Bedenken dagegen grundsätzlich nicht erhoben wurden.

Die DSK hat sich jedoch mit der Frage befaßt, ob die Berufs- oder Gewerbeangabe bei der Kfz-Zulassung erforderlich ist.

Die in diesem Zusammenhang geführten Gespräche haben ergeben, daß die Angabe des Berufs für eine etwaige Inanspruchnahme des Kfz-Halters nach dem Bundesleistungsgesetz erforderlich ist. Auch im Zusammenhang mit der Neufassung des Straßenverkehrsgesetzes ist geplant, dieses Merkmal in den Katalog der zu erhebenden und zu speichernden Daten mit aufzunehmen.

Die Datensicherungsmaßnahmen, die im landeseinheitlichen System getroffen sind (u. a. Paßwortschutz, Plausibilitätskontrolle, funktionsbezogene programmgesteuerte Prüfung der individuellen Zugriffsberechtigung) sind nach Auffassung der DSK ausreichend.

Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten war weiterhin erörterungswürdig, ob und in welchem Umfang die Polizeidienststellen auf die örtlichen automatisiert geführten Fahrzeugregister durch eigene Bildschirmgeräte zugriffsbefugt sein sollten (Zulässigkeit von sogenannten „On-line-Anschlüssen" der Polizei).

Zur Zeit ist ein derartiger Direktzugriff der Polizei nur bei einer Zulassungsstelle im Lande möglich. Der vorliegende Entwurf eines Straßenverkehrsgesetzes sieht vor, daß On-line-Zugriffe der Polizei auf Kfz-Zulassungsregister unter genau definierten Einschränkungen zulässig sein werden. Danach werden voraussichtlich folgende Voraussetzungen einzuhalten sein:

- Der Zweck der Abrufe wird auf die Kontrolle, ob Fahrzeuge einschließlich ihrer Ladung sowie die Fahrzeugpapiere vorschriftsmäßig sind, sowie auf die Verfolgung von Straftaten und auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung beschränkt sein.
- Abgefragt werden dürfen Personen in ihrer Eigenschaft als Halter von Fahrzeugen, Fahrzeuge eines Halters oder Fahrzeugdaten. Der Abruf darf nur unter Verwendung von Fahrzeugdaten erfolgen.
- Weiterhin muß gewährleistet sein, daß die zum Abruf bereitgehaltenen Daten ihrer Art nach für den Empfänger erforderlich sind und ihre Übermittlung durch sofortigen Abruf unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange des Betroffenen und der Aufgabe des Empfängers angemessen ist, sowie, daß die zur Sicherung gegen Mißbrauch erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen ergriffen werden, insbesondere durch Vergabe von Kennungen an die zum Abruf berechtigten Dienststellen und die das Datenendgerät bedienenden Personen.
- Schließlich muß die Zulässigkeit der Abrufe kontrolliert werden können. Zu diesem Zweck sind entsprechende Aufzeichnungen über die Abrufe zu fertigen.

Die DSK hält diese Anforderungen für angemessen, um datenschutzrechtlichen Gefährdungen durch derartige Direktzugriffe zu begegnen.

Vergleichbare Voraussetzungen sind ihrer Ansicht nach erforderlich, um den Direktzugriff von Polizeidienststellen auf Bestände des Kraftfahrtbundesamtes zu ermöglichen. Auf diese Bestände erfolgt z. Z. noch kein Direktzugriff rheinland-pfälzischer Polizeidienststellen (auch auf Wunsch der DSK, da die entsprechende gesetzliche Grundlage noch fehlt; diese Zurückhaltung hebt sich gegenüber anderen Ländern positiv ab, wo bereits seit längerer Zeit entsprechende Direk zugriffe praktiziert werden). Nach Inkrafttreten der Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes werden derartige Zugriffe auch in Rheinland-Pfalz erfolgen können und tatsächlich eingerichtet werden. Dann werden aber die geschilderten Beschränkungen des Zugriffs sowie die entsprechenden Sicherungsmaßnahmen gelten, wodurch eine wirksame Überwachung auch durch die DSK ermöglicht wird.

Ursprünglich war beabsichtigt, den Kfz-Zulassungsstellen den Direktzugriff auf Daten des Einwohnerinformationssystems zu ermöglichen, um das Zulassungsverfahren zu beschleunigen. Dadurch wäre es entbehrlich geworden, von den Kfz-Haltern bei der Anmeldung eine Meldebestätigung vorlegen zu lassen. Dieses Vorhaben ist jedoch zwischenzeitlich aufgegeben worden, da sich herausgestellt hat, daß dieser Direktzugriff nicht unbedingt erforderlich ist.
Als Nachweis der Wohnanschrift reicht normalerweise der Personalausweis aus. Nur Ausländer, in deren Paß allein die Heimatanschrift eingetragen ist, müssen eine gesonderte Meldebestätigung vorlegen. Dies erscheint jedoch als zumutbar.

8.9. Das zentrale Kraftfahrzeugregister beim Kraftfahrtbundesamt

Das zentrale automatisiert geführte Kraftfahrzeugregister beim Kraftfahrtbundesamt (Zentrales Verkehrsinformationssystem, „ZEVIS") soll durch Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (eines Bundesgesetzes) auf eine einwandfreie, bereichsspezifische Rechtsgrundlage gestellt werden, in der Erhebung und Verarbeitung von Kfz-Halter-Daten in der erforderlichen Dichte geregelt werden.

Die DSK ist mit dieser Gesetzesnovellierung mittelbar insofern befaßt, als die Landesregierung im Bundesrat dazu Stellung nehmen muß, und die DSK es als Teil ihrer gesetzlichen Beratungsaufgabe ansieht, die Landesregierung auch an diesem Punkt über ihre Auffassung zu informieren.

Bezüglich der gesetzlichen Regelung des „ZEVIS" besteht noch an einem wichtigen Punkt ein grundsätzlicher Dissens zwischen Datenschutzbeauftragten einerseits und den Obersten Polizeibehörden andererseits. Diese halten es für unentbehrlich, beim zentralen Verkehrsregister sog. „Personenabfragen" durchzuführen: Das heißt, es soll möglich sein, unter der Angabe des Namens einer Person alle über diese Person im „ZEVIS" gespeicherten Daten abzufragen. Die dagegen gerichteten Bedenken der Datenschutzbeauftragten gründen sich hauptsächlich darauf, daß damit eine Art von „Bundesadressregister" geschaffen werden würde: Ca. ein Drittel der Bundesbürger sind Halter von Kraftfahrzeugen. Ihre persönlichen Daten wie Geburtsdatum, Anschrift, Beruf und Informationen über alle von ihnen gehaltenen Kraftfahrzeuge stünden den angeschlossenen Polizeidienststellen bundesweit zur Verfügung. Die Datenschutzbeauftragten sind der Auffassung, daß die Erforderlichkeit derartiger Abfragemöglichkeiten nicht ausreichend dargelegt wurde.

8.10 Einzelfragen bezüglich der Datenübermittlung durch Kfz-Zulassungsstellen

Verschiedene Kfz-Zulassungsstellen haben bei der DSK angefragt, in welchem Umfang Auskünfte aus ihrem Register zulässig seien. So hatte die GEMA um Auskünfte über den Halter eines Omnibusses gebeten (seit wann ein bestimmter Bus zugelassen worden sei etc.). Die DSK hat die Auffassung vertreten, daß der GEMA als privatrechtlicher Organisation Auskünfte nur dann erteilt werden dürfen, wenn diese ein berechtigtes Interesse im Sinne der Straßenverkehrszulassungsordnung geltend machen kann (§ 26 Abs. 5 StVZO). Ein berechtigtes Interesse kann sich danach jedoch nur aus einem verkehrsbezogenen Sachverhalt ergeben. Der für die GEMA maßgebliche Sachverhalt war nicht verkehrsbezogen, sie erbat die Auskünfte, um ihre Verwertungsansprüche durchsetzen zu können.

Der Südwestfunk hatte sich an eine Kfz-Zulassungsstelle gewandt, um Auskünfte über Halter zu erhalten, in deren Pkw ein Autoradio installiert war. Auch hier war als Rechtsgrundlage § 26 Abs. 5 StVZO heranzuziehen. Der Südwestfunk ist als Behörde anzusehen, insofern kann er unter erleichterten Voraussetzungen Auskünfte erhalten. Die DSK hat jedoch entscheidend darauf abgestellt, ob hier eine Auskunft „im Einzelfall" begehrt wurde. Nur dann nämlich gibt § 26 Abs. 5 StVZO einen entsprechenden Auskunftsanspruch. Wenn entsprechende Anfragen nicht nur aus besonderem Anlaß, sondern regelmäßig als ständiger Teil der Aufgabenerfüllung des Südwestfunks erfolgen sollten, um den Gebühreneinzug zu überwachen und sicherzustellen, würde es sich nicht mehr um ein Einzelfallersuchen handeln. Dann wäre nach Auffassung der DSK eine gesetzliche Normierung erforderlich, die diese Zusammenarbeit ausdrücklich für zulässig erklären müßte.

8.11 Datenerhebung im Rahmen von Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren

Die DSK wurde aufgrund einer Eingabe mit der Frage befaßt, welche Angaben die Polizeibehörden im Zusammenhang mit Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren erheben dürfen. Die DSK hat die einheitlichen Anhörungsbogen vor Erstattung einer

Verkehrsordnungswidrigkeiten-Anzeige, die in Rheinland-Pfalz landesweit Verwendung finden, daraufhin überprüft, ob die enthaltenen Fragen dem Erforderlichkeitsgrundsatz entsprechen, und ob dem Betroffenen in ausreichender Klarheit deutlich wird, zur Beantwortung welcher Fragen er gesetzlich verpflichtet ist, und welche Antworten ihm freistehen. Das Innenministerium hat im Rahmen der anstehenden Neufassung der Formblätter zugesichert, den Anregungen der DSK Rechnung zu tragen.

8.12 Automatisiertes Ordnungswidrigkeitenverfahren

Seit 1980 nutzen verschiedene Bußgeldstellen im Land die Unterstützung durch ein automatisertes Verfahren zur Bearbeitung von Verwarnungs- und Bußgeldverfahren im Zusammenhang mit Verkehrsordnungswidrigkeiten. Zwischenzeitlich sind alle fünf Polizeipräsidien des Landes diesem Verfahren beigetreten, vier Polizeidirektionen (Worms, Landau, Pirmasens und Speyer) sind bereits angeschlossen, drei weitere (Frankenthal, Zweibrücken und Neustadt) werden bis Ende des Jahres am landeseinheitlichen Verfahren teilnehmen. Schließlich sind auch zwei Kreisverwaltungen (Mayen-Koblenz und Ahrweiler) an dieses Verfahren angeschlossen.

Das Landesrechenzentrum führt die Datenverarbeitung durch, die angeschlossenen Bußgeldstellen besitzen Bildschirm-Terminals (die kleinen Bußgeldstellen je einen, die großen – etwa das Polizeipräsidium Mainz – vier), über die die Dateneingabe erfolgt. Dabei werden im automatisierten Verwarnungsverfahren zunächst das Kfz-Kennzeichen sowie Schuldvorwurf und Höhe des Verwarnungsgeldes eingegeben. Im automatisierten Bußgeldverfahren tritt anstelle der Höhe des Verwarnungsgeldes die Höhe der Geldbuße. Das Landesrechenzentrum ermittelt aufgrund des Kfz-Kennzeichens zentral im Wege des Datenträgeraustausches mit dem Kraftfahrtbundesamt Flensburg Namen und Adresse des Halters. Im weiteren Verfahren werden dann die Anhörungsbogen vor Erstattung einer Ordnungswidrigkeiten-Anzeige automatisiert erstellt. Wenn im Verwarnungsverfahren kein Zahlungseingang zu verzeichnen ist, wird auch hier ein Anhörungsbogen gefertigt, da das Verwarnungsverfahren dann in ein Bußgeldverfahren übergeleitet wird. Schließlich werden auch die Bußgeldbescheide automatisiert ausgedruckt. Der jeweils zuständige Sachbearbeiter der Bußgeldstelle kann das Verfahren grundsätzlich jederzeit beeinflussen. Die Daten werden nur kurzfristig gespeichert, entweder bis zur Bezahlung des Verwarnungsgeldes bzw. des Bußgeldes oder bis zum sonstigen Abschluß des Verfahrens. Die maximale Speicherungsdauer beträgt zwei Jahre.

Unter dem Gesichtspunkt des Persönlichkeitsschutzes der Betroffenen sind mit diesen Verfahren keine erhöhten Gefährdungen verbunden. Abfragen unter dem Namen der Betroffenen sind nicht möglich, sie müssen jeweils unter dem Aktenzeichen erfolgen. Datenübermittlungen erfolgen nur in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen an das Verkehrszentralregister beim Kraftfahrtbundesamt sowie an Gerichte und Staatsanwaltschaften, wenn die Bußgeldverfahren in gerichtliche Verfahren übergeleitet werden.

Die Zugangssicherung zu den Terminals verschiedener Bußgeldstellen wurde von der DSK noch nicht überprüft. Es ist beabsichtigt, hier stichprobenweise örtliche Feststellungen durchzuführen.

Bemerkenswert ist aber, daß auch hier landeseinheitlich ein neues System eingeführt wurde, das zu einem zentralen Datenpool führt, auf den zwar aufgrund rechtlicher Regelungen nicht zentral zugegriffen werden darf, das aber aufgrund der Ausweitung des Verfahrens zu einer umfangreichen Sammlung sensibler Daten führt. Demgegenüber stehen die kurzen Speicherungsfristen, die die praktische Zugriffsmöglichkeit einschränken. Mit diesem System ist jedoch eine Stärkung der zentralen Instanz (hier des Landesrechenzentrums und mittelbar des dafür zuständigen Ministeriums) verbunden. Im Zusammenhang mit der Frage, ob die automatisierte Datenverarbeitung zu Kompetenz- und Gewichtsverlagerungen zwischen staatlichen Instanzen führt, sollte dies nicht übersehen werden.

8.13 Datenschutzrechtliche Einordnung des TÜV

In vorangegangenen Tätigkeitsberichten hat die DSK ausgeführt (8. Tätigkeitsbericht, Tz. 5, 21; 9. Tätigkeitsbericht, Tz. 12.1), welche Meinungsverschiedenheiten über die Kontrollkompetenz der Datenschutzbeauftragten bezüglich des TÜV bestehen.

Inzwischen konnte sowohl mit dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr wie mit dem Technischen Überwachungs-Verein Rheinland Einigkeit dahingehend erzielt werden, daß der Technische Überwachungs-Verein insoweit der Kontrollkompetenz der Datenschutzkommission unterliegt, als er hoheitliche Tätigkeiten ausübt, also im Bereich der Kfz-Kontrolle.

Die DSK hat entsprechende örtliche Feststellungen beim TÜV Rheinland, Prüfstellen in Mainz, durchgeführt. Datenschutzrechtliche Fragen, die sich dabei aufgrund der automatisierten Erfassung und Übermittlung von Kfz-Daten im Rahmen einer automatisiert betriebenen Prüfstelle ergeben haben, sind inzwischen gegenstandslos geworden, da die automatisierte Führung dieser Prüfstelle wieder in manuelle Prüftätigkeit umgewandelt wurde.

9 Gesundheitswesen

9.1 Angabe des Arbeitgebers auf Krankenscheinen und Verordnungsblättern

Aufgrund der als Anlage zum „Bundesmantelvertrag – Ärzte" veröffentlichten Vordruckvereinbarung in der Fassung vom 11. April 1983 wird auf Krankenscheinen und Verordnungsblättern außer dem Namen und Vornamen des Versicherten, dem Geburtsdatum und der Anschrift auch der Arbeitgeber eingetragen. Gegen diese letztgenannte Angabe äußerten eine Reihe von Datenschutzbeauftragten und auch die DSK Bedenken, denn es sind Fälle bekanntgeworden, in denen als Arbeitgeber „Arbeitsamt" bzw. „alu" (diese Abkürzung steht für Arbeitslosenunterstützung) oder auch unmittelbar der Hinweis „arbeitslos" eingetragen war.

Der für Rheinland-Pfalz zuständige Verband der Ortskrankenkassen in Lahr/Schwarzwald teilte der DSK mit, daß die Angabe des Arbeitgebers verbindlich sei; eine Begründung hierfür konnte indessen nicht genannt werden.

Eine Umfrage des Bundesbeauftragten für den Datenschutz ergab, daß die beteiligten Krankenkassen die Angabe des Arbeitgebers auf den in Frage stehenden Vordrucken überwiegend nicht für erforderlich halten. Andere Verbände wiesen indessen darauf hin, daß die Angabe des Arbeitgebers einer Plausibilitätskontrolle diene, die in einem gegliederten Krankenversicherungssystem unverzichtbar sei, denn es müsse verhindert werden, daß die Kasse mit Kosten belastet werde, für deren Übernahme eine andere Kasse zuständig sei. Die Erfahrung habe gezeigt, daß es sich auch bei größter Sorgfalt nicht vermeiden lasse, daß ein Arzt hin und wieder unzutreffende Versicherungsträger ankreuze. Wenn sich beispielsweise auf einem Krankenschein die Eintragung „AOK" befinde, als Arbeitgeber aber ein Betrieb mit firmeninterner Betriebskrankenkasse genannt sei, liege ein Fehler vor, der nur wegen der durch die Angabe des Arbeitgebers ermöglichten Plausibilitätskontrolle erkannt werde. Im übrigen sei die Angabe des Arbeitgebers schon deshalb unbedenklich, weil sie ausschließlich der Information des Arztes diene.

Zur Verdeutlichung der datenschutzrechtlichen Problematik mag das folgende Zitat aus einer Eingabe dienen, das einer Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz an die Bundesverbände der Krankenversicherungen entnommen ist: „Ich habe es selbst einmal durchgemacht und war erstaunt, wer alles mich daraufhin ansprach, teils mitleidig, teils schadenfroh: Sprechstundenhilfe beim Hausarzt; Hausarzt; Apothekenangestellte; Apotheker; Masseur; Taxifahrer bei Krankenfahrt; Krankenhausaufnahme; Schule durch ärztliche Bescheinigung für Fehlen. Man könnnte ebensogut ein Inserat in die örtliche Zeitung setzen: Ich bin arbeitslos."

Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten ist zu beklagen, daß Schutzvorschriften des Sozialgesetzbuches, die beispielsweise die Offenbarungen des Vorliegens einer Arbeitslosigkeit durch das Arbeitsamt und andere Sozialleistungsträger nur unter engen, im Gesetz genau bestimmten Voraussetzungen zulassen, unterlaufen werden, wenn der Betroffene aufgrund einer Vereinbarung zwischen Dritten faktisch gezwungen wird, Außenstehenden seine Arbeitslosigkeit bekanntzugeben bzw. die Bekanntgabe zu dulden.

Wie inzwischen bekannt wurde hat die AOK-Krankenschein-Kommission beschlossen, bei der Durchführung der Krankenscheinheftaktion 1986 in dem Feld „Arbeitgeber" keinen Ausdruck mehr vorzunehmen, der auf ein Versicherungsverhältnis nach § 155 Arbeitsförderungsgesetz hinweisen könnte.

9.2 Krankenversicherung der Studenten

Die Befreiung von der Versicherungspflicht nach § 173 d RVO wird von den Trägern der Krankenversicherung auf einem Vordruck bestätigt, dessen Inhalt durch eine Anlage zur Meldeverordnung für die Krankenversicherung der Studenten exakt bestimmt ist.

Aufgrund einer Eingabe wurde der DSK bekannt, daß von einer Innungskrankenkasse Vordrucke verwendet wurden, die von dem amtlich vorgeschriebenen Muster abwichen. Das Versicherungsunternehmen begründete dies damit, daß für die korrekte weitere Bearbeitung der Grund des Nichteintritts der Versicherungspflicht nach § 165 Abs. 1 Nr. 5 RVO bekannt sein sollte. Im übrigen werde der Vordruck seit längerer Zeit ohne Beanstandung auch von anderen Kassen verwendet.

Das Ministerium für Soziales und Familie, das als oberste Aufsichtsbehörde eingeschaltet wurde, bestätigte die Auffassung der DSK, daß die zusätzlichen Angaben nicht erforderlich sind und die Verwendung des Vordrucks nicht den gesetzlichen Bestimmungen entspricht.

9.3 Perinatologische Basiserhebung

Im Rahmen des Erfahrungsaustauschs zwischen den Datenschutzinstitutionen erhielt die DSK Ende 1984 erstmals Kenntnis von einem Projekt mit der Bezeichnung „Perinatologische Basiserhebung", zu dessen Durchführung Daten über den Gesundheitszustand von Schwangeren und den Verlauf von Entbindungen erfaßt und ausgewertet werden. Auf Anfrage bestätigte das

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt, daß auch in Rheinland-Pfalz eine solche Untersuchung durchgeführt werde. Die Ärztekammer Rheinland-Pfalz habe mit den vier Kassenärztlichen Vereinigungen schriftliche Vereinbarungen abgeschlossen, die am 1. Januar 1985 in Kraft treten sollten.

Die DSK kam nach einer Überprüfung des Fragebogens zu dem Ergebnis, daß trotz des Verzichts auf die Erhebung von Adreßdaten für die mit der Untersuchung verfolgten Zwecke von einer Personenbeziehbarkeit im datenschutzrechtlichen Sinne ausgegangen werden müsse. Bei dieser Beurteilung wurde berücksichtigt, daß außerordentlich empfindliche Daten über den Gesundheitszustand der Schwangeren und den Verlauf der Entbindung, über Schwangerschaftsabbrüche, über Drogen- und Alkoholabhängigkeit und über psychosoziale Belastungen erhoben und ausgewertet werden sollten, und daß trotz des Verzichts auf Adreßdaten eine Reihe von Identifikatoren wie Geburtsdatum des Kindes, Postleitzahl des Wohnortes, Beruf des Ernährers, Familienstand, Schulbildung usw. die Deanonymisierung ermöglichten. Sie kam zu dem Ergebnis, daß nach § 5 Abs. 2 LDatG und nach anderen gesetzlichen Bestimmungen zur Wahrung des Patientengeheimnisses die Datenspeicherung wegen des Fehlens einer durch Rechtsvorschrift angeordneten Auskunftspflicht nur mit der schriftlichen Einwilligung der Betroffenen zulässig sei.

Wenige Tage später war in einer Tageszeitung zu lesen, daß den Patienten ein absolut sicherer Datenschutz garantiert werde. Und wörtlich: „Die Träger der Erhebung, also die Landesärztekammer und die Kassenärztlichen Vereinigungen, hätten die Datenschutzkommission des Landtags informiert. Auch noch so große wissenschaftliche Neugier bei den Auswertungen der Erhebung habe sich diesem Prinzip des Datenschutzes freiwillig untergeordnet, ohne daß dadurch der Wert der wissenschaftlichen Aussage geringer geworden wäre."

Die DSK stellte durch eine Mitteilung an die Presse klar, daß sie weder von der Landesärztekammer noch von der Kassenärztlichen Vereinigung über die Durchführung der Erhebung informiert worden war, daß vielmehr das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt auf Anfrage nähere Einzelheiten mitgeteilt hatte. Im übrigen wurde die Rechtsauffassung der DSK dargelegt.

Im weiteren Verlauf konzentrierten sich die Bemühungen auf das Problem, eine im datenschutzrechtlichen Sinne akzeptable Vertragsgestaltung und, durch den Verzicht auf die Erhebung identifizierender Merkmale, eine hinreichende Anonymisierung herbeizuführen. Da das Projekt bundesweite Bedeutung erlangt hatte, faßte die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 10. Mai 1985 folgenden Beschluß:

1. Die Verarbeitung von Patientendaten für die Perinatalstudie erfolgt bei der Kassenärztlichen Vereinigung/Ärztekammer (je nach Land unterschiedlich) im Auftrag der beteiligten Klinik.

   Sie geschieht nach Weisung der auftraggebenden Klinik. Die Daten dürfen nur im Rahmen der Zweckbestimmung der Perinatalstudie verwendet und verarbeitet werden. Eine Verknüpfung mit anderen Datenbeständen der auftragnehmenden Kassenärztlichen Vereinigung/Ärztekammer ist auszuschließen. Die Auftragnehmerin hat in einem Datensicherungskonzept darzulegen, auf welche Weise die perinatologischen Daten von den übrigen Datenbeständen in technischer und organisatorischer Hinsicht getrennt gespeichert und verarbeitet werden.

2. Grundsätzlich dürfen an andere als die jeweils auftraggebende Klinik nur aggregierte Daten bzw. anonymisierte Mikrodatensätze weitergegeben werden. Die Regelauswertung ist die klinikspezifische Statistik ohne personenbezogene Einzelangaben von Patienten bzw. Kindern.

3. Im Hinblick auf die Gestaltung bzw. Ausfüllung des Erhebungsbogens wird empfohlen:

   3.1 die Geburtsnummer nach Abschluß der maschinellen Plausibilitätsprüfung zu löschen,

   3.2 nur die beiden ersten Stellen der Postleitzahl zu erheben,

   3.3 für die Nationalität und für die Schulbildung Zusammenfassungen in größeren Gruppen vorzunehmen,

   3.4 auf die spezifizierte Benennung des Berufs des Ernährers zu verzichten und statt dessen eine Gruppenklassifikation vorzunehmen,

   3.5 die Entbindungseinrichtungen/Kliniken darauf hinzuweisen, daß Freitextangaben in den letzten Zeilen des Vordrucks nicht an die auftragnehmenden Stellen KV/ÄK übermittelt werden dürfen.

Die für die Durchführung in Rheinland-Pfalz federführende Kassenärztliche Vereinigung sah den wissenschaftlichen Wert des Projekts insbesondere durch Einschränkung bei der Erhebung der Postleitzahl gefährdet. Gerade dieses Merkmal indessen ist für eine Identifizierung besonders geeignet. Die DSK sah daher keine Möglichkeit, in dieser Frage von dem Konferenzbeschluß abzugehen.

Die DSK beurteilt das Projekt in Übereinstimmung mit den Initiatoren als in hohem Maße förderungswürdig. Sie muß gleichwohl mit Entschiedenheit dafür eintreten, daß die Persönlichkeitsrechte der Patienten gewahrt bleiben. Da eine Einwilligung der Patienten aus verschiedenen durchaus akzeptablen Gründen nicht eingeholt werden kann, muß angesichts der Empfindlichkeit der auszuwertenden Daten eine hinreichende Anonymisierung gewährleistet sein.
Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist der Verzicht auf die durch die Postleitzahl ermöglichte Bildung von Kleinregionen.

Die DSK verkennt nicht, daß die von ihr geforderten Maßnahmen zu einer Einschränkung der Aussagefähigkeit der Untersuchung führen können. Eine Rechtsgüterabwägung muß indessen auch berücksichtigen, daß die Rechtsordnung dem Schutz des Patientengeheimnisses einen besonders hohen Stellenwert beimißt.

9.4 Warnmeldeverfahren für Tbc-kranke Nichtseßhafte

Bei der örtlichen Überprüfung der Sozialabteilung in einer Kreisverwaltung stellte die DSK fest, daß das Landesamt für Jugend und Soziales ein unter datenschutzrechtlichen und arztrechtlichen Gesichtspunkten bedenkliches Warnmeldeverfahren für Tbc-kranke Nichtseßhafte eingeführt hatte. Die örtlichen Sozialhilfeträger wurden durch Rundschreiben über Einzelfälle informiert und um Benachrichtigung des Landesamtes beim Bekanntwerden des aktuellen Aufenthaltes einer erkrankten Person gebeten.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt vertrat in Übereinstimmung mit der DSK die Auffassung, daß Warnmeldungen in dieser Form kein geeignetes und angemessenes Mittel seien, die Bevölkerung vor Ansteckung zu schützen. Die Streuung von entsprechenden Informationen an eine Vielzahl von Stellen finde in den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen (in Betracht kommen Vorschriften des Bundesseuchengesetzes, Vorschriften über die Wahrung des Patientengeheimnisses, Vorschriften des Sozialgesetzbuches) keine Rechtfertigung.

Lediglich eine gezielte Information bestimmter anderer Stellen, bei denen mit gewisser Wahrscheinlichkeit angenommen werden könne, daß ein Erkrankter sich dorthin wende, könne im Einzelfall zulässig sein.

9.5 Patienten-Fragebogen der European Dialysis and Transplant Association (EDTA)

Mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen die Datenschutzinstitutionen den grenzüberschreitenden Datenverkehr, der an Umfang ständig zunimmt. Das Schwergewicht liegt im Bereich der Arbeitnehmerdaten; aber auch personenbezogene medizinische Daten werden übermittelt.

Aufgrund des Informationsaustauschs mit dem Datenschutzbeauftragten eines anderen Bundeslandes wurde bekannt, daß Krankenhäuser in öffentlicher und privater Trägerschaft im Lande Rheinland-Pfalz unter Verwendung eines sehr detaillierten Fragebogens medizinische Angaben über namentlich genannte Dialyse-Patienten an die E.D.T.A. übermitteln. Die Einwilligung der Patienten, die nach § 2 Abs. 7 der Ärztlichen Berufsordnung die Voraussetzung einer Datenübermittlung für wissenschaftliche Zwecke bildet, wurde nicht eingeholt.

Das Ministerium für Umwelt und Gesundheit, das über den Sachverhalt unterrichtet wurde, unterstützte das Anliegen der DSK und informierte die beteiligten Krankenhäuser über die rechtlichen Voraussetzungen der Datenübermittlung.

10 Sozialleistungsbereich

10.1 Amtshilfe

a) Sofern in Sozialleistungsfällen, für die das Landesamt für Jugend und Soziales als überörtlicher Sozialhilfeträger zuständig ist, Gutachten und Stellungnahmen einzuholen sind, geschah dies in der Vergangenheit jeweils unter Beteiligung des örtlichen Trägers, in dessen Zuständigkeitsbereich der Sozialleistungsempfänger wohnt oder – beispielsweise bei Anstaltsunterbringung – zuletzt wohnte. Diese Verfahrensweise hat eine Rechtsgrundlage in § 2 b der Vierten Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes. Das Verfahren brachte es zwangsläufig mit sich, daß an die Kreisverwaltungen, die im übrigen keinerlei Zuständigkeiten für diese Sozialleistungsverfahren hatten, Sozialdaten offenbart wurden. Fraglich ist, ob die zitierte Vorschrift der Vierten Landesverordnung eine hinreichende Rechtsgrundlage im Sinne des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X darstellt.

   Abgesehen von dieser ungeklärten Rechtsfrage stellte sich auch die Frage der Erforderlichkeit einer Beteiligung des örtlichen Sozialhilfeträgers. Die geprüften Stellen mußten einräumen, daß die Gutachten und Stellungnahmen auch ohne die zeit- und arbeitsaufwendige Beteiligung der örtlichen Sozialleistungsträger unmittelbar hätten eingeholt werden können.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt teilte die Auffassung der DSK, daß schon aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung eine große Zahl von Gutachten und Stellungnahmen vom Landesamt für Jugend und Soziales unmittelbar ohne Einschaltung der örtlichen Träger der Sozialhilfe hätten eingeholt werden können.
Es forderte das Landesamt schriftlich auf, § 2 Buchst. b der Vierten Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes nicht mehr anzuwenden.

b) Die Kreisverwaltungen als zuständige Träger der Sozialhilfe nehmen nach § 21 des Ausführungsgesetzes zum Bundessozialhilfegesetz die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden zu Amtshilfeleistungen bei der Antragstellung in Anspruch. Die DSK stellte bei örtlichen Prüfungen fest, daß den Gemeinden und Verbandsgemeindeverwaltungen häufig die Entscheidungen durch Übersendung eines Abdruckes der Bewilligung oder des Ablehnungsbescheids bekanntgegeben wurden. Die damit verbundene Offenbarung von Sozialdaten ist nach § 35 SGB I i. V. m. §§ 67 ff SGB X unzulässig, da sie nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt hat die Rechtsauffassung der DSK anerkannt und die örtlichen Träger der Sozialhilfe durch Rundschreiben um künftige Beachtung gebeten.

10.2 Offenbarung von Sozialdaten an Versicherungsvertreter

Nicht selten wenden sich Bürger in Eingaben an die DSK gegen das Vorgehen von Versicherungsvertretern, die bei Hausbesuchen in unzulässiger Weise für den Abschluß von Versicherungsverträgen werben, indem sie den Eindruck erwecken, sie würden in amtlicher Eigenschaft tätig oder es seien ihnen von einem Rentenversicherungsträger Informationen in der Absicht zur Verfügung gestellt worden, ihre auf den Abschluß einer Zusatzversicherung gerichteten Werbemaßnahmen zu unterstützen.

Nach den strengen Offenbarungsbestimmungen des Sozialgesetzbuches wäre eine Offenbarung durch Träger der Rentenversicherung – wie auch durch andere Sozialleistungsträger – nur mit schriftlicher Einverständniserklärung des Betroffenen zulässig. Eine andere Offenbarungsbefugnis besteht nicht. Nach dem Ergebnis von Recherchen bestehen keine Zweifel, daß die Versicherungsträger die Offenbarungsvorschriften genau beachten.

Die Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß ihr das oftmals unzulässige Vorgehen von Versicherungsvertretern durchaus bekannt ist. Verschiedentlich seien sogar falsche Dienstausweise vorgelegt worden. Nach Einsichtnahme in die Unterlagen der Versicherten sei ihnen aufgrund von „Rentenberechnungen" von den Versicherungsvertretern nahegelegt worden, zur Sicherung ihrer Altersversorgung zusätzliche private Versicherungsverträge abzuschließen.

Die DSK nimmt die Darstellung im Tätigkeitsbericht zum Anlaß, auch ihrerseits vor derartigen Praktiken zu warnen.

10.3 Fragebogen in Sozialleistungsverfahren

Sozialleistungsträger sind bei der Bearbeitung von Anträgen auf Gewährung von Sozialleistungen und bei der Überprüfung des Fortbestehens der Leistungsberechtigung auf eine Fülle von Daten aus dem persönlichen Lebensbereich der Betroffenen angewiesen. Üblicherweise werden solche Daten unter Verwendung von Vordrucken erhoben.

Die Differenzierung der Sozialleistungen zwingt zur Verwendung von Fragebogen mit unterschiedlichem Inhalt; innerhalb der einzelnen Sozialleistungsbereiche geht das Bestreben dahin, Vordrucke zu verwenden, die sich für eine Vielzahl von Fallgestaltungen eignen. Häufig handelt es sich bei den Vordrucken um Eigenentwicklungen der Sozialleistungsträger (insbesondere im Sozialhilfebereich), deren Verwendung dementsprechend auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich beschränkt ist. Andere Sozialleistungsträger bedienen sich der von Vordruckverlagen entwickelten Formulare in der Erwartung, daß diese in besonderem Maße den fachlichen Anforderungen entsprechen.

Mehrere Beschwerden an die DSK richteten sich gegen den Inhalt von Vordrucken, der als zu weitgehend, unverhältnismäßig, dem jeweiligen Hilfebegehrenden nicht angemessen, angesehen wird. Die Bundesvereinigung Lebenshilfe für geistig Behinderte e. V. übersandte eine ganze Sammlung von Sozialhilfevordrucken, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprachen.

Häufig wurden die Vorschriften des § 79 SGB X i. V. m. § 9 Abs. 2 BDSG nicht beachtet, die den Sozialleistungsträger verpflichten, auf die Rechtsvorschrift hinzuweisen, die der Datenerhebung zugrundeliegt, oder aber, sofern eine solche Rechtsvorschrift nicht existiert, den Betroffenen über die Freiwilligkeit seiner Angaben zu informieren. Von den Sozialhilfeträgern wird häufig übersehen, daß für den Antragsteller keine Auskunftspflicht im Sinne einer bußgeldbewehrten Rechtspflicht – wie beispielsweise nach § 116 BSHG – existiert. Er hat nach den §§ 60 ff. SGB I nur Mitwirkungspflichten mit dem rechtlichen

Charakter von Obliegenheiten. Dies bedeutet, daß bei der Beantragung von Sozialleistungen eine Auskunftserteilung freiwillig ist. Der Antragsteller, der die für die Hilfegewährung erforderlichen Angaben im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht nicht preisgibt, hat allerdings die in § 66 SGB I beschriebenen Folgen zu tragen.

Die DSK empfahl, den Hilfesuchenden über diese Zusammenhänge zweckmäßigerweise durch Aushändigung eines Erläuterungsblattes zu informieren, auf das im Antragsformular verwiesen wird.

Die Überprüfung von Vordrucken hat nicht selten zum Ergebnis, daß ihre Verwendung zur Erhebung von Informationen dient, die für eine Sozialhilfegewährung irrelevant, also unter keiner denkbaren Fallkonstellation erheblich sind. Die DSK hat in solchen Fällen darauf hingewirkt, daß entsprechende Fragen im Vordruck eliminiert werden. Andere Fragen können zwar, was den Hilfesuchenden selbst angeht, durchaus notwendig sein, sind aber für Haushaltsangehörige, deren persönliche Verhältnisse ebenfalls erfragt werden, nicht gerechtfertigt. Erläuterungen sind auch deshalb erforderlich, weil Sozialhilfefragebogen für mehrere Arten und Formen der Hilfe nach dem BSHG sowie für die unterschiedlichsten Fallkonstellationen verwendet werden. Vordrucke enthalten folglich auch Fragen, die nicht in allen Fällen beantwortet werden müssen. Nur eine möglichst genaue Aufklärung versetzt den Hilfesuchenden in die Lage, sein informationelles Selbstbestimmungsrecht, wie es vom Bundesverfassungsgericht in dem Volkszählungsurteil formuliert wurde, wahrzunehmen.

Häufig sind Vordrucke für Einwilligungserklärungen, die von der Einhaltung des Bankgeheimnisses, der ärztlichen Schweigepflicht oder des Sozialgeheimnisses entbinden, zu pauschal und inhaltlich und zeitlich zu unbestimmt. Sozialhilfeträger fordern solche Einwiligungserklärungen nicht selten bei jeder Antragstellung – gewissermaßen als Blankovollmacht – und prüfen nicht, ob dafür im konkreten Falle ein Bedürfnis besteht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn solche Einwilligungserklärungen mit dem Antragsvordruck verbunden sind.

§ 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I fordert, daß auf die Besonderheit des Einzelfalls abgestellt wird, der Sachbearbeiter also überlegt, ob und in welchem Umfange die Einholung einer Einwillungserklärung erforderlich ist, und deren Inhalt darauf abstellt.

Der Klarstellung bedarf in diesem Zusammenhang auch, daß eine allgemeine Information im Merkblatt über die Folgen fehlender Mitwirkung eine schriftliche Einzelbenachrichtigung nach § 66 Abs. 3 SGB I nicht ersetzen kann.

Ein unter der Federführung des Landkreistages Rheinland-Pfalz gebildeter Arbeitskreis „Sozialhilferecht" hat sich in dankenswerter Weise zur Aufgabe gesetzt, Vordrucke für den Sozialhilfebereich zu entwickeln, die den in datenschutzrechtlicher Hinsicht zu stellenden Anforderungen entsprechen und auf die allgemeine Einführung dieser Vordrucke hinzuwirken. Die DSK war an der Überarbeitung der Vordrucke beteiligt; ihre Verbesserungsvorschläge wurden weitgehend realisiert.

In der Diskussion um die datenschutzgerechte Vordruckgestaltung wurde der Forderung der DSK nach Beschränkung auf die für die Fallbearbeitung erforderliche Datenerhebung entgegengehalten, daß der Rechnungshof in einem sehr weitgehenden Umfange den prüfungsfähigen Nachweis von Anspruchsvoraussetzungen durch Fertigung von Ablichtungen von Beweisurkunden – beispielsweise vollständige Sparbücher, Scheidungsurteile usw. – verlange. Dabei sei es unvermeidlich, daß Informationen in die Akten gelangten, die im datenschutzrechtlichen Sinne nicht erforderlich und damit nicht zulässig seien.

Der Rechnungshof hat hierzu wie folgt Stellung genommen: „Die Forderung der Datenschutzkommission auf Beschränkung des Akteninhaltes unter Berücksichtigung des Erforderlichkeitsprinzips wird vom Rechnungshof grundsätzlich unterstützt. Für die Rechnungsprüfung müssen lediglich prüfungsfähige Nachweise für diejenigen Daten vorhanden sein, welche die Notwendigkeit und den Umfang der bewilligten Leistungen begründen. Daher sind z. B. Ablichtungen aus Scheidungsurteilen, Sparbüchern usw. auf diejenigen Textstellen zu beschränken, die für die Entscheidung des Sozialleistungsträgers entscheidungserheblich sind. Bei dieser Handhabung läßt es sich durchaus vermeiden, daß Informationen in die Akten gelangen, die im datenschutzrechtlichen Sinne nicht erforderlich sind."

10.4 Verwaltungsvorschrift über die Ausstellung von Jugendgruppenleiterausweisen

Von den Jugendämtern werden nach den Bestimmungen einer Verwaltungsvorschrift vom 16. September 1980 (MinBl. S. 679) Jugendgruppenleiterausweise ausgestellt. Der Zweck dieser Ausweise ist in Nr. 1 der Verwaltungsvorschrift wie folgt beschrieben: „Der Jugendgruppenleiterausweis ermöglicht in Verbindung mit dem Antragsformular der Deutschen Bundesbahn die Gewährung von Fahrpreisermäßigungen für Gruppenreisen im Rahmen der außerschulischen Jugendbildung (Jugendpflege)."

Nach Nr. 3.3 der Verwaltungsvorschrift prüft das Jugendamt den Antrag, trifft erforderlichenfalls weitere Feststellungen (z. B. Führungszeugnis nach § 29 des Bundeszentralregisters, amtsärztliches Gesundheitszeugnis) und entscheidet über den Antrag.

Da die DSK Zweifel hatte, ob für den angegebenen Zweck eine so intensive Prüfung unter Beiziehung eines Führungszeugnisses und eines amtsärztlichen Gesundheitszeugnisses als verhältnismäßig anzusehen ist, bat sie das Ministerium für Soziales und Familie um eine Stellungnahme. Dieser war zu entnehmen, daß der eigentliche Zweck der Verwaltungsvorschrift – Gewährung von Fahrpreisermäßigungen für Gruppenreise – aufgrund einer Änderung der Tarifbestimmungen der Deutschen Bundesbahn schon im Jahre 1981 entfallen ist. Von einer Aufhebung oder Änderung der Verwaltungsvorschrift wurde indessen abgesehen, weil der Gruppenleiterausweis als amtliches Dokument eine Bedeutung erlangt hatte, die über den eigentlichen Zweck weit hinausreichte: Er diente als Ausweispapier zur Erlangung von Ermäßigungen beim Besuch von Jugendgruppen in Schwimmbädern, Theatern, Museen und anderen öffentlichen Einrichtungen sowie als Beleg für das amtliche Vertrauen in die Eignung des Ausweisinhabers als Jugendgruppenleiter.
Diese Nebenzwecke rechtfertigten es nach Auffassung des Ministeriums, außerordentlich empfindliche Datenübermittlungen in Gang zu setzen. Der Nachteil des Führungszeugnisses, nur bestimmte, besonders schwerwiegende Eintragungen im Bundeszentralregister nachzuweisen, wurde in einem der DSK bekanntgewordenen Fall dadurch aufgehoben, daß eine örtliche Polizeidienststelle Auskünfte aus den Kriminalakten erteilte. Außerdem wurde die Staatsanwaltschaft um Einsicht in die Ermittlungsakten gebeten.

Dem Ministerium kann in der Argumentation, daß die Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlung deshalb zu bejahen sei, weil sie neben den in der Verwaltungsvorschrift genannten Zwecken mehreren nichtgenannten Zwecken diene, nicht gefolgt werden. Das Ministerium selbst hält diese Argumentation wohl kaum für stichhaltig, denn in der Stellungnahme wird weiter darauf hingewiesen, daß die Verwaltungsvorschrift aufgrund der Bereinigungsanordnung der Landesregierung vom 20. November 1979 mit Ablauf des Jahres 1985 außer Kraft treten werde und eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer nicht beabsichtigt sei.

Die DSK erwartet, daß der endgültige Wegfall der Verwaltungsvorschrift zur Abschaffung des Gruppenleiterausweises führt und Datenübermittlungen zu diesem Zweck künftig unterbleiben.

10.5 Suchblatt des Deutschen Instituts für Vormundschaftswesen

Eine Verbandsgemeinde erbat die Stellungnahme der DSK zu einer Dienstleistung besonderer Art, die das Deutsche Institut für Vormundschaftswesen seit längerer Zeit für Sozialleistungsträger, freie Wohlfahrtsverbände, das Deutsche Rote Kreuz und andere Einrichtungen erbrachte: In einer Beilage zu der Fachzeitschrift „Der Amtsvormund" wurden Namen, Geburtsdatum und Geburtsort von Personen veröffentlicht, deren aktuelle Anschrift nicht bekannt war und auch unter Inanspruchnahme der üblichen Informationsmöglichkeiten nicht in Erfahrung gebracht werden konnte. Die Bezieher der Zeitschrift wurden ersucht, die Beilage an das örtliche Einwohnermeldeamt weiterzugeben mit der Bitte, einen Abgleich mit dem Melderegister vorzunehmen und die Anschriften dabei ermittelnder Personen an die ebenfalls in dem Suchblatt benannten öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen zu melden.

Verschiedene zur Stellungnahme aufgeforderte Jugendämter im Lande Rheinland-Pfalz, die an dem Suchverfahren beteiligt waren, vertraten die Auffassung, daß die Tätigkeit des Jugendamtes auf dem Gebiet der Amtspflegschaft/Amtsvormundschaft nicht als Sozialleistungsgewährung bezeichnet werden könne und auf die in Wahrnehmung dieser Aufgaben an das Institut übermittelten Daten nicht die Offenbarungsbestimmungen des Sozialgesetzbuches anwendbar seien.

Die DSK beurteilt diese Rechtsfrage in Übereinstimmung mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt anders. Sie geht davon aus, daß die Tätigkeit des Jugendamtes als Amtsvormund/Amtspfleger nach den §§ 37 ff. des Jugendwohlfahrtsgesetzes i. V. m. Art. II § 1 Nr. 16 SGB I eine gesetzliche Aufgabe des Jugendamtes nach dem Sozialgesetzbuch darstellt.

Keine vollständige Übereinstimmung war zu erzielen in der Frage der Offenbarungsbefugnis nach den Bestimmungen der §§ 67 ff SGB X. Zwar war dem Ministerium zu folgen in der Auffassung, daß es die Aufgabe des Jugendamtes sei, durch geeignete Maßnahmen den Wohnsitz oder Aufenthaltsort desjenigen zu ermitteln, der als Vater oder Unterhaltsschuldner in Frage komme. Das Ministerium räumte auch ein, daß die Veröffentlichung im Suchblatt nur als eine subsidiäre Maßnahme in Betracht komme, wenn alle anderen Möglichkeiten, wie z. B. direkte Anfragen an die Einwohnermeldeämter, ergebnislos ausgeschöpft wurden. Im Grundsatz hielt die oberste Aufsichtsbehörde aber die einer Veröffentlichung in dem Suchblatt vorausgehende Übermittlung personenbezogener Sozialdaten durch die Jugendämter an den Verlag nach § 69 SGB X für zulässig.

Die DSK wies darauf hin, daß die Aufnahme in das Suchblatt kaum zu einem Sucherfolg führen kann, wenn direkte Anfragen an das Einwohnermeldeamt ergebnislos geblieben sind. Das Suchblatt soll nach seiner Zweckbestimmung der Recherche durch die Meldeämter dienen. Voraussetzung für den Sucherfolg ist demnach, daß der Gesuchte seiner Meldepflicht nachgekommen ist. Hat er dieser gesetzlichen Pflicht genügt, so erfährt die früher zuständige Meldebehörde entweder im Rückmeldeverfahren (§ 17 MRRG und § 20 MG Rheinland-Pfalz) oder durch Abmeldung die neue Anschrift. Selbst bei mehrmaligem Wohnungswechsel über die Landesgrenzen hinweg, läßt sich also – vorausgesetzt die Meldepflichten wurden erfüllt – die aktuelle Anschrift durch Rückfragen bei den Meldebehörden, denen jeweils außer der früheren Wohnung in ihrem Zuständigkeitsbereich

auch die neue Wohnung oder der weitere Verbleib bekannt ist, in Erfahrung bringen. Um einen Wohnungswechsel ohne Anmeldung zu erschweren, enthalten die Meldegesetze Vorschriften über die Mitwirkungspflicht des Wohnungsgebers.

Sofern eine von einem Sozialleistungsträger gesuchte Person im Lande Rheinland-Pfalz eine neue Wohnung genommen hat, ist die Recherche durch die Einwohnermeldeämter im übrigen dadurch erleichtert, daß sie die aktuelle Anschrift fast aller rheinland-pfälzischen Einwohner im On-line-Zugriff haben.

Die DSK ging also davon aus, daß die Ausschreibung in Suchblättern in solchen Fällen entbehrlich ist, in denen der Gesuchte seiner Meldepflicht nachgekommen ist, denn in diesen Fällen führen auch direkte Anfragen bei Meldebehörden zum Erfolg. Ist es dem Gesuchten indessen gelungen, eine Wohnung unter Umgehung der Meldepflicht zu nehmen, kann die Auswertung von Suchblättern durch die Meldebehörden zu keinem Ergebnis führen.

Mit den geringen Erfolgsaussichten einer Ausschreibung im Suchblatt ist wohl das Ergebnis einer Umfrage der DSK bei 21 rheinland-pfälzischen Meldeämtern zu erklären. Nur drei Meldebehörden waren das Suchblatt und seine Funktion überhaupt bekannt; von einem Sucherfolg wußte keines dieser Meldeämter zu berichten. Von dem LfD des Saarlandes wurde mitgeteilt, daß das Suchblatt von den dortigen Jugendämtern wegen Erfolglosigkeit nicht zu Ausschreibungen in Anspruch genommen und lediglich von den Sachbearbeitern zu den Akten gelegt würde.

Abgesehen von diesen praktischen Mängeln des Suchverfahrens sah die DSK aber auch in den Vorschriften der §§ 69 und 74 SGB X keine Rechtsgrundlage für die Offenbarung. Sie vertrat die Auffassung, daß die Maßnahme nicht erforderlich ist und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem Verfassungsrang zukommt, widerspricht. Die im Belieben einer Behörde oder sonstigen Stelle stehende, an keinerlei besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen oder Prüfungsverfahren gebundene öffentliche Bekanntmachung von Personen, die zum Zwecke der Feststellung der Vaterschaft oder zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen gesucht werden, kann kein angemessenes Mittel zur Erreichung des mit der Herausgabe des Suchblattes verfolgten Zweckes darstellen. Dabei war auch zu berücksichtigen, daß die Ursache der Ausschreibung der gesuchten Personen in keinem rechtsförmlichen Verfahren festgestellt wurde.

Die Herausgabe des Suchblattes durch das Deutsche Institut für Vormundschaftswesen wurde mit Ablauf des Jahres 1984 eingestellt.

10.6 Warnmeldungen vor Unterstützungsschwindlern

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen gab als zentrale Koordinierungsstelle in Rundschreiben an die Spitzenorganisationen aller Sozialhilfeträger Meldungen aus verschiedenen Bundesländern – so auch Rheinland-Pfalz – über sogenannte Unterstützungsschwindler weiter. Diese Rundschreiben enthielten Namen, Vornamen, Anschrift sowie den Grund der Warnung: z. B. Unterstützungsschwindler, gesucht wegen Tbc etc.

In einer von der DSK angeforderten Stellungnahme teilte das Ministerium für Soziales und Familie mit, daß auf eine entsprechende Initiative des Landesamtes für Jugend und Soziales Rheinland-Pfalz die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe bereits im Oktober 1978 ihren Mitgliedern empfohlen habe, zukünftig auf Warnungen vor sogenannten Unterstützungs- oder Krankenhausschwindlern zu verzichten. Nachdem trotz dieser Empfehlung noch Warnmeldungen überörtlicher Träger der Sozialhilfe eingingen, wurde die Empfehlung erneuert. Im übrigen, so teilte das Ministerium weiter mit, stand nach früheren Erfahrungen der durch entsprechende Maßnahmen verursachte Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zum Erfolg.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen hat zwischenzeitlich den Warndienst eingestellt.

11 Landwirtschaft, Weinbau und Forsten

In diesem Bereich sind der DSK zwei automatisierte Verfahren bekannt, die kurz erwähnt werden sollen:

11.1 Automationsunterstützte Qualitätsweinkontrolle

Die Prüfstelle für Wein der Landwirtschaftskammer betreibt ein automatisiertes Verfahren, mit dem die Anträge auf Qualitätsweinprüfung bearbeitet und überprüft werden und mit der die Zuteilung der allgemeinen Prüfnummern erfolgt. Außerdem werden Erntemeldungen nach der Herbstordnung des Landes damit automatisiert gespeichert. Alle weinabfüllenden Betriebe werden mit diesem System erfaßt. Dabei werden die Betriebsnummer, die beantragte Bezeichnung eines jeden vorgestellten Weines, die analytischen Werte, die abgefüllte Litermenge, das Abfülldatum, das ursprüngliche Mostgewicht, Angaben zur Erntemeldung und Verschnittanteile gespeichert. Im Zusammenhang mit der automatisierten Erntemeldungserfassung werden die Qualitätsstufe, der Jahrgang, das ursprüngliche Mostgewicht, die geographische Herkunft, die Rebsorte, Flaschengröße und Erntemenge gespeichert.

Terminals zur Erfassung dieser entsprechenden Daten befinden sich bei den Stationen der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz in Koblenz, Bernkastel, Trier, Bad Kreuznach, Alzey und Neustadt/Weinstraße. Die Datenverarbeitung wird beim Landesrechenzentrum in Mainz durchgeführt. Durch dieses System ist eine effektive Aufgabenerfüllung gewährleistet. Aufgrund der Beschränkung der Zugriffsberechtigung durch die einzelnen Stationen auf die jeweils von dort erteilten Prüfnummern sowie die dort erfaßten Erntemeldungen ist eine zentrale Zugriffsmöglichkeit nicht gegeben.

Beschwerden aus diesem Bereich hatte die DSK bislang nicht zu verzeichnen. Eine örtliche Überprüfung der Station Bad Kreuznach der Landwirtschaftskammer hat zu keinen Beanstandungen geführt.

11.2 Gesamterntemeldung und EG-Erntemeldung der Winzer

Aufgrund der zur Zeit geltenden Rechtslage haben die Winzer insgesamt ca. acht verschiedene Meldepflichten zu erfüllen, die jeweils durch Aufzeichnungen zu bestimmten Terminen oder innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen sind. Zum 15. Dezember sind allein drei verschiedene Meldungen zu erstatten: die Gesamterntemeldung nach § 4 Abs. 2 Weingesetz und § 9 a Herbstordnung, die EG-Erntemeldung nach Artikel 1 und 5 EG-VO Nr. 2102/84 sowie die Erzeugungsmeldung EG nach Artikel 2 und 5 dieser EG-VO. Es lag nahe, diese Meldungen möglichst zusammenzulegen, mindestens einheitliche Formulare zu benutzen, um die Inanspruchnahme der Winzer möglichst gering zu halten. Dies schien zunächst an der zitierten EG-VO zu scheitern, denn diese enthält eine eindeutige Zweckbestimmung der erhobenen Daten. Die Angaben auf den EG-Meldungen dürfen nur zu statistischen Zwecken sowie für die Durchführung zweier ausdrücklich genannter EG-Verordnungen verwendet werden (Artikel 10 EG-VO 2102/84). Um die doppelte Meldung der gleichen Daten zu vermeiden, hat die DSK sich mit einem anderen Verfahren einverstanden erklärt: Danach können die nach der rheinland-pfälzischen Herbstordung zu erstattenden Erntemeldungen auf Formblättern abgegeben werden, deren Durchschriften gleichzeitig der EG-Erntemeldung dienen. Das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten hat eine entsprechende Änderung der Herbstordnung zwischenzeitlich erlassen, die auf Anregung der DSK auch eine abschließende Aufzählung der Daten enthält, die vom Winzer anzugeben sind. Gegen das nunmehr durchgeführte Verfahren bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

11.3 Datenübermittlungen im Genehmigungsverfahren nach dem Grundstücksverkehrsgesetz

Aufgrund der Eingabe eines Maklers hat die DSK sich mit dem Genehmigungsverfahren nach § 19 Grundstücksverkehrsgesetz befaßt. Der Petent hatte gerügt, daß die örtlichen Bauernschaften Kenntnis von Kaufverträgen erhalten hätten, die er vermittelt habe.

Nach dem Grundstücksverkehrsgesetz bedürfen die rechtsgeschäftliche Veräußerung und der schuldrechtliche Vertrag bezüglich land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke der Genehmigung. Gemäß § 19 Grundstücksverkehrsgesetz hat die Genehmigungsbehörde vor der Entscheidung die land- und forstwirtschaftliche Berufsvertretung zu hören. Dies ist in Rheinland-Pfalz die Landwirtschaftskammer. Die Genehmigung kann versagt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, daß die Veräußerung zu einer ungesunden Verteilung des Grund und Bodens führen würde. Entsprechend sah die beteiligte Landwirtschaftskammer ihre Aufgabe auch darin, herauszufinden, ob ein Haupterwerbslandwirt ernsthafte Kaufabsichten hat, wenn an dem vorgelegten zur Genehmigung anstehenden Vertrag ein Nichtlandwirt oder ein Nebenerwerbslandwirt als Erwerber beteiligt ist. Teilweise wurden bislang die örtlichen Bauernschaften einbezogen, und zwar sowohl durch die Landwirtschaftskammer bzw. ihre Kreisstellen wie durch die Land- und Stadtkreise, die als Gehemigungsbehörde fungieren: die Befragung der örtlichen Bauernvereinsvorsitzenden sollte dazu dienen, herauszufinden, ob diesen ein Haupterwerbslandwirt als Kaufinteressent bekannt ist.

Der Umfang der Informationen, die in diesen Fällen weitergegeben wurden, ist unterschiedlich. Eine einheitliche Regelung bestand bislang nicht.

Auf Anregung der DSK erwägt das zuständige Ministerium, eine landeseinheitliche Regelung zu schaffen, die sich mit folgendem Inhalt abzeichnet:
Der Grundstücksverkehrsbeauftragte der Landwirtschaftskammer soll weiterhin den vollen Vertragsinhalt zur Kenntnis erhalten, da er nur mit diesen Kenntnissen eine sachgerechte Stellungnahme abgeben könne. Er soll aber keine Übermittlungen an Dritte vornehmen dürfen.
Um erwerbsinteressierte Landwirte als Kaufkonkurrenten für Nichtlandwirte oder Nebenerwerbslandwirte ermitteln zu können, wird erwogen, das Grundstücksverkehrsgeschäft in den Verbandsgemeindeblättern oder durch Aushang öffentlich in der betroffenen Gemeinde bekanntzumachen. Bei dieser allgemeinen Bekanntmachung wären lediglich grundstücksbezogene Daten wie Gemarkung, Lage, Nutzungsart und Größe des Grundstücks anzugeben. Bei Nachweis eines berechtigten Erwerbsinteresses wären anschließend von der unteren Landwirtschaftsbehörde weitere Daten wie Name des Verkäufers und Käufers sowie der Kaufpreis des Grundstücks anzugeben, da diese Daten für die Entscheidung der Land- und Forstwirte über ihr weiteres Erwerbsinteresse notwendig sind.
Eine Weitergabe von Daten an andere Stellen oder Personen ist auch nach Auffassung des Ministeriums nicht erforderlich.
Mit diesem Verfahren wäre jedenfalls eine erhebliche Verbesserung des bestehenden ungeregelten Zustandes verbunden.

12 Steuern und Finanzen

12.1 Stand der Automationsunterstützung bei den Finanzämtern

Die automatisierte Datenverarbeitung für Aufgaben der Finanzverwaltung erfolgt durch die zentrale Datenverarbeitung der Finanzverwaltung (ZDFin), eine selbständige Gruppe der Besitz- und Verkehrssteuerabteilung der Oberfinanzdirektion Koblenz. Die Steuerbescheide werden mit Hilfe des automatisierten Verfahrens in der Form erstellt, daß die einzelnen Finanzämter die Steuererklärungen bearbeiten und anschließend einen sogenannten „Eingabewertbogen" ausfüllen, der Grundlage der automatisierten Speicherung bei der ZDFin ist. Dort werden die gespeicherten Daten automatisiert ausgewertet, so daß als Ergebnis ein Steuerbescheid ausgedruckt werden kann. Dieser wird von den einzelnen Finanzämtern an die Betroffenen versandt. Die entsprechenden Vorgänge laufen im Wege der Stapelverarbeitung ab, ein Dialogverfahren im Bereich der Steuerfestsetzung ist zur Zeit noch nicht möglich, aber mittel- bis langfristig geplant.

Dennoch gibt es im Bereich der Finanzverwaltung Bildschirm-Terminals, die im Wege des On-line-Anschlusses mit der ZDFin verbunden sind. Auf diesem Wege sind jedoch nur Abrechnungsdaten des „Steuerkontos" der Steuerpflichtigen abzurufen. Auf dem Bildschirm können also durch die jeweiligen Finanzämter die festgesetzten Steuerbeträge sowie die darauf geleisteten Zahlungen für die zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehörenden Steuerpflichtigen abgelesen werden.

Es stellen sich auch in diesem Bereich sicherlich Probleme der Datensicherung. So war es bislang möglich, die entsprechenden Terminals bei den einzelnen Finanzämtern ohne interne Zugriffskontrolle zu nutzen. Dies ist aufgrund einer zwischenzeitlich konzipierten Programmänderung verbessert worden, so daß künftig die entsprechenden Sachbearbeiter nur mit einer speziellen Zugriffsberechtigung Abfragen in diesem Bereich durchführen können.

Obwohl die Landesfinanzbehörden gemäß § 10 Abs. 2 LDatG nur verkürzte Meldungen der automatisierten Datenverarbeitung im Anwendungsbereich der Abgabenordnung zu machen brauchen, die sich auf eine Übersicht über Art und Verwendungszweck der gespeicherten personenbezogenen Daten beschränken, wird die DSK auch diesen Bereich weiterhin kritisch beobachten. Die hier verarbeiteten steuerlichen Daten der Betroffenen und das Steuergeheimnis erfordern eine besonders sorgfältige Anwendung datenschutzrechtlicher Grundsätze.

12.2 Novellierung der Abgabenordnung

Aufgrund des Volkszählungsurteils sind auch im Geltungsbereich der Abgabenordnung Rechtspositionen, die bereits seit längerem von den Datenschutzbeauftragten vertreten wurden, mit einer erhöhten Verbindlichkeit versehen worden. Dementsprechend hat die Bundesregierung einen Entwurf zur Novellierung der Abgabenordnung vorgelegt, der in einigen Punkten den von Seiten der Datenschützer geäußerten Wünschen entspricht. So soll darin das Kontrollmitteilungsverfahren der Finanzverwaltung auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Dies soll in der Form geschehen, daß in § 93 Abs. 7 Abgabenordnung eine Rechtsgrundlage für den Erlaß einer Rechtsverordnung geschaffen wird, die ihrerseits die Übersendung von Kontrollmitteilungen detailliert regeln soll. Aus datenschutzrechtlicher Sicht wäre es wünschenswert, daß zumindest in der vorgesehenen Verordnung die Unterrichtung der von Kontrollmitteilungen betroffenen Dritten durch die übersendenden Stellen vorgeschrieben wird.

Außerdem soll die Regelung des Steuergeheimnisses den besonderen Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung angepaßt werden. So soll klargestellt werden, daß bereits der unbefugte Abruf der in einem automatisierten Verfahren gespeicherten Daten ein Verstoß gegen das Steuergeheimnis darstellt. Die zuständigen obersten Finanzbehörden sollen durch allgemeine Verwaltungsvorschriften nähere Regelungen über die Art der Daten treffen, deren Abruf in automatisierten Verfahren zulässig ist, sowie über den Kreis der Amtsträger, die zum Abruf solcher Daten berechtigt sind, und über die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen.

Diese Regelungen sind nach Auffassung der DSK zu begrüßen. Bedenken hat sie jedoch gegen die vorgesehene Änderung des § 93 Abs. 1 AO: Danach soll die Erstbefragungspflicht der Finanzbehörde, die zunächst den Betroffenen befragen soll, für verschiedene Fälle außer Kraft gesetzt werden. In Übereinstimmung mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz hat die DSK gegenüber dem rheinland-pfälzischen Ministerium der Finanzen angeregt, diese vorgesehene Änderung zu beschränken.

Bedauerlich ist, daß die datenschutzrechtlichen Konkretisierungen der Abgabenordnung noch nicht vom Gesetzgeber verabschiedet worden sind. Diese Änderungen waren ursprünglich Bestandteil des Steuerbereinigungsgesetzes 1985, sie wurden dann aber zurückgestellt und sollen im nächsten Jahr ausführlich neu beraten werden.

12.3 Datenübermittlungen durch Finanzämter im Zusammenhang mit Fremdenverkehrsbeiträgen

Die Gemeinden können aufgrund des Kommunalabgabengesetzes und besonders erlassener Satzungen Fremdenverkehrsbeiträge erheben. Der Fremdenverkehrsbeitrag A soll auf den Vorteilen beruhen, die Gewerbetreibende aus dem Fremdenverkehr erzielen. Zur Berechnung dieser Vorteile wird im allgemeinen der Gesamtjahresumsatz der Beitragspflichtigen herangezogen. In verschiedenen Eingaben wurde von betroffenen Gewerbetreibenden gerügt, daß die örtlichen Finanzämter die Gesamtumsatzzahlen aus den jeweiligen Umsatzsteuererklärungen an die Gemeinden weitergegeben haben.

Grundsätzlich ist eine derartige Verfahrensweise gemäß § 31 AO möglich: danach sind die Finanzbehörden berechtigt, Besteuerungsgrundlagen an andere Körperschaften des öffentlichen Rechts mitzuteilen, die zur Festsetzung solcher Abgaben dienen, die an diese Besteuerungsgrundlagen anknüpfen.

Die DSK hat dennoch Bedenken gegen die voraussetzungslose Weitergabe der entsprechenden Jahresumsatzzahlen geäußert. Diese gründen sich darauf, daß auch die Gemeinden als fremdenverkehrsbeitragserhebende Stellen § 93 AO anzuwenden haben. Danach gilt der Grundsatz der „Erstbefragungspflicht": Erst wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziele führt oder keinen Erfolg verspricht, sollen andere Stellen zur Auskunft angehalten werden. Das Innenministerium hat dieser Auffassung zugestimmt und die Gemeinden angewiesen, bei der Erhebung von Fremdenverkehrsbeiträgen zunächst die betroffenen Bürger zu einer Erklärung über die für die Beitragserhebung maßgeblichen Tatbestände aufzufordern. Erst wenn dies keinen Erfolg haben sollte, sollen Daten von den Finanzbehörden angefordert werden.

12.4 Erforderlicher Inhalt ärztlicher Atteste, die bei den Finanzbehörden vorzulegen sind

Zur Erlangung einer Reihe steuerlicher Vorteile sind bei den Finanzbehörden ärztliche Atteste vorzulegen. So werden etwa an die Erforderlichkeit einer Kur, an die Schwerbehinderung und an Behandlungskosten für schwere Krankheiten steuerliche Folgen geknüpft, die für den Betroffenen günstig sind.

Aufgrund einer Eingabe hat die DSK überprüft, in welchem Umfang die Finanzämter über die gesundheitliche Situation des Steuerpflichtigen zu informieren sind, bevor sie das Vorliegen des steuerrechtlich relevanten Tatbestandes bejahen können. Nach Auffassung der DSK ist es ausreichend, daß ärztlich (ggf. amtsärztlich) der steuerrechtlich relevante Tatbestand im Ergebnis bescheinigt wird (etwa Grad der Schwerbehinderung, Kurbedürftigkeit, Krankheitskosten aufgrund einer schweren Krankheit ohne genauere Diagnose). Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben jedoch einen einheitlichen Beschluß gefaßt, wonach ein genereller Verzicht auf Diagnosen in ärztlichen Attesten, die im Besteuerungsverfahren Verwendung finden, nicht in Betracht kommen kann. Eine nähere Begründung dieser Auffassung wurde nicht mitgeteilt.

Diese Stellungnahme ist deshalb unbefriedigend, weil der Sinn der Mitteilung von genaueren medizinischen Daten an die Finanzbehörden ungeklärt ist. Es erscheint höchst unwahrscheinlich, daß Finanzbeamte als medizinische Laien auch nur eine Plausibilitätsprüfung über die Richtigkeit oder Unrichtigkeit ärztlicher Bescheinigungen anstellen können.

Die DSK wird dieses Problem der Konferenz der Datenschutzbeauftragten unterbreiten und auf eine Änderung der Haltung der obersten Finanzbehörden hinwirken.

12.5 Datensicherung bei der Versendung von Steuerbescheiden

Aufgrund einer Eingabe hat die DSK erfahren, daß jedenfalls im vorliegenden Fall ein Einkommensteuerbescheid so kuvertiert wurde, daß im Sichtfenster des Briefumschlages die festgesetzte Einkommensteuer sichtbar wurde. Der Petent fühlte sich dadurch besonders beeinträchtigt, weil er mit seinem Hauswirt einen gemeinsamen Briefkasten hat, so daß – neben den Postbediensteten – auch dieser Gelegenheit hatte, dieses vom Steuergeheimnis geschützte Datum zur Kenntnis zu nehmen.

Die DSK hat darauf hingewirkt, daß durch organisatorische Vorkehrungen derartige Fehler nicht mehr auftreten können.

12.6 Amtshilfe für Bußgeldbehörden durch Finanzämter

In einer Eingabe wurde deutlich, daß in der Praxis das Steuergeheimnis nicht immer ausreichend beachtet wird. Der Petent war mehrere Bußgelder wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten schuldig geblieben. Die Bußgeldbehörde bat nun das Finanzamt um Vollstreckungshilfe. Dieses nahm keine weiteren Vollstreckungshandlungen vor, sondern teilte der Bußgeldbehörde die Kontonummer des Petenten mit, so daß die Bußgeldbehörde ihrerseits das Konto pfänden konnte.
Die DSK hat dieses Verfahren als mit den Vorschriften über das Steuergeheimnis unvereinbar gerügt. Sie geht davon aus, die die Finanzämter künftig ähnliche Datenweitergaben unterlassen.

13 Neue Medien

13.1 Der Versuch mit Breitbandkabel in der Region Ludwigshafen/Vorderpfalz

a) In Abweichung von der ursprünglichen Konzeption wird der Versuch bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt so durchgeführt, daß Rückdaten, also personenbezogene Teilnehmerdaten (wie Verbindungs- und Abrechnungsdaten), nicht anfallen. Der Versuch besteht jetzt im wesentlichen in der Verteilung von zusätzlichen Rundfunk- und Fernsehsendungen.

Die DSK hat deshalb bei der letzten Novellierung des Versuchsgesetzes (Gesetz vom 20. Dezember 1984, GVBl. S. 241) davon abgesehen, dem Landtag die Aufnahme detaillierter Datenschutzbestimmungen zu empfehlen, wie sie in den Versuchsgesetzen anderer Länder enthalten sind. Auf Anregung der DSK wurde jedoch eine Verordnungsermächtigung für die Landesregierung in das Gesetz aufgenommen. Danach ist die Landesregierung nunmehr gehalten, noch vor der Erprobung von Diensten, bei deren Betrieb personenbezogene Daten anfallen (sogenannte Rückkanaldienste), die zur Gewährleistung eines ausreichenden Datenschutzes erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen (§ 3 Abs. 2 Breitbandkabelgesetz – BBKabG). Damit wird zum einen verhindert, daß – wie das in anderen Bereichen nicht selten geschieht – die erforderlichen datenschutzrechtlichen Vorschriften hinter der technischen Entwicklung zurückbleiben. Außerdem wird durch die ausdrückliche Nennung „erforderlichen Vorschriften" des Datenschutzes sichergestellt, daß die hierfür maßgebenden Grundsätze des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz vom 15. Dezember 1983 zu berücksichtigen sind.

b) Die im Breitbandkabelgesetz vorgesehene sogenannte Nulluntersuchung (§ 4 Abs. 6 Satz 3 BBKabG) wurde vom Institut für Demoskopie Allensbach durchgeführt, das von der Wissenschaftlichen Begleitkommission auch mit den weiteren Untersuchungen beauftragt ist. Die inzwischen abgeschlossene Nullerhebung erstreckte sich im Versuchsgebiet sowohl auf Teilnehmer als auch auf Nichtteilnehmer am Kabelpilotprojekt. Die zweite „Runde" der Panel-Untersuchung begann im Herbst vergangenen Jahres.

Auf die Durchführung des Versuchs mit Breitbandkabel im einzelnen finden im Grundsatz die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Breitbandkabelgesetzes und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung, ansonsten die Regeln des Landesdatenschutzgesetzes Anwendung. Eine unmittelbare rechtliche Bindung wird insoweit jedoch nur für öffentliche Stellen des Landes, wie die Anstalt für Kabelkommunikation, die Wissenschaftliche Begleitkommission und gegebenenfalls weitere öffentliche Stellen als Anbieter erzeugt. Für private Einrichtungen, wie das Institut für Demoskopie Allensbach, gelten in datenschutzrechtlicher Hinsicht zunächst die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes für den nichtöffentlichen Bereich. Soweit derartige Institutionen – z. B. bei Befragungen – im Rahmen des Versuchs mit Breitbandkabel tätig werden, sind die in den einschlägigen Rechtsvorschriften des Landes enthaltenen datenschutzrechtlichen Regelungen mit den die Erhebungen durchführenden privaten Instituten zu vereinbaren, soweit sie über die Anforderungen aus dem Bundesdatenschutzgesetz hinausgehen. Darüber hinaus ist die DSK der Auffassung, daß bei Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes die in den bereichsspezifischen Regelungen zum Ausdruck kommenden datenschutzrechtlichen Vorstellungen des Landesgesetzgebers zumindest auslegungsweise Berücksichtigung finden müssen.

Für das Verhältnis zwischen Wissenschaftlicher Begleitkommission und dem Institut für Demoskopie Allensbach ist in datenschutzrechtlicher Hinsicht davon auszugehen, daß ein Auftragsverhältnis im Sinne des § 4 Abs. 1 LDatG nicht angenommen werden kann. Der Auftrag an das Institut umfaßt nämlich nicht nur die reine Datenverarbeitung. Das Institut stellt nicht nur seine technische Kapazität zur Verfügung, sondern bringt darüber hinaus sein gesamtes Know-how im Bereich der Meinungsforschung ein. Die wissenschaftliche Durchführung sowie die forschungstechnische Verantwortung liegen beim Institut. Über die Fragestellungen an die Teilnehmer am Versuch sowie über die Auswertung der Antworten findet lediglich eine gegenseitige Abstimmung im Sinne und in der Form einer wissenschaftlichen Erörterung statt.

Aufgrund der geschilderten Rechtslage beschränkt sich die eigentliche Kontrollkompetenz der DSK auf die im Rahmen des Versuchs mit Breitbandkabel tätigen öffentlichen Stellen des Landes, also insbesondere auf die Anstalt für Kabelkommunikation und die Wissenschaftliche Begleitkommission. Die unmittelbare datenschutzrechtliche Kontrolle für das Institut für Demoskopie Allensbach liegt bei der nach dem Landesrecht von Baden-Württemberg zuständigen Aufsichtsbehörde nach dem Bundesdatenschutzgesetz.

Gleichwohl hat sich die DSK im Sinne des allgemeinen Auftrags des Landesgesetzgebers zum Schutze personenbezogener Daten bei der Durchführung des Versuchs erfolgreich bemüht, durch begleitende Beratung und Verhandlungen im Einvernehmen mit dem Institut einen wirksamen Datenschutz für die Betroffenen sicherzustellen.

Dabei war zunächst die Frage zu klären, ob die Einwilligung der Betroffenen mit der Befragung der Schriftform bedarf. Die Frage beantwortet sich nach Auffassung der DSK aus einer grundsätzlichen Güterabwägung zwischen den gesetzlich vorgeschriebenen Untersuchungszielen auf der einen und den Erfordernissen aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf der anderen Seite. Die Praxis des Datenschutzes geht überall da, wo eine Einwilligung zur Erhebung von personen-

bezogenen Daten gefordert wird, vom Grundsatz der „informierten Einwilligung" aus. Das bedeutet, daß der Betroffene über alle wesentlichen Punkte des Inhalts der Befragung, einschl. des damit verfolgten Zwecks, im wesentlichen informiert werden muß. Weiterhin ist von der Tatsache auszugehen, daß das Gesetz nicht nur die wissenschaftliche Untersuchung anordnet, sondern die anzuwendenden Verfahren, nämlich statistische Erhebungen im Versuchsgebiet bei Veranstaltern, Teilnehmern und sonstigen Personen, ausdrücklich regelt (§ 4 Abs. 6 BBKabG). Die mit derartigen Erhebungen und ihrer Auswertung befaßten Wissenschaftler gehen fast einhellig davon aus, daß die Forderung nach einer vorherigen schriftlichen Einverständniserklärung der Befragten eine derartige Untersuchung unmöglich machen würde. Nach allen bisherigen Erfahrungen sei die damit geschaffene Hemmschwelle zu groß. Diejenigen, die sich dann noch zu einer Unterschriftsleistung bereitfänden, könnten in ihrer Gesamtheit nicht mehr als repräsentativer Querschnitt gewertet werden. Diese Auffassung wird allgemein auch von der Aufsichtsbehörde des Landes Baden-Württemberg geteilt (siehe Tätigkeitsbericht des Innenministeriums Baden-Württemberg als Aufsichtsbehörde S. 86).

In Übereinstimmung mit der Wissenschaftlichen Begleitkommission wurde die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Befragung ohne schriftliche Einverständniserklärung im Grundsatz bejaht, nicht zuletzt nachdem eine entsprechende Forderung in den Versuchsgesetzen von Berlin und Nordrhein-Westfalen nicht mehr aufrechterhalten worden ist.

Um die Freiwilligkeit der Teilnahme an den Befragungen zum Versuch mit Breitbandkabel auch ohne schriftliche Einwilligung in einer das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wahrenden Weise sicherzustellen, hat die DSK darauf hingewirkt, daß in einem Merkblatt, das vom Institut für Demoskopie Allensbach den Befragten ausgehändigt wird, an deutlich sichtbarer Stelle der Hinweis auf die Freiwilligkeit der Befragung angebracht wird. Das Merkblatt enthält darüber hinaus eine Beschreibung der beabsichtigten Datenverarbeitung sowie den Namen und die Anschrift des Interviewers und des Instituts.

Die DSK hat weiterhin gefordert, daß nach Abschluß der laufenden Panel-Untersuchung alle personenbezogenen Daten glöscht werden. Da jedoch nicht vollkommen ausgeschlossen werden kann, daß – möglicherweise auf Wunsch der Wissenschaftlichen Begleitkommission – bei Personen, die bestimmte Merkmale erfüllen, zu einem späteren Zeitpunkt Zusatzbefragungen durchgeführt werden, wird auf ausdrücklichen Wunsch der DSK auf dem Merkblatt weiterhin in einer allgemein verständlichen Form auf die Regelung des § 36 LDatG hingewiesen, wonach die personenbezogenen Merkmale mit den anonymisierten Daten dann noch einmal zusammengeführt werden können, wenn die dadurch ermöglichte Nutzung noch für die Erfüllung des Zweckes der Speicherung oder zu wissenschaftlichen Zwecken erforderlich ist. Jede weitere Zusammenführung bleibt unzulässig.

13.2 Fernmeß- und Fernwirkdienste

Die Deutsche Bundespost erprobt zur Zeit auch in Ludwigshafen durch einen Systemversuch ein neues elektronisches Kommunikationssystem, mit dem unabhängig von Entfernungen Vorgänge in Wohnungen beobachtet und gesteuert werden können. Die erforderliche Verbindung kann über Kabelnetze oder drahtlos hergestellt werden. Die Deutsche Bundespost nutzt hierzu ihr vorhandenes Fernsprechnetz.

Im einzelnen ist zwischen sogenannten Fernmeßdiensten und Fernwirkdiensten zu unterscheiden.

Durch Fernmeßdienste wird es u. a. möglich, in den Haushalten ganzer Gebiete durch die jeweiligen Energieversorgungsunternehmen den Strom-, Gas-, Wasser- und Wärmeverbrauch automatisch ablesen zu lassen oder durch elektronisch gesteuerte Alarmanlagen Feuerwehr und Polizei selbsttätig zu benachrichtigen. Durch elektronisch gesteuerte Kontrolle verschiedener täglicher Lebensäußerungen von Wohnungsinhabern, wie z. B. der Benutzung von Herd oder Waschmaschine, können angeschlossene Sozialdienste erfahren, ob etwa gebrechliche Menschen noch in gewohnter Weise ihren Tagesablauf gestalten oder ob sie umgehender Hilfe bedürfen. Auch können die Wohnungsinhaber über Ruftasten bei Bedarf Hilfe herbeirufen.

Den beschriebenen Fernmeßdiensten stehen Fernwirkdienste gegenüber, die ein aktives Wirken in die Wohnung hinein ermöglichen. Anlagen, wie Beleuchtung, Heizung, Klimaanlagen, Waschmaschinen und Videorekorder, können unabhängig von Entfernungen an- und abgeschaltet werden. Dies kann sowohl durch beauftragte wie durch den Wohnungsinhaber selbst von der Arbeitsstätte aus oder von unterwegs geschehen.

Datenschutzrechtlich stellen sich diese Vorgänge als überwiegend automatisierte Form des Erhebens und Verarbeitens von personenbezogenen Daten dar, soweit es durch andere Personen oder Einrichtungen als den Wohnungsinhaber selbst geschieht. Die abgefragten Daten fallen – wie dargestellt – in aller Regel in den Bereich der persönlichen Lebensführung und sind überwiegend als sensibel im Sinne des Datenschutzrechtes insbesondere dann zu werten, wenn sie zusammengeführt werden. Je häufiger die Abrufe erfolgen und je mehr Arten von Daten betroffen sind, um so größer wird die Möglichkeit, daß Lebensgewohnheiten offenbar werden und damit im Mißbrauchsfall ausforschbar sind.

Wenn auch nach gegenwärtigem Erkenntnisstand überwiegend der Abruf von Verbrauchsdaten in Frage kommt, die teilweise auch schon jetzt außerhalb der Wohnung abgelesen werden können, so steht es bei der fortschreitenden technischen Entwicklung doch zu erwarten, daß die jetzt bekannten Meßmethoden noch weitere Bereiche erfassen.

Die besondere Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wird in diesem Bereich insbesondere darin gesehen, daß die Datenabrufe für die Betroffenen unbemerkt erfolgen und von ihnen nach dem gegenwärtigen Stand weder kontrolliert noch korrigiert werden können.

Weil die beschriebenen Systeme von außen her in den Wohnungen Wirkungen auslösen, Messungen vornehmen und Beobachtungen aller Art anstellen, berühren sie nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten und der DSK nicht nur die durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Privatsphäre, sondern auch den Schutzbereich des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Artikel 13 GG.

In Rheinland-Pfalz läuft in Ludwigshafen – ebenso wie in München – ein Systemversuch bei dem zur Zeit nur zwei Anbieter – eine Hilfsorganisation und ein Bewachungsunternehmen – auftreten. Bei dem Systemversuch in Ludwigshafen werden erste Erprobungen unter Zuhilfenahme marktüblicher Technik durchgeführt, mit der ausschließlich zweiwertige Meldungen (z. B. Alarm/kein Alarm) übertragen werden können.

Bei einer Besprechung zwischen Vertretern des Bundespostministeriums und der beteiligten Datenschutzinstitutionen einschließlich der DSK im März dieses Jahres gab die Post eine Reihe von Informationen über die allgemein und speziell in München und Ludwigshafen beabsichtigten Dienstleistungen. Dabei wurde u. a. das rechtliche Problem aufgeworfen, ob ein Anschluß- und Benutzungszwang (beispielsweise im Bereich der Verbrauchsmessung) akzeptiert werden kann. Die beteiligten Datenschutzbeauftragten und die DSK fordern, daß der Nutzer nur auf freiwilliger Grundlage teilnimmt und in angemessener Zeit den Anschluß wieder aufheben kann. Die Post hat das für die Phase der Systemversuche zunächst akzeptiert. Von den Datenschutzbeauftragten und der DSK wird angestrebt, die Nutzer grundsätzlich zu zwingen, ein Rechtsverhältnis mit der DBP zu begründen. Zu diesem Zweck wurden für die Systemversuche Vertragsentwürfe ausgearbeitet. Auf Betreiben des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie der DSK wurde in den Datenschutzbestimmungen dieser Verträge u. a. die Verpflichtung aufgenommen, die Betroffenen nicht nur über den Verwendungszweck der gespeicherten und weiterverarbeiteten Daten, sondern auch über die Wirkungsweise der Dienste zu unterrichten. Außerdem wurde festgelegt, daß das Einverständnis der Betroffenen mit der Speicherung und der Art der Wiederverarbeitung seiner Daten schriftlich zu erfolgen hat.

Die Bundespost beabsichtigt, die Fernmeldeämter in München und Ludwigshafen (Amtsvorsteher), die Anbieter, Nutzer, den Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz und die DSK sowie den Bundesbeauftragten für den Datenschutz in Arbeitskreisen zusammenzufassen, die jeweils die Projekte auf Länderebene begleiten. Die DSK wird sich hierbei aktiv beteiligen. Da bis jetzt keine Beteiligung öffentlich-rechtlicher Anbieter an dem Systemversuch in Ludwigshafen erkennbar ist, ist eine unmittelbare Kontrollzuständigkeit der DSK nicht gegeben. Das System ist aber grundsätzlich – im Rahmen der Anlaßaufsicht nach dem Bundesdatenschutzgesetz – durch die Bezirksregierung Neustadt/Weinstraße prüfungsfähig. Die DSK wird mit dieser Bezirksregierung in einen Austausch hinsichtlich der Erfahrungen in der Praxis eintreten.

Unabhängig von der Entwicklung der beschriebenen Systemversuche sind die mit dem Betrieb von TEMEX verbundenen allgemeinen datenschutzrechtlichen Probleme gesetzlich zu regeln. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und das grundsätzliche Erfordernis der Einwilligung des Betroffenen zu beachten. Die zu schaffenden Normen müssen entsprechend den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach Normenklarheit die Grenzen der Anwendung der neuen Technik ebenso wie die Rechte der betroffenen Bürger so eindeutig bezeichnen, daß den geäußerten Befürchtungen so weit wie möglich die Grundlage entzogen ist.

An eine gesetzliche Regelung des Datenschutzes beim Betrieb der Fernmeß- und Fernwirkdienste sind daher nach heutigem Erkenntnisstand folgende Anforderungen zu stellen:

- Zur Verwirklichung des datenschutzrechtlichen Grundsatzes der Zweckbindung dürfen die abgerufenen Daten nur für den dem Betroffenen angegebenen Zweck, wie z. B. Wasser- und Stromabrechnung, verwendet werden. Werden sie dafür nicht mehr benötigt, sind sie unverzüglich zu löschen.
- Der Bürger sollte – abgesehen von einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung des Anschlusses – über seine Teilnahme an einem Fernwirk- oder Fernmeßdienst frei entscheiden können.

  Dazu ist er zuvor über den Verwendungszweck sowie über Art, Umfang und Zeitraum des Einsatzes der Dienste zu unterrichten (datenschutzrechtlicher Grundsatz der „informierten Einwilligung").

  Es dürfen ihm keine Nachteile entstehen, wenn er sich weigert, teilzunehmen.

  Eine einmal erteilte Einwilligung muß jederzeit widerrufen werden können

Darüber hinaus muß eine ausreichende Datensicherung vorgeschrieben werden, die die bei dem Betrieb der Dienste anfallenden Daten vor unbefugtem Zugriff nach dem jeweilig neuesten Stand der Technik schützt. Schließlich sollte der Teilnehmer durch geeignete technische Einrichtungen in seiner Wohnung erkennen können, wann und mit welchem Ergebnis ein Dienst in Anspruch genommen wird. Die weitergehende Forderung, dem Betroffenen ein jederzeitiges Abschaltrecht vorzubehalten, erscheint dementgegen als überzogen.

Die hier vertretenen Forderungen finden sich im wesentlichen bereits in den Erprobungsgesetzen der Länder Bayern und Berlin.

14 Automatisierte Personaldatenverarbeitung und Personalaktenführung

Der DSK liegen ca. 260 Anmeldungen öffentlicher Stellen des Landes für die automatisierte Verarbeitung von Daten aus dem Bereich „Personalwesen" vor. Diese Anmeldungen betreffen jedoch im allgemeinen nur Verfahren, die der automationsunterstützten Besoldung bzw. Entlohnung der Bediensteten dienen. Datenschutzrechtliche Gefährdungen, die unter dem Gesichtspunkt des Persönlichkeitsschutzes im Zusammenhang mit sogenannten „Personalinformationssystemen" diskutiert werden, sind bei derartigen Verfahren nicht gegeben: eine qualitative Änderung ergibt sich erst, wenn zu Zwecken der Personalplanung, d. h. zum Zweck der Planung des Einsatzes bestimmter Einzelpersonen auf bestimmten Arbeitsplätzen, die Unterstützung automatisierter Verfahren benutzt wird. Dann können Gefahren auftreten, wie sie mit den Stichworten „Degradierung der Beschäftigten zu Merkmalsträgern", „Mensch als Objekt der Maschine" umrissen werden. Auch bei öffentlichen Stellen des Landes Rheinland-Pfalz sind vermehrt Bestrebungen zu beobachten, die automatisierte Datenverarbeitung zum Zwecke der Optimierung des Personaleinsatzes zu nutzen.

14.1 Personalinformationssystem der Oberfinanzdirektion Koblenz

Die Oberfinanzdirektion Koblenz hat ein Personalinformationssystem angemeldet, das durch die DSK eingehend geprüft wurde und das in Gesprächen mit Vertretern der zuständigen Behörden detailliert erörtert wurde. Dieses System ist durch folgende Besonderheiten gekennzeichnet: Es ist beabsichtigt, die Personalsachbearbeitung für alle ca. 8 000 Beamten, Angestellten und Arbeiter in der Finanz- und Staatsbauverwaltung des Landes durch ein automatisiertes Personalinformationssystem (PIS) zu unterstützen. Dabei werden für jeden Bediensteten 98 Merkmale erfaßt, die grundsätzlich auch als Suchmerkmal für das System geeignet sind. Bei einigen dieser Merkmale ermöglicht ein Schlüsselkatalog, unter einer Vielzahl von Informationen auszuwählen, die den entsprechenden Begriff konkretisieren (Beispiel: der Schlüsselkatalog für das Merkmal „Genehmigungspflichtige Nebentätigkeit" enthält 32 Alternativen).

Der Flexibilität der Bearbeitung dient die Möglichkeit, jedes Merkmal als Suchmerkmal zu nutzen und beliebige Reihungslisten erstellen zu können. Dem Schutz der Bediensteten dient es, daß die Zugriffsbefugnis auf die Merkmale streng nach den Zuständigkeiten der jeweiligen Personalsachbearbeiter eingegrenzt ist.

Aufgrund der Prüfung der DSK ergab sich, daß mehrere Merkmale nicht unbedingt erforderlich sind, um die mit dem Personalinformationssystem angestrebte Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Es konnte hier weitgehend Einigkeit mit der Oberfinanzdirektion und dem Ministerium der Finanzen erreicht werden. Auch bei der Frage, welche datensicherungstechnischen Anforderungen zu stellen sind, konnte die DSK eine Reihe von Verbesserungen erreichen. So wurde aufgrund einer örtlichen Untersuchung festgestellt, daß Veränderungen am Datenbestand durch einfache Manipulationen am Bildschirm möglich waren. Inzwischen ist dies ausgeschlossen worden. Die DSK hat weiter gefordert, daß Ausdrucke nicht ohne automatische Beifügung des Namens des abfragenden Beamten erfolgen können. Damit soll einem fahrlässigen Umgang mit Ausdrucken aus dem System entgegengewirkt werden. Die DSK hat schließlich angeregt, ein Genehmigungsverfahren für den Ausdruck von Reihungslisten aus dem automatisierten System einzuführen, damit hier eine gesteigerte Kontrolle der Datenverwendung erfolgt. Bezüglich der Information der betroffenen Bediensteten ist vorgesehen, daß diese jährlich einen Listenausdruck mit allen über sie gespeicherten Daten erhalten.

Die förmliche Mitbestimmung des Personalrats bei der Einführung dieses Systems ist aufgrund des im Berichtszeitraum geänderten Personalvertretungsgesetzes (§ 77 a Abs. 1 Nr. 5) sichergestellt, wobei hervorzuheben ist, daß das Ministerium der Finanzen auch vor Erlaß der entsprechenden Gesetzesänderung davon ausgegangen ist, daß der Personalrat bei diesen Verfahren mitbestimmen sollte.

Die DSK wird durch weitere aufmerksame und kritische Beobachtungen dieses Systems versuchen, Erkenntnisse zu gewinnen, ob die bestehenden Regelungen ausreichend sind.

Sie ist grundsätzlich der Auffassung, daß aufgrund der qualitativen Veränderungen der Personaldatenverarbeitung durch automatisierte Systeme eine der Gefährdungssituation angemessene gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte. So sollten die Rechte der Betroffenen durch Erweiterung von Auskunftsansprüchen gestärkt werden, die Löschungsverpflichtung der

datenverarbeitenden Stelle sollte ebenfalls im Interesse der Betroffenen ausgedehnt werden. Die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen sollte ausgeschlossen, die Verwendung von Gesundheitsdaten und Testergebnissen zu Personalplanungszwecken in automatisierten Verfahren sollte eingeschränkt werden. Die DSK hat insoweit mit den anderen Datenschutzbeauftragten in dem im Anhang abgedruckten Beschluß zu gesetzgeberischen Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil bereits eindeutig Stellung bezogen.

14.2 Bewerberdatei der Oberfinanzdirektion Koblenz

Schon jetzt betreibt die Oberfinanzdirektion eine sogenannte „Bewerberdatei". Aufgrund einer Anregung der DSK wurde die Speicherung des Merkmals „Kind eines Amtsangehörigen" und „Sonstige Merkmale" unterlassen. Dieses System entspricht aufgrund der Feststellungen der DSK den Anforderungen der Datensicherung; die vorgesehenen kurzen Löschungsfristen bestätigen, daß die gespeicherten Daten allein dem Zweck der Bewerberauswahl dienen.

14.3 Personaldatenverarbeitung der Bezirksregierungen

Eine Bezirksregierung hat bereits seit längerem ein Textautomationssystem benutzt, mit dem es ihr möglich war, Listen bestimmter Bediensteter auszudrucken, ohne daß dabei jedoch gezielt Reihungslisten nach bestimmten Suchbegriffen möglich waren.

Aufgrund einer Umstellung der automatisierten Datenverarbeitung auf ein leistungsfähigeres System beabsichtigt sie, die von ihr verwalteten Personaldaten automatisiert mit diesem System zu verarbeiten, das völlig neue Auswertungsmöglichkeiten bietet. Die DSK ist z. Z. damit befaßt, zu klären, welche Auswertungsmöglichkeiten dann bestehen würden, und welche datenschutzrechtlichen Anforderungen an diese Datenverarbeitung zu stellen sind.

Festzustellen ist, daß hier – wie auch in anderen Bereichen – die Automation eine gewisse Eigendynamik entwickelt, die durch koordinierte Planung erst im Nachhinein zu korrigieren ist. So ist in diesem Bereich zu überlegen, ob die von der Oberfinanzdirektion entwickelten Programme zur Personaldatenverarbeitung bei den Bezirksregierungen Anwendung finden könnten. Angesichts der Niveaus der technischen Datensicherung im Bereich des PIS der Finanzverwaltung wäre das aus datenschutzrechtlicher Sicht durchaus erwünscht.

14.4 Erfassung von Fachlehrkräften durch das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten

Es ist geplant, zentral im Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten die Fachlehrkräfte automatisiert zu erfassen, die an den landwirtschaftlichen Fachschulen des Landes (Landeslehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft, berufsbildende Schulen Landwirtschaft, Tierzuchtanstalten, Landesanstalt für Leistungsprüfung und Zuchtwertschätzung sowie Landespflanzenschutzdienst) beschäftigt sind. Die automatisierte Erfassung dieses Personenkreises soll verschiedenen Zwecken dienen, darunter der Entscheidungshilfe für Neueinstellungen sowie der Rationalisierung der Personalbewirtschaftung. Die entsprechende Anmeldung ist der DSK erst vor kurzem zugegangen, so daß eine Klärung der datenschutzrechtlichen Fragen in diesem Zusammenhang noch nicht erfolgen konnte.

14.5 Personaldatenverarbeitung durch die Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle der OFD

Inzwischen ist die Rechtsgrundlage vereinheitlicht worden, aufgrund derer der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle der OFD Koblenz die Aufgabe der Festsetzung der Löhne und Gehälter der Bediensteten des Landes übertragen wurde (VO vom 22. Mai 1985, GVBl. S. 141). Aufgrund dieser Verordnung hält die DSK für eindeutig, daß die ZBV eine selbständige Stelle im Sinne des Datenschutzrechtes ist. Jede Datenübermittlung an andere öffentliche Stellen muß sich daher an den Erfordernissen des § 24 Bundesdatenschutzgesetz messen lassen.

Bei örtlichen Feststellungen bei der ZBV in Koblenz wurde den Vertretern der DSK erklärt, daß alle Gehaltspfändungen und Gehaltsabtretungen ab einer bestimmten Höhe dem Dienstherren jeweils zur Kenntnis gebracht werden. Dies sei erforderlich, damit dieser ggf. disziplinarrechtliche Maßnahmen einleiten könne bzw. sonst im Rahmen seiner Fürsorgepflicht tätig werden könne. Von der DSK wurden zunächst Zweifel daran geäußert, ob die Mitteilung aller Lohn- und Gehaltspfändungen an die Dienststelle wirklich erforderlich sei. Außerdem regte sie an, die maßgebliche Höhe der Gehaltsabtretung, die zu einer Mitteilung an den Dienstherrn führt, verbindlich festzulegen. Die Oberfinanzdirektion hat daraufhin eine derartige verbindliche Festlegung vorgenommen: Danach werden Abtretungen in Höhe des pfändbaren Teils der Bezüge dann mitgeteilt, wenn der pfändbare Teil in vollem Umfang vom Gläubiger beansprucht wird und der Abtretung eine Forderung zugrundeliegt, die nicht innerhalb eines Jahres befriedigt werden kann; außerdem werden Abtretungen mitgeteilt, denen insgesamt ein Forderungsbetrag zugrundeliegt, der das Zwanzigfache des jeweiligen Monatsnettolohnes übersteigt. In diesem Fall werden auch bereits vorliegende und alle nachfolgenden Abtretungen der jeweiligen Personaldienststelle mitgeteilt.

Bezüglich der Pfändungen ist das Ministerium der Finanzen nach wie vor der Auffassung, daß es keine „Bagatellfälle", die nicht mitzuteilen wären, gebe.

14.6 Personalaktenrecht

In Rheinland-Pfalz ist – wie auch im Bund und in anderen Bundesländern – das Personalaktenrecht unter dem Gesichtspunkt des Persönlichkeitsschutzes nach Auffassung der DSK unzulänglich geregelt. Das Landesbeamtengesetz (§ 102) regelt das Einsichtsrecht in die Personalakten, das Verfahren bei der Aufnahme von Vorgängen, die die Interessen des Beamten beeinträchtigen könnten, sowie Tilgungs- und Löschungsfristen bestimmter Vorgänge (z. B. über Bußgeld- und Strafverfahren). Wichtige Bereiche des Personalaktenrechts, wie die Verschwiegenheitspflicht der mit Personalsachen betrauten Bediensteten, die Behandlung von Beihilfeunterlagen, der Mindestinhalt der Personalakten, Aufbau und Gliederung der Personalakten etc. sind nicht gesetzlich geregelt. Sie sind in einer Verwaltungsvorschrift über die Führung der Personalakten angesprochen (vom 22. Dezember 1980, MinBl. 81, S. 70).

In Übereinstimmung mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und den anderen Landesbeauftragten für den Datenschutz hält auch die DSK es für angemessen, den Bereich der Personalaktenführung gesetzlich detaillierter zu regeln. Dies könnte gesetzestechnisch zusammen mit der Regelung der automatisierten Personaldatenverarbeitung erfolgen.

Aber auch die z. Z. geltende Verwaltungsvorschrift erscheint aus Sicht der DSK an verschiedenen Punkten ergänzungsbedürftig: So sollte auch sie schon den Umgang mit Beihilfeunterlagen deutlicher als bisher regeln. Die DSK hat außerdem an verschiedenen Punkten Vorschläge zur Ergänzung dieser Verwaltungsvorschrift gemacht. Eine die Anregungen der DSK berücksichtigende Neufassung der Verwaltungsvorschrift liegt z. Z. noch nicht vor, das Verfahren in diesem Zusammenhang ist noch nicht abgeschlossen. Insbesondere hat das Innenministerium darauf verwiesen, daß bundeseinheitlich eine Arbeitsgruppe tätig ist, die sich vergleichbaren Fragen widmet und deren Ergebnisse man abwarten wolle.

Die DSK ist der Ansicht, daß in diesem Bereich ein nicht unerheblicher Regelungsbedarf besteht.

14.7 Einzelfragen aus dem Bereich der Personaldatenverarbeitung und des Personalaktenrechts

14.7.1 Aufbewahrung der letzten Beurteilung nach dem Ausscheiden eines Beamten

Anläßlich einer Eingabe hatte sich die DSK mit der Frage zu befassen, ob eine Verbandsgemeinde die letzte Beurteilung eines zu einem anderen Dienstherrn übergewechselten Beamten aufbewahren dürfte. Die DSK ist der Auffassung, daß eine qualifizierte Beurteilung mit Bewertung der Tätigkeiten des Bediensteten unter keinem Gesichtspunkt für die weitere Arbeit der Verbandsgemeinde erforderlich ist. Das Interesse der Verbandsgemeinde, die bisherige Tätigkeit des Bediensteten zu dokumentieren, kann auch durch andere Unterlagen als eine qualifizierte Beurteilung gewahrt werden.

14.7.2 Personalblatt für Ehrenbeamte

Im Anschluß an die rheinland-pfälzischen Kommunalwahlen wurde bekannt, daß einige Gemeinden von kommunalen Ehrenbeamten die Ausfüllung eines Personalblattes verlangten, das bei der Einstellung von Berufsbeamten Verwendung findet. Nach Auffassung der DSK ergibt sich aus der Eigenart des Ehrenbeamtenverhältnisses jedoch, daß hierfür nicht die umfassenden Angaben wie für hauptberufliche Beamte benötigt werden. Die anzufordernden Auskünfte sollten deshalb auf die Bereiche beschränkt werden, die für den besonderen Status des Ehrenbeamten von Bedeutung sind. In Übereinstimmung mit dem Innenministerium hält die DSK es nicht für erforderlich, den Geburtstag des Ehegatten, frühere Ehen, Kinder, Schulbildung und besondere Kenntnisse zu erfragen. Ebenso ist es nicht erforderlich, den Grund für die Beendigung der letzten Beschäftigung sowie eine frühere Versicherung in das Personalblatt aufzunehmen.

Keine Übereinstimmung mit dem Ministerium konnte bezüglich der Fragen erzielt werden, ob der Name des Ehegatten anzugeben ist, und ob etwaige Vorstrafen sowie berufliche Tätigkeiten der Ehrenbeamten mitzuteilen sind. Die DSK neigt der Auffassung zu, daß diese Angaben nur mit Zustimmung der Betroffenen erhoben werden können.

Das Innenministerium hat seine Auffassung zu diesen Fragen zur Grundlage einer Mitteilung an die Kommunalen Spitzenverbände gemacht, die vom Städteverband in einem besonderen Schreiben (Nr. 115/84) abgedruckt wurde.

Die DSK hat angesichts der geringeren Bedeutung der nicht einvernehmlich beurteilten Informationen von einer Weiterverfolgung der Angelegenheit abgesehen.

14.7.3 Handbuch der Justiz

Der Deutsche Richterbund gibt alle zwei Jahre ein „Handbuch der Justiz" heraus, das Namen, Ernennungsdatum und Geburtsdatum von Beamten und Richtern aus dem Justizbereich enthält. Das Ministerium der Justiz hat – ebenso wie das Bundesministerium der Justiz und sämtliche anderen Landesjustizverwaltungen – diese personenbezogenen Daten der Bediensteten, die an den Deutschen Richterbund zum Zweck der Herausgabe des Handbuchs übermittelt wurden, den Personalakten entnommen. Die DSK hatte die damit zusammenhängende Problematik bereits im Jahre 1979 mit dem Ministerium erörtert. Sie hatte bereits damals den Standpunkt vertreten, daß derartige Übermittlungen nur mit dem Einverständnis der Betroffenen erfolgen sollten. Der damalige Meinungsaustausch führte jedoch zu keinem einvernehmlichen Ergebnis.

Nunmehr hat der Bundesminister der Justiz erklärt, seinerseits Übermittlungen zum Zwecke der Veröffentlichung im Handbuch der Justiz nur noch mit Einverständnis der Betroffenen vorzunehmen. Das rheinland-pfälzische Ministerium der Justiz hält es jedoch nach wie vor für ausreichend, den betroffenen Beamten und Richtern ein Widerspruchsrecht gegen die Übermittlung einzuräumen. Eine entsprechende Bekanntmachung wurde am 30. November 1984 in Umlauf gebracht (Az.: 5441-1-1/84).

Die DSK wird weiterhin bestrebt sein, ihre Rechtsansicht durchzusetzen, die mit der des Bundesministers der Justiz übereinstimmt.

14.7.4 Weitergabe von Kontrollmitteilungen durch die ZBV

Ein Dozent erhielt Vergütungen durch die ZBV für eine nebenamtliche Tätigkeit. Die ZBV übersandte dem Wohnsitz-Finanzamt des Betroffenen eine Übersicht über die ausgezahlten Nebentätigkeitsvergütungen. Dieser sah darin eine Verletzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen.

Die DSK ist der Auffassung, daß derartige Übermittlungen von Vergütungsmitteilungen datenschutzrechtlich dann unzulässig sein dürften, wenn sie nicht durch besondere arbeitsvertragliche oder dienstvertragliche Regelungen gerechtfertigt sind. Sie ist der Ansicht, daß weder der Amtshilfegrundsatz (§ 111 AO) noch sonstige Rechtsvorschriften den öffentlichen Arbeitgeber berechtigen, entsprechende Kontrollmitteilungen zu versenden.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sind jedoch gegenteiliger Auffassung. Dieser Konflikt wird erst aufgrund der beabsichtigten Änderung der Abgabenordnung gelöst werden können, durch die das Kontrollmitteilungsverfahren ausdrücklich unter Berücksichtigung der Belange der Betroffenen geregelt wird (vgl. dazu Tz. 12.2).

14.7.5 Angabe der Urlaubsanschrift von öffentlich Bediensteten auf dem Urlaubsantrag

Der Personalrat einer öffentlichen Stelle des Landes wandte sich an die DSK mit der Bitte, zu überprüfen, ob der Dienstherr einen Anspruch darauf habe, daß die Bediensteten auf dem Urlaubsantrag ihre Urlaubsanschrift angeben.

Die DSK kam nach datenschutzrechtlicher Überprüfung zu dem Ergebnis, daß eine Verpflichtung für Beamte besteht, dafür zu sorgen, daß ihnen Mitteilungen der Dienstbehörde auch im Urlaub jederzeit zugeleitet werden können. Die entsprechende Rechtsgrundlage findet sich in der Verordnung zur Durchführung des Deutschen Beamtengesetzes (zu § 17, anwendbar gemäß § 243 Abs. 1 Nr. 10 Landesbeamtengesetz).

Bei Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst ergibt sich eine entsprechende Verpflichtung aus § 47 BAT (i. V. m. der dazu ergangenen Rechtsprechung, BAG-Urteil vom 29. Januar 1960, Az.: 1 AZR 200/58). Hintergrund dieser Verpflichtungen ist, daß der Dienstherr im Bedarfsfall die Möglichkeit haben muß, den Bediensteten aus dem Urlaub zurückzurufen, wenn es wichtige betriebliche oder dienstliche Gründe erfordern.

Nach Auffassung der DSK würde es jedoch ausreichen, wenn die Bediensteten anstelle der Urlaubsanschrift eine Kontaktadresse hinterlassen, unter der in diesen Fällen die Urlaubsanschrift erfragt werden kann, oder wenn die Anschrift in einem verschlossenen Umschlag hinterlegt wird. Der anfragende Personalrat wurde in diesem Sinne unterrichtet.

15 Sonstige Tätigkeitsbereiche

15.1 Statistik

15.1.1 Statistik der Bevölkerungsbewegung und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes

Die aufgrund einer Eingabe an die DSK veranlaßte Überprüfung des für die Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung bei Geburten zu verwendenden Zählblattes ergab, daß außerhalb des Datenkatalogs des § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes folgende Daten erhoben werden:

Beurkundungsmonat, Geburten- und Sterbebuchnummer; Familienname des Kindes, Anschrift der Mutter (Straße und Hausnummer); Mehrlingsgeburten; Zahl der lebend geborenen Kinder; Geburtsmonat der Eltern.

Das Statistische Landesamt begründete die Erhebung dieser Daten mit dem Erfordernis, Plausibilitätskontrollen und Sonderauswertungen durchzuführen, Doppelerfassungen zu vermeiden, das generative Verhalten zu erforschen oder Abgrenzungen nach Altersgruppen vorzunehmen.

Diese Gründe konnte die DSK nicht anerkennen. Sie hielt es in ihrer Stellungnahme für erforderlich, die Datenerhebung auf den nach der zitierten Rechtsvorschrift zugelassenen Umfang zu begrenzen.

Über einen Erfolg kann freilich noch nicht berichtet werden. Dies hängt damit zusammen, daß die Erhebungsunterlagen bundeseinheitlich abgestimmt sind und ihre Veränderung durch ein Bundesland die Vergleichbarkeit der Erhebungsergebnisse beeinträchtigen würde.

Auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat diese Thematik aufgegriffen und den Bundesminister des Innern über die Feststellungen unterrichtet. Er fordert ferner eine Novellierung der gesetzlichen Grundlagen für die Datenerhebung, die in der gegenwärtigen Fassung mit den Grundsätzen des Volkszählungsurteils nicht zu vereinbaren sind.

15.1.2 Handels- und Gaststättenzählung

Die Handels- und Gaststättenzählung 1985 ist die erste Bundesstatistik, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung als Totalerhebung stattfindet. Sie ist deshalb ein besonders wichtiges Beispiel dafür, wie Zählungen aufgrund bestehender Gesetze durchgeführt werden, die den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts zu statistischen Erhebungen nicht mehr entsprechen.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten faßte hierzu folgenden Beschluß:

1. Die Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung setzt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine frühzeitige Beteiligung der Datenschutzbeauftragten im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes voraus. Dies ist bei der Vorbereitung der Handels- und Gaststättenzählung nicht geschehen. Den Datenschutzbeauftragten der für die Durchführung zuständigen Länder wurden bis zum Beginn der Erhebung weder die Fragebogen noch die Verwaltungsvorschriften vorgelegt, die zur Sicherung der Rechte der Betroffenen in der Übergangszeit bis zur Anpassung des Handelsstatistikgesetzes an die Anforderungen des Grundgesetzes erforderlich sind.

2. Die Datenschutzbeauftragten wie auch das Statistische Bundesamt sind gleichermaßen der Ansicht, daß das Handelsstatistikgesetz in Teilen nicht den Anforderungen des Volkszählungsurteils entspricht und daher dringend einer Novellierung bedarf.

3. Für verschiedene in dem Erhebungsbogen enthaltene Fragen (z. B. über gewerblichen Umsatz, unternehmensinterne Dienstleistungen, Zweigniederlassungen, Auszeichnung der Waren mit Brutto- oder Nettopreisen) ist die gesetzliche Grundlage zumindest zweifelhaft. Die Hilfsmerkmale werden in dem Gesetz überhaupt nicht bestimmt. Ferner fehlen präzise gesetzliche Regelungen über die Trennung der Hilfsmerkmale von den Erhebungsmerkmalen und ihre Löschung.

4. Die Datenschutzbeauftragten fordern, daß Namen und Anschriften sowie die weiteren Hilfsmerkmale unverzüglich nach Abschluß der maschinellen Plausibilitätskontrolle, spätestens bis zum Ablauf einer zu bestimmenden Frist, von den Erhebungsbogen abgetrennt und vernichtet werden. Für die Übergangszeit bis zur Änderung des Handelsstatistikgesetzes müssen die Verpflichtung zur unverzüglichen Trennung und Löschung sowie die Frist, innerhalb deren die Löschung abgeschlossen sein muß, durch die zuständigen obersten Landesbehörden festgelegt werden. Eine Aufbewahrung bis zum Abschluß der folgenden Handels- und Gaststättenzählung ist auf keinen Fall vertretbar.

5. Bis zu einer anderweitigen gesetzlichen Regelung dürfen die von den Finanzbehörden für die Durchführung der Zählung im Handwerk und im Gaststättengewerbe gelieferten und mit Hilfe der Angaben der Unternehmen und Arbeitsstätten korrigierten und ergänzten Adreßdateien nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten nur für Zählungen nach dem Handelsstatistikgesetz, nicht aber für andere statistische Zwecke verwendet werden.

Im übrigen vertreten die Datenschutzbeauftragten mit Nachdruck die Auffassung, daß die von dem Bundesverfassungsgericht in dem Volkszählungsurteil dargelegten Grundsätze nicht nur auf Bevölkerungsstatistiken, sondern auch auf Wirtschaftsstatistiken wie die Handels- und Gaststättenzählung anzuwenden sind. Soweit bei Wirtschaftsstatistiken Daten natürlicher Personen erhoben werden, haben die Betroffenen Anspruch auf den gleichen Schutz wie bei Bevölkerungsstatistiken.

Das Innenministerium, dem dieser Beschluß übermittelt wurde, teilte mit, daß die statistischen Ämter der Länder und des Bundes eine Regelung für das Trennen und Löschen von Daten der Handels- und Gaststättenzählung vereinbarten, die den im Beschluß der Datenschutzbeauftragten gestellten Anforderungen genügt. Danach erfolgt die Trennung und Löschung des Anschriftenteils und der weiteren Hilfsmerkmale unmittelbar nach Abschluß der maschinellen Plausibilitätskontrolle. Als letzter Termin hierfür wurde Ende Juni 1986 festgelegt.

Der folgende Vorgang, der möglicherweise als ein Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen zu werten ist, gab der DSK Veranlassung, das Ministerium der Finanzen als zuständige Fachaufsichtsbehörde um Stellungnahme zu bitten:

Zur Vorbereitung der z. Z. durchgeführten Handels- und Gaststättenzählung wurden dem Statistischen Landesamt von den Finanzämtern auch die Steuernummer der betroffenen Steuerpflichtigen übermittelt. Die Übermittlung dieser Angabe ist im Handelsstatistikgesetz nicht vorgesehen. Sie ist auch nicht erforderlich, da das Statistische Landesamt die Steuernummer nicht in die von ihm geführte Adreßdatei der Auskunftspflichtigen übernimmt.

Eine Stellungnahme zu dieser Feststellung liegt noch nicht vor.

15.2 Personenstandsbücher

Wiederholt hatte sich die DSK mit Eingaben zu befassen, die den Zugang der historischen und genealogischen Forschung zu den von den Standesämtern geführten Personenstandsbüchern betrafen. Rechtsgrundlage für die Einsicht in die Personenstandsbücher, Durchsicht dieser Bücher und die Erteilung von Personenstandsurkunden ist § 61 des Personenstandsgesetzes und eine auf § 70 a dieses Gesetzes beruhende Rechtsverordnung der Landesregierung, die u. a. Regelungen enthält für die vor dem 1. Januar 1876 geführten Zivilstandsregister. In der ursprünglichen Fassung ließ diese Rechtsverordnung auch die Einsichtnahme in Zivilstandsregister, die vor dem genannten Zeitpunkt geführt wurden, nur bei Glaubhaftmachung eines rechtlichen Interesses zu, mit der Folge, daß beispielsweise Ahnenforschern der Zugang zu den Personenstandseintragungen des in Mainz hingerichteten Schinderhannes verweigert wurde. Dieser Fall, der in der Öffentlichkeit erhebliche Beachtung fand, was den auf eine Verbesserung des Datenschutzes gerichteten Bestrebungen eher abträglich war, gab der DSK Veranlassung, für einen erleichterten Zugang zu den vor 1876 geführten Zivilstandsregistern einzutreten. Nach entsprechender Änderung der Rechtsverordnung genügt nunmehr die Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses.

Anders ist es nach wie vor mit Personenstandsbüchern, die ab 1876 geführt wurden, denn für die Einsichtsnahme und Durchsicht dieser Bücher ist § 61 des Personenstandsgesetzes – ein Bundesgesetz – anzuwenden und demzufolge die Glaubhaftmachung eines rechtlichen Interesses als Zugangsvoraussetzung erforderlich. Im Ergebnis zutreffend wurde deshalb auch von einem Standesamt die Forderung eines Wissenschaftlers abgelehnt, der Einsicht und Durchsicht in Standesamtsbücher der Jahre 1927 bis 1964 forderte. Seine Beschwerde wurde von dem zuständigen Amtsgericht und die weitere Beschwerde von dem Landgericht zurückgewiesen. Die Begründung des Beschlusses des Landgerichts ist insoweit von einer über den konkreten Fall hinausreichenden Bedeutung, als dieses die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im sogenannten Volkszählungsurteil einbezieht und folgendes ausführt:

„Das Grundrecht (allgemeines Persönlichkeitsrecht des Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG) gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Einschränkungen dieses Rechts auf ‚Informationelle Selbstbestimmung' sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß."
Und weiter: „Die Möglichkeit des Zugangs zu den Personenstandsbüchern für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung ist nach Auffassung der Kammer angesichts der gebotenen verfassungskonformen Auslegung des § 61 des Personenstandsgesetzes nicht erfaßt. Es dürfte inzwischen auch anerkannt sein, daß angesichts des genannten Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung der Zugang zu den Personenstandsbüchern zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung zu überdenken ist. Dazu ist wegen des Eingriffscharakters in das Informationelle Grundrecht allein der Gesetzgeber berufen."

In aller Deutlichkeit hat das Landgericht damit zum Ausdruck gebracht, daß die mangelnde Normenklarheit des § 61 des Personenstandsgesetzes zu Lasten des Übermittlungsempfängers und nicht des Betroffenen geht. Nicht minder wichtig ist die weitere Aussage, daß auch die Offenbarung von Personenstandsdaten Eingriffscharakter hat.

Den in der Entscheidung enthaltenen Hinweis auf erforderliche gesetzgeberische Entscheidungen hat die DSK aufgegriffen, weil sie in dem Fehlen bereichsspezifischer Regelungen eine erhebliche Beeinträchtigung der historischen und genealogischen Forschung sieht. In einem Schreiben an das Innenministerium trat sie für eine sinnvolle Neuabgrenzung der Geheimhaltungsinteressen Betroffener und der grundrechtlich geschützten Forschungsfreiheit im Zuge einer Novellierung des Personenstandsgesetzes ein und bat die Landesregierung um geeignete Initiativen im Bundesrat.

15.3 Baugenehmigungsverfahren

Im Baugenehmigungsverfahren hat der Baubewerber regelmäßig detaillierte Auskünfte zu geben, die Einblick in seine Lebensverhältnisse und in seine wirtschaftlichen Verhältnisse gestatten.

Anläßlich der beabsichtigten Novellierung der Landesbauordnung hat die DSK deshalb dem zuständigen Landtagsausschuß zu erwägen gegeben,

- ob die Datenerhebung ausreichend geregelt ist, sowie
- ob die tatsächlich erfolgenden Übermittlungen der zum Zwecke des Baugenehmigungsverfahrens erhobenen Daten erforderlich sind und auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen.

Sie hat im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen, die obligatorische Benutzung von Bauantragsformularen und deren inhaltliche Gestaltung jedenfalls durch Einfügung einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage in die Landesbauordnung auf eine ausreichende Rechtsgrundlage zu stellen, die dann detailliert in einer entsprechenden Rechtsverordnung geregelt werden könnte.
Sie hat weiter angeregt, für die Weitergabe von Baugenehmigungsbescheiden an andere Behörden (insbesondere Finanzämter, aber auch Bauberufsgenossenschaften, Katasterämter etc.) ausreichende gesetzliche Grundlagen vorzusehen.

Da die Information der Betroffenen als allgemeines datenschutzrechtliches Anliegen auch im Falle der Weitergabe von Bauantragsunterlagen und Baugenehmigungsbescheiden bedeutsam ist, sollte der Bauantragsteller erfahren, welche anderen Stellen von seinen Daten Kenntnis erhalten. Dies könnte durch entsprechende Angaben im Bauantragsformular und im Baugenehmungsbescheid erfolgen.

Schließlich hat die DSK zur Erwägung gestellt, ob auch die Weitergabe von Informationen im Bauantragsverfahren selbst an andere öffentliche Stellen durch eine gesetzliche Formulierung auf den erforderlichen Umfang begrenzt werden sollte.

Diese Anregungen berühren zwar keine zentralen Probleme des Bauordnungsrechtes. Die Umsetzung dieser Vorschläge würde jedoch die in der Praxis erforderlichen Datenerhebungen und Übermittlungen auf eine rechtlich einwandfreie Grundlage stellen.

15.4 Tierseuchenkassenbeitrag

Nach § 8 Abs. 1 des Viehzählungsgesetzes wurden in der Vergangenheit die jeweiligen Ergebnisse der letzten allgemeinen Viehzählung den Verwaltungen der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden zur Verfügung gestellt, denen es nach § 8 Abs. 1 Satz 1 des Tierseuchenkassengesetzes obliegt, den jährlich von den einzelnen Tierhaltern zu entrichtenden Tierseuchenkassenbeitrag zu berechnen und zu erheben.

Die Verwendung der im Rahmen der allgemeinen Viehzählung erhobenen Daten zur Person des Tierhalters und zu den jeweiligen Bestandsgrößen erschien indessen angesichts der Entscheidung des Bundesverfassungsgrichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsurteil nicht unproblematisch, denn in dieser Entscheidung wurden Anforderungen an die Verwendung statistischer Einzelangaben für Verwaltungszwecke herausgearbeitet, denen die erwähnte Vorschrift des Viehzählungsgesetzes wohl nicht entsprach.

Die Landesregierung hatte hierzu in ihrer Stellungnahme zu dem Beschluß des Landtags vom 20. Januar 1984 betreffend die Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsurteil für die rheinland-pfälzische Gesetzgebung und Verwaltung – Drucksache 10/600 – zunächst folgende Auffassung vertreten:

„Diese Bestimmung genügt den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen hinsichtlich der engen und konkreten Zweckbindung der weiterzuleitenden Daten. Einer weitergehenden Prüfung bedarf jedoch die Frage, ob nicht tendenziell Unvereinbares miteinander verbunden ist."

Um so mehr ist zu begrüßen, daß ein der DSK zur Stellungnahme vorgelegter Referentenentwurf eines Tierseuchengesetzes in § 12 Bestimmungen über die Erhebung der Berechnungsmaßstäbe für den Tierseuchenkassenbeitrag bei den betroffenen Tierhaltern und die Übermittlung an die für den Vollzug des Tierseuchengesetzes zuständigen Behörden enthielt.

Die DSK hat hierzu mehrere Verbesserungsvorschläge gemacht, die in dem inzwischen eingebrachten Gesetzentwurf der Landesregierung berücksichtigt sind.

15.5 Gewährung von Akteneinsicht in Wiedergutmachungsakten

Es kommt immer wieder vor, daß Forschungsinstitute oder Einzelpersonen (z. B. Doktoranden) bei den Wiedergutmachungsbehörden Akteneinsicht zum Zwecke unterschiedlicher Forschungsvorhaben verlangen. Entsprechende Anträge sind auch in Rheinland-Pfalz an das Ministerium der Finanzen gerichtet worden. In Übereinstimmung mit der Mehrheit der Länder hat auch das rheinland-pfälzische Finanzministerium die Auffassung vertreten, daß einer Einsichtnahme in Entschädigungsakten zu wissenschaftlichen Zwecken aus rechtlichen Gründen nicht zugestimmt werden kann, wenn die Verfahrensbeteiligten ihre Einwilligung in die Einsichtnahme nicht erteilt haben. Diese Auffassung führt zwar zu Schwierigkeiten in der Praxis, da diese Zustimmung nur in Einzelfällen zu erlangen sein wird. Nach der geltenden Rechtslage hat die DSK aber keine Veranlassung gesehen, dieser Auffassung des rheinland-pfälzischen Ministeriums der Finanzen zu widersprechen.

15.6 Fahrlässiger Umgang mit Akten

Mangelnder Datenschutz erfährt stets dann eine größere Presseresonanz, wenn Akten oder Listen mit Angaben über Bürger auf Müllkippen, am Straßenrand oder an sonstigen Orten von anderen Personen aufgefunden werden. Auch in Rheinland-Pfalz hat es Schlagzeilen gegeben wie „Paßunterlagen liegen vor dem Finanzamt", oder „Listen von Verkehrssündern auf der Müllkippe".

Im ersten Fall hatten Beamte der Zollfahndung Teile ihrer Akten verloren, als sie das Finanzamt verließen, in dem sie dienstlich tätig gewesen waren. Die disziplinarrechtliche Würdigung dieser Nachlässigkeit (und auch die datenschutzrechtliche Prüfung, ob diese Beamten berechtigt waren, die von ihnen gesammelten Informationen zu erheben) ist Sache der entsprechenden Bundesbehörden, da Zollbeamte Bundesbeamte sind.
Im zweiten Fall hatte eine Bedienstete Unterlagen nach Hause zur Bearbeitung mitgenommen, die ihr Ehemann dann aus Versehen in den Abfall geworfen hatte.

Es handelte sich also hier in diesen Fällen, wie meistens bei derartigen Vorkommnissen, um den rechtswidrigen und fahrlässigen Umgang von Einzelpersonen mit ihnen anvertrauten Unterlagen. Dennoch sollte die Verwaltung solche Vorkommnisse zum Anlaß nehmen, kritisch zu überprüfen, ob organisatorisch alles Erforderliche getan ist, um derartige Fehler im Einzelfall möglichst auszuschließen.

Der nachfolgend geschilderte Fall zeigt, in welcher Weise dies geschehen kann:
Der Vorgang fällt in die Verantwortung eines Sozialleistungsträgers, der zur Vernichtung bestimmte Altakten zu einem Papierverwertungsunternehmen transportieren ließ. Dabei rutschten Akten, die sich offenbar aus ihrer Verschnürung gelöst hatten, von der durch eine Plane abgedeckten Ladefläche des LKW auf die Straße, wo sie von einem Anwohner gefunden wurden. Dieser unterrichtete die Polizei und die örtliche Presse mit der Folge, daß der Vorgang am folgenden Tag unter der Überschrift „Rentenakten auf der Straße" in der Tageszeitung nachzulesen war.

Der Sozialleistungsträger zog aus diesem Verstoß gegen Datensicherungsbestimmungen sofort Folgerungen. Es wurden Papierzerkleinerungsgeräte angeschafft, die es ermöglichen, die Aktenvernichtung in eigener Regie durchzuführen. Die Einschaltung von Fremdunternehmen ist auf seltene Ausnahmefälle, in denen sehr große Aktenmengen vernichtet werden müssen, beschränkt. Als Auftragnehmer kommen nur noch solche Unternehmen in Betracht, die vertraglich einen sicheren Transport in geschlossenen Kraftfahrzeugen und eine datenschutzgerechte Vernichtung garantieren. Eine ständige Beaufsichtigung der Sicherungsmaßnahmen und der Art der Vernichtung behält sich der Sozialleistungsträger vor. Im übrigen wurde das Verfahren der Vernichtung von Schriftstücken in einer Dienstanweisung geregelt.

15.7 Datenschutzregister

§ 19 LDatG verpflichtete die DSK, ein Register der in automatisierter Form betriebenen Anwendungen zu führen, in das der wesentliche Inhalt der Anmeldungen nach § 10 LDatG aufzunehmen ist (Datenschutzregister).

Die DSK bediente sich hierzu schon zu einer Zeit, zu der noch keine gesetzliche Verpflichtung zur Registerführung bestand (von 1974 bis 1978) der automatisierten Datenverareitung. Über Einzelheiten des Verfahrens wurde schon im zweiten Tätigkeitsbericht – Drucksache 8/350 – berichtet. Sie hielt an diesem Verfahren der Registerführung nach der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes trotz der erheblichen Kosten von rund 70 000 DM/Jahr fest, weil erhebliche Datenmengen zu verarbeiten waren und erwartet wurde, daß das Register in einer verbesserten Form eine Hilfe bei der Realisierung der Auskunftsrechte nach § 11 LDatG – Auskunft aus dem Datenschutzregister – und § 12 LDatG – Auskunft über gespeicherte Daten – darstellen könnte.

Diese Erwartung erwies sich als unzutreffend. Einsichtsrechte wurden kaum wahrgenommen; seine Eignung für die Gewinnung von Informationen zur Wahrnehmung von Auskunftsrechten nach § 12 war sehr begrenzt und ließ sich auch durch Änderung der Verfahrenstechnik nicht verbessern.

Von einiger Bedeutung war freilich die Nutzung der Recherchiermöglichkeiten des Systems für die Kontrollarbeit der DSK, insbesondere die Auflistung von Anmeldungen nach Anwendern, Anwendungsarten oder Gefährdungskategorien.

Dennoch hat die DSK aus Kostengründen von einer Weiterführung des automationsunterstützten Verfahrens beim Landesrechenzentrum abgesehen. Zur Zeit wird untersucht, ob die Vorteile einer automatisierten Führung des Datenschutzregisters auch durch den Einsatz eines weniger kostenaufwendigen Personalcomputers zu erzielen sind.

In dem gegenwärtig in Karteiform vorliegenden Datenschutzregister sind rund 4 000 Anwendungen erfaßt. Diese Zahl kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß nur ein Teil der tatsächlich betriebenen Anwendungen nach § 10 LDatG angemeldet wurde. Kontrollbesuche bei zehn Verbandsgemeindeverwaltungen, die autonome Datenverarbeitungssysteme einsetzen, ergaben jedenfalls, daß für die dort betriebenen Anwendungen keine Anmeldungen erfolgten. Ein auffallendes Mißverhältnis besteht auch zwischen der Zahl der an Landesbehörden ausgelieferten Personalcomputer und der Zahl der daraufhin angemeldeten Anwendungen. Es ist zu vermuten, daß die Behörden in den meisten Fällen ihrer Anmeldepflicht nicht nachgekommen sind. Näheres werden Kontrollbesuche ergeben, die in den nächsten Monaten durchgeführt werden.

Die DSK hält es für erforderlich, daß die Aufsichtsbehörden in stärkerem Maße darauf hinwirken, daß die gesetzlichen Anmeldepflichten beachtet werden.

15.8 Zusammenarbeit der DSK mit anderen Stellen

§ 22 LDatG begründet für die DSK die Pflicht zur Zusammenarbeit mit den für die Überwachung des Datenschutzes im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich zuständigen Behörden und Stellen des Landes, der Bundesländer und des Bundes.

Der Abstimmung des gemeinsamen Vorgehens im öffentlichen Bereich dient die „Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz", die im Berichtszeitraum siebenmal tagte.

Für die Vorberatung und Abstimmung in länderübergreifenden Datenschutzfragen auf der Referentenebene bestehen Arbeitskreise (beispielsweise für Statistik, Neue Medien, Innere Sicherheit oder Technik und Organisation der Datenverarbeitung).

Im Blick auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung und Anwendung des Datenschutzrechts und der Abstimmung von Lösungen für gleiche oder vergleichbare Sachverhalte, die sowohl den öffentlichen als auch den nicht-öffentlichen Bereich des Landes betreffen, hält die Geschäftsstelle der DSK Kontakt zu dem zuständigen Referat des Innenministeriums. Mit Vertretern der zuständigen Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich – Bezirksregierungen – fand im Juni dieses Jahres ein Erfahrungsaustausch statt.
Beratungsschwerpunkte waren die neuen Dienstleistungsangebote der Bundespost (insbesondere BTX und TEMEX), die Datenschutzkontrolle bei Banken und Sparkassen sowie die Personaldatenverarbeitung (insbesondere Personalinformationssysteme).

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

Auswirkungen des Volkszählungsurteils

– Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz –
vom 27./28. März 1984

1. Allgemeine und grundsätzliche Konsequenzen

1.1 Datenschutz hat Verfassungsrang

Das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 festgestellte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet dem einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen. Es schützt ihn gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten. Einschränkungen dieses Rechts bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage.

Da das Bundesverfassungsgericht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unmittelbar aus Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG ableitet und als Konkretisierung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts versteht, ist nunmehr klargestellt, daß der Datenschutz Verfassungsrang hat.

1.2 Datenschutz ist mehr als Schutz vor Mißbrauch

Durch die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, für jede Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, ist klargestellt, daß das Datenschutzrecht sich nicht allein auf den Schutz vor Mißbrauch der Daten beschränkt, sondern die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten ohne Rücksicht darauf zu regeln hat, ob ein Mißbrauch zu befürchten ist. Damit bestätigt das Bundesverfassungsgericht das – bislang nicht unbestrittene – Datenschutzverständnis, daß Gegenstand des Datenschutzes der rechtmäßige Umgang mit personenbezogenen Daten ist und nicht nur die Verhinderung vorwerfbaren Fehlverhaltens.

1.3 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist umfassend

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist bei jeder Erhebung und jeder weiteren Verwendung personenbezogener Daten zu beachten.
Es ist nicht auf bestimmte Datenarten begrenzt. Durch den Verwendungszusammenhang kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert erhalten, so daß die Sensitivität einer Angabe nicht Voraussetzung dafür ist, daß sie vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt wird. Entscheidend sind jeweils die Nutzbarkeit und die Verwendungsmöglichkeit der Daten. Das Bundesverfassungsgericht differenziert auch nicht nach den Verarbeitungsformen und bestimmten Verarbeitungsphasen.

Datenschutz besteht deshalb grundsätzlich unabhängig davon,

- welche personenbezogenen Daten berührt sind,
- ob die Verarbeitung manuell oder automatisiert erfolgt,
- ob die Daten in Dateiform oder auf andere Weise verarbeitet werden,
- ob eine der im geltenden BDSG definierten Phasen der Datenverarbeitung gegeben ist.

Gleichwohl sind die genannten Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung des Datenschutzes zu berücksichtigen. So stellt das Gericht fest, daß es von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der personenbezogenen Daten sowie von der Gefahr ihres Mißbrauchs abhängt, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu gesetzlichen Regelungen der Datenverarbeitung zwingen. Insbesondere die Regelungstiefe der gesetzgeberischen Maßnahmen muß sich also an den jeweiligen Umständen orientieren.

1.4 Daten dürfen nur für den festgelegten Zweck verwendet werden

Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Schon angesichts der Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung ist ein – amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich. Die Zweckbindung ist nicht nur in den Fällen zu beachten, in denen eine Auskunftspflicht besteht. Sie gilt genauso für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die der Betroffene freiwillig (für bestimmte, bei der Erhebung angegebene Zwecke) angibt.

Mit dem Gebot einer konkreten Zweckumschreibung korrespondiert das strikte Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat, d. h. zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbaren Zwecken zu sammeln.
Eine Ausnahme gilt für die Statistik.

1.5 Die Grundsätze der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit müssen beachtet werden

Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die den Grundsätzen der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit genügen muß.

Die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen müssen für den Bürger erkennbar geregelt sein. Aufklärungs- und Auskunftspflichten müssen ergänzend für eine ausreichende Transparenz sorgen.

Die Angaben, deren Erhebung und Verwendung geregelt wird, müssen für den festgelegten Verwendungszweck geeignet und erforderlich sein. Zumindest im Falle der Datenerhebung unter Zwang und in vergleichbaren Fällen ist folgendes sicherzustellen:

- Beschränkung auf das zur Erreichung des festgelegten Zwecks notwendige Minimum,
- ein möglichst wenig belastendes Erhebungsverfahren,
- eine präzise Bestimmung des Verwendungszwecks,
- ein amtshilfefester Schutz gegen eine Zweckentfremdung der Daten,
- keine Erhebung von unzumutbaren Intimangaben und von Selbstbezichtigungen.

1.6 Es müssen bereichsspezifische Regelungen erlassen werden

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf grundsätzlich nur aufgrund bereichsspezifischer Regelungen eingeschränkt werden. Nur ausnahmsweise reichen Generalklauseln in den allgemeinen Datenschutzgesetzen als Auffangnormen aus.

Bereichsspezifische Regelungen sind nicht nur in allen Fällen des gesetzlichen Auskunftszwangs erforderlich, sondern auch dann, wenn es zu den Obliegenheiten des Betroffenen gehört, Auskünfte im Zusammenhang mit Leistungen zu erteilen, von denen er abhängig ist. Gleichzusetzen sind Fälle, bei denen die Datenerhebung bewußt ohne Wissen und Wollen des Betroffenen erfolgt, weil der Wille des Betroffenen in diesen Fällen ebenso wie in den Fällen des Auskunftszwangs von vornherein bewußt nicht berücksichtigt wird. Beispiele hierfür sind Datenerhebungen durch (geheime) Beobachtung des Betroffenen und durch Befragung Dritter, wenn die Zustimmung des Betroffenen nicht vorliegt.
Bereichsspezifischer Regelungen bedarf es auch dann,

- wenn sensitive personenbezogene Daten, z. B. Angaben über Gesundheit, politische oder religiöse Anschauungen, oder
- wenn unter Zwang erhobene personenbezogene Daten für andere als die bei der Erhebung angegebenen Zwecke verwendet und
- wenn personenbezogene Daten im Wege der Datenfernverarbeitung (On-line-Anschlüsse) übermittelt werden sollen.

Beim Erlaß bereichsspezifischer Regelungen ist folgendes zu beachten:

- Die Auskunftspflicht, die von ihr erfaßten Daten und deren Verwendung sind präzise zu bestimmen. Aufgabenzuweisungsnormen für die datenverarbeitenden Stellen und die allgemeinen Vorschriften der Datenschutzgesetze, die auf die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung abstellen, begründen keinen Auskunftszwang.
- Die Bürger müssen aus den maßgeblichen Rechtsvorschriften – ggf. nach Aufklärung durch die Exekutive – erkennen können, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß".
- Der Gesetzgeber ist verpflichtet, zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mehr als bisher organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen.

1.7 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt auch im privaten Bereich

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung knüpft an Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG an. Es gilt nicht nur für die Datenverarbeitung der öffentlichen Verwaltung, sondern auch für die Datenverarbeitung von Privaten (Wirtschaft, Medien, Verbände). Deshalb ist der Gesetzgeber verpflichtet, durch geeignete bereichsspezifische Regelungen und Kontrollvorkehrungen den einzelnen auch vor den Gefahren der Datenverarbeitung durch private Instanzen zu schützen.
Dies gilt beispielsweise für folgende Bereiche, in denen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bislang durch pauschale Einwilligungserklärungen faktisch unterlaufen wird.

- Bei Banken ist die Verwendung aller bei Dienstleistungen anfallenden personenbezogenen Daten so zu regeln, daß die Entscheidungsfreiheit des Betroffenen gewahrt bleibt. Dies gilt insbesondere für Übermittlungen; bei der Weitergabe von personenbezogenen Daten an Auskunfteien muß sichergestellt werden, daß die Daten ausschließlich für die Beurteilung kreditorischer Risiken verwendet werden.
- Für die Datenverarbeitung in der Versicherungswirtschaft hat der Grundsatz der Zweckbindung besondere Bedeutung. Die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Versicherer auch innerhalb einer Versicherungsgruppe darf nur unter engen Voraussetzungen und unter Wahrung strenger organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für die Datensicherung zugelassen werden.
- Die Erhebung und Verwendung von Patientendaten muß auf den Behandlungszusammenhang beschränkt sein; die Verwendung für andere Zwecke (z. B. Forschung) bedarf der Einwilligung des Betroffenen.

1.8 Wirksame Datenschutzkontrolle ist erforderlich

Nicht nur wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Datenverarbeitung, sondern auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen mißt das Bundesverfassungsgericht der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter erhebliche Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu. Hieraus ergeben sich folgende praktische Konsequenzen:

- Die unabhängige Datenschutzkontrolle ist ein kraft der Verfassung notwendiges Element eines effektiven Grundrechtsschutzes. Dies hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten zu berücksichtigen.
- Die Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten haben sich am Inhalt und Anwendungsbereich des Persönlichkeitsrechts auszurichten. Kontrollfreie Bereiche sind damit nicht zu vereinbaren.
- Bei der automatischen Datenverarbeitung kommt es in besonderem Maße darauf an, daß grundrechtssichernde Vorkehrungen rechtzeitig eingeplant werden. Eine Beteiligung von Datenschutzbeauftragten erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Verarbeitung personenbezogener Angaben ist unzureichend. Die Informationspflichten der Verwaltung und die Befugnisse der Datenschutzbeauftragten müssen schon bei der Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und bei der Planung von (technischen) Vorhaben auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung einsetzen.
- Niemand darf gemaßregelt oder benachteiligt werden, wenn er sich an den Datenschutzbeauftragten wendet.

Die Wirksamkeit der Datenschutzkontrolle im priavten Bereich darf dahinter nicht zurückbleiben.

2. Vordringliche Regelungen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat weitreichende Auswirkungen auf die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten durch alle öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen. Die Datenschutzbeauftragten greifen im folgenden einige vordringlich zu regelnde Bereiche heraus.

2.1 Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

Das Urteil unterstreicht die Notwendigkeit, das BDSG zu novellieren. Die Datenschutzbeauftragten sehen sich in ihren Forderungen bestätigt, die sie zuletzt in ihrer Entschließung vom 4. November 1983 zur Novelle des BDSG erhoben haben. Die Datenschutzbeauftragten erwarten, daß die Bundesregierung alsbald einen neuen Entwurf zur Novellierung des BDSG vorlegt, der den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Nr. 1) gerecht wird.

2.2 Informationsverarbeitung der Sicherheitsbehörden

Durch die Informationsverarbeitung der Behörden der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Verfassungsschutzes, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes wird der Bürger in der Regel empfindlich betroffen. Hinzu kommt, daß die Bürger die Speicherung und Verwendung von Daten in diesem Bereich meist nicht durchschauen können. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts läßt sich ableiten, daß die gesamte Informationsverarbeitung im Bereich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung sowie die Tätigkeit der Nachrichtendienste präzise geregelt werden müssen. Deshalb sind die Strafprozeßordnung sowie die Polizeigesetze und die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder zu novellieren. Für den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst sind gesetzliche Grundlagen zu schaffen.
Sämtliche Verknüpfungs- und Verwertungsmöglichkeiten und auch die Dauer der Aufbewahrung müssen konkret geregelt werden. Im einzelnen festzulegen sind beispielsweise die Voraussetzungen und Grenzen der polizeilichen Beobachtung, des Abgleichs mit anderen Datenbeständen und der Identitätsfeststellungen sowie die Kriterien und das Verfahren der erkennungsdienstlichen Behandlung. Über Personen, die nicht Verdächtige und nicht Störer sind, dürfen Daten nur unter sehr engen Voraussetzungen verarbeitet werden. Auch die Nutzung moderner Aufzeichnungstechniken ist gesetzlich festzulegen und einzu-

grenzen. Zu regeln ist auch die Amtshilfe: Die Tätigkeitsbereiche von Polizei und Nachrichtendiensten, die sich in der Praxis vielfach überlappen, müssen klar voneinander getrennt werden; es muß sichergestellt werden, daß Übermittlungen auf das für die Aufgabenerfüllung unerläßliche Maß beschränkt werden. Auf keinen Fall darf im Erlaßwege die Verpflichtung des Bundesgrenzschutzes zur Amtshilfe gegenüber Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst erweitert werden, wie es z. Z. beabsichtigt ist.

Die Pflicht zur Erteilung von Auskünften an die Bürger ist auf die Sicherheitsbehörden auszudehnen. Soweit die Aufgabenerfüllung Ausnahmen von der Auskunftspflicht gebietet, sind diese gesetzlich festzulegen. Da die Verweigerung der Auskunft durch Gerichte und Datenschutzkontrollinstanzen nachprüfbar sein muß, dürfen Sicherheitsbehörden nicht von der Begründungspflicht freigestellt werden.

2.3 Personalausweisgesetz

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßen die Absicht, den Termin für das Inkrafttreten des Bundespersonalausweisgesetzes aufzuheben und die Einführung der neuen Personalausweise einstweilen zurückzustellen.
Verpflichtungen des Bürgers, für die Ausstellung eines Personalausweises und bei dessen Kontrolle personenbezogene Daten preiszugeben und anschließende Verwendungen zu dulden, sind als Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen, die dem Gebot der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen.
Ob es im überwiegenden Allgemeininteresse geboten ist, den Personalausweis maschinenlesbar zu gestalten, wird inzwischen von vielen Experten bezweifelt. Insbesondere ist es fraglich, ob ein mit der Maschinenlesbarkeit möglicherweise erreichbarer Sicherheitsgewinn neue Risiken für das Persönlichkeitsrecht rechtfertigt. Die Datenschutzbeauftragten empfehlen daher nochmals zu prüfen, ob auf einen solchen Personalausweis nicht doch verzichtet werden kann.
Sollte der Gesetzgeber nach erneuter Prüfung die Einführung des neuen Personalausweises gleichwohl für unerläßlich halten, so ist nach dem Urteil nachdrücklich an die gebotenen flankierenden Maßnahmen zu erinnern: Wie der Deutsche Bundestag schon in seiner Entschließung vom 17. Januar 1980 und die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nochmals in ihrem Konferenzbeschluß vom 13. September 1983 klargestellt haben, sind gesetzliche Regelungen für die Informationsverarbeitung der Polizei im Polizeirecht des Bundes und der Länder sowie im Strafverfahrensrecht von Verfassungs wegen unerläßlich. Insbesondere die Voraussetzungen für polizeiliche Beobachtungen und für Identitätsfeststellungen sowie die Verwendungszwecke erhobener Daten müssen präzise bestimmt werden.

Das Gesetz über Personalausweise selbst genügt in einer Reihe von Vorschriften nicht den Geboten der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit. So sind die mit der Maschinenlesbarkeit verbundenen Fragen (Lesezone, Nutzungsmöglichkeiten) nicht klar genug geregelt. Auch fehlt es an Vorkehrungen, die die Erstellung von Bewegungsbildern verhindern, an einer Definition des Fahndungsbegriffs und an einer Vorschrift, die den Inhalt und die Verwendung der örtlichen Personalausweisregister regelt.
Die Datenschutzbeauftragten unterstreichen, daß eine Einführung neuer maschinenlesbarer Personalausweise jedenfalls so lange unterbleiben muß, bis die geforderten gesetzlichen Regelungen für den Sicherheitsbereich in Bund und Ländern in Kraft getreten sind.

2.4 Meldewesen

Das Meldewesen darf nicht die Funktion einer potentiell unbegrenzten Informationssammlung oder -bereitstellung für Aufgaben anderer Behörden übernehmen. In der Formulierung des § 1 Abs. 1 MRRG muß dies dadurch zum Ausdruck gebracht werden, daß die Registrierung der für Zwecke der Identitätsfeststellung und des Wohnungsnachweises nicht erforderlichen Daten nur zugelassen wird, soweit es sich um bestimmte traditionelle Mitwirkungstätigkeiten der Meldebehörde (Wahlen, Lohnsteuerkartenausstellung, Personalausweise, Wehrdienst, Familienbuch) handelt oder soweit eine eigene Datenerhebung und -speicherung durch die Behörde, die die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben benötigt, nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist. Nach § 2 Abs. 3 MRRG kann durch Landesgesetz bestimmt werden, daß für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere Daten gespeichert werden dürfen. Mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Schranken einer Erweiterung der Zwecke des Meldewesens sollte auch diese Ermächtigung enger gefaßt werden.

Die Übermittlungsvorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 1 MRRG übernimmt derzeit fast wörtlich die Fassung der Generalklausel des § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG und entbehrt deshalb der bereichsspezifischen Präzisierung, die das BVerfG für die Verwendung zwangsweise erhobener Daten fordert. Da der im Einzelfall möglicherweise entstehende Übermittlungsbedarf nicht von vornherein ermittelt werden kann, erscheint eine Konkretisierung in der Weise, daß alle denkbaren Übermittlungsempfänger und deren Aufgaben enumerativ aufgeführt werden, nicht möglich. Um gleichwohl hinreichenden Schutz gegen eine unbegrenzte Verwendung personenbezogener Daten herzustellen, muß die Zulässigkeit der Datenübermittlung davon abhängig gemacht werden, daß wenigstens die Verwendung der Daten durch den Datenempfänger bereichsspezifisch präsiziert ist. Im MRRG ist dies dadurch zum Ausdruck zu bringen, daß Übermittlungen nach § 18 Abs. 1 Satz 1 nur zur Erfüllung gesetzlich festgelegter Aufgaben zulässig sind.

Der formale Gesetzes- bzw. Verordnungsvorbehalt in § 20 Abs. 1 in Verbindung mit § 18 Abs. 4 MRRG eröffnet die Einrichtung regelmäßiger Datenübermittlungen ohne inhaltliche Einschränkungen und grenzt weder den Kreis der Datenempfänger noch die zur Übermittlung vorgesehenen Datenarten, die Übermittlungszwecke und den Verwendungszusammenhang ein. § 20 Abs. 1 MRRG als Ermächtigungsgrundlage für Verordnungen genügt damit nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit.

Der Grundsatz der Normenklarheit für gesetzliche Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gebietet es, widersprüchliche Regelungen in verschiedenen Gesetzen zu beseitigen. Nach § 3 Abs. 4 des Personalausweisgesetzes darf die Seriennummer des Personalausweises nicht zur Errichtung und Erschließung von Dateien verwendet werden. Daher ist es nicht angängig, daß Landesmeldegesetze aufgrund landesrechtlicher Bedürfnisse (§ 2 Abs. 3 MRRG) die Speicherung dieses Merkmals im Melderegister vorschreiben. Denn die Speicherung der Seriennummer würde es unter geeigneten technisch-organisatorischen Bedingungen ermöglichen, das Melderegister mit ihrer Hilfe zu erschließen. Die Speicherung der Seriennummer im Melderegister muß auch deshalb unterbleiben, weil der Bundesgesetzgeber sie für die von ihm bestimmten Aufgaben des Meldewesens nicht für erforderlich erachtet hat und weil die Gefahr besteht, daß aufgrund der Übermittlungsregelungen des Landesmelderechts die Seriennummer an Stellen weitergegeben werden könnte, bei denen eine dem § 3 Abs. 4 Personalausweisgesetz zuwiderlaufende Verwendung nicht auszuschließen ist.

Auch die landesgesetzlichen Vorschriften bedürfen einer Überprüfung. Insbesondere muß sichergestellt werden, daß die Meldedaten auch innerhalb der Gemeindeverwaltung grundsätzlich nur zweckgebunden verwertet werden. Die Voraussetzungen für die Nutzung der besonderen Meldescheine für Beherbergungsstätten (vgl. z. B. § 24 MG BW) sowie der Beherbergungsverzeichnisse von Krankenhäuser und Heimen (vgl. z. B. §§ 25, 26 Abs. 2 MG BW) müssen eingeschränkt werden. Gegen die ausschließliche Verantwortung des Datenempfängers für die Datenübermittlung (nur in § 29 Abs. 1 Satz 3 MG BW) bestehen Bedenken. Hinsichtlich der Gruppenauskunft an Parteien und Wählergruppen (vgl. z. B. § 34 Abs. 1 MG BW) sollte eine Widerspruchsmöglichkeit für den Bürger festgelegt werden.

2.5 Statistik

Eine Volkszählung darf künftig nur noch als reine Statistik durchgeführt werden. Übermittlungen von Einzelangaben aus der Volkszählung zu anderen als statistischen Zwecken sind in Zukunft ausgeschlossen. Auch zu statistischen Zwecken dürfen sie nur dann übermittelt werden, wenn durch Rechtsvorschrift, Organisation und geeignete Verfahren sichergestellt ist, daß die Statistik statistische Zweckbindung der Daten strikt eingehalten wird und keine Vermischung administrativer und statistischer Aufgaben eintritt.
Besondere Bedeutung hat das Gericht dem Grundrechtsschutz durch Verfahren beigemessen, der von nun an bei der Ausgestaltung jeder amtlichen Statistik beachtet werden muß. Hierzu zählen u. a. Form und Verfahren der statistischen Erhebung, Auswahl der Zähler und Maßnahmen der Datensicherung, Belehrung und damit korrespondierende Auskunftsverpflichtung, verbunden mit einer deutlichen Empfehlung an den Gesetzgeber, diese „grundrechtssichernden Maßnahmen" durch Rechtsvorschrift zu garantieren.
Der Gesetzgeber muß darüber hinaus vor jeder Totatalerhebung prüfen, ob diese nach dem jeweils aktuellen Stand der sozialwissenschaftlichen und statistischen Methoden noch verhältnismäßig ist. Seine „Methodenwahl" ist also jeweils wissenschaftlich zu legitimieren mit der Pflicht, bei geänderten Umständen ggf. von einer Befragung aller Bürger abzusehen.

Das Statistikgeheimnis selbst (§ 11 Bundesstatistikgesetz) muß neu formuliert werden; hierbei müssen Geheimhaltungs- und Übermittlungsnormen getrennt und eindeutige Kriterien für Anonymität, faktische Anonymisierung und Aggregation von Einzelangaben geschaffen werden.

Eng damit zusammen hängt auch das Verbot der Vermischung statistischer und administrativer Funktionen. Damit wird für alle Statistiken, die diese Funktionsvermischung kennen, eine Revision erforderlich, weil sonst eine verfassungskonforme Durchführung dieser Statistiken nicht mehr gewährleistet wäre. Hierzu gehören beispielsweise die Statistik der Bevölkerungsbewegung, die Hochschulstatistik, die Berufsbildungsstatistik und die Viehzählungsstatistik.

Grundrechtssichernde Verfahren sind bei der EG-Arbeitskräftestichprobe erforderlich. Die EG-Verordnung entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Kriterien des Volkszählungsurteils, insbesondere das Erhebungsprogramm und das Verfahren der Statistik widersprechen dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. Auch das Verfahren des Mikrozensus ist zu überprüfen. Die Datenschutzbeauftragten verweisen insoweit auf ihren Beschluß vom 27./28. März 1984.

Die Landesgesetzgeber werden nicht mehr umhin können, Landesstatistiken gesetzlich zu regeln. Die Kommunalstatistik bedarf gleichfalls einer gesetzlichen Grundlage und ebenso einer durch Rechtsvorschrift garantierten Abschottung zu der übrigen Gemeindeorganisation in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder. Eine spezialgesetzliche Norm für Planungs- und Statistikdaten könnte die gleiche Funktion haben. Die rechtliche Notwendigkeit ergibt sich aus dem Gebot der „informationellen Gewaltenteilung" innerhalb der Gemeindeorganisation, die das Bundesverfassungsgericht formuliert hat.

2.6 Sozial und Gesundheitsverwaltung

Das Zehnte Buch des Sozialgesetzbuches enthält zwar bereichsspezifische Datenschutzregelungen; doch sind auch hier weitere Verbesserungen geboten. Ergänzungsbedürftig sind insbesondere die Regelungen über den Umfang der Datenerhebungen durch die Sozialleistungsträger sowie über den Austausch personenbezogener Daten der Sozialleistungsträger untereinander.
Im Rahmen der Mitwirkungspflicht (§ 60 SGB I) dürfen vom Antragsteller pauschale Einwilligungserklärungen nicht verlangt werden, ohne daß die Erforderlichkeit der Erhebung und Weitergabe von Daten streng überprüft worden ist. Dem Gebot, sich auf das für die Erreichung des angestrebten Zwecks erforderliche Minimum zu beschränken, wird künftig mehr Beachtung geschenkt werden müssen.
§ 69 SGB X läßt unter der Voraussetzung der Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung einen großzügigen Datenaustausch der Sozialleistungsträger untereinander, aber auch mit dritten Stellen zu, die in die Gewährung von Sozialleistungen eingebunden sind. In zunehmendem Maße erhalten die Sozialversicherungsnummer, aber auch andere Kennzeichnungen (wie z. B. Beriebs-Nr. und Institutions-Nr.) die Funktion von Surrogaten eines Personenkennzeichens. Deshalb müssen dem Datenaustausch auch innerhalb der Sozialverwaltung künftig klarere Grenzen gezogen werden.
Ein hoher Regelungsbedarf besteht auch für die Gesundheitsverwaltung. Zwar gewährleistet die ärztliche Schweigepflicht Schutz vor der Offenbarung medizinischer Daten an Dritte. In welchem Umfang aber etwa im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge oder der kassenärztlichen Abrechnung Daten offenbart werden dürfen, ist weitgehend unklar.
Die Erhebung und Verarbeitung medizinischer Daten insbesondere in der öffentlichen Gesundheitsverwaltung sind eindeutig gesetzlich zu regeln. Die Aufgaben und Befugnisse des Amtsarztes gegenüber den Bürgern und seine Zusammenarbeit mit anderen Stellen (Sozialämter, Jugendämter, öffentliches Personalwesen, niedergelassene Ärzte und Krankenhäuser) müssen festgelegt werden. Der Betroffene muß stets wissen, ob das Gesundheitsamt ihn lediglich berät, auf freiwilliger Basis ein Gutachten erstellt oder im überwiegenden Allgemeininteresse Maßnahmen auch zwangsweise gegen ihn durchsetzen kann.

Auch innerhalb der Gesundheitsverwaltung muß die Verschiedenartigkeit der Funktionen (z. B. Bekämpfung ansteckender Krankheiten oder Beratung von Sucht- und Abhängigkeitskranken) bei der Festlegung von Zugriffsberechtigungen und bei der Datensicherung berücksichtigt werden.

2.7 Arbeitnehmerdatenschutz

Angesichts der Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die umfassenden Kontrollmöglichkeiten moderner Personalinformationssysteme bedarf auch die Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten einer speziellen gesetzlichen Schutzregelung; eine korrigierende Auslegung bestehender Vorschriften im Sinne der „Drittwirkung" reicht zur Gewährleistung des Grundrechts nicht aus.

Die Anforderungen des BVerfG gelten in jedem Fall dort, wo ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten besteht, wo etwa der Arbeitgeber entweder in die Datenerhebung zugunsten von Steuerbehörden und Sozialleistungsträgern eingeschaltet ist oder aber selbst anstelle der Sozialverwaltung Leistungen gewährt. Datenbestände, die der Arbeitgeber zu Zwecken der Kindergeldgewährung, der Unterstützung im Krankheitsfall (Beihilfe) usw. erhebt und vorhält, müssen dementsprechend aufgrund spezieller Rechtsvorschrift strikt zweckgebunden genutzt und von den für die Personalverwaltung bestimmten Informationen abgeschottet werden.

Wegen der Abhängigkeit des Arbeitnehmers von Arbeitsplatz und Einkommen zur Sicherung seiner Existenz stellt sich für ihn darüber hinaus generell die Pflicht zur Angabe seiner Daten als zwangsweise Erhebung im Sinne der Urteilsgründe dar. Hieraus ergibt sich für das Beschäftigungsverhältnis die Notwendigkeit einer bereichsspezifischen und präzisen Bestimmung der Verwendungszwecke der erhobenen Daten, des Schutzes vor Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbot sowie der Beschränkung auf das zur Zweckerreichung erforderliche Datenminimum. Die Bestimmungen der §§ 23 ff. BDSG genügen – auch im Zusammenwirken mit Regelungen des sonstigen arbeitsrechtlichen Informationsschutzes – den Anforderungen an Zweckbindung und Normenklarheit nicht.

Vielmehr muß gesetzlich festgelegt werden,

- daß Speicherung, Auswertung, Veränderung und Übermittlung von Arbeitnehmerdaten auf die Fälle gesetzlicher Verarbeitungspflichten und der Durchführung der Arbeits- bzw. Dienstverhältnisse beschränkt wird, mithin die Verarbeitungsbefugnis aufgrund „berechtigter Interessen" des Arbeitgebers entfällt;
- das Auswertungen und Verknüpfungen, die zur Herstellung eines „Persönlichkeitsbildes" der Arbeitnehmer führen, sowie die Speicherung solcher „Profile" grundsätzlich unzulässig sind.

Als verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen fordert das Gericht die Statuierung von Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten, um Datentransparenz herzustellen bzw. die Zweckbindung zu verstärken.

- Der Auskunftsanspruch des Arbeitnehmers ist daher über § 26 Abs. 2 BDSG hinaus auszudehnen auf alle, nicht nur die regelmäßigen Datenempfänger, sowie die Auswertungsprogramme bzw. Einzelauswertungen, in die seine Daten einbezogen sind.
- Die Auskunftseinschränkungen nach Nummern 4 und 5 von § 26 Abs. 4 BDSG (bei Daten aus allgemein zugänglichen Quellen und bei gesperrten Daten) müssen entfallen.
- Daten müssen – vergleichbar der Regelung in § 84 SGB X – dann gelöscht und nicht nur gesperrt werden, wenn sie zur Durchführung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr erforderlich sind und durch die Löschung schutzwürdige Belange des Beschäftigten nicht beeinträchtigt werden.

Anlage 2 a

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 6./7. Juni 1984 zur Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder halten eine alsbaldige grundlegende Überprüfung der bundeseinheitlichen Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) durch die Justizverwaltungen in Bund und Ländern für erforderlich.

1. Die MiZi sieht in einer Vielzahl von Verfahren die Übermittlung personenbezogener Daten von den Gerichten der streitigen Zivilgerichtsbarkeit und der freiwilligen Gerichtsbarkeit an Finanzbehörden, Sozialbehörden, Staatsanwaltschaften, Standesämter und andere öffentliche Stellen vor. Mitteilungen dieser Art stellen in der Regel einen Eingriff in das nach Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und bedürfen deshalb einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die den rechtsstaatlichen Geboten der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen muß. Ein Teil der Mitteilungspflichten läßt sich auf Rechtsvorschriften zurückführen. Für andere Mitteilungspflichten ist eine Rechtsgrundlage nicht ersichtlich.

   Eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen der Mitteilungspflichten muß mit einer Überprüfung der Erforderlichkeit der Mitteilungen Hand in Hand gehen. Es wird zu prüfen sein, ob nicht manche Mitteilungen angesichts eines veränderten gesellschaftlichen Umfeldes und eines Wandels der Verwaltungsaufgaben ihren Sinn verloren haben. Soweit Mitteilungen für erforderlich gehalten werden, müssen ihre Voraussetzungen und ihr Umfang durch Rechtsvorschrift festgelegt werden.

2. Die bestehende Generalklausel, daß Mitteilungen im Einzelfall auch dann zu machen sind, wenn sie zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, aber durch ein besonderes öffentliches Interesse geboten sind, bedarf der Überprüfung. Eine solche Klausel darf nicht dazu führen, daß die auf den Einzelfall bezogenen Regelungen und die dort vorgesehenen Beschränkungen umgangen werden. Soweit auf eine Generalklausel nicht verzichtet werden kann, muß auch sie den obengenannten verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung tragen.

3. Grundsätzlich sollte sich die Übermittlung auf den Tenor der Entscheidung beschränken. Die Übermittlung von Entscheidungsgründen ist nur zuzulassen, wenn deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung der zu benachrichtigenden Behörde erforderlich ist. Insoweit ist zu prüfen, ob nicht die Übermittlung von Entscheidungsgründen – in Umkehrung des bisher praktizierten Regel-Ausnahme-Verhältnisses – auf ausdrücklich geregelte Ausnahmefälle begrenzt werden kann. Wo eine Abwägung im Einzelfall vorgesehen werden muß, sollte sie durch den Richter oder im Rahmen der ihm nach dem Rechtspflegergesetz übertragenen Aufgaben durch den Rechtspfleger erfolgen.

4. Außerdem sollte besonders darauf geachtet werden, daß
   - Datenübermittlungen den betroffenen Bürgern im Hinblick auf Inhalt, Adressat und zugrunde liegende Rechtsgrundlage transparent zu machen sind,
   - übermittelte Daten nur im Rahmen des Zwecks, zu dem sie übermittelt wurden, genutzt werden dürfen (Zweckbindung),
   - die notwendigen technisch-organisatorischen Maßnahmen der Datensicherung vorzusehen sind und
   - die Aufbewahrungsdauer, unter Berücksichtigung auch der Belange der Betroffenen, auf das erforderliche Maß zu beschränken ist.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder gehen davon aus, daß sie an den weiteren Überlegungen der Justizverwaltungen rechtzeitig beteiligt werden.

Anlage 2 b

**Beschluß der Konferenz der
Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz
über
Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)
vom 13. September 1985**

1. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nehmen auf ihren Beschluß vom 6./7. Juni 1984 und die darin enthaltenen Empfehlungen für eine alsbaldige grundlegende Überprüfung der bundeseinheitlichen Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) Bezug. Vor diesem Hintergrund begrüßen sie die vom Bundesminister der Justiz im Zusammenwirken mit den Landesjustizverwaltungen eingeleitete umfassende Prüfung der MiZi.

2. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat parallel hierzu durch einen Arbeitskreis einzelne Abschnitte der MiZi unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkte prüfen lassen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist in der Anlage *) zusammengestellt Es ist nicht etwa in dem Sinne als umfassend anzusehen, daß alle denkbaren datenschutzrechtlichen Gesichtspunkte behandelt wären. Die Konferenz empfiehlt, die in der Zusammenstellung enthaltenen Bemerkungen bei den Beratungen der Justizverwaltungen und der Vorbereitung des Entwurfs einer gesetzlichen Regelung zu berücksichtigen. Die Datenschutzbeauftragten gehen davon aus, daß ihnen rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird, sobald ein Gesetzentwurf vorliegt.

3. In Anknüpfung an die in dem Beschluß vom 6./7. Juni 1984 gegebenen grundlegenden Empfehlungen für die Überprüfung der MiZi wird nochmals hervorgehoben, daß sie sich nicht nur auf die Erforderlichkeit und die Rechtsgrundlagen der Mitteilungen beziehen, sondern auch deren Umfang, Inhalt und Form einschließen sollten.

4. Soweit für einzelne Mitteilungen von den Justizverwaltungen als „mittelbare Rechtsgrundlagen" bezeichnete Rechtsgrundlagen bestehen, die sich auf die Aufgaben des Empfängers der Mitteilungen beziehen, so können diese ein Indiz für die Erforderlichkeit der Übermittlung sein, jedoch notwendige bereichsspezifische Rechtsgrundlagen für die Zulässigkeit der Übermittlung nicht ersetzen.

5. In Ergänzung der schon gegebenen Empfehlungen sollten auch folgende Prinzipien zum Tragen kommen:

   a) Die Übermittlungsvorgänge sollten transparenter gestaltet werden. Das Unbehagen vieler Bürger beim Umgang mit der öffentlichen Verwaltung rührt oftmals daher, daß diese über Kenntnisse verfügt, deren Herkunft den Betroffenen unbekannt ist. Wo es ohne unzumutbaren Aufwand möglich ist, sollte daher grundsätzlich vorgesehen werden, den Betroffenen von den Mitteilungen in geeigneter Weise zu unterrichten.

   b) Bei der Bestimmung der Empfängerbehörde sollte auf einen funktionalen Behördenbegriff abgestellt werden. Eine genaue Bezeichnung des Empfängers (z. B. Jugendamt, Straßenverkehrsamt) dient Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die präzise Bestimmung des Verwendungszwecks geknüpft hat.

   c) Der Eingriffscharakter von Mitteilungen tritt besonders bei solchen an die Finanzbehörde hervor. Die Notwendigkeit solcher nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässigen Eingriffe sollte unter Gesichtspunkten des in § 93 Abs. 1 Satz 3 der Abgabenordnung verankerten Subsidiaritätsprinzips geprüft werden, wonach andere Personen bzw. Stellen als die Betroffenen selbst erst dann zu einer Auskunft (bzw. Mitteilung) heranzuziehen sind, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Betroffenen nicht zum Ziele führt oder keinen Erfolg verspricht.

*) die Anlage zum Beschluß betrifft eine Vielzahl von Einzelregelungen, die wegen ihres Umfangs nicht mit abgedruckt werden.