LANDTAG DES SAARLANDES

9. Wahlperiode

Drucksache 9/ 1521
29.01.88

NEUNTER BERICHT

über die

Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz gemäß § 20 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung
(Berichtszeitraum: 1. Januar 1987 bis 31. Dezember 1987)

Siehe Inhaltsverzeichnis unter PP D09/1521 B!

Ausgegeben: 09.02.88

Vorbemerkung

Im Mittelpunkt des Geschehens im Berichtsjahr stand die Durchführung der Volkszählung '87. Die Besprechungen mit dem Statistischen Amt und dem Chef der Staatskanzlei als Aufsichtsbehörde, die Kontrollen der Erhebungsstellen und nicht zuletzt die zahlreichen Anfragen besorgter Bürger blockierten über Wochen meine Dienststelle für jede andere Betätigung. Dies kann im Hinblick auf die Bedeutung des Ereignisses und meine geringe personelle Ausstattung nicht verwundern. Ungeachtet dessen lassen die in diesem Bericht aufgegriffenen Themen wiederum erkennen, daß der Landesbeauftragte mit der Datenschutzproblematik in ihrer vollen Bandbreite beschäftigt war.

Zweifelsfrei hat die Automation auch in diesem Berichtsjahr weitere Fortschritte gemacht. So wurde z.B. zur Entlastung der Polizei das Verfahren der automatisierten Erstellung von Verwarn- und Bußgeldbescheiden eingeführt. Wieder einmal hat sich jedoch gezeigt, daß Gefahren für die Bürgerrechte nicht nur von der automatisierten Datenverarbeitung ausgehen. Auch die konventionelle Informationsverarbeitung ist immer wieder Gegenstand von Beschwerden. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist jedoch unteilbar und gilt für alle Arten und Formen der Informationsverarbeitung. Der oft gedankenlose Umgang mit Listen, Vordrucken, Formularen und Berichten, die nicht selten sensibelste Angaben enthalten, öffnet immer wieder Unbefugten den Blick in die Privat- und Intimsphäre des Bürgers. Die unsachgemäße Handhabung des Schriftgutes reicht von der offenen Versendung von Gerichts- und Sozialdaten bis hin zur unsortierten Entsorgung des gesamten, täglichen Papierabfalles einer Behörde durch die öffentliche Abfallbeseitigung. Der Tagesanfall von Papierabfall in den Be-

hörden und Amtsstuben umfaßt jedoch alle denkbaren Datenträgerarten, deren Sensibilität und Aussagewert am besten durch das Interesse dokumentiert wird, das solchem Material die Geheimdienste aller Staaten gelegentlich entgegenbringen. Schließlich sollte der geduldig in der Warteschlange vor dem Behördenschalter ausharrende Antragsteller nicht erst darum bitten müssen, daß er davor verschont bleibt, seine persönlichen Verhältnisse vor dem mithörenden Publikum ausbreiten zu müssen.

Die Defizite in der Mitwirkung des Gesetzgebers sind im Berichtsjahr insbesondere im Forschungsbereich deutlich geworden. Darüber können auch die erfreulichen Fortschritte im Krankenhaus- und Schulbereich nicht hinwegtäuschen. Nicht zuletzt hat der Europarat seinen Mitgliedsländern empfohlen, das innerstaatliche Recht fortzuschreiben, um den Schutz der Persönlichkeitsrechte beim Datenzugang der Wissenschaft zu gewährleisten (vgl. Anlage 4). Dabei darf nicht verkannt werden, daß das Bundesverfassungsgericht der Forschung einen Anspruch auf Information versagt hat (NJW 1986/1243). Gerade weil die Forschung jedoch keinen Stillstand erfahren darf, muß der Gesetzgeber seinen Mitwirkungspflichten ohne Verzug nachkommen.

Die Immunschwäche AIDS hat mich ebenfalls beschäftigt. Die Frage nach der tatsächlichen Verbreitung der Infektion ist derzeit immer noch umstritten; in der Beurteilung der Mittel und Wege, die eine weitere Durchseuchung der Bevölkerung verhindern können, ist in Wissenschaft und Praxis noch keine endgültige Übereinstimmung zu erkennen. Nicht zuletzt fehlt es bisher an einer erfolversprechenden Therapie, die dem einzelnen Erkrankten helfen könnte. Festzuhalten ist jedoch, daß das Bundesverfassungsgericht das in allen Bundesländ-

dern außer Bayern befürwortete Aufklärungs- und Beratungsmodell - jedenfalls nach dem bisherigen Kenntnisstand - nicht als "evident unzureichend" bezeichnet hat (BVerfG Urteil vom 28.7.1987, Az.: 1 BvR 842/87; abgedruckt AIFO 1987, Heft 9 S. 521). Das Gericht hat deshalb eine Verletzung der Schutz- und Handlungspflicht staatlicher Organe gegenüber den durch die AIDS-Krankheit bewirkten Gefahren nicht erkennen können. Es hat jedoch die Pflicht des Staates zum Schutz von Leben und Gesundheit im Anschluß an seine bisherige Rechtsprechung betont. Welche Wege auch immer zur Bekämpfung der Seuche eingeschlagen werden, weder die Belange der Infizierten noch die der Nichtinfizierten dürfen vernachlässigt werden: alle staatlichen Maßnahmen müssen den Schutz des Lebens der Nichtinfizierten sowie die Persönlichkeitsrechte der Infizierten im Einklang bringen; weder darf das Diskriminierungsverbot und die Gefahr der Ausgrenzung der Infizierten, noch die körperliche Integrität der Gesunden außer Betracht bleiben. Die Auseinandersetzung um die praktischen Lösungsmöglichkeiten wird uns noch eine gute Weile beschäftigen. Der Deutsche Bundestag hat am 8. Mai 1987 zur Vorbereitung gesellschafts- und gesundheitspolitischer Entscheidungen eine Enquete-Kommission "Gefahren von AIDS und wirksame Wege zu ihrer Eindämmung" beschlossen und am 16.6.1987 eingesetzt.

1. Statistik

1.1 Volkszählung 1987

Auf die Probleme im Zusammenhang mit der Volkszählung 1987 hatte ich schon in meinen beiden letzten Tätigkeitsberichten hingewiesen (vgl. 7. TB, S. 35 ff und 8. TB, S. 65 ff). Dabei hatte ich keinen Zweifel daran gelassen, daß ich das Volkszählungsgesetz 1987 für verfassungskonform ansehe, daß aber bei der praktischen Umsetzung der Regelungen - etwa dem Gebot der strikten Trennung der statistischen Erhebungsstellen von der übrigen Gemeindeverwaltung - noch etliche Fragen zu lösen sind. Leider wurden diese Probleme trotz meiner wiederholten Mahnungen erst relativ spät von dem Statistischen Amt in Angriff genommen. Für viele Fragen mußten daher unter erheblichem Zeitdruck Lösungen gefunden werden. Dennoch wurden im Saarland vor allem dank der Kooperationsbereitschaft der saarländischen Bürgermeister, aber auch des Statistischen Amtes und des Chefs der Staatskanzlei schließlich insgesamt datenschutzrechtlich befriedigende Ergebnisse erzielt.

1.1.1 Anleitungen für die Durchführung der Volkszählung

Das Landesamt für Statistik erließ mehrere allgemeinverbindliche Anleitungen für die Durchführung der Volkszählung. Darin wurden die Pflichten der Gemeinden und der Erhebungsstellen eingehend und sehr detailliert geregelt.

Ich hatte Gelegenheit, mich zu den Entwürfen der Anleitungen zu äußern. Meine Anregungen und Bedenken wurden überwiegend berücksichtigt.

Es wäre jedoch wünschenswert gewesen, wenn diese Anleitungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt vorgelegen hätten. So enthielt die "Anleitung für die Gebäudevorerhebung" den Hinweis, daß "die erforderlichen Maßnahmen zur Bildung und Abschottung von Erhebungsstellen" in der "Anleitung für die Gemeinde und die Erhebungsstelle" geregelt werden. Als letztere schließlich in Kraft trat, war die Gebäudevorerhebung bereits geraume Zeit in Gang. Unsicherheiten bei den Erhebungsstellen hätten jedenfalls durch eine bessere Planung und den rechtzeitigen Erlaß von Handlungsanweisungen vermieden werden können.

1.1.2 Frühzeitige Kontrollbesuche bei Erhebungsstellen

Schon sehr frühzeitig habe ich mit Kontrollbesuchen bei gemeindlichen Erhebungsstellen begonnen. Auf diese Weise konnte ich mir teilweise bereits lange vor dem Beginn der eigentlichen Zählung einen Überblick über den Stand der Vorbereitungen für die Volkszählung im Saarland verschaffen. Bis zum Zählungsstichtag hatte ich 16 der 52 saarländischen Gemeinden besucht. Die Kontrollen erfolgten stichprobenhaft auch während des Zählereinsatzes; nach Abschluß der Erhebungsphase habe ich mich in drei saarländischen Städten insbesondere über die Verfahren zur Kontrolle des Rücklaufs unterrichten lassen. Positiv überrascht war ich vor allem vom Verständnis der Bürgermeister für die Belange des Datenschutzes und von ihrer Bereitschaft, meine Anregungen in die Tat umzusetzen. Die Bürgermeister, die täglich mit den Sorgen und Nöten ihrer Bürger konfrontiert werden, hatten die Sensibilität der höchst politischen Auftragsangelegenheit "Volkszählung" erkannt und waren sichtlich bemüht, die Akzeptanz beim Bürger durch datenschutzfreundliche Maßnahmen zu erhöhen. Dies

gilt auch für die Leiterinnen und Leiter der Erhebungsstellen, die sich fast ausnahmslos mit Engagement und Ideenreichtum einer für sie völlig neuartigen und anspruchsvollen Verwaltungsaufgabe stellten.

Eine weitere wichtige Erkenntnis aus diesen Besuchen war, daß auch die kleineren Gemeinden des Saarlandes in der Lage sein würden, die notwendigen organisatorischen, räumlichen und personellen Voraussetzungen für die Abschottung der Erhebungsstellen von der übrigen Gemeindeverwaltung sicherzustellen. Auch dort, wo es personelle Engpässe gab, wußten sich die Bürgermeister häufig durch den Einsatz pensionierter Bediensteter oder durch die befristete Einstellung von geeignetem, verwaltungsfremdem Personal zu behelfen. In solchen Fällen war zudem die Gefahr einer Interesssenkollision mit sonstigen Verwaltungsaufgaben von vornherein ausgeschlossen.

Der Vorbereitungsstand, den ich bei meiner Prüfung vor der Haupterhebung in den einzelnen Gemeinden antraf, war recht unterschiedlich. Es ließen sich jedoch bereits Schwachpunkte erkennen, die über den Einzelfall hinaus von allgemeiner Bedeutung waren. Diese generellen Mängel habe ich dem Statistischen Amt und dem Chef der Staatskanzlei mit der Bitte vorgetragen, entsprechende zusätzliche Richtlinien zu erlassen und eigene Prüfungen anzusetzen. Auf diese Weise wurden bereits im Vorfeld der Volkszählung dank der kooperativen Einstellung des Statistischen Amtes und des Chefs der Staatskanzlei als Aufsichtsbehörde die meisten Mängel ausgeräumt, so daß während der Haupterhebung nur noch in ganz geringem Umfang Anlaß zu Beanstandungen bestand.

Die nachfolgende Darstellung bezieht sich auf Mängel, die ich bei meinen Kontrollbesuchen in der Zeit vor der Haupterhebung festgestellt habe.

1.1.2.1 Mängel in der räumlichen Abschottung

Vor allem die räumliche Abschottung erwies sich in vielen Gemeinden als verbesserungsbedürftig. Als Beispiel seien hier etwa fehlende Sicherheitsschlösser oder völlig ungesicherte, von außen aber leicht zu erreichende Fenster genannt; teilweise waren zwar Sicherheitsschlösser vorhanden, es ließ sich jedoch nicht feststellen, ob nicht auch Unbefugte (Vermieter, frühere Nutzer, Hausmeister, Reinigungspersonal) über weitere Schlüssel verfügten. In einer Gemeinde mußte beanstandet werden, daß bereits ausgefüllte Erhebungsunterlagen aus der Gebäudevorerhebung trotz der oben erwähnten Mängel in der während der Kontrolle nicht personell besetzten Erhebungsstelle offen auf einem Tisch lagen; ein abschließbares Behältnis war nicht vorhanden.

In jedem dieser Fälle wurde mir sofortige Abhilfe zugesagt.

1.1.2.2 Mängel in der personellen Abschottung

In den Räumen von zwei Erhebungsstellen wurden neben Volkszählungsunterlagen auch sonstige Verwaltungsunterlagen aufbewahrt. In einem dieser Fälle konnte konkret festgestellt werden, daß Bedienstete, die nicht zum Personal der Erhebungsstelle gehörten, auf diese Verwaltungsakten zugriffen und zu diesem Zweck Zugang zur Erhebungsstelle hatten. Zudem sprachen erhebliche Anhaltspunkte dafür, daß einer der beiden Erhebungsstellenleiter auch parallel zu seinen Aufgaben aus der Volkszählung Funktionen in der übrigen Verwaltung aus-

übte, obwohl bereits personenbezogene Unterlagen aus der Gebäudevorerhebung in der Erhebungsstelle lagerten; im anderen Fall konnte eine solche unzulässige Parallelbeschäftigung sogar nachgewiesen werden. Die Bürgermeister sagten mir in jedem Fall sofortige Abhilfe zu.

In weiteren vier Gemeinden wurde ebenfalls eine unzulässige Parallelbeschäftigung des Erhebungsstellenpersonals in der sonstigen Verwaltung festgestellt. Im Verlauf meiner Prüfungen, die in jedem Fall nach vorheriger Anmeldung erfolgten, spielten sich teilweise komödienreife Szenen ab. So betrat in einem Fall wenige Sekunden, nachdem mir der Erhebungsstellenleiter im Beisein seines Bürgermeisters mit großer Eindringlichkeit versichert hatte, er sei bereits seit geraumer Zeit von seinen dienstlichen Tätigkeiten als Leiter des Ordnungsamtes freigestellt, seine Sekretärin den Raum und legte ihm einen Paßantrag zur Unterschrift vor. In einem anderen Fall hatte mir der stellvertretende Erhebungsstellenleiter versichert, er übe seine Tätigkeit als Standesbeamter derzeit nicht aus; ein Blick auf die Aushangtafel ergab jedoch, daß er noch am Tag meiner Prüfung mehrere Eheaufgebote unterzeichnet hatte.

Als ein weiteres Problem erwies sich der Einsatz von Bediensteten aus sensiblen Bereichen (Melde-, Ordnungs-, Sozial- und Steueramt) in der Erhebungsstelle. Da mir in diesen Fällen die Gefahr einer Interessenkollision besonders groß erschien, hatte ich bereits mehrfach darauf hingewiesen, daß ich es für unzulässig halte, wenn solche Bedienstete in der Erhebungsstelle eingesetzt werden (vgl. insbesondere meinen 8. TB, S. 65 ff). Bei meinen Prüfungen stellte ich fest, daß in insgesamt 7 Fällen - u.a. in den oben genannten Fällen der Parallelbeschäftigung - Bedienstete aus sensiblen Bereichen eingesetzt waren. Auf meine Bedenken hin veranlaßten

mehrere Bürgermeister den Austausch der betreffenden Bediensteten gegen solche, bei denen ein Interessenkonflikt nicht zu befürchten war. Teilweise wurde eigens neues Personal für die Volkszählung eingestellt oder es wurden Ruheständler reaktiviert.

Das Statistische Amt und der Chef der Staatskanzlei teilten zwar nicht meine rechtlichen Bedenken hinsichtlich des Einsatzes von Personal aus sensiblen Bereichen. Sie empfahlen jedoch - wenn auch erst relativ spät und lediglich aus Gründen der Akzeptanz -, solches Personal nicht einzusetzen. Dies führte letztlich zu dem aus datenschutzrechtlicher Sicht erfreulichen Ergebnis, daß der von mir für unzulässig erachtete Einsatz von Personal, bei dem Interessenkonflikte zu befürchten waren, im Saarland bis auf vier Ausnahmen nicht stattfand. Bei den erwähnten Ausnahmen ließ sich ein Austausch aus organisatorischen Gründen nicht mehr vornehmen, ohne den Gesamterfolg der Zählung in den jeweiligen Gemeinden zu gefährden. Es wurde jedoch versichert, daß die betreffenden Bediensteten nach Beendigung der Volkszählung nicht mehr in sensiblen Bereichen eingesetzt würden. Damit dürfte der Gefahr vorgebeugt sein, daß Erkenntnisse aus der Volkszählung in der sonstigen Verwaltung verwendet werden.

1.1.2.3 Bedenken gegen Datenübermittlungen an die Erhebungsstelle

Nach dem Volkszählungsgesetz (§ 11 VZG) dürfen zur Organisation der Volkszählung bestimmte Daten aus kommunalen Registern und Dateien (Einwohnermelderegister, Grundsteuerdatei, Gewerberegister) an die Erhebungsstelle übermittelt werden. In mehreren Gemeinden wurden von den Erhebungsstellen darüber hinaus auch Daten von Stellen angefordert, die in § 11 VZG nicht aufgeführt

sind. Als Beispiel seien die Handwerks-, Ärzte-, Zahnärzte- und Rechtsanwaltskammer genannt. Einige dieser Stellen haben auch tatsächlich Mitgliederdaten an Erhebungsstellen übermittelt. Ich habe die betreffenden Gemeinden darauf hingewiesen, daß § 11 VZG eine abschließende Spezialregelung für Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der bei öffentlichen Stellen gespeicherten Bürger darstellt. Eine Übermittlung wäre daher allenfalls mit Einwilligung der Betroffenen zulässig gewesen. Es erscheint jedoch ausgeschlossen, daß jeder einzelne Bürger gemäß § 4 SDSG schriftlich in die Übermittlung seiner Daten für Volkszählungszwecke eingewilligt hatte. Ohne einen derartigen Nachweis habe ich eine Nutzung der Daten durch die Erhebungsstellen für unzulässig erachtet. Trotz der von mir mehrfach geäußerten Bedenken hat die Erhebungsstelle der Stadt Saarbrücken die von einzelnen Kammern an sie übermittelten Daten zum Aufbau einer automatischen "Arbeitsstättendatei" verwendet.

Gemäß § 10 Abs. 3 VZG und § 6 Abs. 4 der saarländischen Durchführungsverordnung waren die Behördenleiter verpflichtet, den Erhebungsstellen "auf Anforderung geeignete Bedienstete zu benennen und für die Zählertätigkeit freizustellen".

Anläßlich der Prüfung einer Erhebungsstelle habe ich festgestellt, daß eine oberste Landesbehörde der Erhebungsstelle eine Liste mit allen in dieser Gemeinde wohnhaften Bediensteten zur Verfügung gestellt, den größten Teil der Bediensteten jedoch mit einem grünen Stift als "ungeeignet" gekennzeichnet hatte. Da nur "geeignete" Bedienstete zu benennen waren, stellte die Übermittlung der übrigen Personen einen Verstoß gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz dar. In der nicht näher begründeten Bezeichnung dieser Bediensteten als für den

Zählereinsatz "ungeeignet" lag zudem die Gefahr einer Diskriminierung begründet, weil sie die Vermutung zuließ, diesen Personen fehle es möglicherweise an der vom Gesetz verlangten Zuverlässigkeit und Verschwiegenheit.

Ich habe die betreffende Behörde ersucht, ihr Verfahren zu ändern. Meine Bedenken wurden positiv aufgenommen und eine Verfahrensänderung zugesichert.

1.1.2.4 Fehler bei der Zählerauswahl

Nach § 10 Abs. 5 Nr. 2 VZG durften keine Personen als Zähler eingesetzt werden, "wenn aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit ... zu besorgen ist, daß Erkenntnisse aus der Zählertätigkeit zu Lasten der Auskunftspflichtigen genutzt werden". In § 6 Abs. 3 der saarländischen Durchführungsverordnung wurde jedoch lediglich der Einsatz von Polizeivollzugsbeamten, Staats- und Amtsanwälten generell untersagt. Obwohl im übrigen unbestritten war, daß Bedienstete aus sensiblen Bereichen nicht als Zähler eingesetzt werden durften, ermangelten die Anweisungen und die Durchführungsverordnung einer genauen und konkreten Regelung. Da in den von mir besuchten Gemeinden die Kollisionsgefahr beim Zählereinsatz nicht erkannt wurde, habe ich das Statistische Amt um eine Klarstellung gebeten. Das Statistische Amt hat daraufhin die Erhebungsstellen in einer besonderen Verfügung angewiesen, keine Bediensteten aus sensiblen Bereichen einzusetzen, "die eventuell Einzelangaben von Auskunftspflichtigen bei ihrer täglichen Verwaltungsarbeit zu deren Lasten nutzen könnten". Als Beispiele - jedoch nicht als abschließende Aufzählung - hat das Statistische Amt "Mitarbeiter des Einwohnermeldeamtes, des Sozialamtes, der Wohngeldstelle, des Steueramtes und gemeindliche Vollstreckungsbeamte" genannt.

1.1.2.5 Zählereinsatz in der Nachbarschaft

§ 10 Abs. 5 Nr. 1 VZG verbietet den Einsatz von Zählern "in der unmittelbaren Nähe ihrer Wohnung (Nachbarschaft)". Durch die Eingaben von Bürgern, die teilweise selbst als Zähler tätig werden sollten, wurde ich darauf aufmerksam gemacht, daß der Nachbarschaftsbegriff von einzelnen Erhebungsstellen teilweise höchst eigenwillig interpretiert wurde. So definierte der Erhebungsstellenleiter in einer größeren saarländischen Stadt "Nachbarschaft" dahin, daß der Zähler nur in dem Zählbezirk nicht eingesetzt werden dürfe, in dem er selbst wohne. Gehört das Nachbarhaus zu einem anderen Zählbezirk, so sollte nach dieser Auffassung keine "Nachbarschaft" im Sinne des Volkszählungsgesetzes vorliegen. Da dieser Erhebungsstellenleiter zudem noch den wohnortnahen Einsatz der Zähler zu einem wesentlichen Kriterium der Einsatzplanung erhoben hatte, ließ sich hier eine sehr hohe Anzahl von Verstößen gegen § 10 Abs. 5 Nr. 1 VZG feststellen.

Da es sich hier nicht um einen Einzelfall handelte, ersuchte ich das Statistische Amt um eine klarstellende Weisung, bei deren Erarbeitung ich mich beratend beteiligte. Darauf erging die Weisung, daß Zähler nicht in dem Arbeitsbezirk eingesetzt werden dürfen, in dem sie selbst wohnen; da dies - wie oben berichtet - nicht ausreicht, wurde darüber hinaus festgelegt, daß ein Zähler, "der im Grenzbereich eines anderen Arbeitsbezirkes" wohnt, auch in diesem Arbeitsbezirk nicht eingesetzt werden darf. Zudem wurde empfohlen, "in kleineren Ortsteilen...dem Zähler generell keinen Arbeitsbezirk zuzuteilen, der an den Arbeitsbezirk grenzt, in dem er wohnt". Die Erhebungsstellenleiter wurden angewiesen, ihre Zählereinteilung im Hinblick auf diese Anweisung nochmals zu überprüfen.

Obwohl auch der in dieser Anweisung gebrauchte Begriff des "Grenzbereichs" unterschiedlich verstanden werden konnte, führte diese noch kurz vor Zählungsbeginn ergangene Maßnahme dazu, daß während der Zählung kaum noch Verstöße gegen das Verbot des Nachbarschaftseinsatzes festgestellt werden konnten.

1.1.2.6 Honorierung der Zählertätigkeit

Auch die beabsichtigte Honorierung der Zählertätigkeit war in einigen Gemeinden nicht frei von datenschutzrechtlichen Bedenken. So wurde vielfach erwogen, dem Zähler für das Austeilen der Erhebungsunterlagen nur eine verhältnismäßig geringe Pauschalentschädigung zu gewähren. Diese relativ niedrige Honorierung seiner Tätigkeit sollte der Zähler jedoch erheblich verbessern können, wenn er möglichst viele ausgefüllte Erhebungsbögen selbst zur Erhebungsstelle zurückbrächte, da für diesen Fall ein entsprechendes "Erfolgshonorar" ausbezahlt werden sollte.

In dieser unausgewogenen Honorierung sah ich mögliche Nachteile für den Auskunftspflichtigen. Ein zu hohes "Erfolgshonorar" konnte die Zähler dazu verleiten, die Auskunftspflichtigen von der Wahrnehmung ihres Rechts abzubringen, die ausgefüllten Erhebungsbogen mit Freiumschlag unmittelbar an die Erhebungsstelle zu versenden.

Ich habe daher angeregt, das "Erfolgshonorar" zugunsten der Pauschale zu verringern, damit der Anreiz für eine unzulässige Einflußnahme des Zählers auf die Entscheidungsfreiheit des Auskunftspflichtigen entfällt. Das Statistische Amt hat meine Anregung aufgegriffen und die Erhebungsstellen angewiesen, ihre Zählerhonorierung in diesem Sinne zu überprüfen.

1.1.3. EDV-Einsatz zur Unterstützung der Volkszählung

Als ein besonderes Problem in der Phase der Vorbereitung der Volkszählung erwies sich die Frage nach der Zulässigkeit des EDV-Einsatzes zur Organisation der Volkszählung.

Der Einsatz moderner Datenverarbeitungstechniken schafft durch die schnelle Abrufbarkeit der Daten und ihre vielfältigen Verknüpfungsmöglichkeiten besondere Gefahren für das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Obwohl das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil dem Gesetzgeber angesichts dieser neuartigen Gefährdungen aufgegeben hatte, "mehr als früher auch organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken" (BVerfGE 65, 1 ff, 44), finden sich im Volkszählungsgesetz keine ausdrücklichen Bestimmungen für den EDV-Einsatz zur Organisation der Erhebung. Detailliert geregelt ist lediglich die spätere maschinelle Auswertung der erhobenen Daten. Andererseits finden sich auch Bestimmungen, die darauf hindeuten, daß der Gesetzgeber den EDV-Einsatz auch in der Erhebungsphase für möglich gehalten hat. Dennoch wären hier präzise Regelungen angebracht und hilfreich gewesen, da es voraussehbar war, daß die Gemeinden, wenn sie die EDV zur Organisation der Zählung nutzen wollten, auch bestrebt sein würden, hierzu auf ihre allgemeine Verwaltungsrechenzentren zurückzugreifen. Die Gefahr, daß die Abschottung der Erhebungsstelle von der übrigen Verwaltung bei gemeinsamer Nutzung derselben EDV-Anlage unterlaufen werden kann, war nicht von der Hand zu weisen.

Diese Bedenken wurden seitens der Statistischen Ämter noch zusätzlich dadurch erhöht, daß auf dem "Haushalts-

mantelbogen" die Information aufgedruckt war, Name und Adresse würden nicht auf elektronische Datenträger übernommen. Exemplare mit dieser Information waren der Presse übergeben und auch veröffentlicht worden. Danach hätte eine Nutzung der EDV zur Organisation der Zählung nicht stattfinden dürfen.

Als nun die Möglichkeit des EDV-Einsatzes genutzt werden sollte, mußte der "Haushaltsmantelbogen" wenige Monate vor der Zählung zurückgezogen werden. Der Neudruck enthielt nunmehr die Information, daß Name und Adresse "nicht zusammen mit Erhebungsmerkmalen auf elektronischen Datenträgern gespeichert" würden. Dies schloß zwar eine gesonderte automatisierte Nutzung der Identifikationsmerkmale in der Erhebungsstelle nicht mehr aus - ob diese Information für den Bürger aber verständlich war, darf bezweifelt werden. Auch das widersprüchliche Verhalten der für die Durchführung der Volkszählung Verantwortlichen war nicht gerade geeignet, das Vertrauen seitens der Bürger zu fördern; es zeigt zudem exemplarisch, wie spät man sich um die Umsetzung des Volkszählungsgesetzes Gedanken machte.

Trotz dieser Bedenken habe ich den Einsatz automatisierter Verfahren in der Erhebungsphase unter der Bedingung für zulässig gehalten, daß durch technisch-organisatorische Maßnahmen die notwendige Abschottung der Volkszählungsdaten im allgemeinen Verwaltungsrechner sichergestellt werden kann (vgl. dazu auch 8. TB, S. 69).

Es stellte sich heraus, daß lediglich eine Stadt des Saarlandes das Verwaltungsrechenzentrum auch zur Organisation der Zählung - insbesondere zur Rücklaufkontrolle, für das Mahnwesen und zur Vorbereitung des Zwangs- und Bußgeldverfahrens - nutzen wollte. Unter

meiner Beteiligung wurde ein Datensicherungsverfahren entwickelt, das einen Zugriff Unbefugter auf Volkszählungsdaten nach menschlichem Ermessen ausschließt. So wurde neben der Vergabe besonderer, verschlüsselt abgelegter Verfahrenspasswörter und spezieller Benutzerkennungen ein Verfahren realisiert, das den Zugriff auf Volkszählungsdateien ausschließlich von den Terminals der Erhebungsstelle ermöglicht; der Zugriff auf Volkszählungsdateien von anderen Terminals der Stadtverwaltung wird durch besondere technische Sicherungsmaßnahmen unterbunden. Diese Terminals werden überdies nach einem vorgegebenen Zeitplan systemtechnisch aktiviert und deaktiviert, so daß außerhalb der Dienstzeiten ein Zugriff auf den Rechner nicht mehr möglich ist. Auch für die sogenannte Batchverarbeitung, bei der in besonderen Rechenläufen des Rechenzentrums Massenauswertungen durchgeführt werden, wurden besondere Vorkehrungen getroffen, die eine Kenntnisnahme durch Unbefugte - soweit das überhaupt unterbunden werden kann - ausschließt.

Unbefriedigend war jedoch, daß von der Stadt kein zusammenhängendes EDV-Konzept für die Nutzung der einzelnen Volkszählungs-Dateien vorgelegt werden konnte. Die Verfahren wurden nur schrittweise bei Bedarf und meist unter Zeitdruck realisiert. Dieser Zeitdruck wirkte sich auch nachteilig auf meine in § 18 Abs. 4 SDSG vorgeschriebene Anhörung aus. Bestenfalls verblieb mir zur Prüfung eines solchen Verfahrensabschnitts ein Zeitraum von weniger als einer Woche - eine Aufgabe, die bei der Personalausstattung meiner Dienststelle fast unlösbar war. Mehrfach ist die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung sogar unterblieben, und ich wurde erst nachträglich von der Verfahrensfreigabe unterrichtet. Ich habe die Stadt darauf hingewiesen, daß auch der besondere Zeitdruck, unter dem die Volkszählung

steht, einen Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen nicht rechtfertigt.

1.1.4 Sicherung der Zweckbindung von Volkszählungsdaten

In der öffentlichen Diskussion tauchte vor der Volkszählung die Befürchtung auf, daß die Sicherheitsbehörden - vor allem der Verfassungsschutz - die Daten insbesondere von Verweigerern erfassen und speichern könnten. Nicht richtige, nicht vollständige oder nicht rechtzeitige Auskunft bei der Volkszählung und die Aufforderung hierzu waren jedoch nur als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Zuständig für die Verfolgung dieses reinen Verwaltungsunrechts sind weder die Vollzugspolizei, noch der Verfassungsschutz. Personen, die sich als Verweigerer schuldig oder auch nur verdächtig gemacht haben, ohne in anderer, als Straftat zu verfolgenden Weise in Erscheinung getreten zu sein, sollten jedoch von vornherein nicht der Beobachtung durch die Polizei oder den Verfassungsschutz unterliegen.

Nachdem der Leiter des Statistischen Amtes die Erhebungsstellen ausdrücklich angewiesen hatte, die betreffenden Daten nicht an Sicherheitsbehörden zu übermitteln, bat ich den Minister des Innern um Prüfung, wie die Daten bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten behandelt werden sollten und ob an eine Weitergabe an die Sicherheitsbehörden gedacht sei.

Der Minister des Innern hat noch vor der Hauptzählung die zuständigen Stellen angewiesen, Daten über Verweigerer nicht an die Sicherheitsbehörden weiterzuleiten. Die Polizei und das Landesamt für Verfassungsschutz wurden angewiesen, solche Daten von sich aus nicht zu ermitteln.

Diese Verfahrensweise steht im Einklang mit dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 18.12.1987 (BvR 962/87). Das Gericht hat keinen Zweifel darüber aufkommen lassen, daß die Daten über das Auskunftsverhalten, soweit sie zur Durchführung dieser Verfahren weitergegeben werden dürfen, dem Zweckbindungsgebot unterliegen. "Für Aufgaben und Zwecke, die außerhalb der statistischen Aufgabenstellung des Volkszählungsgesetzes liegen, insbesondere auch nicht der Durchsetzung von Auskunftspflichten oder Ahndung von Ordnungswidrigkeiten wegen ihrer Verletzung dienen, dürfen diese Angaben ohne Einwilligung des Betroffenen nicht verarbeitet, verwendet, weitergegeben oder offenbart werden. Ausgeschlossen sein muß insbesondere eine weitergehende Verwendung der anläßlich der Erhebung anfallenden Informationen über das Auskunftsverhalten einer Person". Somit würde die Erfassung von Verweigerern durch die Sicherheitsbehörden außerhalb der Aufgabenstellung des Volkszählungsgesetzes liegen und wäre deshalb rechtswidrig.

Die Behandlung der Volkszählungsgegner im übrigen wird unter Tz. 3.2.3 dargestellt.

1.1.5 Mängel im Verlauf der Volkszahlung

Dank der umfangreichen Maßnahmen im Vorfeld der Volkszählung wurde im Verlauf der Zählung nur eine geringe Anzahl von Mängeln festgestellt. Zwar wuchs die Zahl der telefonischen und schriftlichen Anfragen und Eingaben zu einer kaum noch zu bewältigenden Flut an, als die Verteilung der Erhebungsunterlagen begann; die Zahl der festgestellten Verstöße war jedoch ausgesprochen gering.

1.1.5.1 Zählerlisten mit unzulässigem Umfang

Nach § 11 Abs. 1 Volkszählungsgesetz 1987 (VZG) durfte die Meldebehörde der Erhebungsstelle zur Organisation der Volkszählung aus dem Melderegister die Vor- und Familiennamen der Einwohner, Gemeindenamen, Straße, Hausnummer, Haupt- und Nebenwohnung, Geburtsjahr und -monat, Geschlecht und Staatsangehörigkeit übermitteln. Nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 der Saarländischen Verordnung zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 vom 4. Juli 1986 (Amtsblatt S. 589 ff) hatte wiederum die Erhebungsstelle "den Zählern in Listenform die Vor- und Familiennamen sowie Anschriften der Auskunftspflichtigen des jeweiligen Zählbezirks als Hilfsmittel für die Zählung zur Verfügung zu stellen".

Zur Erstellung dieser reduzierten Namensliste für die Zähler hatte die Erhebungsstelle einer saarländischen Stadt ein von einer kommerziellen Firma angebotenes Programm eingesetzt, das offensichtlich für andere Bundesländer entwickelt worden war. Durch den Einsatz dieses Programms wurden in die Namenslisten nicht nur die nach der saarländischen Rechtslage zulässigen Daten (Namen und Adressen) aufgenommen, sondern auch die übrigen nach § 11 Abs. 1 VZG übermittelten Daten (Haupt- und Nebenwohnung, Geburtsjahr und -monat, Geschlecht und Staatsangehörigkeit).

Diese Listen - je eine für die fast 200 Zählbezirke der Stadt - wurden den Zählern im Anschluß an die Zählerschulungen ausgehändigt.

Wenige Tage später erhielt die Erhebungsstelle, die den Fehler bis dahin noch nicht bemerkt hatte, durch einen Anruf vom Statistischen Amt den Hinweis, daß der Datenumfang der von ihr ausgegebenen Namenslisten nicht der

saarländischen Rechtslage entspricht. Nach meinen Recherchen hatte offensichtlich ein Zähler dieses Versehen entdeckt und das Statistische Amt informiert.

Die Erhebungsstelle forderte daraufhin unverzüglich die Zähler auf, die Namenslisten zurückzugeben. Bereits drei Tage später hatten die Zähler alle Listen bei der Erhebungsstelle abgegeben. Den Zählern wurden neue Listen mit zulässigem Umfang ausgehändigt; die fehlerhaften Listen wurden in ordnungsgemäßer Weise vernichtet.

Nach den von mir getroffenen Feststellungen kam es zu der - soweit die Listen über Name und Adresse weitere personenbezogenen Daten der Einwohner enthielten - unzulässigen Datenübermittlung, weil die Erhebungsstelle zur Erleichterung ihrer schwierigen organisatorischen Aufgaben ein Computerprogramm einsetzte, das die Besonderheiten der Saarländischen Durchführungsverordnung nicht berücksichtigte. Die Erhebungsstelle hatte es versäumt, das ihr angebotene Programm und die damit erstellten Ausdrucke zu prüfen. Die Erhebungsstelle hat sich zwar bemüht, die Auswirkungen ihres Fehlverhaltens sofort nach Bekanntwerden durch die Rückrufaktion zu begrenzen. Dennoch hatten die Zähler für einige Tage die Möglichkeit, Kenntnis von den unzulässigerweise in den Listen enthaltenen Daten zu nehmen, von denen sie zumindest dann, wenn der Auskunftspflichtige den Weg des Postversandes gewählt hat, niemals Kenntnis bekommen hätten. Diese Auswirkungen des RechtsverstoBes waren deshalb auch durch die schnelle Aufforderung zur Ablieferung der Listen nicht mehr rückgängig zu machen. Da der Personenkreis, dem die Daten in unzulässiger Weise offenbart wurden, jedoch zur besonderen Verschwiegenheit verpflichtet war, dürften den betroffenen Bürgern keine weiteren Nachteile entstanden sein.

1.1.5.2 Fehler beim Zählereinsatz

Die bei mir während der Haupterhebung eingegangenen Beschwerden betrafen hauptsächlich den Zählereinsatz. Dank der Maßnahmen in der Vorbereitungsphase erwiesen sich die Eingaben jedoch überwiegend als unbegründet. Lediglich in sechs Fällen mußte ich den Einsatz von Zählern in der unmittelbaren Nachbarschaft rügen; in sieben Fällen wurde gegen das Verbot verstoßen, Bedienstete aus sensiblen Bereichen als Zähler einzusetzen. Von diesen 13 Beanstandungen entfallen allein fünf auf eine einzige saarländische Stadt, dieselbe übrigens, deren Erhebungsstellenleiter den Nachbarschaftsbegriff des Volkszählungsgesetzes so eigenwillig interpretiert hatte. Trotz der klarstellenden Anweisung des Statistischen Amtes glaubte er mit seiner falschen Auffassung von "Nachbarschaft" noch Wochen später den Einsatz einer Zählerin rechtfertigen zu können, die nur drei Häuser von ihrer Wohnung entfernt eingesetzt worden war. In seinem Zuständigkeitsbereich waren zudem vier Zähler aus sensiblen Bereichen der Verwaltung eingesetzt, darunter sogar zwei Bedienstete, zu deren Aufgaben es gehörte, Ermittlungen bei Ordnungswidrigkeiten jeder Art innerhalb der Zuständigkeit der Stadt zu führen.

Insgesamt kann ich jedoch feststellen, daß bei Beanstandungen die Zähler, soweit sie ihre Tätigkeit noch nicht beendet hatten, sofort von ihren Pflichten entbunden und durch neue Zähler ersetzt wurden.

Bürger, die Bedenken gegen den für sie zuständigen Zähler äußerten, habe ich stets auf die Möglichkeit hingewiesen, die Erhebungsunterlagen unter Umgehung des Zählers mittels Freiumschlag direkt an die Erhebungsstelle zu senden. Die relativ hohe Quote des Rücklaufs auf dem

Wege des Postversandes spricht dafür, daß innerhalb der Bevölkerung teilweise große Vorbehalte gegenüber dem Zählereinsatz bestanden. Wenn sich die Verweigerungsrate im Ergebnis in einer geringen Höhe bewegen sollte, ist dies nicht zuletzt auf die Möglichkeit des Postversandes zurückzuführen. Organisatorische Probleme, die dabei durch unvollständige oder unrichtige Beantwortung einzelner Fragen entstanden, hätten durch eine klarere Formulierung der Fragen und bessere Ausgestaltung der Ausfüllhilfen vermieden werden können.

1.1.5.3 Datenerhebung bei Dritten

In zwei Fällen beschwerten sich Bürger, daß ihre Daten nicht bei ihnen selbst, sondern bei Dritten erhoben worden waren. So stellte in einem Fall eine Petentin nach ihrer Rückkehr aus dem Urlaub fest, daß der Zähler die Volkszählungsdaten für ihre Familie bereits durch Befragung ihrer Eltern erhoben hatte, die zwar im selben Haus leben, aber einen eigenen Haushalt bilden.

In einem anderen Fall wurden die Daten des Petenten telefonisch bei dessen Bruder erhoben. In diesem Fall war der Erhebungsstelle aufgrund der übermittelten Melderegisterdaten bekannt, daß der Haushalt des Petenten drei Personen umfaßt. Der Erhebungsstelle gingen jedoch neben einem ordnungsgemäß ausgefüllten "Wohnungsbogen" nur zwei ausgefüllte "Personenbogen" zu. Auch auf dem "Haushaltsmantelbogen" fehlte der Name des Petenten. Daher wurde nochmals versucht, unter der im "Haushaltsmantelbogen" angegebenen Telefonnummer den Petenten oder einen seiner Familienangehörigen zu erreichen, um diese Unstimmigkeit zu klären. Schließlich rief ein Bediensteter der Erhebungsstelle den Bruder des Petenten auf dessen Arbeitsstelle an, die ihm aus dessen Personenbogen bekannt war. Der Bruder teilte dem Be-

diensteten mit, es sei etwas schwierig, den Petenten zu erreichen; er erklärte sich auf Nachfrage des Bediensteten aber sofort bereit, ihm die Angaben zur Person des Petenten telefonisch durchzugeben.

Ich habe die Auffassung vertreten, daß das Volkszählungsgesetz grundsätzlich nur die Datenerhebung beim Auskunftspflichten selbst zuläßt (§ 12 Abs. 1, § 13 Abs. 3 VZG). Soweit abweichend von diesem Grundsatz Dritte zur Auskunft verpflichtet sind (Erwachsene für Minderjährige oder Behinderte), ist dies in § 12 Abs. 1 VZG abschließend geregelt. Darüberhinaus ist eine Datenerhebung bei Dritten weder vorgesehen noch zulässig. Selbst wenn "im Einzelfall eine Auskunft innerhalb von 6 Wochen nach dem Zählungsstichtag nicht zu erreichen ist", läßt § 11 Abs. 1 VZG "zur Vervollständigung der Angaben der Volks- und Berufszählung" nur die Nutzung der an die Erhebungsstelle übermittelten Melderegisterdaten zu.

Andererseits dürfte es eine verbreitete Praxis sein, daß Familienangehörige die Erhebungsbögen für andere Familienangehörige - beispielsweise in deren Abwesenheit - ausfüllen. Unabhängig von der Frage, ob es im Einzelfall zulässig ist, mit Einwilligung des Betroffenen die Daten bei einem Dritten zu erheben, lag eine solche Einwilligung jedenfalls in den geschilderten Fällen nicht vor. In Absprache mit dem Statistischen Amt habe ich den Petenten mitgeteilt, daß ihnen das Recht zustehe, die ohne ihr Wissen ausgefüllten Erhebungsbogen zurückzuverlangen und selbst neue Erhebungsbögen auszufüllen.

1.1.5.4 Gesperrte Daten in der Volkszählung

Nach dem Saarländischen Meldegesetz ist der Bürger in bestimmten Fällen berechtigt, seine Daten im Melderegister für übermittlungen an private Dritte sperren zu lassen. Diesem Recht kommt besondere Bedeutung zu, wenn ihm Gefahren für Leib und Leben oder sonstige erhebliche Nachteile für den Fall drohen, daß sein Aufenthalt bekannt wird. Behörden erhalten zwar die gesperrten Daten, werden jedoch nach dem Meldegesetz in den dort genannten Fällen auf den Sperrvermerk hingewiesen und zu vorsichtigem Umgang mit den Daten angehalten.

Mehrere Bürger beschwerten sich bei mir darüber, daß ihre gesperrten Daten oder gesperrte Daten von Familienangehörigen in der Volkszählung Verwendung fanden; sie schlossen deshalb eine Verletzung ihrer Sicherheitsinteressen nicht aus. Da die Sperrvermerke in § 11 VZG, der den zulässigen Datenumfang für übermittlungen aus dem Melderegister festschreibt, nicht ausdrücklich erwähnt sind, wurden den Erhebungsstellen nach meinen Feststellungen keine Datensperren mitgeteilt. Die Sicherheitsinteressen der betroffenen Bürger konnten folglich auch nicht berücksichtigt werden.

Daß diese Befürchtungen der Petenten nicht völlig unbegründet waren, sei an folgendem Fall verdeutlicht, der sich in einer größeren saarländischen Stadt abgespielt hat. Dort war ein einjähriger Säugling als Pflegekind in die Familie des Petenten aufgenommen worden. Eine spätere Adoption war beabsichtigt. Die Daten waren im Melderegister zum Schutz des Kindes und der Pflegefamilie gesperrt worden. Der Petent gab gegenüber dem Zähler an, er werde die Erhebungsunterlagen per Post an die Erhebungsstelle schicken. Dies vermerkte der Zähler auch in seiner Liste. Hinter dem Namen des Säuglings,

der natürlich einen anderen Familiennamen führt als die Pflegefamilie, vermerkte er eigenartigerweise "länger abwesend"; die Gründe ließen sich im Nachhinein nicht mehr klären.

Wegen dieses Vermerks versuchte die Erhebungsstelle, zu einem späteren Zeitpunkt per Post Kontakt mit dem vermeintlich auskunftspflichtigen Säugling aufzunehmen. Daß es sich um ein Kleinkind handelte, bemerkte die Erhebungsstelle nicht, da sie vom Melderegister zunächst nur eine Liste mit Namen, Vorname und Adresse verlangt und erhalten hatte. Der Sperrvermerk war - da im Volkszählungsgesetz nicht eigens aufgeführt - in der Liste nicht enthalten. Dem Postboten, der den an den Säugling gerichteten Brief der Erhebungsstelle zustellen sollte, war ein solcher Adressat natürlich nicht bekannt. Da im Haushalt des Petenten niemand anwesend war, fragte er in der Nachbarschaft nach, ob jemand diese Person kenne. Schließlich fand einer der Befragten die richtige Erklärung und der Brief gelangte zum Petenten - mit dem Erfolg, daß zumindest in dieser Straße jeder den geheimzuhaltenden Sachverhalt kennt.

Unabhängig von der komplizierten Rechtsfrage, ob die speziell bundesgesetzliche Übermittlung des § 11 VZG den Vorschriften des Saarländischen Meldegesetzes vorgeht oder ob nicht doch Sperrvermerke hätten mitübermittelt werden müssen, sollte der Gesetzgeber in Zukunft Vorkehrungen treffen, die solche Gefährdungen des Bürgers ausschließen und die Akzessorität der Übermittlungssperren sicherstellen. Hierzu bieten sich zwei Wege an. Einmal könnten die Meldegesetze dahin geändert werden, daß die Sperrvermerke anders als heute jeder Datenübermittlung im öffentlichen Bereich beizufügen sind. Zum anderen sollten bis zu einer generellen Regelung im Melderecht Datensperren in gesetzlichen über-

mittlungsregeln im einzelnen stets ausdrücklich aufgeführt werden.

1.1.6 Verweigererdateien

Auch nach der Haupterhebung habe ich meine Kontrollen fortgesetzt. Dabei habe ich festgestellt, daß alle von mir geprüften Erhebungsstellen mit Karteien oder Listen den Rücklauf der Erhebungsunterlagen überwachen. Auch die Mahnschreiben an säumige Auskunftspflichtige wurden auf diese Weise dokumentiert.

Da Volkszählungsunterlagen nach der Durchführungsverordnung nur nach Weisung des Statistischen Amtes vernichtet werden dürfen, fühlten sich die von mir besuchten Erhebungsstellen verpflichtet, Karteikarten über Auskunftspflichtige, die ihre Erhebungsunterlagen zunächst nicht oder nicht vollständig ausgefüllt hatten, selbst dann noch aufzubewahren, wenn diese ihre Auskunftspflicht schließlich doch erfüllt hatten. In einer Erhebungsstelle fand sich in der Schublade eines Schreibtisches ein größerer Stapel solcher Karteikarten, die für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich waren, für die Betroffenen jedoch möglicherweise gefährlich werden konnten, da sie ihn möglicherweise als anfänglichen Verweigerer und damit als Gesetzesbrecher ausweisen.

Das Statistische Amt hat daher auf meine Bitte hin die Erhebungsstellen angewiesen, solche Vermerke unverzüglich zu vernichten oder in automatischen Dateien zu löschen, wenn der Bürger seiner Auskunftspflicht nachgekommen ist.

1.1.7 Nachfaßaktionen

Als problematisch haben sich auch sogenannte "Nachfaßaktionen" erwiesen. Diese können erforderlich werden, wenn es dem Zähler nicht gelungen ist, einem gemeldeten Auskunftspflichtigen seine Erhebungsunterlagen zuzustellen, weil dieser etwa zur Zeit der eigentlichen Zählung abwesend war oder möglicherweise verzogen ist, aber vergessen hat, sich vorher abzumelden. Da das Statistische Amt die Auffassung vertritt, daß gemeldete Einwohner nur dann zur Einwohnerzahl einer Stadt oder Gemeinde hinzugezählt werden dürfen, wenn die Erhebungsstelle den Nachweis erbringen kann, daß die Person mit Wohnsitz in der Gemeinde überhaupt existiert, werden die Erhebungsstellen voraussichtlich in größerem Umfang nochmals tätig werden, um den Verbleib solcher Personen zu klären. Ich habe das Statistische Amt gebeten, die rechtlichen Grenzen solcher Nachfaßaktionen zu bestimmen und durch Anweisung festzuschreiben. Es darf jedenfalls nicht dazu kommen, daß durch Nachbarschaftsbefragungen u.ä. Aktionen die vom Volkszählungsgesetz gewährten Befugnisse überschritten werden.

1.1.8 Auflösung der Erhebungsstellen

Als regelungsbedürftig erwies sich auch die Auflösung der Erhebungsstellen, da der Gefahr vorgebeugt werden mußte, daß Volkszählungsdaten und personenbezogene Daten, die bei der Volkszählung sonst anfallen, nach der Schließung in den Verwaltungsvollzug gelangen.

Das Statistische Amt hat darauf hingewiesen, daß zunächst alle Tätigkeiten der Erhebungsstelle einschließlich der Festsetzung von Zwangsgeldern oder der Ausbringung von Ordnungswidrigkeitenanzeigen abgeschlossen sein müssen. Erst wenn dies erfolgt war und die abgege-

benen Papiere vom Statistischen Amt auf Vollzähligkeit und Qualität geprüft sind, konnte eine Schließung der Erhebungsstelle in Abstimmung mit dem Statistischen Amt in Betracht kommen.

Da auch nach Abschluß der Arbeiten in der Erhebungsstelle noch ausgefüllte Erhebungsunterlagen eingehen konnten, wurden die Posteingangsstellen angewiesen, daß diese Sendungen unverzüglich und ungeöffnet an das Statistische Amt weitergeleitet wurden. Dort ist ein Bediensteter mit der Wahrnehmung der Funktionen eines örtlichen Erhebungsstellenleiters betraut.

Die bisherigen Leiter der Erhebungsstellen wurden auf Anordnung der Bürgermeister ermächtigt, laufende Widerspruchsverfahren, Klage- und Bußgeldverfahren sowie Verfahren zur Beitreibung von Zwangsgeldern weiterzuführen; die hierzu erforderlichen Unterlagen waren getrennt von anderen Verwaltungsunterlagen unter Verschluß aufzubewahren.

Die Verfahrensweise kann nicht ganz befriedigen.

Die örtlichen Erhebungsstellen wurden nicht etwa völlig aufgelöst, sondern bestanden als selbständige Organisationseinheiten fort. Ihre Funktionen hingegen wurden aufgeteilt zwischen einem Bediensteten des Statistischen Amtes, der die dem Statistikgeheimnis unterliegenden Daten zu verwalten hatte, und dem ehemaligen Erhebungsstellenleiter, der inzwischen wieder Aufgaben in der sonstigen Gemeindeverwaltung übernommen hatte; letzterer sollte insbesondere den Schriftverkehr in den eingeleiteten Folgeverfahren (Zwangsgeld, Bußgeld) mit den zuständigen Stellen führen.

Nachdem die Plausibilitätsprüfungen in zahlreichen kommunalen Erhebungsstellen abgeschlossen waren, hätte in wirtschaftlich nicht mehr vertretbarer Weise Personal vorgehalten werden müssen, das nicht mehr ausgelastet gewesen wäre. Ich habe deshalb Verständnis dafür, daß die Gemeinden darauf drängten, die Erhebungsstellen aufzulösen. Man kann auch nicht leugnen, daß die Folgeverfahren nach Festsetzung des Zwangsgeldes oder nach Ausbringung eines Antrages auf Erlaß eines Bußgeldbescheides nicht mehr dem Statistikgeheimnis unterliegen. War insoweit eine völlige Abschottung, insbesondere in personeller Hinsicht, nicht mehr notwendig, hätte man auch daran denken können, die Erhebungsstellen schon zu diesem Zeitpunkt völlig aufzulösen. Offensichtlich war man sich seiner Sache aber doch nicht ganz sicher. Man wählte stattdessen eine für den Bürger völlig verwirrende Konstruktion, die ein jedenfalls für den Außenstehenden undurchschaubares überlappen und Ineinandergreifen von Funktionen zur Folge hatte, an der Bedienstete zweier Verwaltungsebenen beteiligt waren. Das Statistische Amt sah sich nicht in der Lage, die Restfunktionen der örtlichen Erhebungsstellen insgesamt zu übernehmen.

Spätestens an dieser Stelle wird das Versäumnis offenkundig, entsprechend einem Wunsch der von Gemeinden geäußert wurde, gemeinsame Erhebungsstellen einzurichten. Solche Stellen hätten über einen langen Zeitraum alle Funktionen in der vom Gesetz geforderten Weise erfüllen können.

Ich habe dem Statistische Amt gegenüber meine Bedenken vorgetragen. Vor allem habe ich das Statistische Amt, das die Modalitäten der Auflösung mit den Gemeinden jeweils in einer Vereinbarung festlegte, darauf hingewiesen, daß die auch vom Bundesverfassungsgericht gefor-

derte Zweckbindung gefährdet sein kann. In einer Gemeinde mußte ich konkret beanstanden, daß die Unterlagen für anhängige Zwangsgeld- und Bußgeldverfahren zusammen mit anderen Verwaltungsvorgängen aufbewahrt wurden, zu denen außer dem früheren Erhebungsstellenleiter auch weitere Bedienstete der Gemeinde Zugang hatten.

1.1.9 Ausblick

Die Arbeit in einzelnen Erhebungsstellen wird voraussichtlich noch geraume Zeit weitergehen. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Phase der Auswertung der Volkszählungsdaten durch das Statistische Amt. Eine spezielle Dienstanweisung für das Rechenzentrum der ZDV-Saar wurde erarbeitet; zu den einzelnen Punkten habe ich detaillierte Ergänzungsvorschläge vorgetragen. Ich habe gefordert, daß insbesondere der Datenbestand unter Verschluß gehalten wird; nur ein kleiner, genau bestimmter Personenkreis darf Zugang zu Volkszählungsdaten haben. Nur diese Personen sind berechtigt, eine automatisierte Verarbeitung in Gang zu setzen. Alle automatisierten Verarbeitungsvorgänge müssen zudem lückenlos protokolliert und vom Statistischen Amt überwacht werden.

Auch für die Dienststelle des Statistischen Amtes, die für die Auswertung der Volkszählung zuständig ist, wurde eine spezielle Dienstanweisung erlassen, die hohe Anforderungen an die Datensicherung stellt; das Gebäude, in dem diese Dienststelle untergebracht ist, wurde zudem in Abstimmung mit dem kriminalpolizeilichen Beratungsdienst besonders gesichert.

Zur automatisierten Aufbereitung und Auswertung der Volkszählungsdaten für statistische Zwecke werden Programme eingesetzt, die das Bundesamt für Statistik

in Zusammenarbeit mit den Bundesländern erstellt hat. Zu einer eingehenden und umfassenden Prüfung dieser Programme sehe ich mich allerdings aus personellen Gründen nicht in der Lage. Meine Kontrolle muß sich auf Schwerpunkte beschränken. In Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde für das Statistische Amt sind Kontrollverfahren zu entwickeln, die eine Überwachung in folgenden Punkten sicherstellen: statistische Auswertung nur solcher Datenarten, die das Volkszählungsgesetz zu diesem Zweck zugelassen hat; frühestmögliche (faktische) Anonymisierung der Datenbestände. Eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der automatisierten Datenverarbeitung im übrigen vermag ich mit Rücksicht auf meine personelle Ausstattung nicht zu leisten.

1.2 Bundesausbildungsförderungsgesetz: Trennung von Verwaltung und Statistik

Bei Vorausleistung von Ausbildungsförderung gemäß § 36 Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) haben die Eltern und ggf. auch der Ehegatte des Auszubildenden unter Verwendung eines Formblattes Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben. Dabei werden nicht nur Daten erfragt, die für die Leistungsgewährung erforderlich sind, sondern es werden zusätzliche Angaben verlangt, die nur für statistische Zwecke relevant sind. Im Formblatt wird nach diesen unterschiedlichen Zwecken nicht unterschieden. Dadurch wird für den Betroffenen der Eindruck erweckt, alle Angaben dienten der Leistungsgewährung.

So wird unter Punkt 1 des Fragebogens erfragt, ob der Erklärende ledig, verheiratet, verwitwet, dauernd getrennt lebend oder geschieden ist, sowie, seit wann der jeweilige Status besteht. Im Berechnungsverfahren des anrechenbaren Einkommens wird jedoch, soweit ersicht-

lich, nicht zwischen "dauernd getrennt lebend" einerseits und "geschieden" andererseits sowie zwischen "ledig" einerseits und "verwitwet" andererseits differenziert. Auch der genaue Zeitpunkt dürfte von geringerem Interesse für die Berechnung sein, weil allein die Verhältnisse im vorletzten Jahr vor Beginn des Bewilligungszeitraumes bzw. ausnahmsweise im Bewilligungszeitraum selbst zugrunde zu legen sind.

Weiterhin wird erfragt, ob der Erklärende als Arbeiter, Angestellter, Beamter oder Selbständiger erwerbstätig ist. Eine Differenzierung zwischen Arbeiter und Angestellter ist, soweit ersichtlich, bei der weiteren Berechnung an keiner Stelle erheblich.

Da nach § 55 Abs. 3 BAföG für statistische Zwecke nur die Ämter für Ausbildungsförderung , nicht jedoch die Antragsteller auskunftspflichtig sind, besteht für die geschilderte Datenerhebung derzeit keine Rechtsgrundlage. Seit 1984 habe ich diesen Zustand kritisiert und auf eine Änderung des Vordruckes gedrängt, ohne daß bislang eine Änderung der rechtswidrigen Praxis erfolgt wäre.

Statt den Datenumfang auf das zur Leistungsgewährung Erforderliche zu reduzieren, soll im 11. Gesetz zur Änderung des BAföG die bisher nur für die Ämter für Ausbildungsförderung bestehende Auskunftspflicht auch auf den Auszubildenden, seinen Ehegatten und seine Eltern ausgedehnt werden.

Damit entfiele zwar der Einwand, daß ohne gesetzliche Grundlage in Grundrechtspositionen eingegriffen wird; dennoch vermag auch eine solche Änderung die bisherige Praxis nicht zu legitimieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil eindeutig klargestellt, daß eine strikte Trennung von Verwaltungsvollzug und Statistik bereits in der Erhebungsphase gewährleistet sein muß (BVerfGE 65, 1 ff [49 f]). Damit ist es unvereinbar, Daten, die ausschließlich für statistische Zwecke benötigt werden, durch die Verwaltung zu erheben. Eine Trennung der Erhebung für Zwecke der Leistungsgewährung einerseits und für Zwecke der Statistik andererseits dürfte organisatorisch kaum zu bewältigen sein. Deshalb habe ich in meiner Stellungnahme gegenüber dem Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft empfohlen, die Statistik künftig mit den Daten, welche der Verwaltung bei der Bearbeitung des Antrags ohnehin bekannt werden, als "Sekundärstatistik" zu führen und auf die Erhebung zusätzlicher Daten zu verzichten. Dieser Weg wurde auch bei der "Hochschulstatistik" gewählt, bei der sich vergleichbare Probleme ergaben.

Da auch eine eventuelle Gesetzesänderung die rechtswidrige Datenerhebung unter Verwendung des geschilderten Formblatts nicht zu rechtfertigen vermag, halte ich es für dringend geboten, die derzeitige Praxis nunmehr endlich einzustellen.

2. Rechtspflege

2.1 Novellierung der StrafprozeBordnung

Bereits in meinem 8. Tätigkeitsbericht (Tz. 3.1) habe ich auf die Notwendigkeit einer Novellierung der StrafprozeBordnung (StPO), die sich nicht nur auf punktuelle Ergänzungen beschränkt, hingewiesen und über den Sachstand der Vorbereitungsarbeiten berichtet. Der Arbeitsentwurf des Bundesministers der Justiz vom Sommer 1986 "zur Regelung der rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel und für die Akteneinsicht im Strafverfahren" ist im Sommer 1987 durch "Allgemeine Bestimmungen über die Speicherung, Verwendung und Übermittlung personenbezogener Daten durch die Strafverfolgungsbehörden" ergänzt worden. Damit liegen erste Arbeitsergebnisse über die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Informationserhebung, -speicherung und -nutzung durch die Strafverfolgungsorgane vor, die jedoch allenfalls als einen ersten Einstieg in die Problematik angesehen werden dürfen. Zweifelsfrei stellt der Arbeitsentwurf einschließlich seiner inzwischen vorgelegten Ergänzung eine geeignete Diskussionsgrundlage dar. Der Arbeitskreis der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, der sich mit der Problematik befaßt, wird eine Stellungnahme auf der Grundlage des Forderungskatalogs (EntschlieBung der Konferenz vom 24./25.11.1986, Anlage 1) erarbeiten.

2.2 Länderübergreifendes staatsanwaltschaftliches Informationssystem SISY

Die Justizbehörden der Länder planen den Aufbau eines länderübergreifenden staatsanwaltlichen Informationssystems (SISY). In diesem System sollen nach dem derzeitigen Planungsstand alle strafrechtlichen Ermitt-

lungsverfahren in Form eines Aktennachweises zentral gespeichert und für den Abruf durch die angeschlossenen Strafverfolgungsbehörden bereitgehalten werden. Auf Bitten des Ministers der Justiz habe ich mich mit den datenschutzrechtlichen Aspekten eines solchen Systems befaßt.

Ausgangspunkt meiner Überlegungen, die im folgenden kurz skizziert werden sollen, war das Gefährdungspotential, das ein solches System für das informationelle Selbstbestimmungsrecht darstellt. Die Erfassung bislang konventionell verarbeiteter Daten in einem automatischen Verbundsystem hat zur Folge, daß sie nunmehr ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar sind und mit anderen Datensammlungen zusammengeführt werden können. Dies beinhaltet die Gefahr, daß über den Betroffenen Persönlichkeitsbilder entstehen, deren Richtigkeit und Verwendung er nicht mehr kontrollieren kann. Die Einrichtung und Nutzung solcher Informationssysteme bedarf vor allem im Interesse des vorbeugenden Rechtsschutzes einer besonderen, bereichsspezifischen, gesetzlichen Regelung, die den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Normenklarheit entspricht.

Die Staatsanwaltschaft benötigt zur besseren Verwaltung ihres bisher konventionell gespeicherten Datenmaterials behördeninterner, automatischer Nachweissysteme. Die Einführung eines zentralen, länderübergreifenden Systems bedarf jedoch wegen der besonderen Gefahren für die Betroffenen einer zusätzlichen Legitimation. Die Speicherung von Daten in einem solchen Verbundsystem ist nur zulässig, wenn dies zur Erfüllung einer durch Rechtsnorm zugewiesenen Aufgabe der übermittelnden oder der zugriffsberechtigten Stelle geeignet und angemessen ist.

Bei laufenden Verfahren ist ein überregionaler Informationsbedarf jedenfalls insofern zu erkennen, als Strafverfahren verbunden werden können oder von der Verfolgung von Straftaten wegen anderer (schwererer) Taten abgesehen werden kann.

Problematisch erscheint mir jedoch die Überlegung, auch die Daten abgeschlossener Verfahren weiter zum Abruf bereitzuhalten. Bei abgeschlossenen Verfahren sind bislang noch keine überzeugenden Gründe dargetan, die einen bundesweiten Zugriff erforderlich machen. Soweit es sich um Verurteilungen handelt, stehen die im Bundeszentralregister eingestellten Urteile den Staatsanwaltschaften ohnehin zur Verfügung. Im übrigen sind der Erkenntnisgewinnung der Staatsanwaltschaft durch das Bundeszentralregistergesetz zeitliche Grenzen gesetzt: getilgte Verurteilungen darf auch die Staatsanwaltschaft den Betroffenen nicht mehr entgegenhalten (§ 51 BZRG). Die überregionale Speicherung darf das Bundeszentralregister weder ersetzen noch dessen Prinzipien umgehen. Dies muß um so mehr gelten, wenn es sich lediglich um Verdachtsmomente handelt. Insoweit sollten allenfalls Speicherungen durch die Polizei aus präventiven Gründen in Betracht kommen. Deshalb halte ich es für bedenklich, Einstellungen und Freisprüche in dem System SISY vorzuhalten. Die Unschuldsvermutung dürfte einer solchen zentralen Informationsspeicherung zu repressiven Zwecken entgegenstehen. Zudem dürften solche Informationen für andere Verfahren nur selten benötigt werden. Es dürfte ausreichen, wenn die Daten über abgeschlossene Verfahren lediglich in den örtlichen Informations- und Nachweissystemen der Staatsanwaltschaft vorgehalten werden.

Darüber hinaus halte ich bei Einrichtung eines länderübergreifenden, staatsanwaltlichen Informationssystems

eine Abstimmung mit den bereits bestehenden polizeilichen Informationssystemen für dringend geboten.

Die Polizei speichert in ihren Systemen Daten nicht nur zu präventiven, sondern auch zu repressiven Zwecken. In unterschiedlichen Systemen sollte jedoch nicht derselbe Sachverhalt mehrfach gespeichert werden. Dies würde zum einen gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz verstoßen; zum anderen haben meine langjährigen Prüferfahrungen ergeben, daß eine Parallelspeicherung für den Betroffenen durch Abweichungen zwischen den Datenbeständen, fehlende Aktualisierung und Vermehrung der Zugriffsberechtigungen zusätzliche Gefahren schafft. Daher sollten Datenbestände, die nur repressiven Zwecken dienen, ausschließlich der Staatsanwaltschaft zur Verfügung stehen. Dies entspräche auch der derzeitigen Rechtslage, nach der die Staatsanwaltschaft "Herrin des Ermittlungsverfahrens" ist. Die Führung von Datensammlungen zu präventiven Zwecken sollte dagegen ausschließlich der Polizei obliegen.

Die dateimäßige Erfassung führt notwendigerweise zur Verkürzung der Information und birgt die Gefahr von Fehlinterpretationen in sich. Meine jahrelangen Prüferfahrungen haben gezeigt, daß mangelnde Aktualisierung, unterbliebene Löschungen und Fehlerfassungen weitere Fehlerquellen darstellen, die zu einer Belastung des Betroffenen führen. Deshalb ist durch Nutzungsvorschriften festzuschreiben, daß das Verbundsystem nur zur Auffindung von Akten dienen darf, diese jedoch als alleinige Grundlage für eine Sachentscheidung zu Lasten des Betroffenen herangezogen werden müssen.

Da die in einem solchen Verbundsystem erfaßten Daten als "sensibel" eingestuft werden müssen, sind die datenschutzrechtlichen Anforderungen durch umfassende

technische und organisatorische Schutzmaßnahmen sicherzustellen.

2.3 Rückmeldungen von der Staatsanwaltschaft an die Polizei

Als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft wird die Polizei in großem Umfang bei der Aufklärung von Straftaten tätig. Die Daten der von ihr bei Wahrnehmung dieser Aufgabe ermittelten Täter speichert die Polizei in ihren Informationssytemen, um sie künftig zur Aufklärung oder Verhinderung neuer Straftaten verwenden zu können. (Zur Frage der Notwendigkeit einschränkender gesetzlicher Regelungen für die polizeiliche Informationsverarbeitung zu präventiven Zwecken vgl. 7. TB, S. 9 oben). Viele Strafverfahren gegen die von der Polizei ermittelten Täter stellt die Staatsanwaltschaft ein, manche werden auch vor Gericht freigesprochen; hiervon erlangt die Polizei regelmäßig aber keine Kenntnis. Ich habe bereits mehrfach verlangt - zuletzt in meinem 6. Tätigkeitsbericht (S. 60 f) -, daß die Polizei durch Rückmeldungen von der Staatsanwaltschaft über den Ausgang des Strafverfahrens informiert wird. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat die Notwendigkeit einer Rückmeldung von der Justiz an die Polizei in ihrer Entschließung vom 4./5. Mai 1987 unterstrichen (vgl. Anlage 2). Insbesondere waren die Datenschutzbeauftragten übereinstimmend der Auffassung, daß auch in der Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Regelung in Polizeigesetzen oder in der Strafprozeßordnung eine Unterrichtung der Polizei unerläßlich ist, wenn sie bei der Nutzung ihrer Datensammlungen nicht Gefahr laufen soll, das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu verletzen.

Die Forderung, den Rücklauf von der Staatsanwaltschaft an die Polizei zu verwirklichen, wurde jetzt auch vom Landtagsausschuß für innere Verwaltung aufgegriffen. In seinem Bericht über die Beratung meines 6. Tätigkeitsberichts (Lt-Drucksache 9/1110) hält es der Ausschuß "für notwendig, daß der Minister des Innern und der Minister der Justiz über Verfahren und Umfang der Unterrichtung der Polizei eine einvernehmliche, organisatorische Lösung herbeiführen".

Der Minister der Justiz hat gegen die Einrichtung eines solchen Meldedienstes rechtliche Bedenken vorgebracht, die ich jedoch nicht teile. Insbesondere hatte er dazu ausgeführt, daß die in den polizeilichen Systemen gespeicherten Daten "von der Polizei in eigener Regie erhoben" würden; diese Maßnahmen spielten "sich außerhalb der Justiz ab und (hätten) mit der Justiz nicht im geringsten etwas zu tun". Da die Justiz keinen Einfluß auf die Anlage dieser Dateien habe, könne sie "auch schwerlich Verantwortung für deren Richtigkeit tragen".

Diesen Äußerungen habe ich die vom Minister der Justiz bei anderer Gelegenheit stets vertretene Auffassung entgegengehalten, daß die Staatsanwaltschaft als "Trägerin der Sachleitungsbefugnis, der Gesamtverantwortung und der Rechtskontrolle ... auch Herrin der im Ermittlungsverfahren anfallenden Daten" ist. Für diese Auffassung spricht nicht nur die derzeitige Konzeption der StPO, sondern auch die Tatsache, daß der Bundesminister der Justiz bereits einen Entwurf vorgelegt hat, nach dem die StPO um eine gesetzliche Ermächtigung für die Nutzung von Daten aus der Strafverfolgung zu präventivpolizeilichen Zwecken ergänzt werden soll. Wenn die Justiz trotz fehlender Rechtsgrundlagen der Polizei weiterhin die Nutzung ihrer Datenbestände für polizeiliche Zwecke gestattet, trifft sie auch eine Mitverant-

wortung dafür, daß Bürger nicht länger als unbedingt nötig mit einem falschen Verdacht belastet bleiben. Deshalb besteht für die Staatsanwaltschaft eine "Nachberichtspflicht", um der Polizei die Löschung unzutreffender und belastender Daten in ihren Systemen zu ermöglichen.

Zur praktischen Durchführung des Rücklaufs hat der Minister des Innern ein Formblatt zur Diskussion gestellt, das von einem Arbeitskreis der Innenministerkonferenz entwickelt worden ist. Dieser Entwurf stellt aus datenschutzrechtlicher Sicht eine insgesamt zu begrüßende Lösung dar. Der Minister der Justiz hat vor allem gegen die Differenzierung in den Einstellungsgründen Bedenken vorgetragen, die eine weitere Prüfung erforderlich machen; über den Fortgang der Beratungen werde ich berichten. Es ist jedoch zu erwarten, daß die von mir seit langem geforderte Rückmeldung von der Staatsanwaltschaft in absehbarer Zeit Praxis wird.

2.4 Schuldnerverzeichnis

In das Schuldnerverzeichnis, das nach § 915 der Zivilprozeßordnung von den Amtsgerichten geführt wird, werden Personen eingetragen, die auf Betreiben ihrer Gläubiger die eidesstattliche Versicherung über ihr Vermögen abgegeben haben (sog. Offenbarungseid) oder gegen die wegen Nichtabgabe der eidesstattlichen Versicherung oder aus anderen privatrechtlichen Gründen Haftvollstreckung angeordnet worden ist. Auf die Unzulänglichkeit der "Allgemeinen Vorschriften über die Erteilung von Abschriften oder Auszügen aus dem Schuldnerverzeichnis" habe ich bereits in früheren Tätigkeitsberichten hingewiesen. Ich habe insbesondere kritisiert, daß eine große Zahl von Personen und Institutionen Abschriften erhält, ohne daß immer die Beachtung der für

das Schuldnerverzeichnis selbst geltenden Löschungsfristen durch die Empfänger der Abschriften gewährleistet ist (vgl. 6. TB, Tz. 4.3).

Der Bundesminister der Justiz hat nunmehr einen Gesetzentwurf zur Änderung von Vorschriften über das Schuldnerverzeichnis und den Entwurf einer Verordnung über die Erteilung von Abdrucken und Listen aus dem Schuldnerverzeichnis vorgelegt. Diese Vorlagen sind zu begrüßen, da sie aus datenschutzrechtlicher Sicht deutliche Verbesserungen gegenüber der derzeitigen Rechtslage vorsehen. Ich habe in meiner Stellungnahme zu den Entwürfen jedoch darauf hingewiesen, daß ich weitergehende Änderungen für erforderlich halte. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Weitergabe von Abdrucken aus dem Schuldnerverzeichnis. Der Gesetzentwurf sieht entsprechend der bisherigen Praxis vor, daß Körperschaften des öffentlichen Rechts, in denen Angehörige eines Berufes kraft Gesetzes zusammengeschlossen sind ("Kammern"), ihren Mitgliedern auf Antrag listenmäßige Abdrucke zum laufenden Bezug überlassen dürfen. Diese Regelung birgt die Gefahr einer unkontrollierten Vervielfältigung von Auszügen aus dem Schuldnerverzeichnis in sich. Zudem ist durch ein derartiges Verfahren die Löschung überholter Eintragungen nicht gewährleistet. Die listenmäßige Verteilung von Abdrucken sollte daher auf die Kammern und die SCHUFA beschränkt werden. Mitgliedern der Kammern sollte lediglich die Möglichkeit eröffnet werden, bei den Kammern Einzelauskünfte einzuholen.

Ich habe weiter angeregt, in das Schuldnerverzeichnis als zusätzliches personenbezogenes Merkmal das Geburtsdatum der betroffenen Person aufzunehmen. Gerade in jüngster Vergangenheit sind Fälle bekannt geworden, in denen Daten aus dem Schuldnerverzeichnis vom Kreditge-

werbe einer namensgleichen Person zugeordnet worden sind, die mit dem betreffenden Sachverhalt nichts zu tun hatte. Diese Verwechslungen lassen sich nur dann vermeiden, wenn die in das Schuldnerverzeichnis aufgenommene Person durch die Zufügung des Geburtsdatums eindeutig gekennzeichnet wird.

2.5 Vordrucke Zeugenladungen und Verdienstausfallbescheinigung

Die Ladung von Zeugen erfolgt sowohl in Zivil- als auch Strafsachen mit Hilfe vorgefertigter Formulare, aus denen neben dem Termin insbesondere auch der Name des Angeklagten sowie der Tatvorwurf ersichtlich sind. Auf der Rückseite des Vordrucks Zeugenladungen in Strafsachen ist eine Bescheinigung über Verdienstausfall aufgedruckt. Der Ladung in Zivilsachen wird dagegen ein zusätzlicher Vordruck für diese Bescheinigung beigefügt.

Da die Bescheinigung über Dienstausfall vom Arbeitgeber auszufüllen ist, erhält dieser jedenfalls in Strafsachen stets Kenntnis von Daten, die für das Ausfüllen der Bescheinigung nicht erforderlich sind. Ort, Tag und Termin der Ladung reichen aus, den Dienstausfall für den geladenen Arbeitnehmer zu bescheinigen. Die Offenbarung des Namens des Betroffenen sowie des Tatvorwurfs stellt eine Verletzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Angeklagten dar.

Der Minister der Justiz beabsichtigt, in Strafsachen die Bescheinigung nicht mehr auf der Rückseite des Ladungsvordrucks aufzudrucken, sondern wie in Zivilsachen der Ladung einen separaten Vordruck beizufügen. Dadurch wird erreicht, daß zu schützende Angaben des Angeklagten dem Arbeitgeber des Zeugen dann nicht bekannt wer-

den, wenn dieser auf die Vorlage der Ladung verzichtet. Da der Arbeitgeber ein Interesse daran hat, die Gründe für das Fernbleiben des Arbeitnehmers zu kontrollieren, ist es zweifelhaft, ob ein solcher Verzicht stets geleistet wird und deshalb die Offenbarung sensibler Prozeßdaten tatsächlich vermieden wird. Dem Ladungsvordruck für den Zeugen sollte deshalb eine besondere Durchschrift zur Vorlage an den Arbeitgeber beigefügt werden, der die Angabe des Namens des Angeklagten sowie den Tatvorwurf nicht mehr enthält. Die Rückseite dieses separaten Vordrucks könnte dann auch die vom Arbeitgeber auszufüllende Verdienstausfallbescheinigung aufnehmen. Eine solche Verfahrensänderung wäre sowohl bei den Ladungen in Straf- wie auch in Zivilsachen notwendig. Der Minister der Justiz hat eine Überprüfung eingeleitet, mir jedoch bisher noch keine konkreten Ergebnisse mitgeteilt.

3. Polizei

3.1 Polizeigesetz

Die Novellierung des Polizeigesetzes ist ein seit langem diskutiertes Thema, das schon im Bericht des Vorsitzenden des Unterausschusses im Plenum am 19.3.1980 (Pl 7/77 S. 4175) aufgrund meines 1. Tätigkeitsberichts seinen Niederschlag gefunden hat. Spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ist die Fortschreibungsbedürftigkeit der Rechtsgrundlage für die Informationsverarbeitung der Polizei nicht mehr zweifelhaft. Die Grundsätze datenschutzgerechter, polizeilicher Informationsverarbeitung wurden bereits im 7. Tätigkeitsbericht dargelegt (7. TB Tz. 2.1, S. 6). Auch die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat einen Forderungskatalog erarbeitet (7. TB Anlage 1).

Nachdem der Entwurf eines saarländischen Polizeigesetzes, der den Gesamtkomplex der Informationsverarbeitung unberücksichtigt gelassen hatte, während der 8. Legislaturperiode des Landtages nicht mehr eingebracht werden konnte (vgl. 6. TB Tz. 6.1, S. 49), hat die Landesregierung wieder einen neuen Anlauf genommen. Der Minister des Innern hat mir bereits im Rahmen einer internen Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Thematik hat sich seit meiner letzten Darstellung im 7. Tätigkeitsbericht nicht geändert. Der Entwurf gibt Anlaß zu der berechtigten Hoffnung, daß im Saarland eine datenschutzgerechte Polizeigesetzgebung verwirklicht wird.

3.2 Prüfung der Staatsschutzabteilung des Kriminalpolizeiamtes

Die Staatsschutzabteilung des Kriminalpolizeiamtes (KPA) ist landesweit für die polizeilichen Aufgaben zur Verhütung und Aufklärung von Straftaten zuständig, die

"- gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder die eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern verfassungsmäßiger Organe des Bundes oder eines Landes zum Ziele haben,

- sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht zum Gegenstand haben,

- durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden" (Nr. 1 der Richtlinien für den kriminalpolizeilichen Meldedienst in Staatsschutzsachen - KPMD-S)

Neben dem Kernbereich staatsgefährdender Delikte, bei denen die staatsfeindliche Zielrichtung bereits zum Tatbestand gehört - insbesondere Friedensverrat, Hochverrat, Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats, Landesverrat, Straftaten gegen die Verfassungsorgane -, fallen in die Zuständigkeit der Staatsschutzabteilung auch der Terrorismus, sowie politisch motivierte sogenannte "andere Straftaten". Mit der letzten Deliktsgruppe werden alle Straftaten erfaßt, die wegen der Verbindung des Täters zu einer Organisation, wegen des Objekts, gegen das sich die Straftat richtet, oder wegen anderer Anhaltspunkte eine Zielrichtung gegen die

o.a. staatlichen Grundwerte erkennen lassen (KPMD-S Nr. 2.1.11).

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die Staatsschutzabteilung u.a. des Informationssystems APIS ("Arbeitsdatei PIOS - Innere Sicherheit").

3.2.1 System APIS

Die Datei APIS - "Arbeitsdatei Personen Institutionen Sachen" - ist eine automatisierte Verbunddatei, die beim Bundeskriminalamt geführt wird. Alle Staatsschutzdienststellen des Bundeskriminalamtes und der Landeskriminalämter geben Informationen über die beschriebenen, staatsgefährdenden Delikte (einschließlich des Terrorismus) ein und können auf solche anderer Staatsschutzdienststellen zugreifen. Erfaßt werden neben Ereignissen, Institutionen, Sachen und Objekten vor allem Beschuldigte, Verdächtige, aber auch Gefährdete und Geschädigte und nicht zuletzt auch sog. "andere Personen". Letztere werden z.B. als Begleit- oder Kontaktpersonen dann gespeichert, "wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß die Erfassung zur Aufklärung ... oder vorbeugenden Bekämpfung erforderlich ist" (Errichtungsanordnung APIS Tz. 4.3). Die gespeicherten Informationen können untereinander verknüpft und einzeln nach bestimmten, übergeordneten Begriffen abgerufen werden. Hinzu kommt noch die Möglichkeit, Freitexte einzugeben, die zusätzliche Informationen zur Gewinnung polizeitaktischer Erkenntnisse enthalten.

Durch die bundesweite Abrufbarkeit, die weitgehende Verknüpfbarkeit der Informationen und das engmaschige Recherchesystem, das umfangreiche Umfeld- und Hintergrundermittlungen ermöglicht, ist diese neuartige

Verbunddatei als Phänomen der Massenverarbeitung besonders effizient für die Bewältigung von Polizeiaufgaben. Zugleich wachsen aber auch die Gefahren für die schutzwürdigen Belange der Betroffenen.

In meiner Stellungnahme vor Aufnahme des Wirkbetriebs habe ich meine Bedenken gegen die Einbeziehung politisch motivierter Allgemeinkriminalität (sog. "andere Straftaten") ohne Festlegung ausreichender konkreter Kriterien vorgetragen. Der Minister des Innern stimmt zwar mit mir darin überein, daß keineswegs alle Straftaten und Sachverhalte erfaßt werden sollen, die einen politischen Hintergrund haben. Die Errichtungsanordnung ist insofern jedoch keineswegs eindeutig und hinreichend bestimmt. Dies ist um so mehr zu bedauern, als alle die in dieser Datei gespeichert werden, der Gefahr unterliegen, mit Staatsfeinden und Terroristen gleichgesetzt zu werden.

3.2.2 Prüfprogramm und -ablauf

Die Prüfung des Systems erfolgte nach einem von mir vorab festgelegten Programm. Dazu ließ ich mir alle Veränderungen, die von der Staatschutzabteilung innerhalb eines bestimmten Zeitraumes im System vorgenommen worden waren, ausdrucken. Neben dieser nach dem Zufälligkeitsprinzip erfolgenden Auswahl hatte ich als thematischen Prüfungsschwerpunkt Speicherungen im Zusammenhang mit dem Demonstrationsstrafrecht gewählt.

Während der Prüfung wurde mir seitens des KPA volle Unterstützung gewährt. Die anschließenden Diskussionen wurden in sachlicher und den Belangen des Datenschutzes aufgeschlossener Weise geführt.

3.2.3 Ergebnisse der Prüfung

Der von der Staatsschutzabteilung im automatisierten Verbundsystem APIS gespeicherte Datenbestand umfaßt nur wenige hundert Fälle. Dies zeigt deutlich, daß die Polizei in diesem sensiblen Bereich um Zurückhaltung bemüht ist. Dies gilt vor allem auch für die Erfassung von Kontakt- und Begleitpersonen aus dem Umfeld von Verdächtigen. Vorsicht ist insoweit deshalb geboten, weil die Gefahr besteht, daß lediglich kritisch eingestellte Bürger erfaßt werden.

Eine automatisiert durchgeführte Auswertung ergab, daß mehr als die Hälfte der von der Staatsschutzabteilung des saarländischen KPA in APIS eingestellten Fälle nicht dem Kernbereich staatsgefährdender Delikte, sondern den lediglich politisch motivierten sonstigen Straftaten zuzuordnen ist. Die Prüfung ergab ferner, daß bei diesen sog. "anderen Straftaten" hin und wieder eine politische Zielrichtung unterstellt wird, die bei näherer Prüfung nicht als staatsgefährdend anzusehen ist. Zur Verdeutlichung seien hierfür zwei Beispielsfälle aufgeführt.

Im Verlauf meiner Überprüfung der gespeicherten Demonstrationsdelikte stieß ich auf die Daten eines Bürgers, der im betrunkenen Zustand auf einer rechtsradikalen Versammlung randaliert und Versammlungsteilnehmer angepöbelt hatte. Die herbeigerufene Polizei stellte fest, daß der Betrunkene einen Stock mit einer eingebauten Sprühdose trug, aus der sich CS-Reizstoff versprühen ließ. Das Mitführen von Waffen auf Versammlungen ist zwar eine Straftat nach § 27 VersammlG, die von der Polizei angenommene politische Motivation für das Mitführen des Stockes ließ sich jedoch bei meiner Prüfung durch keinerlei tatsächlichen Anhaltspunkte belegen.

Die Speicherung eines solchen Falles war auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit abzulehnen. Die Angaben über den Betroffenen wurden in APIS gelöscht.

In einem anderen Fall waren die Teilnehmer einer nicht genehmigten Demonstration gegen das französische Kernkraftwerk Cattenom gespeichert worden. Im Verlauf dieser Kundgebung waren ein Grenzübergang nach Frankreich blockiert und an mehreren Fahrzeugen leichte Beschädigungen verursacht worden. Obwohl hier gegen Straftatbestände verstoßen worden war, konnte den Betroffenen keine staatsfeindliche Motivation i.S.d. Richtlinien nachgewiesen werden. Die Diskussion darüber, ob die Risiken der Atomwirtschaft beherrschbar sind, hat Ängste entstehen lassen, die als Motiv selbst dann nicht unberücksichtigt bleiben könnten, wenn sie unberechtigt wären. Allein aus dem konkreten Demonstrationszweck auf eine verwerfliche, staatsfeindliche Zielsetzung zu schließen, halte ich deshalb für fragwürdig. Die Daten der betroffenen Personen wurden deshalb auf meine Beanstandung hin in APIS gelöscht.

Ich habe die Staatsschutzabteilung gebeten, bei Straftaten, die keine klassischen Staatsschutzdelikte darstellen, besondere Sorgfalt auf die Prüfung der politischen Motive zu verwenden. Im übrigen wird durch die Entscheidung, von einer Erfassung in APIS abzusehen, die Verfolgung wegen der Begehung von Delikten aus dem Bereich der Allgemeinkriminalität sowie die weitere Prüfung nicht beeinflußt, ob der Betroffene zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung (etwa bei Wiederholungsgefahr) im INPOL-System gespeichert werden darf.

Die Prüfung bestätigte meine von Anfang an geäußerten Bedenken, daß die Richtlinie keineswegs der Zielsetzung des Ministeriums genügt, daß nur "bedeutsame Strafta-

ten, bei denen zumindest der durch Anhaltspunkte belegte Verdacht eines politischen Hintergrundes gegeben ist", in APIS eingestellt werden (Schreiben vom 6.1. 1987). Die Täter im Bereich politisch kaum relevanter Allgemeinkriminalität laufen Gefahr, durch die Verknüpfungen und Recherchemöglichkeiten des Systems APIS unberechtigterweise in Verbindung mit dem Terrorismus und sonstigen Staatsschutzdelikten gebracht zu werden. Dem sollte durch eine weitere Konkretisierung der Richtlinien vorgebeugt werden.

Im Zusammenhang mit der Volkszählung hat sich allerdngs die Befürchtung nicht bestätigt, daß von der Polizei ermittelte Boykotteure wegen ihrer kritischen Einstellung, die sie bei der Begehung von Bagatelldelikten bekundeten, in APIS erfaßt werden. Schwerwiegende Delikte - wie etwa Brandanschläge gegen Erhebungsstellen -, die eine Speicherung in dieser Datei der Staatsfeinde und Terroristen gerechtfertigt hätten, sind im Saarland nicht vorgekommen. Als Gegner der Volkszählung sind lediglich Personen in Erscheinung getreten, die den Boykott durch Farbsprühereien, wildes Plakatieren, Beschädigungen von Fragebogen, Abschneiden von Kennziffern dieser Erhebungsbogen und durch Auffordern zu diesen Handlungen gefördert und unterstützt haben. Im Gegensatz zur einfachen Verweigerung der Auskunft (vgl. oben Tz. 1.1.4) handelt es sich zwar um strafbare Handlungen, die, soweit die Täter in wenigen Fällen im Saarland ermittelt wurden, einem ordnungsgemäßen Strafverfolgungsverfahren zugeführt wurden. In allen Fällen war jedoch eine so geringe, kriminelle Energie zu erkennen, daß die Staatsschutzabteilung keine Anhaltspunkte für eine staatsgefährdende Zielrichtung erkennen konnte. Auch die Tatsache, daß einige Gerichte wegen Beschädigung von Fragebogen Beschuldigte

freigesprochen oder bereits die Eröffnung der Hauptverhandlung abgelehnt haben, spricht dafür, daß dieser Personenkreis jedenfalls nicht als Staatsfeinde behandelt werden darf. Dies wird besonders deutlich am Beispiel eines Kritikers der Volkszählung, der einen Zähler beleidigte und verleumdete. Soweit Falldaten zur Ermittlung von unbekannten Tätern in APIS erfaßt wurden, sind die Daten gelöscht worden.

Für Zwecke der Gefahrenanalyse und zur allgemeinen Lagebeurteilung wurden die ermittelten Täter allerdings neben Erkenntnissen aus allgemein zugänglichen Quellen (Zeitungsausschnitten, Druckschriften) in einer Sonder-Sammelakte der Staatsschutzabteilung erfaßt, die ein Jahr aufbewahrt werden soll. Die Diskussion darüber, ob die Informationen zur Abwehr konkreter Gefahren weiterhin bei der Staatsschutzabteilung vorgehalten werden müssen, war bei Redaktionsschluß noch nicht beendet.

Das länderübergreifende Verbundsystems APIS wird gegenwärtig auch von meinen Kollegen in allen anderen Bundesländern überprüft; erst wenn alle Prüfergebnisse vorliegen, kann eine endgültige Beurteilung des Gesamtsystems und seiner praktischen Auswirkungen erfolgen. Nach meinem Eindruck sollte jedoch dem schon von Anfang an vorgetragenen Gedanken mehr Beachtung geschenkt werden, daß die Filterfunktion der Staatsschutzabteilung des KPA - wie schon anläßlich der Volkszählung praktiziert - verstärkt werden muß. Zu diesem Zweck habe ich angeregt, daß die Gründe, die die Speicherung in APIS und die Meldung an das Bundeskriminalam im einzelnen rechtfertigen, in Form eines Vermerks festgehalten werden. Die Fertigung einer solchen Dokumentation kann entscheidend dazu beitragen, daß die Voraussetzungen der Informationsbverarbeitung genau geprüft und der

Entscheidungsvorgang im nachhinein immer transparent bleibt.

3.3 AIDS-Hinweise im Polizeicomputer

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren hat darum gebeten, die Zulässigkeit der Speicherung von personenbezogenen AIDS-Hinweisen in polizeilichen Informationssystemen aus datenschutzrechtlicher Sicht zu beurteilen.

Die Immunschwäche AIDS hat überaus schwierige, gesundheitspolitische und rechtliche Fragen aufgeworfen. Ob die Polizei zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Kenntnis über die AIDS-Infektion von Tätern und Verdächtigen zur Eigensicherung speichern darf, ist nur ein Teilaspekt der vielschichtigen Problematik. In welcher Weise öffentliche Stellen AIDS-Infizierten zu begegnen haben, hat zu zwei Handlungsstrategien geführt: das Interventionsmodell, das zur Unterbrechung von Infektionsketten vor allem auf Zwangsmaßnahmen setzt, und das Aufklärungs-, Beratungs- und Betreuungskonzept, das eher auf die Einsicht des mündigen Bürgers vertraut. Es kann nicht verwundern, daß solche gegensätzlichen Auffassungen auch ihren Niederschlag in der Beurteilung der Speicherung von AIDS-Hinweisen in polizeilichen Informationssystemen finden mußten. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder konnte sich in ihrer Sitzung vom 7.12.1987 zu einer einstimmigen Entschließung nicht durchringen; der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz hat eine abweichende Auffassung vertreten und dem Mehrheitsbeschluß nicht zugestimmt. Im folgenden stelle ich meine Meinung dar, die sich im wesentlichen mit der der Mehrheit deckt.

Die Entscheidungsfindung wird vor allem dadurch erschwert, daß die wissenschaftliche Erkenntnis über das Phänomen AIDS keinesfalls als abgeschlossen angesehen werden kann (vgl. z.B. die Kontroverse über die Verbreitung von AIDS bei Rees AIFO 8, 434,435; Rösner AIFO 8, 462, 464, 465). Selbst die Diskussion über die Übertragungswege wird gelegentlich neu entfacht (vgl. Enquetekommission des Deutschen Bundestages "AIDS" vom 16.12.1987). Für die Beurteilung praktischer Vorsorgemaßnahmen dürfte man aber auch weiterhin davon ausgehen können, daß AIDS durch Geschlechtsverkehr, Blut-zu-Blut Kontakte oder verunreinigte Spritzen übertragen wird, und andere eher theoretische Möglichkeiten vernachlässigt werden können.

Die Speicherung von AIDS-Hinweisen in polizeilichen Informationssystemen kann zur Eigensicherung von Polizeibeamten nur gerechtfertigt sein, wenn sie zu diesem Zweck erforderlich und geeignet ist und der darin liegende Eingriff die schutzwürdigen Belange der Betroffenen nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt. Dabei müssen auch die organisatorisch-technischen Maßnahmen der Datensicherung berücksichtigt werden, die die Kenntnisnahme durch Unbefugte verhindern.

Die Polizei wird nicht davon absehen können, ein allgemeines Schutzkonzept - wie das Tragen von geeigneter Kleidung in bestimmten Situationen - zu entwickeln. Eine Eigensicherung, die allein auf einem Informationssystem aufbaut, ist - abgesehen von Rechtsbedenken - überdies tatsächlich nicht durchführbar, weil ohnehin längst nicht alle HIV-Positive bekannt sind und gespeichert werden können. Kann die Polizei jedoch rechtzeitig vor der Festnahme, der Durchsuchung, erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderen Maßnahmen erfahren, daß der Täter, Störer oder sonstige Betroffene

HIV-positiv ist, kann hierin ein im Interesse der Eigensicherung liegende, zusätzliche Vorwarnung gesehen werden. Nur insofern kann die Erforderlichkeit der Speicherung von AIDS-Hinweisen nicht von vornherein abgelehnt werden.

Es müssen jedoch bereits Zweifel aufkommen, ob der in einem Polizeiinformationssystem vorgehaltene AIDS-Hinweis geeignet ist, Polizeibeamte vor Infektionen zu schützen. Die Datenschutzbeauftragten haben darauf hingewiesen, daß in vielen Situationen eine vorherige Überprüfung vorhandener Dateibestände nicht möglich ist (z.B. Hilfeleistung für verletzte Unfallopfer; Festnahme unbekannter Personen, plötzliche Konfrontation mit Straftätern oder Störern). Nur in wenigen Ausnahmefällen ist eine solche Vorabinformation mit dem gewünschten Warneffekt denkbar (z.B. Festnahme eines zur Fahndung ausgeschriebenen Täters, dessen Aufenthaltsort inzwischen bekannt geworden ist oder dessen Identität beim Grenzübertritt festgestellt wird).

Die schutzwürdigen Belange der betroffenen AIDS-Infizierten müssen mit dem Schutzanspruch der Polizeibeamten in Einklang gebracht werden.

Die Gefahr, daß Personen, die mit dem HIV-Positiven Kontakt haben, sich infizieren, ist nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnis zwar bei Beachtung auch nur geringer hygienischer Anforderungen auszuschließen. Die Polizeibeamten sind jedoch bei der Berufsausübung einer spezifischen Gefahr ausgesetzt, weil tätliche Auseinandersetzungen mit Infizierten - vor allem mit der Risikogruppe der intravenös abhängigen Drogensüchtigen und Homosexuellen - nicht auszuschließen sind. Die Gefahr, daß sich Polizeibeamte verletzen, und sich durch

Blutaustausch infizieren, ist insoweit nicht völlig von der Hand zu weisen.

Andererseits ist die HIV-Infektion für den Betroffenen nicht nur eine tödliche Bedrohung, sondern auch ein Makel, der ihn psychischer und sozialer Isolierung aussetzt. Diese Belastung wird allein schon durch die Speicherung in einem Polizeiinformationssystem gesteigert. Sie wird auch nicht dadurch geringer, daß es sich um ein "internes" Informationsinstrument der Polizei handelt. Die Speicherung ist der erste Schritt zu einer AIDS-Datei, die nicht ohne schwerwiegende psychische Folgen für den Betroffenen bleiben kann. Selbst wenn mißbräuchliche, unbefugte Offenbarung außer Betracht bleibt, ist das Informationssystem der Polizei nach außen nicht völlig abgeschlossen. Die Polizei steht mit vielen Behörden und sonstigen Stellen in Kontakt. Soweit Informationen über Funk weitergegeben werden, ist das Mithören Unbefugter nicht auszuschliessen. Der Betrieb von Geräten, die das Abhören des Polizeifunks ermöglichen, ist zwar genehmigungspflichtig; ihr Ankauf ist im freien Handel jedoch nicht untersagt.

Die gravierenden sozialen Folgen der Diskriminierung und Ausgrenzung für die Infizierten können bei der Abwägung mit dem Schutzanspruch der Polizeibeamten nicht unberücksichtigt bleiben. Die Speicherung kann deshalb nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen und unter Beachtung strengster Sicherheitsvorkehrungen zugelassen werden.

Da Ansteckungsgefahren für die Polizeibeamten bei tätlichen Auseinandersetzungen bestehen, ist die Speicherung auf HIV-Positive zu beschränken, die nach ihrer Persönlichkeitsstruktur der Polizei Anlaß zu besonderen Vorkehrungen geben können. Als solche kommen allenfalls

gewalttätige Wiederholungstäter in Betracht, die zu präventiven Zwecken gespeichert werden dürfen. Die Speicherung von AIDS-Hinweisen über andere Personen würde angesichts der geminderten Geeignetheit der Speicherung für Eigensicherungszwecke der Polizei einerseits, und mit Rücksicht auf den hohen, psychischen Druck sowie die Diskriminierungsgefahren für die Betroffenen andererseits eine unverhältnismäßig hohe Belastung für diesen Personenkreis darstellen.

Um die Gefahren für die gespeicherten AIDS-Infizierten so gering wie möglich zu halten, sind technisch-organisatorische Maßnahmen der Datensicherung unerläßlich. Es muß vor allem sichergestellt sein, daß die AIDS-Hinweise nur zu Zwecken der Eigensicherung der Polizei abgerufen werden können. Deshalb ist eine Speicherung insbesondere im Datenfeld der sog. "personengebundenen Hinweise" des INPOL-Systems nicht vorzusehen, da diese bei jeder Gelegenheit des Abrufs die AIDS-Information preisgeben. Eine Speicherung sollte nur in Dateien erfolgen, die für die Eigensicherung bei polizeilichem Einschreiten in Betracht kommen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß eine Speicherung im INPOL-System völlig ausgeschlossen ist.

Die Informationsgewinnung muß so geregelt sein, daß keine AIDS-Hinweise ungeprüft und nur aufgrund von Verdächtigungen gespeichert werden. Grundsätzlich kommen nur ärztlich gesicherte Informationen in Betracht. Selbstbezichtigungen der Betroffenen dürfen nur zu Speicherungen führen, wenn der Betroffene vorher über den Verwendungszusammenhang aufgeklärt und ihm die Möglichkeit der Berichtigung seiner Äußerung eingeräumt wurde.

Die Informationen über die AIDS-Infektion muß die Polizei rechtmäßig erlangt haben; d.h. grundsätzlich ist vor allem das Arztgeheimnis zu wahren. Seine Durchbrechung ist allenfalls in Ausnahmefällen unter den von Rechtsprechung und Gesetzgeber definierten Voraussetzungen zulässig.

In jedem Fall muß während der gesamten Dauer der Speicherung des AIDS-Hinweises überprüfbar sein, welche Stelle die Information eingegeben hat, damit aufgrund der dort zu führenden Protokolle jederzeit eine überprüfung und gegebenenfalls eine Berichtigung möglich ist.

Die Eigensicherung der Polizei einerseits und die schutzwürdigen Belange der AIDS-Infizierten andererseits sind beide in ihrer Zuordnung zueinander optimal zu verwirklichen. Die zuvor skizzierte Lösung dürfte einem Ausgleich nahekommen, der beide Positionen zur Geltung kommen läßt, wobei die Risiken für alle Beteiligten weitgehend gemindert sind.

3.4 Mitteilungen an den Anzeiger

Bei Abgabe eines Ermittlungsverfahrens an die Staatsanwaltschaft oder eine andere zuständige Behörde wird der Geschädigte oder sonstige Auskunftsberechtigte mittels eines als Postkarte konzipierten Vordrucks benachrichtigt. Daten wie Name des Beschuldigten, Aktenzeichen der Kriminalpolizei und der Staatsanwaltschaft werden auf diesem Wege mitgeteilt. Die Zusendung der Abgabenachricht als Postkarte ermöglicht einer Reihe Unbeteiligter von dem laufenden Verfahren gegen den Betroffenen Kenntnis zu erhalten. Im konkreten Fall wurde die Nachricht an den Arbeitgeber übersandt, der gleichzeitig der Geschädigte war. Da es sich um ein Großunter-

nehmen handelte, erfuhren eine Reihe von Mitarbeitern des Unternehmens von dem Vorgang.

Im Interesse der schutzwürdigen Belange des Betroffenen habe ich gefordert, Nachrichten mit personenbezogenem Inhalt im geschlossenen Umschlag zu übersenden. Der Minister des Innern teilt diese Auffassung. Im übrigen hat er mitgeteilt, daß in dem geschilderten, konkreten Fall die generelle Weisung nicht beachtet worden sei, derartige Post stets verschlossen zuzusenden. Ich halte die Zusendung in einem verschlossenen Umschlag indessen für nicht allein ausreichend. Durch Adressierungszusätze muß sichergestellt werden, daß die Mitteilung den berechtigten Empfänger unmittelbar erreicht. Dies ist durch Angabe des genauen Namens des Empfängers, z.B. "Chef der Personalabteilung" und anderer Zusätze wie "persönlich" leicht zu gewährleisten.

4. Meldewesen

4.1 Unbefugte Nutzung des Melderegisters

Ein Bürger beschwerte sich darüber, daß ein Wohnungseigentümer in den Besitz eines Melderegisterauszugs gekommen war, in dem die Namen aller Bewohner eines in Wohnungseigentum stehenden Gebäudes verzeichnet waren; diese Liste hatte der Betreffende in einer Eigentümerversammlung vorgelegt, um eine für ihn günstigere Lastenverteilung zu erreichen.

Eine derartige Gruppenauskunft ist nach dem Saarländischen Meldegesetz (MG) nur zulässig, wenn die Auskunftserteilung im öffentlichen Interesse liegt. Da die Nutzung des Ausdrucks ausschließlich privaten Interessen diente, lag der Verdacht einer unbefugten Nutzung des Melderegisters nahe. Meine Ermittlungen ergaben, daß eine Bedienstete des Einwohnermeldeamtes den Ausdruck auf Bitten einer Kollegin erstellt und dieser ausgehändigt hatte. Diese Kollegin war die Ehefrau des Wohnungseigentümers, der die Liste später in der Versammlung vorgelegt hatte.

Die Nutzung des Melderegisters zu privaten Zwecken und die unbefugte Herstellung eines Computerauszuges durch die Bedienstete stellt einen schwerwiegenden Mißbrauch einer öffentlichen Datei dar, der den Straftatbestand des § 27 Abs. 1 SDSG erfüllt. Die zuständige Stadtverwaltung hat jedoch nicht erkennen lassen, ob sie gegen die Bedienstete irgendwelche Maßnahmen ergreifen wird. Für dieses Desinteresse der Verwaltung habe ich kein Verständnis. Es reicht nicht aus, daß man den Bürger immer wieder damit beruhigt, die unzulässige Nutzung seiner Daten sei strafbar, im Falle eines Mißbrauchs aber keine Maßnahmen ergreift. Ein effektiver Daten-

schutz erfordert Glaubwürdigkeit. Deshalb habe ich den Vorgang der Staatsanwaltschaft mitgeteilt und Strafantrag gestellt.

4.2 Unzulässige Datenübermittlung an die Ausländerbebehörden

§ 4 der Meldedaten-übermittlungsverordnung (MeldDüV) sieht eine regelmäßige übermittlung von Meldedaten ausländischer Staatsbürger an die Ausländerbehörden vor. Danach sind den Ausländerbehörden umfangreiche Daten "aus Anlaß der Anmeldung, Abmeldung, Änderung der Hauptwohnung, Eheschließung, Ehescheidung, Nichtigerklärung oder Aufhebung der Ehe, Namensänderung, Änderung staatsangehörigkeitsrechtlicher Verhältnisse, Geburt eines Kindes und des Todes" mitzuteilen.

Anläßlich der überprüfung eines automatisierten Einwohnermeldeverfahrens habe ich festgestellt, daß das Meldeamt solche Informationen auch über Deutsche mit weiteren Staatsangehörigkeiten regelmäßig an die Ausländerbehörden übermittelte. Die MeldDüV enthält hierfür jedoch keine Regelungen; ein solcher übermittlungstatbestand war zwar im Entwurf der MeldDüV ursprünglich einmal vorgesehen, wurde aufgrund meiner rechtlichen Bedenken jedoch gestrichen (vgl. 7. TB, S. 33).

Ich habe die betreffende Gemeinde gebeten, die Mitteilungen zu unterlassen. Daraufhin teilte das zuständige Landratsamt mit, es sei nach den Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Ausländergesetzes vom 7. Juli 1967 gehalten, auch über Deutsche, die gleichzeitig eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, eine Karteikarte zu führen; in den Verwaltungsvorschriften sei deshalb eine Unterrichtung der Ausländerbehörde durch die Meldebehörden vorgesehen. Diese Aufgabe sei nicht

mehr durchführbar, wenn die Meldebehörden die erforderlichen Daten nicht mehr übermitteln.

Ich habe den betreffenden Landrat und den Minister des Innern nochmals darauf hingewiesen, daß Deutsche, die eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht wie Ausländer behandelt werden dürfen. Zudem steht die Verwaltungsvorschrift, die eine Unterrichtung der Ausländerbehörde durch die Meldebehörden vorsieht, in Widerspruch zu den Vorschriften des Ausländergesetzes (AuslG). Nach § 27 AuslG sind Deutsche, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, lediglich verpflichtet, dies "der von der Landesregierung bestimmten Behörde, in deren Bezirk sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, ... anzuzeigen". Nach Art. 1 der Verordnung zur Ausführung des Ausländergesetzes vom 20. Juli 1966 (Amtsblatt des Saarlandes S. 549) sind "zuständige Behörden, denen die fremde Staatsangehörigkeit anzuzeigen ist ... die Bürgermeister bzw. Amtsvorsteher als Ortspolizeibehörden". Eine Zuständigkeit der Ausländerbehörden (Landrat und Landeshauptstadt) kommt jedenfalls in diesem Bereich nicht in Betracht.

Der Minister des Innern hat die Meldebehörden auf meine Bitte hin angewiesen, die von mir beanstandeten Meldungen künftig zu unterlassen. Allerdings mußte ich noch zwei Monate nach Erlaß dieser Anweisung feststellen, daß die Meldungen in automatisierten Verfahren einzelner Gemeinden noch immer enthalten waren.

4.3 Die gebührenpflichtige Übermittlungssperre

In meinem 8. Tätigkeitsbericht (S. 122 f) hatte ich darüber berichtet, daß der Bürger, der von seinem Recht auf Eintragung von Auskunftssperren Gebrauch machen

will, für jede einzutragende Sperre eine Gebühr von 8,-- DM entrichten muß. Wenn er alle gesetzlich vorgesehenen Sperrmöglichkeiten in Anspruch nehmen will, entstehen ihm Kosten bis zu 48,-- DM . Die Bürger sehen sich deshalb vielfach aus finanziellen Gründen genötigt, von ihren gesetzlich garantierten Rechten Abstand zu nehmen. Die Beschwerden über die Gebührenpflicht sind seither nicht abgerissen; ein Bürger hat bereits vor dem Verwaltungsgericht Klage erhoben.

Der Minister des Innern teilt die von mir erhobenen Bedenken nicht. Dessen ungeachtet hat er jedoch dem Minister der Finanzen eine Änderung des Gebührenverzeichnisses vorgeschlagen. Danach soll nur noch die Eintragung der ersten Übermittlungssperre 8,-- DM kosten; jede weitere Sperre sowie die Verlängerung wegen Fristablaufs soll künftig nur noch 4,-- DM, höchstens insgesamt 20,-- DM kosten.

Eine solche Änderung würde zwar in der Tat für den Bürger eine gewisse Erleichterung darstellen. Dennoch halte ich an meiner Forderung nach Gebührenfreiheit fest: die wenigen Rechte, die dem Bürger im Hinblick auf eine immer weiter ausufernde und immer undurchschaubarer werdende Datenverarbeitung eingeräumt sind, sollten gerade in einem Land, das den Datenschutz als Grundrecht in seiner Verfassung verankert hat, nicht zu einer Kostenfrage werden.

5. Sozialwesen

5.1 Mitgliederwerbung der Krankenkassen

Die gesetzlichen Krankenkassen betreiben in letzter Zeit verstärkt Mitgliederwerbung. Das Bundesversicherungsamt hat 1987 neue "Wettbewerbsgrundsätze" entwickelt, die allerdings teilweise weiterer Konkretisierung bedürfen. Jedenfalls in dem Grundsatz kann Übereinstimmung festgestellt werden, daß personenbezogene Daten nur dann zu Werbezwecken verwendet werden dürfen, wenn sie rechtmäßig erlangt sind.

Folgende, zum Teil aus anderen Bundesländern mir bekannt gewordenen Werbemaßnahmen halte ich für rechtswidrig:

- Nutzung von Adreß- und Einkommensdaten, die die Allgemeine Ortskrankenkasse in ihrer Eigenschaft als Einzugsstelle für die Renten- und Arbeitslosenversicherung nach § 1399 Abs. 2 RVO auch von Nichtmitgliedern erhält. Die Verwendung von Daten solcher Personen, die nicht krankenversicherungspflichtig, wohl aber renten- und arbeitslosenversicherungspflichtig sind, widerspricht dem Zweckbindungsgebot (§ 78 SGB X). Die Krankenkasse hat sicherzustellen, daß auch ihre Bediensteten, die berechtigten Zugang zu diesem Datenbestand haben, die Daten von Nichtmitgliedern nicht für Werbezwecke zugunsten ihrer Krankenkasse nutzen.

- Verwendung von Anschriftenlisten von Arbeitnehmern, die die Kasse von Arbeitgebern erhält, ohne daß die Betroffenen in die Weitergabe eingewilligt haben. Gleiches gilt für Anschriften von Auszubildenden, die der Arbeitgeber bereits vor Beginn des Ausbildungsver-

hältnisses ohne Einwilligung der Jugendlichen der Krankenkasse für Werbezwecke übermittelt.

- Verdeckte Datenerhebung: die Aufforderung von Krankenkassen an ihre Mitglieder (z.B. im Rahmen von Preisausschreiben, Versprechen von Werbeprämien), Anschriften von Kollegen, Berufsanfängern oder sonstigen Bekannten ohne deren Wissen mitzuteilen, stellt eine datenschutzrechtlich problematische Datenerhebung "hinter dem Rücken" des Betroffenen dar. Eine öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtung darf sich solcher Methoden nicht bedienen.

5.2 Ärztliche Entlassungsberichte an Krankenkassen

Eine Klinik hat sich bei mir darüber beklagt, daß die Bundesknappschaft durch ihren sozialmedizinischen Dienst im zunehmenden Maße die vollständigen Entlassungsberichte über ihre Patienten anfordert. Sie bezweifelt, ob für die Weitergabe solcher umfassenden Arztberichte an die Krankenkasse ohne das Einverständnis des Patienten eine ausreichende Rechtsgrundlage gegeben ist.

Die Rechtsgrundlage für die Auskünfte der Krankenhausärzte sowie der zulässige Umfang der Berichte sind seit Jahren zwischen den Kliniken und den Sozialversicherungsträgern umstritten. Die Krankenkassen sehen in den Vorschriften der Reichsversicherungsordnung (RVO) eine Rechtsgrundlage für eine Auskunftspflicht der Ärzte. Ob diese Vorschriften den Anforderungen der Normenklarheit entsprechen, ist umstritten (vgl. Bull, Rechtliche Grundlagen der Offenbarung von Patientendaten durch Kassenärzte, wissenschaftliche Reihe, Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung, Bd. 29, Köln 1984).

Das Bundessozialgericht hat zwar in seinem Urteil vom 19.11.85 (NJW 1986, 1574), in dem es um die Vorlage von Röntgenaufnahmen bei der Kassenärztlichen Vereinigung ging, in den Bestimmungen der RVO eine Offenbarungsverpflichtung des Kassenarztes gesehen. Ich teile die an dieser Entscheidung geübte Kritik, daß damit die Grenzen der Normenklarheit zu weit gezogen werden. Insbesondere halte ich es für fragwürdig, von der Aufgabenzuweisung auf die Offenbarungsbefugnis zu schließen.

Auch wenn man eine Auskunftsverpflichtung des Arztes nach den Vorschriften der RVO unterstellt, sind die Voraussetzungen des § 100 SGB X zu beachten. Danach können die Krankenversicherungsträger nur im Einzelfall die Auskünfte verlangen, die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Bei einer Anfrage im Einzelfall ist darzulegen, aus welchen Gründen sämtliche Daten des Entlassungsberichts von der Krankenkasse zur Aufgabenerfüllung benötigt werden und die Beantwortung gezielter Fragen nicht ausreicht. Die routinemäßige Anforderung von Krankenhausentlassungsberichten ist jedenfalls unzulässig. Die Bundesknappschaft hat gegenüber dem für diese Institution für die Datenschutzkontrolle zuständigen Bundesbeauftragten für den Datenschutz zugesichert, diese Grundsätze zu beachten.

Die Verfahrensweise bei der Weitergabe von Kurentlassungsberichten ist ebenfalls geändert worden. Bisher war es üblich, daß die Rehabilitationsträger routinemäßig den vollständigen Kurentlassungsbericht der zuständigen Krankenkasse übermittelten. Diese Praxis widerspricht zunächst dem Erforderlichkeitsprinzip (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X), da die Krankenkasse die Berichte nicht in allen Fällen und nicht in vollem Umfange benötigt. Auch die allgemeine gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit aller Rehabilitationsträger (§ 5

Abs. 1 RehaAnglG) kann eine solche Verfahrensweise nicht rechtfertigen.

Um der Krankenkasse jedoch im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages die Möglichkeit zur Prüfung zu geben, ob im Anschluß an die Kur weitere Rehabilitationsmaßnahmen erforderlich sind, wird ihr nunmehr das erste Blatt des Entlassungsberichts übermittelt, das lediglich die Diagnose und die Vorschläge zur weiteren Behandlung enthält. Sofern die Krankenkasse im Einzelfall den vollständigen Entlassungsbericht benötigt, ist die Einwilligung des Versicherten erforderlich.

5.3 Aufbewahrung von Amtshilfeersuchen der Sicherheitsbehörden durch Sozialleistungsträger

Der Schriftverkehr im Zusammenhang mit Amtshilfeersuchen der Polizei und des Verfassungsschutzes (§§ 72, 73 SGB X) wird derzeit in den Fallakten des Sozialleistungsträgers (z.B. bei der AOK, LVA, dem Sozialamt oder Jugendamt) aufbewahrt. Hieraus können sich für den Betroffenen unverhältnismäßige Belastungen ergeben. Da die Sicherheitsbehörden ihre Ersuchen zu begründen haben, können Verdachtsmomente für eine Straftat offenbart werden, die in der Akte des Betroffenen ihren Niederschlag finden. Das Ergebnis der Ermittlungen wird dem um Auskunft ersuchten Sozialleistungsträger jedoch regelmäßig nicht bekannt. Dies kann zu einer falschen Einschätzung der Persönlichkeit des Betroffenen führen. Auch nach Jahren wird dem Sachbearbeiter, den übrigen mit der Fallbearbeitung befaßten Stellen (z.B. Vorgesetzte, Rechnungsprüfungsamt) oder Behörden und Gerichten, die zur Akteneinsicht im Einzelfall befugt sind, vor Augen geführt, daß die Polizei oder der Ver-

fassungsschutz sich für den Leistungsempfänger interessiert hat.

Die von den Fallakten getrennte Aufbewahrung sehe ich als notwendig an, weil nur auf diese Weise

- den oben beschriebenen Gefahren für das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen begegnet,

- die RechtmäBigkeit der Offenbarung von Sozialdaten generell überprüft werden (Aufsichtsbehörde, Landesbeauftragter für Datenschutz), und

- die Löschung der Daten innerhalb eines angemessenen Zeitraumes gewährleistet werden kann. Die Amtshilfeunterlagen müssen jedenfalls nicht über den gleichen Zeitraum wie die Fallakten aufbewahrt werden, ich habe eine kurze Frist von einem Jahr vorgeschlagen.

Ein nennenswerter Verwaltungsmehraufwand tritt bei der Realisierung dieses Vorschlages nicht ein, weil die Offenbarung von Sozialdaten insoweit ohnehin besonderen Verfahrensregelungen unterliegt (vgl. § 68 Abs. 2, § 72 Abs. 2 Satz 3 SGB X).

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung teilt diese Auffassung. Er hat zugesagt, in seinem Geschäftsbereich eine einheitliche Verfahrensweise sicherzustellen. AOK und LVA führen bereits getrennte Unterlagen.

5.4 Nahrungsmittelhilfe aus EG-Agrarüberschüssen an Sozialhilfeempfänger

Zu Beginn des Jahres 1987 wurden Lebensmittel aus den Überschüssen der Europäischen Gemeinschaft über die Träger der freien Wohlfahrtspflege an Bedürftige verteilt. Mehrere Sozialämter haben bei mir nachgefragt, ob den Verteilerorganisationen die Namen der Sozialhilfeempfänger bekanntgegeben werden dürfen, damit dieser Personenkreis auf jeden Fall berücksichtigt werde.

Die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt haben Anspruch darauf, daß ihre personenbezogenen Daten von dem Leistungsträger als Sozialgeheimnis gewahrt und nicht unbefugt offenbart werden (§ 35 Abs. 1 SGB I). Die Übermittlung ist - auch wenn sie im Interesse des Hilfeempfängers liegt - nur zulässig, wenn eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis besteht oder der Betroffene seine Einwilligung gegeben hat. Eine solche Offenbarungsbefugnis liegt jedoch nicht vor. Eine Übermittlung der Adressen der Hilfeempfänger zur Erfüllung der Aufgaben der Sozialhilfe ist nicht erforderlich, weil die Unterrichtung der Bedürftigen und die Verteilung der Nahrungsmittel auch in anderer Weise möglich ist (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X).

Es bestehen aus datenschutzrechtlicher Sicht keine Bedenken, wenn das Sozialamt den infrage kommenden Personenkreis über die Verteilung der Lebensmittel informiert und den Hilfeempfängern anheim stellt, sich mit einer der beauftragten Organisationen in Verbindung zu setzen. Ich habe die anfragenden Ämter auf die verschiedenen Möglichkeiten hingewiesen (z.B. Versendung eines Informationsschreibens durch die Sozialämter an die Hilfeempfänger, Hinweis im Gemeindeanzeiger).

5.5 Anforderung von Schwerbehindertenakten durch den Dienstherrn

Der Dienstherr eines Beamten hatte beim Versorgungsamt die Behindertenakte angefordert. Im Rahmen der Vorermittlungen wegen des Verdachts eines Dienstvergehens sollten zur Sachverhaltsaufklärung die Akten über die Anerkennung des Beamten als Schwerbehinderter eingesehen werden.

Die Behindertenakten mit ihren besonders sensiblen Gesundheitsdaten unterliegen den Vorschriften über den Sozialdatenschutz. Das Versorgungsamt muß nach § 35 SGB I das Sozialgeheimnis beachten; die Daten dürfen nur unter den Voraussetzungen der §§ 67, bis 77 SGB X offenbart werden. Damit hat der Gesetzgeber abschließend bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine Offenbarung von Sozialdaten zulässig ist. Andere Vorschriften - wie hier die der Saarländischen Disziplinarordnung - können deshalb die Offenbarung nicht rechtfertigen. Soweit eine Offenbarung nicht zulässig ist, besteht keine Auskunftspflicht, keine Zeugnispflicht und keine Pflicht zur Vorlegung oder Auslieferung von Akten (§ 35 Abs. 3 SGB I).

5.6 Sozialdaten auf dem Briefumschlag

Ein Sozialhilfeempfänger legte mir das Kuvert vor, mit dem ihm ein Sozialamt einen Bescheid übersandt hatte. Neben der Adresse war das Aktenzeichen und außerdem folgender Hinweis aufgetragen: "Einstellung, Hilfe zur Pflege zum 01.08.87". Nicht nur der Postbote, sondern jeder, der die Aufschrift des Briefumschlages nach der Zustellung zu Gesicht bekam, konnte den Inhalt des zugestellten Sozialbescheides unschwer erkennen. Der Hil-

feempfänger war zu Recht empört darüber, daß Dritte erfahren konnten, daß er Sozialleistungen erhalten hat und die Hilfegewährung nunmehr eingestellt wurde.

Das Sozialamt hat seine ihm nach § 35 SGB I obliegende Verpflichtung zur Wahrung des Sozialgeheimnis verletzt. Eine Befugnis zur Offenbarung war nicht gegeben. Um den Rücklauf des Briefes bei Nichtzustellbarkeit zu dem richtigen Sachgebiet zu gewährleisten, genügt die Angabe eines numerischen Aktenzeichens, das keinerlei Hinweise auf die Hilfegewährung und den Inhalt des Bescheides enthält.

Damit derartige Vorfälle künftig vermieden werden, hat der Bürgermeister der betreffenden Stadt veranlaßt, daß nur noch "neutrale" Aktenzeichen verwendet und daß die Briefumschläge nicht mehr von der zentralen Poststelle, sondern vom Fachamt beschriftet werden.

5.7 Verbesserung des Formulars zur Anerkennung als Schwerbehinderter

Eine datenschutzgerechte Gestaltung des Antragsformulars für die Anerkennung als Schwerbehinderter wurde seit Jahren immer wieder mit der Begründung hinausgeschoben, daß der Druck der Formulare gemeinsam mit anderen Bundesländern erfolge und eine saarländische Sonderauflage mit erheblichen Mehrkosten verbunden sei.

Nunmehr hat eine Änderung des Schwerbehindertengesetzes Gelegenheit gegeben, datenschutzrechtliche Verbesserungen des Antragsvordrucks vorzunehmen. Meinen Vorschlägen wurde Rechnung getragen:

- Beruf des Antragstellers sowie Name und Anschrift seines Arbeitgebers werden nicht mehr erfragt,

- Die Stellen, die nach der Einwilligungserklärung Auskunft geben sollen, werden genauer bestimmt,

- Der Antragsteller wird gemäß § 9 Abs. 2 BDSG auf die Rechtsgrundlage der Datenerhebung sowie auf den Umfang und die Grenzen seiner Mitwirkungspflicht hingewiesen.

6. Gesundheitswesen

6.1 Kartei des ASTA-Frauenreferats über Frauenärzte und -ärztinnen

Durch mehrere Beschwerden erhielt ich davon Kenntnis, daß das Frauenreferat des allgemeinen Studentenausschusses (ASTA) der Universität des Saarlandes den Aufbau einer "Kartei über Frauenärzte/-ärztinnen im Großraum Saarbrücken" plante. Diese Kartei sollte vor allem auswärtigen Studentinnen Entscheidungshilfen bei der Auswahl ihres Arztes bieten.
Zur Vorbereitung dieses Vorhabens führte das Frauenreferat auf dem Gelände der Universität mittels eines im Hinblick auf die Befragten weitgehend anonymisierten Fragebogens eine Umfrage über das Diagnose- und Therapieverhalten von Frauenärzten durch. Dabei wurden nicht nur Daten über objektive Tatsachen oder Situationen erhoben, in denen sich die Behandelte befand, sondern auch subjektive Eindrücke im Hinblick auf den behandelnden Arzt erfragt.

Ob die Situation, in der sich die ratsuchende Frau befand, als peinlich empfunden wurde oder nicht, wird überwiegend von der Einstellung des Betroffenen abhängen; die Charakterisierung des Arztverhaltens als "moralisierend, überheblich, bevormundend, demütigend, mürrisch oder autoritär" - wie es unter anderem von den Befragten durch entsprechende Vorgaben im Fragebogen verlangt wurde - ist nicht nachprüfbar und kann deshalb für die betroffenen Ärzte eine schwere Belastung darstellen.

Da die Erhebungen zudem ohne Kenntnis der betroffenen Ärzte stattfanden, habe ich gegen diese Form der Befragung grundsätzliche Bedenken erhoben. Ich habe das

Frauenreferat darauf hingewiesen, daß die heimliche Datenerhebung in einem freiheitlichen Staat immer eine Ausnahme bleiben muß. Derartige Methoden können allenfalls aufgrund spezieller gesetzlicher Vorschriften in Betracht kommen, wenn dies zur Abwehr schwerwiegender Gefahren oder zur Aufklärung von Straftaten im Einzelfall unumgänglich ist.

Auf meine Bitte hin setzte das Frauenreferat die Befragung aus; bereits ausgefüllte Fragebogen wurden zunächst unter Verschluß genommen und später unausgewertet vernichtet. Nach anfänglichen Überlegungen, eine solche Kartei mit Einverständnis der betroffenen Ärzte aufzubauen, wurde das Vorhaben schließlich ganz aufgegeben.

6.2 Medizinalpersonenkartei

Die Medizinalpersonenkartei war Anlaß wiederum darauf hinzuweisen, daß die Rechtsgrundlagen, auf denen die Datenverarbeitung im Gesundheitsamt derzeit noch beruhen, schon mit Rücksicht auf ihre nationalsozialistische Entstehungszeit dringend einer Novellierung bedürfen. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung teilt die Auffassung, daß das Gesetz zur Vereinheitlichung des Gesundheitswesens aus dem Jahre 1934 modernen, rechtsstaatlichen Anforderungen nicht mehr genügt (vgl. meinen 4. TB, Tz. 5.1). Auf die Notwendigkeit, Aufgaben und Befugnisse der Gesundheitsämter konkret zu regeln, habe ich bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht (Tz. 7.2.2) hingewiesen. Nicht einmal auf der Grundlage der bisherigen Regelungen sind die Datenanforderungen der Gesundheitsämter für die Medizinalpersonenkartei in jeder Hinsicht gerechtfertigt.

6.2.1 Unzulässige Meldewege

Die Gesundheitsämter verlangten zur Aktualisierung der von Ihnen geführten Medizinalpersonenkarteien monatlich von Krankenhäusern, Pflege- und Altenheimen Angaben (Name, Geburtsjahr, Staatsangehörigkeit und Wohnort) über die bei ihnen beschäftigten Ärzte und das Pflegepersonal. Ein Krankenhausarzt und ein Heimträger haben sich bei mir über diese Praxis beschwert und angefragt, ob sie verpflichtet seien, der Aufforderung des Gesundheitsamtes zur Übermittlung der genannten personenbezogenen Daten nachzukommen.

Meine Prüfung hat ergeben, daß für die Datenanforderungen des Gesundheitsamtes keine - wie auch immer zu bewertende - Rechtsgrundlage bestand. Die Führung der Medizinalpersonenkartei beruht auf § 3 Abs. 1 Nr. I a des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 03.07.1934 und § 1 der dazu ergangenen 3. Durchführungsverordnung. Danach sind lediglich die polizeilichen Meldelisten Grundlage für diese Kartei. Demgemäß übermitteln die Meldeämter entsprechend der im Jahre 1986 erlassenen Meldedatenübermittlungs-Verordnung regelmäßig dem Staatlichen Gesundheitsamt An- und Abmeldung, Namensänderungen und Tod von "Medizinalpersonen" (zur Rechtsgrundlagenproblematik vgl. meinen 7. TB, S. 24 ff). Eine Meldepflicht von Krankenhäusern und Heimen ist jedoch durch Rechtsvorschrift nicht vorgesehen.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung hat auf meine Bitte hin die Gesundheitsämter angewiesen, die Abfragen bei den Einrichtungen einzustellen.

6.2.2 Regelungen des Datenumfangs durch Verfügung des Gesundheitsministers

Bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht (Tz. 7.2.2) hatte ich bemängelt, daß in der Medizinalpersonenkartei eines Gesundheitsamtes Daten enthalten waren, die für die Aufgabenerfüllung des Gesundheitsamtes nicht erforderlich sind. Als Beispiele seien hier nur Angaben zum Familienstand, zum Beruf und zur Religionszugehörigkeit des Ehegatten genannt.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung hat mir im Berichtszeitraum den Entwurf einer Verfügung vorgelegt, mit dem den Gesundheitsämtern ein einheitliches Formular für die Führung der Medizinalpersonenkartei vorgegeben werden soll.

Ich habe den Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung um Klarstellung gebeten, daß jedenfalls nach der 3. Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 30. März 1935 nur solche Personen erfaßt werden dürfen, die tatsächlich einen medizinischen Beruf ausüben; die einmal absolvierte Berufsausbildung im Gesundheitswesen allein kann eine Speicherung nicht rechtfertigen, wenn der Betroffene keine Tätigkeit mehr ausübt, die der Überwachung durch das Gesundheitsamt unterliegt.

7. öffentlicher Dienst

7.1 Reduzierung von Personalnebenakten

Ein Personalrat hat sich in einer Eingabe dagegen gewandt, daß das Schulamt als untere Schulaufsichtsbehörde umfassende Personalnebenakten über die ihm zugeordneten Lehrkräfte anlegte. Von den Lehrern wurde für diesen Zweck die Vorlage eines detaillierten Personalbogens mit ca. 50 Fragen, eines Lichtbilds, eines Lebenslaufs sowie der Zeugnis- und Urkundenkopien verlangt. Da die Hauptpersonalakte beim Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft geführt wird, dürfen Personalunterlagen beim Schulamt nur in dem Umfange vorgehalten werden, soweit dies zur Wahrnehmung der Schulaufsicht erforderlich ist. Ich halte es nicht für zulässig, wenn beim Schulamt neben der Personalhauptakte Datensammlungen mit nahezu gleichem Umfang und Inhalt angelegt werden.

Der Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft hat inzwischen veranlaßt, daß die vorhandenen Personalnebenakten bei den Schulämtern bereinigt werden und die Datenanforderung hierfür wesentlich reduziert wird.

7.2 Psychotherapeutische Behandlung und Beihilfe

Das Verfahren für die Gewährung von Beihilfe bei psychotherapeutischer Behandlung wurde neu geregelt. Ich habe den Minister des Innern darauf aufmerksam gemacht, daß die für die Anerkennung der Beihilfefähigkeit zunächst vorgesehenen Formulare auf datenschutzrechtliche Bedenken stoßen.

So sollte der behandelnde Arzt eine "vollständige wissenschaftliche Diagnose" im Antragsformular angeben.

Die Größe des dafür vorgesehenen Raumes von fast einer halben DIN A 4-Seite ließ darauf schließen, daß eine ausführliche Darstellung erwartet wurde. Eine detaillierte, medizinische Begründung ist jedoch für Beihilfezwecke nicht erforderlich. Der Minister des Innern hat diesen Bedenken durch eine andere Gestaltung des Antragsformulars Rechnung getragen.

Außerdem sollte jedem Antrag in verschlossenem Umschlag ein ärztlicher Bericht beigefügt werden, der an einen Gutachter weitergeleitet werden soll. Der Berichtsvordruck sollte detaillierte Angaben, u.a. über Art der Therapie, Symptomatik, Psychogenese, Psychodynamik und Prognose enthalten. Der Minister des Innern hat inzwischen darauf verzichtet, die regelmäßige Vorlage des Berichts zu verlangen; er hat zugesichert, daß ein Gutachter nur in Zweifelsfällen eingeschaltet wird.

8. Wissenschaft

Das Grundrecht auf Informations- und Wissenschaftsfreiheit begründet keinen Anspruch auf Zugang zu personenbezogenen Daten (vgl. insoweit BVerfG NJW 1986, S. 1243). Auch Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, die zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung vorgenommen werden sollen, bedürfen deshalb einer normenklaren gesetzlichen Grundlage.

Bislang finden sich lediglich für den Krankenhaus- und Schulbereich in § 20 c Schulordnungsgesetz und in § 31 des Saarländischen Krankenhausgesetzes bereichsspezifische Regelungen der Frage, unter welchen Voraussetzungen personenbezogene Daten für Forschungszwecke weitergegeben und verwendet werden dürfen. Damit der Einzelne nicht gegen seinen Willen zu einem bloßen Objekt wissenschaftlicher Forschung herabgewürdigt wird, räumen diese Bestimmungen der Einwilligung des Betroffenen einen hohen Stellenwert ein. Damit hat der saarländische Gesetzgeber dem Grundrecht auf Menschenwürde Rechnung getragen, das als oberster Wert unsere Verfassungsordnung beherrscht. Zwangseingriffen zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung sind deshalb bereits durch die Verfassung enge Grenzen gesetzt.

In anderen Bereichen ergeben sich, da Forschung ohne die Kenntnis von zum Teil sehr sensiblen Daten unmöglich ist, wegen der fehlenden oder nicht normenklaren Rechtsgrundlagen immer wieder Probleme. Deshalb ist der Gesetzgeber aufgerufen, möglichst bald gesetzliche Regelungen für die wissenschaftliche Forschung zu treffen (vgl. Europarat, Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten; Anlage 4). Diese Gesetze müssen - entsprechend der schon bestehenden Gesetzgebungspraxis -,

soweit sie zum Wohl der Allgemeinheit auch ohne vorherige Einwilligung der Betroffenen die Forschung mit seinen Daten zulassen wollen, die Voraussetzungen klar und für den Bürger erkennbar bestimmen. Soweit bereichsspezifisch spezielle Regelungen nicht getroffen wurden, wäre an eine grundlegende Bestimmung im Rahmen der Novellierung des Saarländischen Datenschutzgesetzes zu denken. Desweiteren bedarf es technisch-organisatorischer Festlegungen, die einer mißbräuchlichen Verwendung personenbezogener Daten vorbeugen; letzterer bedarf es auch dann, wenn die Forschung nur mit Einverständnis der Betroffenen zulässig ist.

8.1 Einsichtnahme in Akten der Familiengerichte zu Forschungszwecken

Durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu § 1671 Abs. 4 BGB wurde die Möglichkeit eröffnet, geschiedenen Eltern die gemeinsame Sorge für ihre Kinder zu belassen. Zur Beantwortung der Frage, ob die dabei auftretenden Probleme von der Rechtsprechung gelöst werden können oder ob dazu ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, wollte der Bundesminister der Justiz 1986 eine Untersuchung über die Praxis gemeinsamer Sorge geschiedener Eltern durchführen. Dazu bat er die Landesjustizverwaltungen, alle Aktenzeichen der einschlägigen Fälle bei den Gerichten zu erfassen und die Akten zur Auswertung zur Verfügung zu stellen. Die Auswertung dieser Akten sollte von einer Wissenschaftlerin an der Freien Universität Berlin durchgeführt werden.

Nachdem die Landesjustizverwaltungen mehrerer Bundesländer aus datenschutzrechtlicher Sicht Bedenken gegen die Einsichtnahme geäußert hatten, bat mich der saarländische Minister der Justiz zur Vorbereitung seiner

Entscheidung um eine Stellungnahme zu dieser Problematik.

In meiner Stellungnahme habe ich den Minister der Justiz darauf hingewiesen, daß die Einsichtgewährung in Akten der Familiengerichte zu Forschungszwecken einen staatlichen Eingriff in das grundrechtlich geschützte Selbstbestimmungsrecht darstellt und deshalb einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

Eine ausdrückliche Regelung über die Offenbarung des Akteninhalts zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung fehlt aber. Auch die allgemeinen Vorschriften über die Einsichtnahme in die Akten der Familiengerichte stellen m.E. keine ausreichende Rechtsgrundlage für Forschungstätigkeiten dar.

Nach § 299 Abs. 2 ZPO "kann der Vorstand des Gerichts (Dritten) ohne Einwilligung der Parteien die Einsicht der Akten nur gestatten, wenn ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird". Da ein "rechtliches Interesse" voraussetzt, daß der eigene Rechtsbereich dessen berührt ist, der die Einsichtnahme begehrt, ist sie zu Forschungszwecken ohne vorherige Einwilligung beider Parteien des Familienrechtsstreits unzulässig. Bisher wurde zwar in der Literatur die Auffassung vertreten, daß der Datenzugang der Forschung im öffentlich-rechtlichen Interesse liege und deshalb die Auswertung für wissenschaftliche Zwecke zulässig sei. Ich habe erhebliche Zweifel, ob eine so weite Auslegung der Norm gerechtfertigt ist.

Nach § 34 Abs. 1 FGG, der wegen §§ 621 a Abs. 1 ZPO in bestimmten Familiensachen zur Anwendung kommt, kann "die Einsicht der Gerichtsakten ... jedem insoweit gestattet werden, als er ein berechtigtes Interesse

glaubhaft macht". Obwohl der Begriff des "berechtigten Interesses" weiter ist als der des "rechtlichen Interesses" und deshalb auch Forschungsvorhaben umfaßt, vermag er hier die Offenbarung nicht zu rechtfertigen. Die Einsichtgewährung erfordert nämlich eine Ermessensentscheidung des Gerichts, das die Interessen des Forschers an der Durchführung seines Vorhabens und die Interessen der Betroffenen an der Wahrung ihrer Persönlichkeitsrechte gegeneinander abwägen muß. Hierbei hat das Gericht zu beachten, daß Akten der Familiengerichte, die etwa die Regelung der elterlichen Sorge für ein eheliches Kind, Unterhaltsansprüche oder den Versorgungsausgleich zum Gegenstand haben, für den Betroffenen sehr belastende Angaben enthalten können. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb entschieden, daß auch eine Einsichtnahme von Behörden in Scheidungsakten unterbleiben muß, wenn die Einsichtnahme zur Verletzung der Intimsphäre der Betroffenen außer Verhältnis steht (BVerfGE 34/209). Regelmäßig dürfte dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffeen ein sehr viel stärkeres Gewicht als dem rein wissenschaftlichen Interesse an der Auswertung der Akten im Rahmen der zu treffenden Ermessensentscheidung zukommen. Dabei darf auch nicht verkannt werden, daß das Bundesverfassungsgericht der Forschung keinen Anspruch auf Information einräumt (BVerfG NJW 1986/1243). Diese Beurteilung wird auch von anderen Datenschutzbeauftragten geteilt.

Insgesamt muß man jedenfalls Zweifel haben, ob die genannten Rechtsvorschriften den Anforderungen der Normenklarheit genügen.

8.2 Wissenschaftliche Analyse von Tötungsdelikten

Eine Wissenschaftlerin vom Institut für gerichtliche Medizin der Universität Düsseldorf führt derzeit eine

Untersuchung darüber durch, ob bei Frauen, die vorsätzlich töten, typische und schwerwiegende Konfliktsituationen vorliegen, und ob das Gesetz diese Situationen hinreichend berücksichtigt. Da eine solche Untersuchung die genaue Kenntnis der Lebens- und Tatumstände erfordert, bat sie den Bundesminister der Justiz um Unterstützung bei der Informationsbeschaffung.

Der Bundesminister der Justiz hielt das Forschungsvorhaben für förderungswürdig. Er bat die Landesjustizverwaltungen um ihr Einverständnis mit der Übermittlung einschlägiger Urteile an die Forscherin. Diese Urteile waren von den Landesjustizverwaltungen in der Zeit von 1977 bis 1983 an den Bundesminister der Justiz zur Erstellung einer "Mord- und Totschlagsstatistik" übersandt worden; lediglich Nordrhein-Westfalen hatte tabellarische Zusammenfassungen übermittelt. Mit Ausnahme der Urteile aus Baden-Württemberg waren die Urteilskopien beim Bundesminister der Justiz verblieben.

Im Gegensatz zu den Justizverwaltungen der Länder Bremen und Hessen, die auf einer vorherigen Anonymisierung der Urteile bestanden, trat der saarländische Minister der Justiz der Übermittlung "unter Zurückstellung von Bedenken" nicht entgegen. Die Urteilskopien wurden nach einer Vorauswahl durch eine Mitarbeiterin der Wissenschaftlerin an eine in Saarbrücken ansässige Rechtsanwältin übersandt, die mit der weiteren Auswertung beauftragt ist.

Nachdem ich von diesen Vorgängen Kenntnis erhalten hatte, habe ich den Minister der Justiz nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß diese Übermittlung mangels gesetzlicher Grundlagen einen verfassungswidrigen Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen darstellt. Diese Rechtsauffassung wird auch von den

übrigen Datenschutzbeauftragten geteilt. Es ist mir unverständlich, weshalb der saarländische Minister der Justiz in Kenntnis dieser Rechtslage angesichts der geringen Anzahl der zu übermittelnden Urteile von saarländischen Gerichten nicht auf einer vorherigen Anonymisierung bestanden hat.
Da sich die Wissenschaftlerin und ihre Mitarbeiterinnen der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten unterworfen hatten, habe ich - auch im Auftrag anderer Datenschutzbeauftragter - die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen vor Ort überprüft. Dabei habe ich festgestellt, daß die bereits ausgewerteten Urteile im Keller der Mietwohnung einer der Mitarbeiterinnen gelagert waren. Die Kellertür, eine Gitterkonstruktion aus hölzernen Dachlatten, war nur mit einem einfachen Schloß gesichert. Auf dem selben Flur befanden sich drei weitere Kellerräume, die jeweils von einer anderen Mietpartei benutzt werden.

Diese Art der Aufbewahrung nichtanonymisierter Strafurteile, die Angaben zur Lebensgeschichte der Täter und psychiatrische Wertungen ihrer Persönlichkeit enthalten, habe ich beanstandet. Eine sichere Aufbewahrung wurde mir daraufhin zugesagt. Dennoch zeigt diese Episode, daß es nicht ausreicht, auf pauschale "Datenschutzerklärungen" von Forschern zu vertrauen. Staatliche Stellen sind vielmehr verpflichtet, durch geeignete technisch-organisatorische Weisungen und deren Überprüfung sicherzustellen, daß die Daten nur für den Forschungszweck verwendet werden und Persönlichkeitsrechte nicht verletzt werden.

8.3 Wissenschaftliche Begleituntersuchung der Schuldnerberatung

Seit Oktober 1986 bieten im Saarland im Rahmen des Modellprogramms "Beratung für Familien in besonderen finanziellen Schwierigkeiten" sieben "Schuldnerberatungsstellen" Ratsuchenden ihre Hilfe an. Im Auftrag der Landesregierung führt das Diakonische Werk eine wissenschaftliche Begleituntersuchung zu diesem Modellprogramm durch. Zu diesem Zweck füllt die Beratungsstelle zu Beginn und am Ende der Schuldnerberatung einen besonderen Erhebungsbogen aus, der an die Auswertungsstelle des Diakonischen Werkes, weitergeleitet wird. Sowohl das Diakonische Werk als auch der auftraggebende Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung haben sich frühzeitig mit der Bitte an mich gewandt, die datenschutzrechtlichen Aspekte dieses Vorhabens zu klären.

Die Erhebungsbögen enthalten zwar keine Namen, Adressen oder genaue Geburtsdaten; wegen der zahlreichen sehr differenzierten und sensiblen Angaben sind die Betroffenen jedoch mit verhältnismäßig geringem Aufwand identifizierbar. Deshalb habe ich die Durchführung der Untersuchung nur mit ausdrücklicher Einwilligung der Betroffenen für zulässig gehalten. Die Betroffenen werden zudem vorab über die Freiwilligkeit ihrer Angaben und den Verwendungszweck informiert. Meinen Anregungen und Forderungen wurde entsprochen.

9. Verkehr

9.1 Datenübermittlungen bei Beantragung eines Führerscheins

Die Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) regelt sehr detailliert, welche Unterlagen und Nachweise der Bürger bei der Beantragung eines Führerscheins vorzulegen hat. Während früher in jedem Fall die Beibringung eines polizeilichen Führungszeugnisses vorgeschrieben war, wird dies heute vom Bürger nur noch in Ausnahmefällen verlangt (vgl. dazu meinen 8. Tätigkeitsbericht, S. 81).

Dem Bürger ist jedoch vielfach nicht bekannt, daß die Führerscheinstellen routinemäßig beim örtlichen Polizeirevier anfragen, ob Erkenntnisse über den Antragsteller vorliegen, die auf seine Ungeeignetheit zum Führen von Kraftahrzeugen schließen lassen. Die Polizeidienststellen übermitteln dann ihre Erkenntnisse, die nicht zuletzt wegen der von mir bereits mehrfach aufgegriffenen Rückmeldungsproblematik (vgl. oben Tz. 2.3) oft einen unzutreffenden Stand wiedergeben.

Wie Eingaben zeigen, erfahren manche Bürger bei dieser Gelegenheit erstmals davon, daß die Polizei gegen sie ein Ermittlungsverfahren geführt hat.

Besonders fragwürdig wird diese routinemäßige Mitteilungspraxis, wenn Wertungen der Polizeibeamten mitgeteilt werden, die sich nicht auf objektiv nachweisbare Tatsachen stützen. So hat eine Polizeidienststelle auf die Anfrage der Führerscheinstelle mitgeteilt, "auf Grund bekannt gewordener Vorfälle in der Familie" der Antragstellerin bestünden erhebliche Bedenken gegen die Erteilung der Fahrerlaubnis; die Polizeibehörde regte

an, zur Überprüfung der Geeignetheit ein nervenfachärztliches Gutachten einzuholen.

Die Führerscheinstelle bat das Polizeirevier um Konkretisierung der von ihm erwähnten "bekannt gewordenen Vorfälle". Ohne seinen Hinweis näher zu belegen, verwies das Polizeirevier lapidar auf "die Einweisungssache" der Tochter der Antragstellerin. Meine Überprüfungen hierzu ergaben, daß die Antragstellerin einzelnen Polizeibeamten lediglich aus Anlaß von Ermittlungen gegen ihre damals zwölfjährige Tochter persönlich bekannt war; diese Ermittlungen hatten letztlich zu einer in den Medien diskutierten Zwangseinweisung des Kindes in eine psychiatrische Anstalt geführt. Die Antragstellerin selbst war polizeilich noch nicht in Erscheinung getreten.

Zum Verhalten der Polizei in dieser Sache ist anzumerken, daß es keine polizeiliche Aufgabe ist, unbewiesene Vermutungen über den Geisteszustand eines Bürgers an andere öffentliche Stellen zu übermitteln. Wenn solche Stellungnahmen in Führerscheinangelegenheiten überhaupt zuzulassen sind, haben sie sich auf Tatsachen zu beschränken, die für das konkrete Verfahren erforderlich sind und einer gerichtlichen Nachprüfung standhalten.

Im konkreten Fall nahm die Führerscheinstelle den äußerst vagen Hinweis der Polizei zum Anlaß, beim zuständigen Jugendamt anzufragen. Das Jugendamt bestätigte der Führerscheinstelle unter Bruch des Sozialgeheimnisses das Einweisungsverfahren gegen die Tochter der Antragstellerin und empfahl ebenfalls die Einholung eines nervenärztlichen Gutachtens. Auf eine weitere Nachfrage der Führerscheinstelle wurden diese Bedenken vom Jugendamt nicht mehr weiter aufrecht erhalten.

Da die rechtlichen Voraussetzungen für die Einholung eines solchen Gutachtens nicht erfüllt waren, wurde der Antragstellerin nunmehr nahegelegt, zur Ausräumung von Bedenken auf "freiwilliger" Basis ein nervenfachärztliches Gutachten beizubringen. Bezeichnenderweise enthält die entsprechende "Bescheinigung zur Vorlage bei einem Facharzt für Neurologie und Psychiatrie" den Hinweis, daß "die für die überprüfung zuständigen Dienststellen ... Mitteilung" davon gemacht hätten, daß die Antragstellerin "an Geisteskrankheit leidet".

Die Antragstellerin erklärte sich auch zunächst mündlich mit einer solchen Untersuchung bereit, weil ihr eine schnelle Erledigung ihres Verfahrens in Aussicht gestellt wurde. Erst als ihr Anwalt sich einschaltete, nahm die Führerscheinstelle von ihrem Ansinnen Abstand.

Auch den Versuch der Führerscheinbehörde, mittels psychischem Drucks das Einverständnis der Antragstellerin zur Durchleuchtung ihrer Persönlichkeit und zur Offenlegung des Ergebnisses zu erlangen, habe ich scharf kritisiert. Die psychiatrische Untersuchung stellt einen besonders schweren Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Ich halte es daher für absolut unzulässig, einen Bürger mit dem Versprechen der schnellen Bearbeitung seines Antrages zur Erklärung seines Einverständnisses mit einer solchen Maßnahme zu bewegen, zumal jede Behörde ohnehin verpflichtet ist, Verwaltungsverfahren so schnell wie möglich abzuwickeln.

Dieser Fall zeigt in besonders augenfälliger Weise, welche Belastungen für den Bürger aus den vielfältigen Informationsbeziehungen der Behörden erwachsen können. Nachzutragen bleibt, daß die Antragstellerin ihre Fahr-

prüfung mit Erfolg abgelegt hat und - allen Widrigkeiten zum Trotz - im Besitz einer Fahrerlaubnis ist.

9.2 Eintragungen von Verkehrsstraftaten in der Führerscheindatei

Bereits in meinem 3. Tätigkeitsbericht für das Jahr 1981 (Tz. 3.2) hatte ich darauf hingewiesen, daß nach Einführung des Verkehrszentralregisters Verkehrsdelikte nicht mehr in den örtlichen Listen und Karteien geführt werden dürfen. Mit Schreiben vom 21.3.1983 hat der Minister für Wirtschaft die Führerscheinstellen angewiesen, Angaben über Verkehrsstraftaten in den Karteien auszuradieren oder unleserlich zu machen.

Wie die Eingabe eines Petenten zeigt, wird gegen diese Anordnung vereinzelt immer noch verstoßen. Der Petent beschwerte sich darüber, daß in der Führerscheinkartei einer großen saarländischen Stadt zu seiner Person Verkehrsstraftaten verzeichnet seien, von denen eine bereits 19 Jahre zurückliegt; zudem seien diese Angaben auch an andere Stellen übermittelt worden. Die Stadtverwaltung habe sich geweigert, die Daten auf sein Verlangen zu löschen oder zu sperren.

Durch meine Intervention konnte zum konkreten Fall die Löschung der fraglichen Eintragungen erreicht werden. Auf meine Bitte hat der Minister für Wirtschaft die Führerscheinstellen nochmals darauf hingewiesen, daß Vermerke über gerichtliche und verwaltungsbehördliche Entscheidungen spätestens dann aus den Führerscheinkarteien zu tilgen sind, wenn sie im Verkehrszentralregister gelöscht wurden. Da dies vielerorts nicht geschieht, hat der Minister für Wirtschaft angeregt, Führerscheinentziehungen nur noch auf einem besonderen Beiblatt zu vermerken, das spätestens bei Wiedererteil-

lung der Fahrerlaubnis zu vernichten ist. Datenübermittlungen an andere Stellen sollen auch nach Auffassung des Ministers ausschließlich durch das Verkehrszentralregister erfolgen, dem als zentrale Informationsstelle eine vorrangige Bedeutung zukommt.

9.3 Automatisiertes Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren (SAAROWI)

Dem Unterausschuß für Datenschutz berichtete ich in dieser Angelegenheit bereits in der Sitzung vom 3.7.1987. Eine abschließende Stellungnahme war mir zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich. Da ich vor Redaktionsschluß keine Gelegenheit im Ausschuß zu der von mir erbetenen, weiteren Äußerung hatte, soll das Ergebnis meiner Prüfung und Verhandlung mit dem Minister des Innern dargestellt werden. Hierzu ist im übrigen deshalb Anlaß, weil der Vorgang auch Gelegenheit bietet, Erfahrungen bei der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung meiner Dienststelle an der Entwicklung automatisierter Verfahren nach § 18 Abs. 4 SDSG zu schildern.

Im Januar 1987 ist das automatisierte Verfahren "SAAROWI" im Landkreis Merzig eingeführt worden und wird inzwischen in allen Landkreisen betrieben.

Das Verfahren dient der Erstellung von Verwarngeld- und Bußgeldbescheiden sowie der verwaltungsmäßigen und kassenmäßigen Abwicklung der Ordnungswidrigkeitenverfahren im Verkehrsbereich. Wesentliche Ziele sind der Wegfall des Barzahlungsgeschäftes zur Entlastung der Polizei, Überwachung der Anhör- und Zahlungsfristen sowie der Zahlungseingänge zur Entlastung der Bußgeldstellen und Vereinfachung des Zahlungsgeschäfts zur Entlastung der Kassen.

Die Verfahrensentwicklung begann im Jahre 1983. Zunächst war eine Projektgruppe mit der Vorbereitung beschäftigt. Eine Verfahrenskurzbeschreibung wurde mir am 22.10.1984 vorgelegt, die allerdings nicht geeignet war, mir einen vollkommenen Überblick zu verschaffen. In der Vorabunterrichtung wurde lediglich in groben Zügen das Ziel und der Gang des automatisierten Verfahrens dargelegt. Ablauf und Zusammenspiel der Verfahrensschritte waren noch nicht zu erkennen. Insbesondere fehlte eine Datensatzbeschreibung. Obwohl wegen dieser Informationsdefizite eine endgültige und abschließende Stellungnahme noch nicht möglich war, habe ich einige grundlegende, datenschutzrechtliche Probleme in einem Schreiben an die Projektgruppe angesprochen; meine Anregungen und Vorschläge mußten sich zwangsläufig sehr im Allgemeinen bewegen. Gleichzeitig habe ich gebeten, mich über die weitere Entwicklung des Verfahrens rechtzeitig zu unterrichten und mir gemäß § 18 Abs. 4 SDSG rechtzeitig vor der Freigabe des Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Meine Dienststelle wurde jedoch vor der Freigabe des Wirkbetriebs nicht mehr beteiligt.

Ich bin der Auffassung, daß eine frühzeitige Beteiligung meiner Dienststelle, wenn auch entsprechend dem Stand der Entwicklung auf der Grundlage noch vorläufiger Entwicklungsergebnisse und notgedrungen noch unzureichender Dokumentation, durchaus sinnvoll und sehr zu begrüßen ist. Auf diese Weise können wenigstens erste Anregungen gegeben werden, die der gesamten Entwicklung unter Datenschutzgesichtspunkten eine bestimmte Richtung geben, abwegigen Tendenzen einer Lösung und damit der Verschwendung vom Entwicklungskosten vorbeugen können. Eines muß jedoch klar sein, daß die Stellungnahme in einem so frühen Stand des Verfahrens nicht als eine abschließende Beteiligung im Sinne des Gesetzes angese-

hen werden kann. Dies wurde offensichtlich im vorliegenden Fall verkannt, obwohl ich bei Abgabe meiner ersten Stellungnahme um weitere Beteiligung ausdrücklich gebeten hatte.

In der Sache selbst sind nach weiterem Schriftwechsel mit dem Minister des Innern in zwei wesentlichen Fragen unterschiedliche Standpunkte vertreten worden, in denen eine Annäherung leider nicht möglich war. Dabei dürfte die Tatsache eine Rolle gespielt haben, daß das Verfahren abgeschlossen und der Wirkbetrieb bereits aufgenommen war und deshalb Änderungen nur sehr schwer umgesetzt werden könnten. Spätestens an dieser Stelle wurden die Mängel des Verfahrens meiner Beteiligung offenbar.

Der Minister des Innern ist der Auffassung, daß das zur Entlastung der Polizei eingeführte Verfahren des bargeldlosen Einzugs der Bußgelder in jedem Fall die Speicherung von Namen und Adressen der betroffenen Verkehrssünder erfordert. Dies vermag ich jedenfalls für das Verwarngeld nicht einzusehen. Findet etwa der Parksünder ein Formular für die sog. "Zahlkartenverwarnung" eingeklemmt zwischen Scheibenwischer und Windschutzscheibe und entschließt er sich zur sofortigen Zahlung, kann mit der notwendigen Treffsicherheit der Eingang des Betrages allein aufgrund einer Ordnungsnummer überwacht werden, ohne daß der Name des Betroffenen festgehalten werden müßte. Die Soforteinlösequote soll bei 50 % liegen. Mit Hilfe der "Zahlkartenverwarnung" könnte die personenbezogene Abwicklung des Zahlgeschäfts jedenfalls wesentlich verringert werden. Es ist ein datenschutzrechtliches Anliegen, die Massendatenverarbeitung wegen des mit der Automation verbundenen Gefährdungspotentials mit möglichst geringen Belastungen für den Betroffenen durchzuführen; dies wird vor allem

durch eine weitgehende Anonymisierung, aber im vorliegenden Fall auch durch eine Verminderung der Einzelvorgänge bis zur endgültigen Zahlung des Bußgeldes erreicht. Zahlt der Betroffene unverzüglich nach Vorfinden der Zahlkarte, muß er nicht nochmals gehört und mit einem besonderen Bescheid angeschrieben werden. So gesehen würde eine wesentliche Entlastung für die Verwaltung eintreten. Diesem Vorteil würde allenfalls die eventuelle Absicht entgegenstehen, eine namensbezogene Abwicklung im Interesse der Feststellung von "Wiederholungstätern" durchzuführen. örtliche Verkehrssünderkarteien sind jedoch auch nach Auffassung des Ministers des Innern nicht zulässig, weil sie kein vollständiges Bild von dem Verkehrsverhalten des Betroffenen geben können. Zu diesem Zweck kann bisher nur das Verkehrszentralregister mit seiner bundesweiten Zuständigkeit herangezogen werden. Mir ist unklar geblieben, ob die namensbezogene Abwicklung des Verwarngeldes allein aus Gründen des Verfahrensablaufs oder möglicherweise doch mit dem Ziel durchgeführt werden soll, eine örtliche Verkehrssünderkartei zu gewinnen.

Ein weiterer Punkt, in dem die Meinungen kontrovers geblieben sind, ist folgender:

Das gesamte Verfahren von der ersten Mitteilung über den Verkehrsverstoß, die Anhörung bis hin zur Versendung des Bußgeldbescheides wird vollautomatisch ohne jedes Zutun des Sachbearbeiters abgewickelt. Seine Sachbearbeitung, soweit sie überhaupt stattfindet, findet allenfalls parallel zum automatisierten Geschehen in den Akten statt. Das bedeutet: Soll der Bescheid aufgrund der Entscheidung des Sachbearbeiters etwa aus Rechtsgründen nicht zugestellt werden, muß eine besondere Anweisung ergehen, die den automatisierten Ablauf unterbricht. Unterbleibt diese, wird der Bescheid

gleichwohl mit allen verfahrensrechtlichen Konsequenzen für den Betroffenen zugestellt. Will er sich entlasten, muß er Rechtsmittel einlegen, selbst wenn der Bescheid von Anfang rechtswidrig und nichtig wäre. Es ist jedoch unerläßlich, daß die Kontrolle des automatisierten Ablaufs wenigstens zu dem Zeitpunkt sichergestellt ist, da Rechtsnachteile für den Betroffenen entstehen. Die Kontrolle des Entscheidungsvorgangs ist nur gewährleistet, wenn der Endbescheid ein aktives Handeln des Verantwortlichen voraussetzt. Der voll mechanisierte Verfahrensablauf widerspricht im übrigen der Werteentscheidung des Grundgesetzes. Der Betroffene wird zum reinen Objekt von Verwaltungsabläufen; dies ist mit der Menschenwürde (Art. 1 GG) nicht vereinbar.

10. Gesetzgebung

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil ausgeführt, daß Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger nur aufgrund gesetzlicher Bestimmungen zulässig sind, aus denen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar erkennen lassen. Solche gesetzliche Bestimmungen fehlen jedoch derzeit noch in weiten Bereichen. Zwar wird man solche Regelungsdefizite für eine gewisse Übergangszeit hinnehmen können, wenn die Verwaltung ihre Eingriffe auf das beschränkt, was im Einzelfall zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit unerläßlich ist; da diese Praxis jedoch schon mit Rücksicht auf den Zeitablauf nicht unbegrenzt weitergeführt werden kann, werden die Parlamente vermehrt mit Gesetzentwürfen befaßt, die der Datenverarbeitung der Behörden die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geben sollen. Diese Tendenz wird sich in den nächsten Jahren noch verstärken. Eine Übersicht über den Stand der Bundesgesetzgebung gibt eine Aufstellung (Anlage 5), die der Berliner Datenschutzbeauftragte unter Berücksichtigung von Beiträgen aller Landesbeauftragten erarbeitet hat.

Die Datenschutzbeauftragten, deren Fachwissen bei solchen Reformvorhaben gefragt ist, werden durch die Beratung bei Gesetzesnovellierungen in erhöhtem Maße beansprucht. Im Berichtszeitraum wurde ich zu den verschiedensten Gesetzesvorhaben sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene gehört; teilweise wurden hierzu von meiner Dienststelle umfangreiche Stellungnahmen und Gutachten erarbeitet. Diese Tätigkeit bindet einen erheblichen Teil der Arbeitskapazität meiner Dienststelle. Der Beratungstätigkeit im Zusammenhang mit Gesetzesvorhaben kommt jedoch m.E. besonderer Priortiät zu, da die neuen

Gesetze die Praxis der Datenverarbeitung für lange Zeit im voraus festlegen.

10.1 Saarländisches Personalausweisgesetz

Zur Ausführung des Bundesgesetzes über die Einführung des neuen fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises wurde ein Saarländisches Personalausweisgesetz erlassen, das insbesondere die Pflichten des Ausweisbewerbers und -inhabers näher regelt. Im Hinblick auf die Gefährdungen durch diesen neuen Ausweis und die durch ihn eröffneten Datenverarbeitungsmöglichkeiten (vgl. dazu meinen 8. TB, S. 7 ff) habe ich dafür plädiert, die Grenzen der Informationsverarbeitung zumindest auf Landesebene so eng wie möglich zu ziehen und die Voraussetzungen der Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht im Gesetz klar zu bestimmen.

Ich bin insbesondere dafür eingetreten, die Daten, die der Bürger bei der Beantragung eines Personalausweises oder bei einer Verlustanzeige offenbaren muß, abschließend festzuschreiben und auf das unerläßliche Minimum zu reduzieren. Außerdem habe ich angeregt, im Gesetz klarzustellen, daß erkennungsdienstliche Maßnahmen gegenüber Ausweisbewerbern nur im Ausnahmefall zulässig sind, wenn sich die Identität anders nicht feststellen läßt. Zum Schutz des Betroffenen habe ich weiter eine Begrenzung des Verwendungszwecks der erlangten erkennungsdienstlichen Unterlagen vorgeschlagen: sie dürfen nur für die Feststellung der Identität im Personalausweisverfahren verwendet werden und müssen zur Vermeidung von Verwechslungen getrennt von anderen erkennungsdienstlichen Sammlungen aufbewahrt werden; nach Feststellung der Identität sind sie zu vernichten.

Meine Anregungen wurden im Gesetzgebungsverfahren weitgehend berücksichtigt. Die Regelungen des Saarländischen Personalausweisgesetzes können aus datenschutzrechtlicher Sicht insgesamt als befriedigend bezeichnet werden. Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch sehr datenschutzfreundliche Verfahrensregelungen auf Landesebene die Gefahren nicht ausräumen können, die der Bundesgesetzgeber mit der Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises geschaffen hat. So kann der Landesgesetzgeber zwar die gewiß notwendigen Regelungen für die Protokollierung von Datenübermittlungen aus dem Personalausweisregister an Polizei- und Verfassungsschutzbehörden treffen, die Bedenken gegen die sehr weit gefaßten und nur vage umschriebenen, bundesrechtlichen Voraussetzungen solcher Eingriffe können allein mit flankierenden Regelungen in Landesgesetzen jedoch nicht entkräftet werden.

10.2 Novellierung des Personenstandsgesetzes

Auf die Novellierungsbedürftigkeit des Personenstandsgesetzes habe ich bereits mehrfach hingewiesen (zuletzt im 8. TB, S. 120). Mittlerweile liegt zumindest der Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes vor, der auch datenschutzrechtliche Verbesserungen enthält. So soll insbesondere der völlig unzeitgemäße öffentliche Aushang des Aufgebots entfallen (vgl. dazu bereits meinen 1. TB, Tz. 11.3); weiter sind klare Regelungen für die Einsicht in Personenstandsbücher und die Erteilung von Auskünften und Urkunden vorgesehen.

In meiner Stellungnahme zum Entwurf habe ich jedoch auf Defizite hinweisen müssen. So sollte vor allem die Datenerhebung bei Anzeigen von Geburten und Sterbefällen durch Krankenhäuser reduziert werden. Die Anzeige-

pflicht von Krankenhäusern sollte nur ersatzweise in Betracht kommen und sich auf die Tatsache der Geburt eines Kindes oder eines Todesfalles beschränken; es kann nicht länger hingenommen werden, daß die Krankenhäuser für die Behandlung nicht erforderliche, zum Teil sogar sehr belastende Angaben erheben, um ihrer Anzeigepflicht gegenüber dem Standesbeamten zu genügen (vgl. 8. TB. S. 120 f).

Auch die Regelungen über die Einsicht für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung bedürfen der Verbesserung. Zudem habe ich angeregt, die umstrittene Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Personenstandsfälle veröffentlicht oder für Werbezwecke weitergegeben werden dürfen, durch Aufnahme einer gesetzlichen Bestimmung zu klären. Die Einwilligung der Betroffenen allein ist nicht ausreichend; die Rahmenbedingungen müssen gesetzlich festgeschrieben sein, um den Bürger vor Manipulationen zu schützen.

10.3 Saarländisches Abfallgesetz

Der Minister für Umwelt hat mir den Entwurf des saarländischen Abfallgesetzes (SAbfG) zur Stellungnahme vorgelegt.

Zur Festsetzung und Erhebung der Gebühren für die Abfallbeseitigung sowie zur Durchführung des Anschluß- und Benutzungszwangs werden die Daten der Gebührenpflichtigen von den Gemeinden erhoben, gespeichert und an den Kommunalen Abfallentsorgungsverband Saar übermittelt. Auf meine Stellungnahme hin wurde die hierfür erforderliche Rechtsgrundlage (§ 10 Abs. 5 SAbfG) präzisiert. Obwohl meinen Vorschlägen nicht in vollem Umfang gefolgt wurde, werden die Grenzen des Eingriffs in

das informationelle Selbstbestimmungsrecht etwas klarer als in der ursprünglichen Entwurfsfassung erkennbar.

Kritisiert hatte ich auch die Vorschrift über die Einrichtung eines sogenannten "Altablagerungskatasters" (§ 16 SAbfG). Die Vorschrift läßt weder den Umfang der in dieses Kataster aufzunehmenden, personenbezogenen Daten erkennen, noch läßt sich aus ihr der Zweck und die vorgesehene Nutzung des Katasters aus dem Gesetzestext selbst erkennen. Eine Präzisierung der Vorschrift unterblieb jedoch.

10.4 Novellierung des Saarländischen Architektengesetzes

Im Berichtszeitraum hat mir der Minister für Umwelt auch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Saarländischen Architektengesetzes zur Stellungnahme vorgelegt.

Ich habe insbesondere angeregt, die Vorschriften über die Führung der Architektenliste zu präzisieren und die dort einzutragenden Daten im Gesetz abschließend und normenklar zu bestimmen. Inwieweit diesem Vorschlag, der sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientiert, gefolgt wird, war vor Redaktionsschluß nicht bekannt.

10.5 Novellierung des Landesrundfunkgesetzes

Im Berichtszeitraum wurde das Landesrundfunkgesetz geändert. Der Chef der Staatskanzlei hat mir dankenswerter Weise bereits den Referentenentwurf zur Stellungnahme zugeleitet. Durch diese rechtzeitige Beteiligung konnte ich auf erhebliche datenschutzrechtliche Defizite in den geltenden gesetzlichen Bestimmungen hinwei-

sen. Meine Vorschläge, die Rechtsstellung der Bürger zu verbessern, fanden Aufnahme in § 63 des Landesrundfunkgesetzes.

Danach sind künftig Gegendarstellungen des Betroffenen zu den zu seiner Person gespeicherten Daten zu nehmen und dort für dieselbe Zeitdauer aufzubewahren. Eine weitere wesentliche Verbesserung besteht darin, daß derjenige, der von einer Berichterstattung in seinen schutzwürdigen Belangen betroffen wird, nunmehr Auskunft über die zugrundeliegenden Daten verlangen kann. Die Auskunft darf nur verweigert werden, soweit aus den Daten auf die Person des Verfassers, des Einsenders oder einer Gewährsperson geschlossen werden kann. Außerdem wird dem Betroffenen ein Anspruch auf Berichtigung der über ihn gespeicherten personenbezogenen Daten eingeräumt. Diese Regelung stellt m.E. einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des Betroffenen und denen des Rundfunks dar.

Nicht entsprochen wurde dagegen meiner Forderung, dem Gefährdungspotential der neuen Medien durch eine Verbesserung der Datenschutzkontrolle im Rundfunkgesetz vorzubeugen.

Auf das allgemeine Gefährdungspotential, das die Neuen Medien für die Persönlichkeitsrechte der Bürger darstellen, habe ich wiederholt in meinen Tätigkeitsberichten hingewiesen (zuletzt im 6. TB Tz. 3). Zur Erinnerung mag der Hinweis genügen, daß bei der Nutzung neuartiger Kabeldienste - je nach ihrer Konzeption - personenbezogene Daten anfallen, die Rückschlüsse auf das Benutzerverhalten zulassen. Dieses Phänomen ist vom Bildschirmtext her genügend bekannt und hat dazu geführt, daß in dem Bildschirmtext-Staatsvertrag detaillierte Datenschutzregelungen eingeführt wurden.

Zwar enthält auch das Rundfunkgesetz in § 63 Abs. 2 und 3 Vorschriften, die einer Erstellung von Persönlichkeitsprofilen entgegenwirken sollen; diese Regelungen genügen ohne die Einrichtung einer effektiven Datenschutzaufsicht jedoch nicht den Anforderungen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil ausdrücklich die Bedeutung der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter für den effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung betont, da der Bürger selbst das System der Speicherung und Verarbeitung seiner Daten nicht mehr überblicken kann (BVerfGE 65, 1 ff [46]). Das Saarländische Rundfunkgesetz sieht dagegen eine gespaltene Kontrolle für den öffentlichen und den privaten Bereich vor. Damit wird hingenommen, daß sich die Kontrolle der privaten Rundfunkbetreiber durch die Aufsichtsbehörde auf die sogenannte "Anlaßaufsicht" beschränkt. Dies hat zur Folge, daß Kontrollen in diesem sensiblen Bereich nur im Einzelfall stattfinden können, wenn ein Betroffener begründet darlegen kann, daß er durch die Datenverarbeitung in seinen Rechten verletzt worden ist. Eine solche Beschränkung ist angesichts der Verknüpfung von technischen Einrichtungen privater und öffentlicher Anbieter sowie Betreiber (vgl. vor allem § 61 Abs. 2 Landesrundfunkgesetz) nicht mehr hinnehmbar.

Um dieses bedenkliche Kontrolldefizit auszuschließen, hatte ich vorgeschlagen, dem Landesbeauftragten für Datenschutz im Rundfunkgesetz eine Kompetenz zur Beobachtung der Verarbeitung personenbezogener Daten einzuräumen. Nur durch eine solche Regelung, die es in Rundfunkgesetzen anderer Länder bereits gibt, könnte die Aufspaltung der Datenschutzkontrolle vermieden werden. Die technischen Barrieren für neuartige, bisher nicht geregelte, gefahrenträchtige Nutzungen der breitbandigen Netze sind als nicht so hoch anzusehen, als daß auf

ein Minimum an gesetzlicher Vorkehrung verzichtet werden könnte. Wenigstens die Beobachtung der konkreten technischen Entwicklung im Saarland sollte deshalb durch ein mit entsprechender Kontrollkompetenz ausgestattetes, unabhängiges Kontrollorgan sichergestellt werden. Der Ausschuß für innere Verwaltung hat in seiner Entschließung zu meinem 6. Tätigkeitsbericht (Lt-Drucksache 9/1110(9/4)) sich ebenfalls in diesem Sinne geäußert. Er hat darauf hingewiesen, daß die weitere technische Entwicklung Neuer Medien einer ständigen Beobachtung bedarf. Dabei habe der Landesbeauftragte für Datenschutz wegen seiner Berichts- und Beratungspflicht gegenüber dem Parlament mitzuwirken. Unerläßliche Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß ihm eine Kontrollkompetenz eingeräumt wird.

11. Gemeinsame Datenschutzprobleme aller Verwaltungen

11.1 Entsorgung von Schriftgut

Alle öffentlichen Stellen - und nicht nur diese - produzieren Schriftgut, das nicht nur entsorgt, sondern darüber hinaus auch noch wegen des Inhalts sorgfältig vernichtet oder einer Wiederverwendung zugeführt werden muß; dabei müssen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen stets gewahrt bleiben. Mehr oder weniger sensible Informationen sind enthalten nicht nur in auszusondernden Altakten, sondern auch im Tagesanfall von Makulatur (Entwürfe, fehlerhafte Schreiben, nicht mehr benötigte Formulare, Karteien). Sie finden sich auch auf nur einmal verwendetem Kohlepapier, Carbonbändern aus Schreibmaschinen und Drucksystemen, die durchaus noch entziffert werden können. Während Magnetbänder, Disketten und Magnetplatten in mit hohem Sicherungsaufwand zu wahren Daten-Festungen aufgerüsteten EDV-Abteilungen verwahrt werden, kann der Papierkorb am Schreibtisch zur undichten Stelle werden. Die Geheimhaltung ist nicht nur aufgrund der Datenschutzgesetze, sondern auch wegen spezieller Rechtsvorschriften (z.B. strafbewehrtes Amts- und Arztgeheimnis, Sozialgeheimnis, Steuergeheimnis) zu gewährleisten. Die Vernichtung oder zumindest Unkenntlichmachung von schutzwürdigen Informationen auf Datenträgern gleich welcher Art, die die Kenntnisnahme durch Unbefugte ausschließt, ist eine notwendige, organisatorisch-technische Maßnahme zum Schutze des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen. Der Grundrechtsschutz ist aber unabhängig von einfachgesetzlichen Regelungen generell zu gewährleisten.

Bereits mit Schreiben vom 5.6.1986 habe ich den Minister des Innern darauf hingewiesen, daß oft leichtfertig gerade mit dem täglichen Papierabfall umgegangen wird und deshalb die datenschutzgerechte Entsorgung in der öffentlichen Verwaltung ressortübergreifend analysiert und Konzepte zur Bewältigung dieses Problems entwickelt werden müssen.

Auch wenn Dritte mit der Durchführung der Entsorgung von Datenträgern aller Art beauftragt werden, kann sich die auftraggebende, öffentliche Stelle bei Pannen nicht aus der Verantwortung ziehen, da sie für die Einhaltung der organisatorisch-technischen Maßnahmen zur Datensicherung verantwortlich bleibt (§ 5 SDSG).

Daß meine Befürchtungen nicht nur reine Theorie sind, sollte sich alsbald beweisen; über einen Teil der Vorfälle konnte ich dem Unterausschuß für Datenschutz bereits berichten:

Am 26.6.1987 wurden Kraftfahrzeug-Unterlagen der Zulassungsstelle einer saarländischen Stadt auf einer Mülldeponie gefunden. Es handelte sich insbesondere um Kraftfahrzeugscheine, Kraftfahrzeugbriefe, Stillegungsbescheinigungen. Die Papiere waren allenfalls zweimal durchgerissen. Einzelne Daten waren auch noch zu erkennen und bestimmten Personen zuzuordnen. Nicht nur über Art und Typ eines Kraftfahrzeuges, sondern auch über die Bankverbindungen, die zwecks Rückerstattung der Kfz-Steuer angegeben wurden, konnte sich der geneigte Leser informieren. Aus Erfahrung weiß man, daß es nicht wenig Leute gibt, die Mülledeponien nach Verwertbarem absuchen. Alte Kraftfahrzeugbriefe sind in bestimmten Kreisen sogar sehr begehrt, weil sie als Ausweisunterlagen zur Fälschung von Fahrzeugpapieren verwendet werden können.

Meine Überprüfung hat ergeben, daß der tägliche Papierabfall einer ganzen Reihe von Dienststellen der fraglichen Stadtverwaltung vom Reinigungsdienst nach Dienstschluß in einen Müllcontainer und mit der wöchentlichen Müllabfuhr auf eine Mülldeponie verbracht wurde. Lediglich Akten und Listen wurden in einem verschlossenen Container gesammelt und durch eine Spezialfirma entsorgt. Der Tagesanfall eines Lastenausgleichsamtes, der Abteilungen einer Außenstelle für Soziales, Jugend, Standesamts- und Meldewesen wurde ohne jede Rücksicht auf den Inhalt der in den Papieren enthaltenen Informationen, auf dem Weg der öffentlichen Abfallbeseitigung entsorgt.

Nur wenige Tage später wurden Behördenunterlagen, u.a. der Geschäftsverteilungsplan einer Behörde, und weitere private für das Finanzamt bestimmte Papiere am Straßenrand mitten in einer Stadt gefunden. Die für das Finanzamt bestimmten Unterlagen waren allerdings, wie sich später herausstellte, auf nicht näher aufklärbare Weise einem Privatmann abhanden gekommen. Auf einer Mülldeponie wurden ebenfalls nur einige Tage später Bankunterlagen von bekannten Personen aus allen Teilen des Saarlandes entdeckt, die Aufschluß über Kontobewegungen, Tagessaldo und Kreditlinien gaben.

War an diesem letzten Vorgang offensichtlich keine öffentliche Stelle beteiligt, so fanden sich im November 1987 auf einem Waldweg Unterlagen eines Ministeriums, darunter u.a. die Vergütungsberechnung eines Bediensten.

Im November des Berichtsjahres übersandte ein Bürger die Karteikarte und den Antrag eines Vertriebenen auf Sozialleistungen aus dem Jahre 1961, die auf einer illegalen Deponie lag. Die weiteren Recherchen ergaben,

daß in einem alten Rathaus nach den Weisungen der Gemeindeverwaltung Altakten des Sozialamtes zurückgeblieben waren. Es konnte nicht ausgeschlossen werden, daß beim Abriß des Gebäudes mit dem Abraum noch weitere dem Sozialgeheimnis unterliegenden Unterlagen auf die Deponie gelangt waren. Die Sofortmaßnahmen, die die Stadtverwaltung einleitete, ergaben jedoch keine weiteren Funde. Ich habe keinen Zweifel gegenüber der Stadtverwaltung daran gelassen, daß die Verbringung solchen Materials auf eine Mülldeponie, selbst wenn diese regelmäßig verfüllt und das Material ständig eingeebnet und zugeschüttet wird, keine ordnungsgemäße Entsorgung darstellt. Stets können Schriftstücke durch Wind verweht oder im Randbereich nur unzureichend verdeckt, Unbefugten zur Kenntnis gelangen.

Der Unterausschuß für Datenschutz hat den Minister des Innern gebeten, sich des komplexen Problems der Entsorgung des Papierabfalls in den Behörden, namentlich in der Landesverwaltung, anzunehmen und dem Unterausschuß zu berichten.

Ich habe den Minister des Innern unter Bezugnahme auf meinen schon früher vorgetragenen Hinweis vom 5.6.1986 mit Schreiben vom 8.7.1987 empfohlen, zunächst eine Bestandsaufnahme des bereits von den Ressorts bisher Veranlaßten vorzunehmen. Gleichzeitig habe ich den Städte- und Gemeindetag unterrichtet, weil sich der Vorfall in einer Gemeinde ereignete, der Anlaß für eine verstärkte grundsätzliche Diskussion vor allem in der Presse war.Dieses Ereignis war im übrigen im kommunalen Bereich - wie dargelegt - kein Einzelfall geblieben.

Der Landesregierung kommt eine Pilotfunktion in der Bewältigung des Problems der Behördenentsorgung zu; sie sollte sich deshalb um ein ressortübergreifendes Kon-

zept bemühen. Zumindest sollten einige Grundsätze entwickelt werden, die andere öffentliche Stellen - vor allem die Gemeinden - in die Lage versetzen, eine ihre konkreten Verhältnisse berücksichtigende Entsorgung zu gewährleisten. Eine Stellungnahme des Ministers des Innern, um die ich gebeten hatte, lag bei Redaktionsschluß noch nicht vor.

Eine Frage, die bei der Entsorgung von Schriftgut stets gestellt werden muß, ist, ob dies zentral oder dezentral erfolgen soll. Die örtlichen Gelegenheiten und die jeweils anfallenden Mengen können unterschiedliche Lösungen erfordern, die vom Aktenvernichter neben dem Schreibtisch bis zur Groß-Schredderanlage für eine große Verwaltung reichen. Lange Wege zum Aktenvernichter sollten jedoch möglichst vermieden werden. Jede Weitergabe an andere Personen schafft Sicherheitsrisiken. Deshalb kann sich in ein und derselben Behörde je nach Sensibilität des Materials auch die Kombination zentraler und dezentraler Lösungen anbieten. Mit Rücksicht auf die Belange des Umweltschutzes sollten Möglichkeiten der Wiederverwendung einbezogen werden.

Ziel der Überlegungen muß jedenfalls sein, daß die datenschutzgerechte Entsorgung von Datenträgern aller Art in den Organisationsablauf der ständigen Büroarbeit integriert wird.

11.2 Informationsschutz im Publikumsverkehr

11.2.1 Der "Lauschangriff" in der Warteschlange

Ein Kriegsbeschädigter hat sich bei mir beschwert, daß er in der staatlichen, orthopädischen Versorgungsstelle seine Anliegen an einem Schalter vorbringen müsse, wo jeder der Anwesenden mithören könne. Zu den Leistungen,

die diese Stelle Berechtigten - vor allem Kriegsbeschädigten - gewährt, gehören u.a. Körperersatzstücke (z.B. Beinprothesen), orthopädische Hilfsmittel (z.B. orthopädische Schuhe), Bandagen aller Art, Urinale und Zuschüsse zu den Kosten der Beschaffung. Bei der Antragstellung werden nicht nur die Art der Leistung, sondern auch die wirtschaftlichen Verhältnisse erörtert.

Auf meine Intervention wurde zwar ein Sprechzimmer eingerichtet. Behinderte haben mir jedoch versichert, daß sie sich scheuten, um ein Gespräch im separaten Zimmer zu bitten, weil sie fürchteten, unangenehm aufzufallen". Das Besucherzimmer wird - wie auch eine Ortsbesichtigung ergab - nicht angenommen. Die Arbeitsgemeinschaft der Behindertenverbände hat Kritik geübt, weil den Erfordernissen des Sozialdatenschutzes nicht Rechnung getragen werde.

Nach § 35 SGB I hat der Leistungsträger alles, was er im Zusammenhang mit der Antragstellung erfährt, als Sozialgeheimnis zu wahren. Dies bedeutet aber auch, daß die Sozialdaten "durch positive Vorkehrungen zu schützen sind" (vgl. Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Bt-Drucksache 8/4022 S. 96). Es sind alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und erforderlich sind, um zu verhindern, daß Sozialdaten Unbefugten zur Kenntnis gelangen. Hieraus ergibt sich eine Fürsorgepflicht des Sozialleistungsträgers gegenüber dem leistungsberechtigten Behinderten, der er durch personelle, organisatorische und technische, d.h. auch bauliche Maßnahmen, nachzukommen hat. Im Sozialbereich dürfte die Betreuung von Leistungsberechtigten am Schalter den Anforderungen des Sozialdatenschutzes regelmäßig nicht genügen.

Der Leiter des Versorgungsamtes ist bereit, Abhilfe zu schaffen, und hat auch entsprechende Änderungen in der räumlichen Aufteilung vorgeschlagen, die eine weitgehend separate Betreuung der Antragsteller gewährleisten sollen. Bei RedaktionsschluB war jedoch in den tatsächlichen Verhältnissen keine Änderung eingetreten.

11.2.2 Vertraulichkeit des mündlich vorgetragenen Bürgeranliegens

Nicht nur bei der Abwicklung von Verwaltungsgeschäften am Schalter, sondern auch in anderen Variationen können Gefahren für die Persönlichkeitsrechte in der Gestaltung des Publikumsverkehrs auftreten. Das gesamte Spektrum sensibler Bereiche und tatsächlicher Gegebenheiten in der Behördensituation kann hier nicht aufgezeigt werden. Neben Sozialämtern, Jugendämtern sollten vor allem Standesämter, PaB-/ Personalausweisstellen, Meldebehörden, Führerscheinstellen Gegenstand von Überlegungen sein, wie der Schutz des Bürgers gegen unbefugtes Eindringen in seine Privatsphäre gewährleistet werden kann. Selbst bei Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen ist nicht auszuschlieBen, daB auch sensible Angaben über Versicherungs- und Steuerangelegenheiten im Zusammenhang mit dem Kraftfahrzeug erörtert werden.

Ebenso vielfältig wie die Angelegenheiten des Bürgers, die des Schutzes bedürfen, sind die örtlichen und räumlichen Gegebenheiten der Behörden.

11.2.3 Diskretionszone und Einzeltische im Schalterbetrieb - Mitverantwortung des Bürgers

"Der Lauschangriff in der Warteschlange" vor den Schaltern durch Mithören ist ein alle öffentliche Stellen - und nicht nur diese - angehendes Problem. Private

Banken und auch die Deutsche Bundespost versuchen durch Bodenaufkleber und Piktogramme die Wartenden zur Einhaltung einer "Diskretionszone" anzuhalten. Die Stadtsparkasse Düsseldorf hat sogar Schleusen vor den Schaltern eingerichtet. Die Kraftfahrzeugstelle Berlin hat Abfertigungsschalter mit Einzeltischen aufgestellt, die eine individuelle "Bedienung" garantieren.

In GroBraumbüros sollte die Vertraulichkeit des gesprochenen Wortes durch Stellwände, schalldämmende Auflagen an den Wänden und auf dem Boden, sowie ausreichendem Abstand zwischen den Schreibtischen gewahrt bleiben. In Büroräumen mit mehreren Arbeitsplätzen sollten zur gleichen Zeit nicht mehrere Besucher bedient werden, wenn wegen der Art der Aufgaben zu erwarten ist, daB personenbezogene Daten offenbart werden. Nur der zuständige Sachbearbeiter sollte sich überdies im Raum aufhalten. Bildschirmgeräte sind so aufzustelllen und Akten sind so zu lagern, daB Unbefugte weder Informationen zur Kenntnis nehmen noch Aktenaufschriften lesen können.

Während private Stellen im Wettbewerb mit anderen Konkurrenten bemüht sind, dem umworbenen Kunden vertrauliche Behandlung seiner Angelegenheit als Serviceleistung anzubieten, scheinen in öffentlichen Bereichen besondere Bemühungen und AnstöBe von auBen notwendig zu sein.

In Schreiben an den Saarländischen Städte- und Gemeindetag, den Minister des Innern und den Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung habe ich auf die Probleme hingewiesen und um entsprechende Veranlassung gebeten.

Der bei der Behörde vorsprechende Bürger sollte Gelegenheit haben, sein Anliegen dem zuständigen Sachbearbeiter vorzutragen, ohne daß Unbefugte mithören oder Unterlagen einsehen können. Hierfür muß von "Amts wegen" Sorge getragen werden; der Bürger sollte nicht erst gezwungen sein, um die Wahrung seiner Persönlichkeitsrechte zu betteln. Aber auch zur Bewältigung dieses Problems können keine generellen und schematisierten Konzepte entwickelt werden. Je nach Sensibilität der Daten und örtlichen Gegebenheiten müssen die Gefahren für die Persönlichkeitsrechte analysiert und Lösungen gefunden werden. Nicht immer sind bauliche Unzulänglichkeiten die Ursache für die Beeinträchtigung. Oftmals können die Mängel durch kleinere, organisatorische Maßnahmen abgestellt werden. Die Schwierigkeiten werden nicht verkannt, denen sich die Behörden angesichts der Finanznot öffentlicher Haushalte gegenübersehen. Die Verantwortlichen müssen jedoch zur besseren Nutzung der organisatorischen, personellen Möglichkeiten im Interesse des Bürgers angehalten werden. Vor Überreglementierung muß allerdings gewarnt werden. Schleusen zur Kanalisierung des Besucherzugangs sollten nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Die Mitverantwortung des mündigen Bürgers muß gefordert und sein Wille zur Diskretion und Rücksichtnahme gegenüber dem Mitbürger sollte gestärkt werden.

12. Bilanz

Der Ausschuß für Innere Verwaltung hat auf Vorschlag des Unterausschusses für Datenschutz aufgrund meiner Anregungen im 6. Tätigkeitsbericht in einer Reihe von Fragen eine Entschließung gefaßt, die auch dem Plenum des Landtages vorgetragen wurde (Lt-Drucksache 9/1110 [9/4]). Inzwischen haben die Ressorts zu den einzelnen Punkten des Beschlusses - wenn auch noch nicht allen - Stellung genommen.

12.1 Einsatz von Blitzlichtkameras in Fußgängerzonen (6. TB, Tz. 6.2)

Wegen der unverhältnismäßigen Beeinträchtigung unbeteiligter Fußgänger habe ich den Einsatz einer Blitzlichtkamera in einer Fußgängerzone als unzulässig gerügt. In der Entschließung hat der Ausschuß meiner Auffassung zugestimmt, daß Blitzlichtkameras und Videoeinrichtungen, die als selbsttätige, automatisierte Einrichtungen in Fußgängerzonen der Überwachung des Fahrverbots für Nichtanlieger dienen sollen - auch übergangsweise bis zu einer allfälligen, gesetzlichen Novellierung des Polizeirechts -, nicht eingesetzt werden dürfen. Der Minister des Innern hat mir mitgeteilt, daß er die Stadt im konkreten Fall aufgefordert habe, die Blitzlichtkamera zu entfernen. Daraus schließe ich, daß er meine Auffassung ebenso wie die des Innenausschusses teilt.

12.2 Personengebundene Hinweise in Polizeidateien (6. TB, Tz. 6.3.2)

Die Forderung nach einer Überprüfung der Polizeipraxis, die Kurzfassung von Merkmalen einer Person in Dateien

und teilweise bundesweiten, automatisierten Systemen zu speichern, hat zu ersten Ergebnissen geführt.

Die Hinweise "geistesschwach", "entmündigt" und "internationaler Rechtsbrecher" werden aufgrund einer EntschlieBung des Arbeitskreises II der Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder nicht mehr gespeichert. Wie mir der Minister des Innern mitteilte, ist dieser BeschluB im Saarland im August 1987 "umgesetzt" worden.

Im übrigen ist die Prüfung des Arbeitskreises noch nicht abgeschlossen. Insbesondere steht noch eine Entscheidung aus, ob und inwieweit ein Hinweis auf den Suizidversuch zulässig ist (vgl. 6. TB, Tz. 6.3.3).

12.3 Personenbezogene, polizeiliche Kriminalstatistik (6. TB, Tz. 6.3.4)

Der Forderung, daB die Polizei keine zusätzliche, parallele Datensammlung für Statistikzwecke unterhalten darf, die nicht ausreichend anonymisiert ist, will der Minister des Innern Rechnung tragen. Beim Kriminalpolizeiamt ist vor einiger Zeit eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die Lösungswege zur Anonymisierung der polizeilichen Kriminalstatistik aufzeigen soll. Erste Ergebnisse sollen im Jahre 1988 vorliegen.

Anlage 1

Stellungnahme der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 24./25.11.1986

ÜBERLEGUNGEN ZU REGELUNGEN DER INFORMATIONSVERARBEITUNG IM STRAFVERFAHREN

Das StrafprozeBrecht enthält in wesentlichen Bereichen noch keine den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügenden Vorschriften über den Umgang mit personenbezogenen Daten. Die nachfolgenden Überlegungen haben eine Zusammenstellung der Themenbereiche zum Gegenstand, in denen die Schaffung geeigneter Rechtsgrundlagen zum Schutze des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen geboten erscheint und formulieren zugleich auch inhaltliche Kriterien, an denen die neuen Vorschriften zu messen sein werden. Die Regelungsvorschläge sollen den Strafverfolgungsorganen die verfassungsrechtlich gebotenen Rechtsgrundlagen verschaffen, die sie für eine wirksame Aufgabenerfüllung benötigen.

Die jetzige Rechtssituation verlangt eine Ergänzung der StrafprozeBordnung um Vorschriften, die bei ihren Regelungen die Datenverarbeitung sowohl in Akten wie in Dateien berücksichtigen. Bislang bestehende Unsicherheiten bei der Datenverarbeitung im Strafverfahren, die darauf beruhen, daB in der Praxis der Informationsverarbeitung eine deutliche Abgrenzung zwischen den Befugnissen und Verantwortlichkeiten der Justizverwaltung, der Richter, der Staatsanwaltschaft und der Polizei nicht immer möglich ist, müssen beseitigt werden.

Darüber hinaus sollten langfristig weitere Überlegungen angestellt werden, wie der StrafprozeB dem modernen Rechts- und Verfassungsverständnis angepaBt werden kann. Die Datenschutzbeauftragten begrüßen in diesem Zusammenhang die neuen Regelungen zur besseren Wahrung der schutzwürdigen Belange des Verletzten im Strafverfahren.

Sie verweisen ferner auf die seit langem geführte Diskussion über eine Umgestaltung der Hauptverhandlung in Strafsachen nach den Grundsätzen des sog. Schuldinterlokuts. Unter dem Gesichtspunkt des Persönlichkeitsschutzes wäre es z.B. sehr zu begrüßen, wenn Feststellungen, die den persönlichen Lebensbereich des Angeklagten berühren, erst dann getroffen und insbesondere in öffentlicher Verhandlung erörtert würden, wenn klar wird, daB sie für die richterliche Entscheidung auch erforderlich sind.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Überlegung, eine Generalklausel zur Datenverarbeitung in die StrafprozeBordnung einzuführen. Im Hinblick auf die Risiken einer extensiven Auslegung derartiger Befugnisnormen sollte grundsätzlich am bisher eingehaltenen Prinzip des gesetzlich präzise beschriebenen Einzeleingriffs festgehalten und die StrafprozeBordnung auch zukünftig möglichst von Generalklauseln freigehalten werden. Eine solche Vorschrift kann allenfalls als engbegrenzte Auffangregelung in Betracht kommen.

1. Befugnisse im Ermittlungsverfahren

Die verschiedenen Phasen der Informationsgewinnung und -verarbeitung durch die Staatsanwaltschaft und die Polizei zu Zwecken der Strafverfolgung bedürfen einer

grundlegenden überarbeitung und ergänzender gesetzlicher Regelungen.

1.1 Befugnisnormen für die Informationserhebung

Voraussetzungen und Umfang der Erhebung von Daten bei der Vernehmung von Beschuldigten und Zeugen im Rahmen des Strafverfahrens sind im Gesetz zu präzisieren. Dabei ist zwischen der Erhebung der Personalien (Identitätsfeststellung) und der Vernehmung zur Sache und zur Person im übrigen zu unterscheiden. Entsprechende Korrekturen sind daher in den §§ 68, 69, 136 und 163 b StPO vorzunehmen (vgl. z.B. Ziffer 2.3).

1.2 Gesetzliche Regelungen der Fahndungsmaßnahmen im Strafverfahren

Bei der Fahndung nach Beschuldigten und Zeugen werden personenbezogene Daten erhoben, gespeichert und übermittelt. Hierfür sind normenklare Rechtsgrundlagen zu schaffen. § 131 StPO ist entsprechend zu ergänzen. Die Anordnung einer Fahndungsmaßnahme ist grundsätzlich dem Staatsanwalt vorzubehalten.

a) Ausschreibung des Beschuldigten zur Festnahme

Die Fahndung nach dem Beschuldigten zum Zwecke der Festnahme kann grundsätzlich nur zugelassen werden, wenn ein vollziehbarer Haft- oder Unterbringungsbefehl vorliegt. Ausnahmen werden über § 131 Abs. 2 StPO hinaus nur möglich sein, wenn zumindest die Voraussetzungen eines Haft- oder Unterbringungsbefehls vorliegen und wenn Gefahr im Verzug besteht (vgl. § 127 Abs. 2 StPO). In diesen Fällen ist stets unverzüglich eine Entscheidung über den Erlaß eines Haft- oder Unterbringungsbefehls herbeizuführen. Wird der Antrag abgelehnt

oder kann über den Antrag kurzfristig nicht entschieden werden, ist die Fahndungsmaßnahme sofort wieder aufzuheben.

Art und Umfang der zulässigen Fahndungsmaßnahmen nach dem Beschuldigten sind auf der Grundlage des Verhältnismäßigkeitsprinzips gesetzlich festzulegen. Im einzelnen sind hierbei insbesondere zu unterscheiden

- örtliche Fahndung
- überörtliche Fahndung
- internationale Fahndung.

Auf überörtliche Fahndungsmaßnahmen nach dem Beschuldigten ist zu verzichten, wenn eine gezielte Fahndung vor Ort mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Erfolg führen wird. Eine internationale Fahndung nach dem Beschuldigten ist nur anzuordnen, wenn und soweit gesichert ist, daß die Staatsanwaltschaft im Falle einer Festnahme des Beschuldigten ein Auslieferungsersuchen anregen wird. Im übrigen sind bei der Abwägung nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hier die voraussichtliche Dauer der Auslieferungshaft des Beschuldigten im Festnahmeland sowie die dort herrschenden Haftbedingungen angemessen zu berücksichtigen.

Der Inhalt des Fahndungsersuchens ist gesetzlich zu beschreiben. Maßstab für die Erforderlichkeit der Datenübermittlung ist § 131 Abs. 3 StPO.

b) Ausschreibung des Beschuldigten zur Aufenthaltsermittlung

Die Fahndung nach dem Beschuldigten zum Zwecke der Aufenthaltsermittlung kann zugelassen werden, wenn der Beschuldigte unbekannten Aufenthalts ist und das Er-

mittlungsverfahren nicht auch ohne seine Anhörung abgeschlossen werden kann (§ 163 a Abs. 1 StPO).

Art und Umfang der zulässigen Fahndungsmaßnahmen sind nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gesetzlich festzulegen. Der Inhalt des Fahndungsersuchens ist auf eine Bezeichnung und Beschreibung des Beschuldigten zu begrenzen.

c) Ausschreibung von Zeugen zur Aufenthaltsermittlung

Die Fahndung nach einem Zeugen zum Zwecke der Aufenthaltsermittlung kann zugelassen werden, wenn der Zeuge unbekannten Aufenthalts ist und die Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Angelegenheit, insbesondere zur Bedeutung seiner möglichen Aussage und der Möglichkeit einer Ausageverweigerung steht.

Art und Umfang der zulässigen Fahndungsmaßnahmen sind unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gesetzlich festzulegen.

Das Fahndungsersuchen kann neben einer Bezeichnung und Beschreibung des Zeugen auch einen Hinweis auf die Umstände (Straftat) enthalten, zu denen der Zeuge vernommen werden soll. Eine Benennung des Beschuldigten ist in diesem Zusammenhang nicht zulässig.

d) öffentlichkeitsfahndung

Die Fahndung nach Beschuldigten oder Zeugen unter Inanspruchnahme von Publikationsorganen darf angesichts des damit verbundenen intensiven Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nicht auf die allgemeinen Rechtsgrundlagen für die Fahndung

gestützt werden, sondern bedarf einer eigenständigen gesetzlichen Regelung.

e) Befugnisnormen für besondere Fahndungsmethoden und den Einsatz technischer Mittel

Die nachfolgend genannten Fahndungsmethoden sind mit erheblichen Gefahren für das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen verbunden. Die Voraussetzungen für eine Datenerhebung sowie für die weitere Verwertung der gewonnenen Daten sind deshalb besonders präzise und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gesetzlich zu regeln. Einige der aufgeführten Fahndungsmethoden sollten von vornherein nur zur Verfolgung besonders schwerer, enumerativ zu bezeichnender Straftaten zugelassen werden.

Im einzelnen sind folgende Grundsätze zu beachten:

aa) Rasterfahndung

Der Abgleich mit öffentlichen und privaten Datenbeständen zum Zwecke der Rasterfahndung bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Dabei sind die verschiedenen zulässigen Möglichkeiten von Datenabgleichen zu beschreiben und unter Berücksichtigung der dabei verwendeten Verfahren getrennt zu regeln.

Der Umfang der für den Abgleich vorgesehenen Daten sollte auf Name, Anschrift, Geburtsdatum und auf im Einzelfall besonders festzulegende Merkmale begrenzt werden. Die Vorschriften über ein Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis bleiben unberührt.

Die Herausgabe von Datenbeständen darf nur verlangt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß

der Datenabgleich zur Ergreifung des Täters oder zur Aufklärung der Straftaten führt und die Aufklärung ohne diese Maßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

Der Datenabgleich findet grundsätzlich bei der zur Herausgabe verpflichteten Stelle unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft statt. Von der zur Herausgabe verpflichteten Stelle ist hierzu ein separierter Datenbestand zu erstellen, der nur die vorgenannten Daten enthalten darf. Beim Abgleich müssen technische Verfahren verwendet werden, die sicherstellen, daß eine unberechtigte Kenntnisnahme durch Dritte verhindert wird.

Der Einsatz der Rasterfahndung ist auf die Strafverfolgung bei besonders schwerwiegenden Straftaten, die enumerativ aufzuführen sind, zu beschränken.

Die Rasterfahndung sollte wegen ihrer weitreichenden Wirkung nur durch ein Gericht angeordnet werden. Ein Antrag auf richterliche Anordnung sollte nur gestellt werden dürfen, wenn der Generalstaatsanwalt diesem zugestimmt hat.

Zeigt sich, daß der Zweck eines Abgleiches nicht erreicht werden kann, ist die Rasterfahndung abzubrechen und alle im Zusammenhang mit der Maßnahme angefallenen Unterlagen sind sofort zu vernichten. Nach Durchführung des Abgleichs sind angefallene Unterlagen, die für die weiteren Ermittlungen nicht mehr benötigt werden, umgehend zu vernichten. Daten und Unterlagen über Betroffene, gegen die nach konventioneller Ermittlung der gewonnenen Hinweise keine weiteren Verdachtsmomente festgestellt werden können, sind ebenfalls unverzüglich zu vernichten.

Die durch Rasterfahndung gewonnenen Daten dürfen nur für Zwecke der Strafverfolgung genutzt werden; eine Nutzung in anderen Strafverfahren ist nur zulässig, wenn es sich dabei um Straftaten handelt, für die die Anordnung der Rasterfahndung ebenfalls möglich wäre. Diese Nutzung für ein anderes Verfahren darf nach Zustimmung des Generalstaatsanwaltes nur durch ein Gericht angeordnet werden.

Die nach Durchführung des Datenabgleiches von gezielten ErmittlungsmaBnahmen betroffenen Personen sind hiervon zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung des Untersuchungszweckes geschehen kann.

Der jeweils zuständige Datenschutzbeauftragte des Bundes und des Landes ist nach Beendigung der MaBnahme zu unterrichten.

bb) Spurendokumentationssysteme (SPUDOK) und andere entsprechende automatisierte Sammlungen und Suchsysteme

Automatisierte Dateien, die zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren durch temporäre Dokumentation und Recherche von Hinweisen, Ermittlungsergebnissen oder Spuren im weitesten Sinne in beliebiger Datenstruktur geführt werden (z.B. SPUDOK-Datei), dürfen bei der Polizei längstens bis zum AbschluB der Ermittlungen aufbewahrt werden; sie sind nach AbschluB der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft als Beweismittel zu übergeben und dürfen danach nur noch für die Zwecke des betreffenden Strafverfahrens verwendet werden.

Durch die Automatisierung darf keine unangemessene Verkürzung oder Verzerrung des Sachverhalts entstehen.

Personenbezogene Informationen in SPUDOK-Dateien sind in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch alle 6 Monate auf ihre Erforderlichkeit zu überprüfen. Die Daten sind zu löschen, wenn sich die Spur als falsch herausgestellt hat. Die Daten in diesen Dateien dürfen nur für die Zwecke verwendet werden, zu denen sie angelegt wurden. Es ist festzulegen, ob und inwieweit die gewonnenen Daten zur Verfolgung anderer Straftaten verwendet werden dürfen. Personenbezogene Daten von Anzeigeerstattern, Hinweisgebern, Zeugen und Geschädigten sowie von "anderen Personen" sind als solche zu kennzeichnen. Jede Speicherung in einer SPUDOK ist aktenmäßig zu belegen.

Durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ist sicherzustellen, daß der Abruf der Daten nur den Bediensteten möglich ist, die hierfür im Einzelfall zuständig sind.

cc) Informationserhebung im Rahmen polizeilicher Beobachtung

Die polizeiliche Beobachtung, die planmäßige Observation und die Überwachung mit technischen Mitteln sollten in getrennten Vorschriften geregelt werden.

Der einer Straftat Verdächtige darf zur polizeilichen Beobachtung in einem Informationssystem mit Direktabrufverfahren ausgeschrieben werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß eine besonders schwerwiegende enumerativ bezeichnete Straftat begangen oder ihre Begehung in strafbarer Weise versucht worden ist. Die Ausschreibung ist nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Zusammenführung und Sammlung der aufgrund der Ausschreibung erlangten Erkenntnisse über das Antreffen der Person und etwaiger

Begleitpersonen sowie mitgeführter Sachen zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen und die Aufklärung ohne diese Maßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Eine Anordnung der polizeilichen Beobachtung gegen Unverdächtige ist auszuschließen. Die Wirksamkeit der Anordnung ist gesetzlich zu befristen.

Eine Verwertung der im Rahmen polizeilicher Beobachtung gewonnenen Daten in anderen Verfahren ist nur zur Verfolgung von solchen Straftaten zulässig, die ebenfalls die Anordnung dieser Fahndungsmaßnahmen rechtfertigen können.

Die Anordnung darf nur durch die Staatsanwaltschaft getroffen werden. Eine Anordnungsbefugnis für Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft ist wegen der Langfristigkeit der Maßnahme nicht vorzusehen. Die Verlängerung der Maßnahme einer polizeilichen Beobachtung ist unter den Vorbehalt generalstaatsanwaltschaftlicher Genehmigung zu stellen.

Auch die Informationserhebung im Rahmen der planmäßigen Observation bedarf einer besonderen gesetzlichen Grundlage. Sie darf nur angeordnet werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß besonders schwerwiegende Straftaten, die enumerativ aufzuführen sind, oder Straftaten der organisierten Kriminalität begangen oder ihre Begehung in strafbarer Weise versucht worden ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die aufgrund der Observation erlangten Erkenntnisse zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen und die Aufklärung ohne diese Maßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Eine Anordnung gegen Personen, die der Straftat nicht verdächtig sind, ist auszuschließen. Die planmäßige Observation

darf nur vom Richter angeordnet werden. Es ist gesetzlich festzulegen, daß die Wirksamkeit der Anordnung zu befristen ist. Eine Verwertung der gewonnenen Daten ist nur zum Zwecke der Verfolgung von Straftaten zulässig, die die Anordnung der Fahndungsmaßnahme rechtfertigen können.

Bei der Anordnung einer Überwachung mit technischen Mitteln sind neben den Vorschriften für die planmäßige Observation auch die Vorschriften über den Einsatz technischer Mittel zu beachten.

dd) Befugnis zur erkennungsdienstlichen Behandlung

§ 81 b 1. Alternative StPO ist zu präzisieren, und sein Verhältnis zu § 163 b StPO ist normenklar abzugrenzen. § 81 b 2. Alternative StPO ist zu streichen; eine entsprechende Regelung ist in den Polizeigesetzen vorzusehen.

Erkennungsdienstliche Unterlagen, die für den Zweck der Durchführung des Strafverfahrens notwendig sind, sind zu vernichten, sobald die Identität des Betroffenen festgestellt ist und die Unterlagen nicht mehr für das jeweilige Strafverfahren erforderlich sind, sofern die Aufbewahrung nicht aufgrund anderer Rechtsvorschriften zulässig ist.

In § 111 Abs. 3 StPO (Straßenkontrollen) ist deutlicher darauf hinzuweisen, daß für § 111 StPO die Regelung von § 163 b Abs. 2 StPO gilt, wonach Nichtverdächtige nicht gegen ihren Willen erkennungsdienstlich behandelt werden dürfen.

ee) Informationserhebung in Versammlungen zu Zwecken der Strafverfolgung

Die Datenerhebung in Versammlungen ist wegen des Eingriffs in die Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der freien MeinungsäuBerung besonders zu regeln. Als Ansatzpunkte differenzierter Regelungen sind der Ort der Versammlung (geschlossener Raum oder im Freien) und die Art der Erhebung (offene oder verdeckte Ermittlung) zu beachten. Die Teilnahme an Versammlungen ist durch geeignete gesetzliche Regelungen vor allgemeinen Datenerhebungen zu schützen; soweit zunächst nicht zu verhindern ist, daß Daten Unbeteiligter oder Unverdächtiger gespeichert werden, sind diese unverzüglich zu löschen.

ff) Einsatz lesender oder mithörender technischer Geräte und Bildaufzeichnungen/Video

Der Einsatz technischer Mittel zu Zwecken der Strafverfolgung bedarf einer gesonderten rechtlichen Behandlung. Der Einsatz technischer Mittel stellt in der Regel einen zusätzlichen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar. Wie die Regelung z.B. in § 100 a StPO zeigt, darf nicht jede Straftat mit jedem technischen Mittel verfolgt werden. Soweit bei Nutzung des Btx-Systems der Bundespost oder anderer sog. Neuer Medien angefallene Daten in die Fahndung mit einbezogen werden sollen, bedarf es hierfür eigener enger gesetzlicher Regelungen.

Die Verwendung von Abhörgeräten und die heimliche Aufnahme des in der öffentlichkeit gesprochenen Wortes auf Tonträger ist nur zulässig, wenn dies zur Aufklärung einer der (in Anlehnung an § 100 a StPO) enumerativ aufzuführenden Straftaten erforderlich ist. Die heimli-

che Aufzeichnung beweglicher Bilder ist ebenfalls gesetzlich zu begrenzen. Die Verwertung der gewonnenen Daten zur Verfolgung anderer Straftaten ist entsprechend gesetzlich zu beschränken.

Das Erheben von Daten mit technischen Hilfsmitteln aus oder in Wohnungen berührt Artikel 13 GG und ist nur unter engeren Voraussetzungen als die Anordung der Hausdurchsuchung vorzusehen. Soweit Daten mit technischen Mitteln aus oder in Wohnungen erhoben werden sollen, sind nicht nur Verfahrensregelungen zu treffen, vielmehr sind im Gesetz die in Betracht kommenden Fälle genau zu beschreiben. Anhaltspunkte dafür können die besondere Schwere oder die besondere technische Begehungsform einer Straftat sein. Eine solche Datenerhebung mit technischen Mitteln ist darüberhinaus nur dann angemessen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß durch Einsatz solcher Geräte die Tat nachgewiesen werden kann.

gg) Informationserhebung durch Inanspruchnahme von Informanten oder durch den Einsatz von V-Personen und verdeckten Ermittlern

Werden im Zuge der Strafverfolgung Informationen durch Informanten gegen die Zusicherung der Vertraulichkeit oder durch den Einsatz von V-Personen und verdeckten Ermittlern erhoben, so ist hierfür wegen der Gefahren für die Rechte des Beschuldigten, insbesondere wegen seines Anspruchs auf rechtliches Gehör, ebenfalls eine normenklare gesetzliche Regelung erforderlich. Zum Schutze des Betroffenen sind Voraussetzungen und Inhalt des verdeckten Tätigwerdens der Ermittlungsorgane gesetzlich genau zu beschreiben. Außerdem ist im Gesetz ein angemessener Ausgleich zwischen dem Recht des Informanten (Datenlieferanten) auf Vertraulichkeit oder

Geheimhaltung und dem Recht des Betroffenen auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren (Artikel 2 Abs. 1 GG i.V.m. Artikel 20 Abs. 3 GG) zu finden.

- Die Informationserhebung durch Einsatz von V-Personen und die Inanspruchnahme von Informanten kann im Bereich der Schwerkriminalität, der organisierten Kriminalität und der schweren Staatsschutzdelikte zugelassen werden. Im Bereich der mittleren Kriminalität ist eine besonders gründliche Prüfung des Einzelfalles geboten.

- Die Informationserhebung durch den Einsatz von verdeckten Ermittlern bedarf ebenfalls einer besonders sorgfältigen Einzelfallprüfung. Die Informationserhebung ist auf enumerativ aufgeführte Tatbestände der Schwerkriminalität zu begrenzen. Es sollte überprüft werden, ob für diese Fälle ggf. ein Verwertungsverbot eingeführt werden sollte.

Die Informationserhebung durch Inanspruchnahme von Informanten und Einsatz von V-Personen sowie verdeckten Ermittlern sollte nur zugelassen werden, wenn die Aufklärung der Straftat sonst aussichtslos wäre.

Die Entscheidung über den Einsatz von V-Personen sowie verdeckten Ermittlern trifft die Staatsanwaltschaft. Bei Gefahr im Verzuge kann die Anordnung auch von ihren Hilfsbeamten (§ 152 Gerichtsverfassungsgesetz) getroffen werden; die Genehmigung der Staatsanwaltschaft ist in diesem Falle unverzüglich nachzuholen. Beim Einsatz von verdeckten Ermittlern ist wegen des Ausnahmecharakters die Zustimmung des Leiters der Staatsanwaltschaft vorzusehen.

Um die rechtswidrigen Praktiken von V-Leuten und verdeckten Ermittlern zu unterbinden, sind im Gesetz die Grenzen des zulässigen Einsatzes festzulegen. Es ist ferner klarzustellen, daß alle gesammelten Informationen (§ 163 StPO) schriftlich festgehalten werden. Werden im Zuge der weiteren Ermittlungen die durch Informanten, V-Personen und verdeckten Ermittler gewonnenen Ersterkenntnisse (sog. "Basisermittlungen") durch eigene weitere Ermittlungen (Maßnahmen) der Polizei zum Beweis verdichtet, der an sich einen Rückgriff auf diese Personen erübrigt, so sind gleichwohl die Basisinformationen (Ermittlungsansatz) schriftlich niederzulegen. Eine Abtrennung dieser Informationserhebungen bei der Polizei ist auszuschließen.

Die geheimzuhaltenden Tatsachen und Erkenntnisse sind der Staatsanwaltschaft zu übermitteln und dabei deutlich als solche zu kennzeichnen. Solange die Zusicherung der Vertraulichkeit/Geheimhaltung nicht weggefallen ist, hat die Staatsanwaltschaft diese Informationen in gesonderten Akten aufzubewahren. Hierauf sind das Gericht bei Vorlage der Akten und die Verteidigung nach Abschluß der Ermittlungen unverzüglich hinzuweisen.

1.3 Allgemeine Befugnisnorm für die Speicherung und sonstige Verwendung der Daten

Die Staatsanwaltschaft darf grundsätzlich personenbezogene Daten speichern und sonst nutzen, die rechtmäßig erhoben worden sind und deren Speicherung zur Erfüllung ihrer durch Rechtsnorm zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Die Verwertung von Daten, die unter Verstoß gegen ein Beweiserhebungsverbot erlangt worden sind, ist nur aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung zulässig.

1.4 Gesetzliche Regelungen für die Nutzung und die Weitergabe von Daten

a) Allgemeine Regelungen für die Datenweitergabe im Verhältnis Staatsanwaltschaft/Polizei

aa) Weitergabe von Daten durch die Polizei an die Staatsanwaltschaft:

Die Polizei gibt alle Daten, die sie zur Aufklärung von Straftaten im Wege des ersten Zugriffs oder aufgrund eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsauftrages erhoben hat, ohne Verzug an die Staatsanwaltschaft weiter (§§ 161 Satz 2, 163 Abs. 2 StPO). Im übrigen hat die Polizei Daten an die Staatsanwaltschaft weiterzugeben, die zur rechtmäßigen Erfüllung staatsanwaltschaftlicher Aufgaben vor Einleitung des Ermittlungsverfahrens erforderlich sind. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage ist zu schaffen. Hierin ist auch zu regeln, ob und ggf. welche der im Rahmen der Strafverfolgung angefallenen Unterlagen bei der Polizei verbleiben dürfen.

Gibt die Polizei Erkenntnisse, die nicht im konkreten Ermittlungsverfahren gewonnen worden sind, an die Staatsanwaltschaft weiter, ist sie für die Zulässigkeit der Weitergabe verantwortlich. Geschieht die Weitergabe auf Veranlassung der Staatsanwaltschaft, trifft diese die Verantwortung für die Zulässigkeit.

Die Tatsache der Weitergabe ist zu dokumentieren. Ergibt sich später eine Änderung wesentlicher Gesichtspunkte, so ist die Staatsanwaltschaft unverzüglich hiervon zu unterrichten.

bb) Weitergabe von Daten durch die Staatsanwaltschaft an die Polizei

Soweit dies zur rechtmäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben als Ermittlungs- und Vollstreckungsbehörde, insbesondere im Rahmen der Erteilung von Ermittlungsaufträgen, erforderlich ist, kann die Staatsanwaltschaft personenbezogene Einzeldaten an die Polizei weitergeben. Die Weitergabe bedarf einer normenklaren Rechtsgrundlage.

Die Erteilung von Ermittlungsaufträgen kann mit der Übersendung bisher angefallener Akten oder von Aktenteilen verbunden werden, soweit die Kenntnis der Sachzusammenhänge zur Erledigung des Auftrages notwendig erscheint und dadurch nicht im Einzelfalle schutzwürdige Belange Betroffener unverhältnismäßig beeinträchtigt werden.

Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Datenweitergabe trägt die Staatsanwaltschaft, die den Vorgang auch zu dokumentieren hat.

b) Weitergabe von Daten zwischen Staatsanwaltschaften

Die Staatsanwaltschaft kann personenbezogene Einzeldaten an eine andere Staatsanwaltschaft weitergeben, soweit dies zur rechtmäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben als Ermittlungs- und Vollstreckungsbehörde oder zur rechtmäßigen Erfüllung der entsprechenden Aufgaben der anderen Staatsanwaltschaft erforderlich ist. Hierfür ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Die Weitergabe der Daten kann auch durch Übersendung der Akten oder von Aktenteilen erfolgen, soweit zur Erfüllung der Aufgaben die Kenntnis der Sachzusammenhänge nötig erscheint und dadurch nicht im Einzelfalle

Besonderer Schutz sollte den Angehörigen gelten, die mit der Straftat nichts zu tun haben. Ein Anspruch der Presse auf Bildherausgabe besteht nicht. Im Strafverfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende überwiegt in der Regel das schutzwürdige private Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten.

2.5 Kontrolle von Gerichtsbesuchern und Speicherung der Daten durch andere Behörden

Die bestehenden gesetzlichen Vorschriften über die öffentlichkeit der Verhandlung (§§ 169 ff. GVG) sollten klarstellend ergänzt werden:

Der freie Zugang zum Ort der Verhandlung (Verhandlungsraum, Verhandlungsbereich, Verhandlungsgebäude) kann durch Personen- und Ausweiskontrollen beschränkt werden, wenn dies im Einzelfall zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben oder Sachen von erheblicher Bedeutung geboten erscheint. Die erhobenen Daten dürfen nur der zuständigen Polizeidienststelle und nur für den vom Gericht genannten überprüfungszweck übermittelt und weder dort noch bei anderen Stellen gespeichert werden.

Eine Speicherung durch das Gericht ist nur zulässig, solange noch von den Besuchern eine konkrete Gefahr der genannten Art für das Gerichtsverfahren ausgeht. Nach Beendigung des Besuchs hat das Gericht die Daten zu löschen.

3. Aufbewahrungs- und Löschungsbestimmungen

Die Aufbewahrung und Löschung der Daten sowohl in den Akten als auch in den Dateien muß gesetzlich geregelt werden. Die jetzt geltenden Aufbewahrungsbestimmungen

schutzwürdige Belange Betroffener unverhältnismäßig beeinträchtigt werden.

Das Ersuchen um Datenweitergabe ist von der anfordernden Staatsanwaltschaft schriftlich zu begründen. Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Weitergabe trägt die abgebende Staatsanwaltschaft.

Die Tatsache der Datenweitergabe ist zu dokumentieren. Über Änderungen wesentlicher Gesichtspunkte ist die Empfängerbehörde unverzüglich zu unterrichten.

c) Informationssysteme zur Strafverfolgung, zentrale Namensdateien und Aktennachweissysteme

Die Errichtung und Nutzung von Informationssystemen zur Strafverfolgung bedürfen einer gesetzlichen Regelung, die den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Normenklarheit entspricht. Dabei hat der Gesetzgeber auch sicherzustellen, daß der Polizei und der Staatsanwaltschaft nur die Datenbestände zur Verfügung stehen, die für ihre jeweiligen Aufgaben erforderlich sind. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, die vorhandenen polizeilichen und die geplanten staatsanwaltschaftlichen Informationssysteme im Hinblick auf die Erforderlichkeit, Datenstrukturierung und die verschiedenen Verantwortlichkeiten zu überprüfen. Die Datenschutzbeauftragten werden hierzu gesondert Stellung nehmen.

Anders als bei umfangreichen Informationssystemen ist bei zentralen Namensdateien und vergleichbaren behördeninternen Aktennachweissystemen eine Regelung hinreichend, die sicherstellt, daß nur Daten verwendet werden, die aus innerhalb dieser Behörde geführten Akten entnommen wurden. Eine Entscheidung der Staatsan-

waltschaft darf nicht allein auf der Grundlage des Dateiinhaltes getroffen werden.

Die Speicherung weiterer Daten und eine Nutzungserweiterung bedürfen einer spezifischen gesetzlichen Ermächtigung. Im übrigen wird an den Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 28./29.09.1981 zu den Mindestanforderungen für den Datenschutz bei zentralen Namenskarteien der Staatsanwaltschaften erinnert.

d) Berichtspflichten in Strafsachen (BeStra)

Die Staatsanwaltschaften sind verpflichtet, in allgemein oder im Einzelfall bestimmten Strafsachen dem Justizminister/-senator des Landes einen Bericht zu erstatten.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist zweifelhaft, ob die politische Verantwortlichkeit des Justizministers/-senators und § 147 Nr. 2 GVG eine ausreichende Grundlage für die hier vorgesehenen personenbezogenen Datenübermittlungen sind.

Es ist daher normenklar zu regeln, welche Anlässe Gegenstand einer Meldung sein sollen, wen die Verpflichtung trifft und wie nach Abschluß eines Verfahrens der Vorgang bei den Justizministern/-senatoren zu behandeln ist.

2. Wahrnehmung der Rechte des Beschuldigten, anderer am Verfahren Beteiligter, Dritter und der öffentlichkeit

2.1 Akteneinsichtsrechte

Die in § 147 StPO getroffenen Regelungen sind ergänzungsbedürftig. Auch die Nummern 185, 185 a der Richtlinien über das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) genügen nicht den Anforderungen der Verfassung, da sie keine Rechtsvorschrift sind; darüber hinaus sind sie nicht normenklar.

Die gesetzliche Neuregelung der Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte sollte sich auf die gesamte Strafakte (Verfolgung und Vollstreckung) beziehen.

Strafakten von Staatsanwaltschaften und Gerichten enthalten regelmäßig zahlreiche, z.T. sehr sensitive Daten über eine Vielzahl von Personen. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht auch schon in seiner älteren Rechtsprechung (E 27, 344; 34, 206) einer Einsichtnahme von Dritten in Prozeßakten enge Grenzen gezogen.

In keinem Fall dürfen über eine Einsichtnahme in Strafakten besondere Geheimhaltungsbestimmungen unterlaufen werden. Die Einsichtnahme in beigezogene Akten kann in der Regel nur mit Genehmigung der Ausgangsbehörde gestattet werden.

a) Akteneinsicht für öffentliche Stellen

Gerichte, Staatsanwaltschaften, Behörden und andere öffentliche Stellen sollten Akteneinsicht oder -vorlage nur bei Darlegung eines rechtlichen Interesses und nur für gesetzlich präzise umschriebene, eigene Zwecke beanspruchen können. Der Wertungsmaßstab des Bundeszentralregistergesetzes ist zu berücksichtigen.

Die hierbei erlangten Informationen dürfen nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie befugt offenbart worden sind (vgl. § 78 Satz 1 SGB X). Eine Weitergabe an dritte Stellen ist auszuschließen.

In der Regel ist eine Einzelauskunft ausreichend; für eine Übersendung der gesamten Akten ist ein besonderes rechtliches Interesse erforderlich.

b) Akteneinsicht durch die Verteidigung

Das Akteneinsichtsrecht des Verteidigers (§ 147 StPO) ist durch eine genauere Regelung der Nutzung und der Informationsweitergabe aus den Strafakten zu ergänzen. Eine Weitergabe von Informationen an den Beschuldigten ist unzulässig, wenn dadurch der Untersuchungszweck gefährdet wird. Eine Aushändigung der Originale von Aktenbestandteilen an den Beschuldigten ist stets unzulässig. Der Verteidiger ist namentlich bei der Herausgabe von Kopien für die Wahrung der Persönlichkeitsrechte Dritter verantwortlich.

c) Akteneinsicht durch den verteidigerlosen Beschuldigten

Dem verteidigerlosen Beschuldigten sollte zu einer wirksamen Verteidigung ein gesetzlicher Auskunftsanspruch zuerkannt werden, wenn er sich ohne Aktenkenntnis nicht angemessen verteidigen kann und der Untersuchungszweck durch die Auskunft nicht gefährdet wird.

Nach rechtskräftigem Abschluß des Hauptverfahrens oder der Einstellung des Ermittlungsverfahrens sollte jeder Beschuldigte auch ohne Vertretung durch einen Rechtsanwalt Einsicht in seine Strafverfahrensakte erhalten. Hierbei hat die einsichtgewährende Stelle die berech-

tigten Interessen des Beschuldigten gegen die schutzwürdigen Belange betroffener Dritter abzuwägen. Auf jeden Fall ist dem Beschuldigten Auskunft aus den zentralen Namensdateien und Aktennachweissystemen zu erteilen.

d) Akteneinsicht durch Privat- und Nebenkläger oder durch Rechtsanwälte zur Geltendmachung von Ansprüchen Dritter

Auch im Fall des Privat- und Nebenklägers sollte grundsätzlich am Anwaltszwang bei der Akteneinsicht (§§ 385, 397 StPO) festgehalten werden, da der Rechtsanwalt eine größere Gewähr für die Wahrung der Persönlichkeitsrechte Dritter bietet.

Die Gewährung von Akteneinsicht für Rechtsanwälte, die mit der Geltendmachung zivil- oder öffentlich-rechtlicher Ansprüche oder der Wahrnehmung sonstiger rechtlicher Interessen beauftragt sind, greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Die Akteneinsicht ist deshalb gesetzlich streng zu regeln und darf sich nicht auf den gesamten Akteninhalt erstrecken, sondern nur auf den Teil, dessen Kenntnis für die Prüfung der geltend gemachten Ansprüche erforderlich ist. Der Rechtsanwalt ist für die Wahrung der Persönlichkeitsrechte Dritter verantwortlich; er hat die Zweckbindung der Daten bei Dritten sicherzustellen.

Selbst dem Rechtsanwalt darf bei der Geltendmachung von Ansprüchen oder im Fall der Privat- bzw. Nebenklage keine Akteneinsicht gewährt werden, wenn eine Beeinträchtigung überwiegender Interessen Dritter nicht ausgeschlossen werden kann.

Zur Wahrung anderer als rechtlicher Interessen darf keine Akteneinsicht gewährt werden.

e) Akteneinsicht für wissenschaftliche Zwecke

Auch die Verwendung von Informationen zu Zwecken wissenschaftlicher Forschung, die in Strafakten und Dateien gespeichert werden, bedarf einer normenklaren Eingriffsermächtigung in der StrafprozeBordung.

Bei einer gesetzlichen Regelung ist grundsätzlich von folgendem auszugehen:

- Personenbezogene Angaben dürfen für ein Forschungsvorhaben nur offenbart werden, wenn dieses Forschungsvorhaben nicht auf andere Weise durchgeführt werden kann.

- Eine Einsichtnahme in Akten bzw. eine Weitergabe personenbezogener Daten - ohne Einwilligung der Betroffenen - kommt nur in Betracht, wenn die Einholung von Einwilligungen unmöglich oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist und das Allgemeininteresse an der Durchführung eines bestimmten Forschungsvorhabens das Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen erheblich überwiegt. Die Entscheidung dieser Frage ist dem zuständigen Gerichtspräsidenten bzw. dem Leiter der Staatsanwaltschaft vorzubehalten; die Genehmigung kann mit Auflagen versehen werden.

- Die erlangten personenbezogenen Informationen sind von dem Forscher sobald wie möglich zu anonymisieren und dürfen nur zum Zweck eines bestimmten Forschungsvorhabens verwendet werden. Auswertungsergebnisse dürfen nur in anonymisierter Form weitergegeben und veröffentlicht werden.

- Eine Einsichtnahme bzw. Übermittlung ist auf Informationen aus rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren zu beschränken.

- Die Einsichtnahme in Akten sollte nur in den Räumen der aktenführenden Dienststelle erfolgen.

2.2 Die Wahrung der Rechte des vom Strafverfahren Betroffenen und am Strafverfahren Beteiligter bei Mitteilungen personenbezogener Angaben durch die Staatsanwaltschaft und Gerichte

Die StrafprozeBordnung und das Jugendgerichtsgesetz enthalten eine Reihe von Vorschriften, die Mitteilungspflichten gegenüber Dritten begründen. Diese Mitteilungspflichten bedürfen ebenfalls einer überprüfung unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten.

Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, daß die nachfolgend erwähnten prozeßrechtlichen Vorschriften ausschließlich Mitteilungen an solche Personen oder Stellen zum Gegenstand haben, die mittelbar oder unmittelbar vom jeweiligen Verfahren betroffen sind. Es wird daran erinnert, daß die derzeit noch in Verwaltungsvorschriften geregelten Mitteilungen an Personen oder Stellen, die nicht in dieser Form vom Strafverfahren betroffen sind (MiStra), ebenfalls der gesetzlichen Regelung bedürfen.

a) Mitteilungen an Anzeigeerstatter

Auf Mitteilungen über die Einstellung eines Ermittlungsverfahrens an den Anzeigeerstatter kann nicht verzichtet werden. Der Umfang der Mitteilung bedarf jedoch der Einschränkung und Präzisierung.

Hinsichtlich des Umfangs der Mitteilungen nach § 171 StPO ist danach zu differenzieren, ob der Anzeigeerstatter gleichzeitig auch Verletzter der Straftat ist oder ob dies nicht der Fall ist. Zur Vermeidung unnötiger Offenbarungen personenbezogener Daten des vom Strafverfahren Betroffenen ist die Mitteilung im zweiten Fall möglichst allgemein zu halten. Der Anzeigeerstatter, der gleichzeitig Verletzter ist, kann dagegen eine weitergehende Mitteilung erhalten, soweit dies zur Wahrnehmung von Beschwerdemöglichkeiten notwendig ist. Im Falle der Einstellung des Ermittlungsverfahrens nach § 154 Abs. 1 StPO darf der dem Anzeigeerstatter von der Staatsanwaltschaft zugehende Bescheid keine näheren Hinweise auf die "andere Tat" enthalten. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit kann es im Einzelfall aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes erforderlich sein, den Namen des Beschuldigten dem Anzeigeerstatter nicht mitzuteilen.

b) Mitteilungen anläßlich der überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Gemäß § 101 Abs. 1 StPO sind die Beteiligten von Maßnahmen, die zur überwachung des Postverkehrs (§§ 99, 100 StPO) und des Fernmeldeverkehrs (§§ 100 a, 100 b StPO) getroffen wurden, zu benachrichtigen, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks geschehen kann. § 101 StPO bedarf insoweit der Präzisierung. Der Umfang der Benachrichtigung Dritter ist unter Abwägung der Interessen des Beschuldigten an der Geheimhaltung des gegen ihn gerichteten Strafvorwurfs und der Interessen der betroffenen Dritten an der überprüfung der gegen sie gerichteten Maßnahme gesetzlich festzulegen. In die Strafprozeßordnung aufzunehmen sind hierzu ferner Löschungsbestimmungen und Verwertungsverbote. Die bei der Gelegenheit der Telefonüberwachung gewonnnenen Er-

kenntnisse können nicht uneingeschränkt, sondern nur zur Verfolgung von Katalogstraftaten nach § 100 a StPO verwertet werden. Die Voraussetzungen von Zweckdurchbrechungen sind gesetzlich zu regeln. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, daß die Weitergabe und Nutzung von Erkenntnissen, die durch Strafverfolgungsmaßnahmen erlangt wurden, für Zwecke außerhalb der Strafverfolgung nur in Ausnahmefällen zugelassen werden darf. Besondere Bedeutung kommt dabei der Regelung der Weitergabe für nachrichtendienstliche Zwecke zu.

c) Mitteilungen bei Durchsuchungen

Gemäß § 103 StPO kann eine Durchsuchung unter bestimmten Voraussetzungen auch bei Dritten vorgenommen werden. Den von einer solchen Maßnahme betroffenen Dritten ist auf Verlangen "der Grund der Durchsuchung" mitzuteilen (§ 107 StPO). Der Umfang der Mitteilung hat sich am Grundsatz der Güterabwägung zu orientieren.

Die Bestimmung des § 108 StPO ist um Verwertungsverbote für sogenannte Bagatelldelikte zu erweitern; insbesondere sollte gesetzlich klargestellt werden, daß eine Weitergabe von Erkenntnissen für Zwecke der Nachrichtendienste, denen die Durchsuchung und Beschlagnahme verwehrt ist, ausgeschlossen wird.

d) Mitteilungen an Behörden und sonstige öffentliche Stellen

Verschiedene Vorschriften (z.B. §§ 138 c Abs.2, 138 Abs. 2 StPO, § 70 JGG) sehen Mitteilungen an Behörden und andere öffentliche Stellen vor. Solche Mitteilungen an Verfahrensbeteiligte sind gesetzlich zuzulassen, soweit sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Um-

fang, Zweck und Voraussetzungen solcher Mitteilungen sind dabei präzise zu bestimmen.

Soweit Behörden und andere öffentliche Stellen unterrichtet werden sollen, denen am jeweiligen Verfahren keine eigenen Beteiligungsrechte zustehen, ist dies im Zuge der Schaffung gesetzlicher Regelungen zur MiStra (Justizmitteilungsgesetz) zu berücksichtigen.

2.3 Öffentlichkeit und Schutz der Persönlichkeit (§§ 169 ff. GVG); Nennung des Angeklagten durch Aushang im Gericht; Verzicht auf das Verlesen von Papieren in geeigneten Fällen (§ 249 StPO)

Die öffentliche Bekanntgabe der persönlichen Daten eines Angeklagten durch Aushang der Terminsankündigung im Gericht bedarf der gesetzlichen Grundlage. Die Bekanntgabe ist in der Regel auf Vor- und Zuname des Angeklagten und das Aktenzeichen des Verfahrens zu beschränken. Die Angabe persönlicher Daten von Zeugen und Sachverständigen auf der im Gericht aushängenden Terminsankündigung sollte unterbleiben. Die Mitglieder des Gerichts sollten nur mit dem Zunamen aufgeführt werden.

Bei der öffentlichen Zustellung an einen Beschuldigten gemäß § 40 StPO sollen nur die Daten angegeben werden, die für eine ausreichende Identifizierung der Person des Betroffenen und des Gegenstandes der Verhandlung unabdingbar sind. Zu weiteren Einzelheiten ist auf das in der Geschäftsstelle des Gerichts niederzulegende Schriftstück zu verweisen.

Die Pflicht des Zeugen gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 StPO, bei der Vernehmung zur Person stets das "Alter", den "Stand" oder das "Gewerbe" anzugeben, sollte aufgehoben werden.

§ 249 StPO sollte in Fortsetzung der mit dem Strafverfahrensänderungsgesetz 1979 begonnenen Reform dahingehend geändert werden, daß die Verlesung von Urkunden und anderen Beweismitteln im Regelfall unterbleibt und statt dessen der wesentliche Inhalt mitgeteilt wird. Die Verlesung bleibt zulässig, sofern es im Einzelfall das Gericht für erforderlich hält oder die Staatsanwaltschaft, der Nebenkläger, der Angeklagte oder sein Verteidiger es beantragen. Dabei ist die Möglichkeit einer teilweisen Verlesung zu prüfen.

Auch in den Fällen des § 251 Abs. 3 StPO sollte die Verlesung von Urkunden stärker eingeschränkt werden. Für den Regelfall sollte genügen, daß das Gericht den wesentlichen Inhalt der Urkunden für die Entscheidungsfindung wiedergibt.

§ 256 Abs. 1 Satz 1 StPO gesteht seinem Wortlaut nach dem Gericht nur die generelle Abwägung zu, ob es ein Zeugnis oder ein Gutachten verlesen will oder nicht. Dem Gericht sollte auch hier im Gesetz die Möglichkeit eingeräumt werden, bei überwiegendem Persönlichkeitsschutz bestimmte Teile von der Verlesung auszunehmen und sich ggf. auf eine inhaltliche Wiedergabe zu beschränken.

2.4 Auskünfte an die Medien

Für Auskünfte an die Medien durch die Justiz und die Polizei sollte eine bereichsspezifische Rechtsgrundlage geschaffen werden. Die Regelung sollte für den betroffenen Bürger den Umfang des Eingriffs in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung erkennbar machen. Vor einer Veröffentlichung sind die schutzwürdigen Belange der Betroffenen zu berücksichtigen. Insbesondere um eine unnötige Bloßstellung zu vermeiden, sollte festge-

legt werden, daß Namen und sonstige Angaben (auch Abkürzungen), die Opfer von Straftaten, Beschuldigte und Angeklagte bestimmbar machen, in Auskünften nicht aufgeführt werden, es sei denn, daß das Verfahren gerade im Hinblick auf die Person des Betroffenen für die öffentlichkeit von erheblicher Bedeutung ist. Entsprechend sollte auch im Hinblick auf andere Verfahrensbeteiligte (wie Zeugen und Sachverständige) verfahren werden. Besonderer Schutz sollte den Angehörigen gelten, die mit der Straftat nichts zu tun haben. Ein Anspruch der Presse auf Bildherausgabe besteht nicht. Im Strafverfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende überwiegt in der Regel das schutzwürdige private Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten.

2.5 Kontrolle von Gerichtsbesuchern und Speicherung der Daten durch andere Behörden

Die bestehenden gesetzlichen Vorschriften über die öffentlichkeit der Verhandlung (§§ 169 ff. GVG) sollten klarstellend ergänzt werden:

Der freie Zugang zum Ort der Verhandlung (Verhandlungsraum, Verhandlungsbereich, Verhandlungsgebäude) kann durch Personen- und Ausweiskontrollen beschränkt werden, wenn dies im Einzelfall zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben oder Sachen von erheblicher Bedeutung geboten erscheint. Die erhobenen Daten dürfen nur der zuständigen Polizeidienststelle und nur für den vom Gericht genannten überprüfungszweck übermittelt und weder dort noch bei anderen Stellen gespeichert werden.

Eine Speicherung durch das Gericht ist nur zulässig, solange noch von den Besuchern eine konkrete Gefahr der genannten Art für das Gerichtsverfahren ausgeht. Nach

Beendigung des Besuchs hat das Gericht die Daten zu löschen.

3. Aufbewahrungs- und Löschungsbestimmungen

Die Aufbewahrung und Löschung der Daten sowohl in den Akten als auch in den Dateien muß gesetzlich geregelt werden. Die jetzt geltenden Aufbewahrungsbestimmungen bedürfen einer überprüfung insbesondere im Hinblick auf die Aufbewahrungsdauer. Die maßgebenden Fristen sollten gekürzt, in jedem Falle aber unter Berücksichtigung des Verfahrensausganges und der Schwere der Tat noch stärker abgestuft werden. Gesondert zu regeln sind die Löschungsbestimmungen für automatisierte Aktennachweissysteme einerseits und für Daten, die in automatisierten Dateien zu Fahndungszwecken (z.B. SPUDOK) geführt werden andererseits.

4. Aussage- und Zeugnisverweigerungsrechte

4.1 Zeugnisverweigerungsrecht für Wissenschaftler

Es ist zu prüfen, ob und inwieweit der besondere Schutz von Berufs- und Amtsgeheimnissen erweitert werden muß, der in der Strafprozeßordnung bislang durch Zeugnisverweigerungsrechte und Beschlagnahmeverbote für die Träger von Berufsgeheimnissen abgesichert ist. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere der Schutz solcher Informationen, die Wissenschaftlern zu Forschungszwecken offenbart worden sind.

4.2 Aussageverweigerung der Datenschutzbeauftragten

Um eine unabhängige Datenschutzkontrolle zu gewährleisten und das Vertrauensverhältnis zwischen dem Bürger und den Datenschutzbeauftragten zu schützen, sollte ein

Zeugnisverweigerungsrecht für den Datenschutzbeauftragten (und seine Bediensteten) aufgenommen werden. Dem Datenschutzbeauftragten muß auch in § 96 StPO die Möglichkeit eröffnet werden, selbst über das Herausgabeverlangen von Akten und Unterlagen zu entscheiden und diese zu versagen, soweit dadurch die Erfüllung seiner Aufgaben gefährdet oder erschwert wird. Es ist zu prüfen, ob für die Datenschutzaufsichtsbehörden im nichtöffentlichen Bereich vergleichbare Regelungen getroffen werden müssen.

5. Organisatorische Maßnahmen

Für die Anlage neuer und für die überprüfung vorhandener personenbezogener Sammlungen muß der Erlaß von Errichtungsanordnungen gesetzlich vorgesehen werden, die Regelungen enthalten über

1. die Bezeichnung, den Zweck und die Rechtsgrundlage der Sammlung,

2. den in die Sammlung aufzunehmenden Personenkreis,

3. die Art und den Umfang der zu speichernden Informationen, die der Erschließung dienen können,

4. die übermittlung von Informationen,

5. die Dauer der Aufbewahrung der Informationen,

6. die zuständige Stelle für die Anlage und Führung der Sammlung sowie die Zugriffsberechtigten,

7. bei automatisierten Verfahren die Betriebsart des Verfahrens, die Art der Geräte sowie das Verfahren zur übermittlung, Sperrung und Löschung und

8. die getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen (vgl. § 6 BDSG).

Anlage 2

B e s c h l u ß

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten
des Bundes und der Länder

vom 4./5. Mai 1987

über

Rückmeldung von der Justiz an die Polizei

I. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz haben sich während ihrer Konferenz am 4./5. Mai 1987 mit dem Problem der Information der Polizei durch Staatsanwaltschaften und Gerichte über den Ausgang von Strafverfahren befaßt.

Die von der Polizei geführten Datensammlungen beruhen zu einem großen Teil auf Erkenntnissen, die im Rahmen der polizeilichen Tätigkeit in Strafverfahren anfallen. Diese Erkenntnisse sind vorläufiger Natur. Die tatsächlichen Feststellungen werden im weiteren Verlauf des Verfahrens oft ergänzt oder korrigiert; Staatsanwaltschaft und Gericht können zu einer anderen Bewertung von Strafbarkeit und Verschulden kommen. Polizeiliche Datensammlungen können mehr als sonstige behördliche Datensammlungen das verfassungsrechtlich geschützte Persönlichkeitsrecht der betroffenen Bürger beeinträchtigen; dies gilt vor allem dann, wenn aus kriminalpolizeilichen Sammlungen Erkenntnisse an andere Stellen weitergegeben werden.

Bei Datensammlungen der Polizei muß daher in besonderem Maße darauf geachtet werden, daß nur richtige, im Einzelfall tatsächlich erforderliche Daten für den jeweils zulässigen Zeitraum gespeichert werden. Um dies sicherzustellen, sieht eine Bestimmung der "Mitteilungen in Strafsachen" vor, daß die Staatsanwaltschaft die Polizei über den Ausgang der Strafverfahren unterrichtet. Tatsächlich jedoch erfährt die Polizei in vielen Fällen den Ausgang der Strafverfahren nicht oder nicht vollständig, was zur Folge hat, daß ihre Datensammlungen teilweise unrichtig sind und daß Daten nicht gelöscht werden, obwohl die Gründe, die zur Speicherung geführt haben, nicht mehr zutreffen. Dieser Zustand ist für den betroffenen Bürger besonders nach einem für ihn günstigen Verfahrensausgang nicht hinnehmbar. Die Unterrichtung über den Ausgang des Verfahrens ist unabdingbare Voraussetzung dafür, daß die Polizei ihre datenschutzrechtliche Pflicht zur Löschung oder Berichtigung erfüllen kann.

II. In jedem Einzelfall hat deshalb eine Unterrichtung der Polizei zu erfolgen, die sicherstellt, daß sie die zur Aktualisierung ihrer Datensammlungen unerläßlichen Informationen erhält. Hierbei sind insbesondere folgende Grundsätze zu beachten:

- Bei Verurteilungen sind Straftatbestand und Strafmaß mitzuteilen.

- Wird der Betroffene freigesprochen, genügt in der Regel die Mitteilung des Urteilstenors. Wurde der Tatverdacht nicht ausgeräumt, benötigt die Polizei ergänzende Informationen, um feststellen zu können, ob zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben weiterhin Daten über den Betroffenen zu speichern sind.

- Wird ein Strafverfahren eingestellt, sind die Rechtsgrundlagen für diese Entscheidung, ein etwa bestehendes Verfahrenshindernis oder die Einstellung mangels hinreichenden Tatverdachts mitzuteilen. Wurde der Tatverdacht nicht ausgeräumt, benötigt die Polizei ebenfalls ergänzende Informationen, um feststellen zu können, ob zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben weiterhin Daten über den Betroffenen zu speichern sind.

Ist eine Unterrichtung in angemessener Zeit nicht erfolgt, muß sich die Polizei nach dem Ausgang des Verfahrens erkundigen.

III. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verlangt eine korrekte Datenspeicherung bei der Polizei ohne Ausnahme. Die Konferenz begrüßt deshalb Bemühungen einiger Justiz- und Innenverwaltungen, durch regelmäßige übermittlungen von der Staatsanwaltschaft an die Polizei die Voraussetzungen für eine Aktualisierung der polizeilichen Datensammlungen zu schaffen, und drängt auf eine Beschleunigung.

Die Konferenz hält eine ausdrückliche gesetzliche Regelung entweder in dem geplanten Justizmitteilungsgesetz oder in der Strafprozeßordnung für erforderlich. Ungeachtet dessen ist auch in der übergangszeit bis zu einer solchen gesetzlichen Regelung eine Unterrichtung der Polizei unerläßlich, wenn sie bei der Nutzung ihrer Datensammlungen nicht Gefahr laufen soll, das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu verletzen.

Anlage 3

Speicherung personenbezogener AIDS-Daten in polizeilichen Informationssystemen

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 7.12.1987

In zwei gemeinsamen Sitzungen von Arbeitsgruppen der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren sowie der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder wurde das Problem der Speicherung von personenbezogenen Aids-Hinweisen in polizeilichen Informationssystemen erörtert. Nach eingehender Beratung der Ergebnisse dieser Gespräche faßten die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie die Datenschutzkommission des Landes Rheinland-Pfalz bei Gegenstimme des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz folgenden Beschluß:

I.

Die Speicherung von HIV-Hinweisen soll die Eigensicherung von Polizeibeamten und evtl. auch den Schutz von Personen in Polizeigewahrsam gewährleisten, die mit HIV-Infizierten in Kontakt kommen. Die Datenschutzbeauftragten verkennen nicht, daß Polizeibeamte bei der Berufsausübung spezifischen Gefahren ausgesetzt sind und die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden müssen. Insbesondere ein direkter Blutkontakt oder eine Verletzung mit infizierten Injektionskanülen bei Kontakten mit Drogenabhängigen stellen eine solche spezifische Gefährdung dar. Dem Anspruch der Polizeibeamten auf einen weitestgehenden Schutz vor einer Infektion, die zu einer tödlichen Erkrankung führen kann, steht der

Anspruch der Betroffenen gegenüber, daß Datenspeicherungen nur dann vorgenommen werden, wenn diese geeignet sind, die Gefährdung wirksam zu verringern, und sie dadurch nicht unverhältnismäßig belastet werden. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, daß eine automatisierte Speicherung von medizinischen Daten eine schwerwiegende Beeinträchtigung für die Betroffenen darstellt. Ebenso sind auch die gravierenden sozialen Folgen für diesen Personenkreis zu bedenken, wenn die gespeicherten Daten an Dritte gelangen.

II.

Sowohl medizinische Experten als auch Fachleute aus dem Sicherheitsbereich und dem Gesundheitswesen haben wiederholt Zweifel daran geäußert, daß durch die Speicherung von Informationen über HIV-Infizierte in polizeilichen Informationssystemen die Gefährdung von Polizeibeamten abgewendet werden kann. Hierfür werden folgende Gründe vorgebracht: In vielen Situationen, wie z.B. bei der Hilfeleistung für verletzte Unfallopfer, der Festnahme unbekannter Personen oder auch der plötzlichen Konfrontation mit Straftätern oder Störern sei eine vorherige überprüfung vorhandener Dateibestände ohnehin nicht möglich. Hinzu komme, daß der Polizei immer nur ein sehr geringer Teil der Infizierten bekannt sein werde, so daß die Polizei in jedem Fall und auch ohne besondere Hinweise Schutzmaßnahmen treffen müsse.

Angesichts dieser Zweifel, die von den Datenschutzbeauftragten geteilt werden, kann die Speicherung - wenn überhaupt - nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen hingenommen werden. Möglich erscheint dies allenfalls für Situationen, in denen es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit

infizierten Personen kommt. Keinesfalls darf eine "Aids-Datei" entstehen. Im übrigen wäre mindestens folgendes zu beachten:

1. Die Speicherung von HIV-Hinweisen im Datenfeld der "personengebundenen Hinweise" im bundesweiten INPOL-Systemen und in vergleichbaren Landessystemen muß eingestellt werden, da diese Hinweise bei sämtlichen Abfragen erscheinen.

2. HIV-Hinweise dürfen allenfalls in solche Dateien aufgenommen werden, in denen sie als Grundlage für die Eigensicherung bei polizeilichem Einschreiten tatsächlich in Betracht kommen.

3. Die Speicherung von HIV-Hinweisen aufgrund von Verdächtigungen und ungeprüften Informationen verbietet sich in jedem Fall. Kommt die Information vom Betroffenen selbst, müßte dieser über die Tatsache und die Bedeutung der Speicherung aufgeklärt werden. Im übrigen kommt nur die Speicherung von ärztlich gesicherten Informationen in Betracht, die die Polizei rechtmäßig erlangt hat.

4. Auf die gespeicherten Daten darf nur ein besonders dazu befugter Benutzerkreis zugreifen, und dies nur zu Zwecken der Eigensicherung. Die Weitergabe an andere Stellen ist nur in besonders festzulegenden Fällen zulässig.

5. Es muß in jedem Fall erkennbar sein, wer wann den HIV-Hinweis in das System eingespeichert hat und hierfür verantwortlich ist, da nur so die Speicherungspraxis überprüft werden kann und notwendige Berichtigungen ermöglicht werden.

Anlage 4

Europarat

Empfehlung Nr. R(83)10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten
zum Schutz personenbezogener Daten für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und Statistik

Das Ministerkomitee, kraft Artikel 15 (b) der Satzung des Europarates,

in der Erwägung, daß das Ziel des Europarates darin besteht, eine größere Einheit unter seinen Mitgliedern herzustellen;

in dem Bewußtsein, daß es notwendig ist, den Persönlichkeitsbereich des einzelnen gegenüber der zunehmenden Anwendung der Datenverarbeitung in dem Bereich der wissenschaftlichen Forschung und der Statistik zu schützen;

in der Überzeugung, daß die Verwendung personenbezogener Daten oft eine notwendige Bedingung für den Fortschritt der Wissenschaft darstellt;

in Anbetracht der Bedeutung, die der wissenschaftlichen Forschung sowohl als Wert für sich wie als unerläßlicher Faktor für den Fortschritt in der Gesellschaft zukommt;

eingedenk der Ausnahmen, die zugunsten der Tätigkeiten auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung und der Statistik in dem Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten zugelassen sind;

in der Feststellung, daß Ausnahmen in diesem Sinn auch von mehreren Mitgliedsstaaten in den bestehenden oder in Ausarbeitung befindlichen Datenschutzgesetzen vorgesehen sind;

unter Berücksichtigung der Erklärung der European Science Foundation über den Schutz des Persönlichkeitsbereichs und die Verwendung personenbezogener Daten für Forschungszwecke;

eingedenk der Erfordernisse des Forschungsbereichs;

in der Erwägung, daß ein Ausgleich zwischen den Erfordernissen der Forschung und Statistik einerseits und dem unerläßlichen Schutz des einzelnen andererseits, besonders bei der automatisierten Datenverarbeitung geschaffen werden muß;

in dem Bewußtsein, daß es notwendig ist, geeignete Verfahren festzulegen, um die Interessen der verschiedenen betroffenen Parteien in Einklang zu bringen;

EMPFIEHLT den Regierungen der Mitgliedstaaten,

- ihr innerstaatliches Recht und ihre innerstaatlichen Praktiken hinsichtlich der Verwendung personenbezogener Daten zu Zwecken der wissenschaftlichen Forschung und der Statistik an den Grundsätzen und Leitlinien zu orientieren; die in dem Anhang zu dieser Empfehlung aufgeführt sind;

- dafür zu sorgen, daß diese Empfehlung in den mit wissenschaftlicher Forschung und Statistik gefaßten öffentlichen und privaten Kreisen weite Verbreitung findet.

Anhang zur Empfehlung Nr. R(83)10

1. Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

1.1 Die in diesem Anhang enthaltenen Grundsätze und Leitlinien gelten für die Verwendung personenbezogener Daten für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und der Statistik sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich, unabhängig davon, ob diese Daten automatisch oder nach manuellen Methoden verarbeitet werden.

1.2 Im Sinne dieser Empfehlung:

bedeutet >>personenbezogene Daten<< jede Information über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person. Eine natürliche Person gilt nicht als >>bestimmbar<<, wenn die Feststellung der Identität einen unverhältnismäßigen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft erfordert;

umfaßt >>Forschung<< auch die Sammlung und Verarbeitung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken;

1.3 Die Mitgliedstaaten können diese Grundsätze und Richtlinien auf Informationen über Personengruppen, Vereinigungen, Stiftungen, Gesellschaften, Körperschaften oder andere Stelle anwenden, die unmittelbar oder mittelbar aus natürlichen Personen bestehen, unabhängig davon, ob diese Stellen Rechtspersönlichkeit besitzen oder nicht.

2. Achtung des Persönlichkeitsbereichs

2.1 Die Achtung des Persönlichkeitsbereichs ist im Rahmen jedes Forschungsprojekts zu gewährleisten, das die Verwendung personenbezogener Daten erfordert.

2.2 Forschung soll soweit wie möglich anonymisierte Daten verwenden. Die wissenschaftlichen und fachlichen Organisationen sowie die öffentlichen Behörden sollen die Entwicklung von Techniken und Verfahren zur Wahrung der Anonymität fördern.

3. Einwilligung des Betroffenen

3.1 Jede Person, die Daten über sich mitteilt, soll ausreichend über die Art des Projekts, seine Ziele sowie über den Namen der Person oder der Stelle unterrichtet werden, für die die Forschungsarbeit durchgeführt wird.

3.2 Falls für den Betroffenen keine Verpflichtung besteht, die erbetenen Daten zur Verfügung zu stellen, soll er darüber unterrichtet werden, daß es ihm freisteht, mitzuarbeiten oder seine Mitwirkung abzulehnen. Der Betroffene soll das Recht haben, jederzeit seine Mitwirkung ohne Darlegung von Gründen abzubrechen.

3.3 Wenn in Anbetracht des verfolgten Ziels die in Absatz 3.1 erwähnte Information nicht ganz oder teilweise offenbart werden kann, bevor die Daten erfaßt sind, soll der Betroffene unmittelbar nach der Datenerfassung über diesen Inhalt vollständig unterrichtet werden, und es soll ihm freistehen,

seine Mitwirkung fortzusetzen oder abzubrechen, und im letzteren Fall soll er die Löschung der erfaßten Daten verlangen können.

3.4 Besondere Schutzmaßnahmen sollen im Hinblick auf die Personen getroffen werden, deren Daten erfaßt werden und die unfähig sind, ihre eigenen Interessen zu wahren, oder die nicht in der Lage sind, ihre Einwilligung frei zu erteilen.

4. Verwendung der Daten

4.1 Die für Forschungszwecke beschafften personenbezogenen Daten dürfen für keinen anderen Zweck als die Forschung verwendet werden.

Insbesondere dürfen sie nicht verwendet werden, um Entscheidungen oder Maßnahmen zu treffen, die den einzelnen unmittelbar angehen, außer im Rahmen der Forschung oder mit ausdrücklicher Einwilligung des Betroffenen.

4.2 Die personenbezogenen Daten, die im Rahmen eines bestimmten Forschungsprojekts und mit Einwilligung der Betroffenen erhoben wurden, dürfen nur mit Einwilligung des Betroffenen für ein anderes Forschungsprojekt benutzt werden, das sich in seiner Art und seinem Ziel wesentlich von diesem unterscheidet. Wenn es jedoch nicht möglich ist, diese Einwilligung wegen der inzwischen verstrichenen Zeit oder der großen Anzahl von Betroffenen zu erlangen, können die früher erhobenen Daten im Einklang mit Sicherheitsbestimmungen des innerstaatlichen Rechts verwendet werden.

4.3 Die öffentlichen und privaten Stellen sollen berechtigt sein, die personenbezogenen Daten, die sie für Verwaltungszwecke haben, für eigene Forschungszwecke zu verwenden. Wenn im Verlauf derartiger Forschungsarbeiten personenbezogene Daten in Dateien eingefügt werden, die bei dem betreffenden Verwaltungsorgan bereits geführt werden, oder wenn dessen Dateien verändert werden, sollen diese neuen Dateien nicht dem Verwaltungspersonal zur Verfügung gestellt werden, das mit Einzelfällen beschäftigt ist, es sei denn, mit Einwilligung des Betroffenen.

4.4 Die Bekanntgabe personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen zu Forschungszwecken darf nur mit Einwilligung des Betroffenen oder gemäß sonstigen Sicherheitsbestimmungen des innerstaatlichen Rechts erfolgen.

5. Erstellung von Stichproben

Der Zugang zu Einwohnermelderegistern sollte Forschern erleichtert werden, damit sie die für die Erhebungen erforderlichen Stichproben zusammenstellen können. Vorbehaltlich der von den nationalen Behörden in bestimmten Fällen vorgesehenen Einschränkungen können die Stichproben über Namen, Anschrift, Geburtsdatum, Geschlecht und Beruf Aufschluß geben.

6. Zugang des Betroffenen zu den Daten

6.1 Das Recht des einzelnen auf Zugang und Berichtigung der ihn betreffenden Daten darf eingeschränkt werden, wenn die Daten zu rein statistischen Zwecken oder anderen Forschungszwecken erhoben und gespeichert werden und die erstellten Statistiken oder Forschungsergebnisse den einzelnen nicht leicht identifizieren, und wenn es angemessene SicherheitsmaBnahmen gibt, um seinen Persönlichkeitsbereich in jedem Stadium des Forschungsprojekts zu schützen, einschlieBlich der Speicherung der Daten für eine spätere Verwendung.

6.2 Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn in Anbetracht der Art der Forschung die natürliche Person ein besonders schutzwürdiges Interesse nachweisen kann.

7. Sicherung der Daten

7.1 Die Forschungsprojekte sollen ausdrücklich technische und organisatorische MaBnahmen vorsehen, um die Sicherung und Vertraulichkeit der Daten zu gewährleisten.

8. Veröffentlichung der Daten

8.1 Die für Forschungszwecke verwendeten personenbezogenen Daten dürfen nur dann in personenbezogener Form veröffentlicht werden, wenn die Betroffenen ihre Einwilligung gegeben haben, und in Einklang mit sonstigen Sicherheitsbestimmungen des innerstaatlichen Rechts.

9. Aufbewahrung der Daten

9.1 Bei jedem Forschungsprojekt soll, soweit wie möglich, angegeben werden, ob die erfaßten personenbezogenen Daten nach Beendigung des Projekts gelöscht, anonymisiert oder aufbewahrt werden, und im letzteren Fall unter welchen Bedingungen.

9.2 Wenn die Einwilligung des Betroffenen für die Durchführung eines Forschungsprojekts erforderlich ist, sollte sie auch die Frage der eventuellen Aufbewahrung der erfaßten personenbezogenen Daten nach Beendigung des Programms umfassen. War es nicht möglich, um die Einwilligung zur Aufbewahrung zu bitten, dürfen die Daten unter der Bedingung aufgehoben werden, daß die Aufbewahrung entsprechend den Sicherheitsbestimmungen des innerstaatlichen Rechts erfolgt.

9.3 Bevor über die Löschung personenbezogener Daten entschieden wird, die von öffentlichen Behörden in Besitz gehalten werden, sollte die mögliche zukünftige Verwendung solcher Daten für Forschungszwecke in Betracht gezogen werden, vorzugsweise nach Beratung mit für die Aufbewahrung öffentlicher Unterlagen zuständigen Institutionen.

9.4 Wenn nach Abschluß eines Projekts die verwendeten personenbezogenen Daten nicht gelöscht oder anonymisiert werden, wäre es angebracht, ihre Aufbewahrung in Institutionen zu fördern, die mit dieser Aufgabe betraut sind und in denen geeignete Sicherungsmaßnahmen ergriffen wurden.

10. Einrichtung von Kontrollgremien innerhalb des Forschungsbereichs

10.1 Die Einrichtung von Kontrollgremien innerhalb des Forschungsbereichs soll gefördert werden, um zur Entwicklung der in dieser Empfehlung enthaltenen Grundsätze und Leitlinien beizutragen.

Anlage 5

Anforderungen an datenschutzrechtliche Regelungen des Bundes aus der Sicht der Länder

Gesetz	Änderungswünsche	Entwurfslage	Stellungnahmen der DSBen	Koalitions-vereinbarung
Bundesdaten-schutzgesetz	Anpassung an VZ-Urteil	EBTDrs. 10/4737 (verfallen)	Erklärung d. Konf. v. 4. 11. 83 Entschließung d. Konf. v. 9. 4. 86	ja
Strafprozeß-ordnung	Regelung der Informationseingriffe	-	Stellungnahme d. Konf. v. 24./25. 11. 86	ja
Justizmitteilungs-gesetz	Verringerung des Kreises der Adressaten	EBMJ v. 8. 9. 86	Stellungnahme d. AK Justiz der DSB vom 15./16. 12. 86	ja
Strafvollzugs-gesetz	Regelung des Umgangs mit Gefangenendaten	Arbeitsentwurf BMJ v. 31. 3. 87		ja
Jugendstrafvoll-zugsgesetz	Regelung des Umgangs mit Gefangenendaten	Arbeitsentwurf BMJ v. 1. 6. 84		nein
Untersuchungs-haftvollzugsgesetz	Regelung des Umgangs mit Gefangenendaten	Arbeitsentwurf v. 24. 2. 86		nein
Häftlings-überwachung	Schaffung einer Befugnisnorm	-	-	ja
Strafverfolgungs-statistik	Schaffung einer Befugnisnorm	-	-	ja
Bundesverfas-sungsschutzG	Anpassung an VZ-Urteil	BTDrs. 10/4737 (verfallen)	Entschließung d. Konf. v. 18. 4. 86 Entschließung d. Konf. zu „Sicherheitsgesetzen" v. 27. 1. 86	ja
BND-Gesetz	Rechtsgrundlage	BRDrs. 66/86, § 15 (verfallen)	Beschluß d. AK Sicherheit der DSB v. 21. 1. 86	nein
BKA-Gesetz	Anpassung an VZ-Urteil	-		ja
BGS-Gesetz	Anpassung an VZ-Urteil	-		ja
Sicherheits-überprüfungsG	Rechtsgrundlagen	Kerntechn. Anlage: BMI-Entwurf Stand: 8. 7. 86		ja
Bundeszentral-registerG	Beseitigung von Defiziten (z. B. § 12)	-	-	ja
AusländerG	Anpassung an VZ-Urteil Normenklarheit	-	-	ja
Ausländerzentral-registerG	Rechtsgrundlage	-	Beschl. Konf. v. 4./5. 5. 87	ja
Waffengesetz	Normenklarheit bei Überwachung	BTDrs. 10/1748 (verfallen)		ja
Melderechts-rahmenG	Hotelmeldepflicht Krankenhäuser	-		nein
Straßenverkehrs-gesetz	Datenflüsse bei Fahrerlaubnissen	-	-	nein
Gewerbeordnung	Verarbeitung von Daten d. Gewerbetreibenden	BRatDrs. 440/83	-	nein
GaststättenG	Verarbeitung von Daten d. Gewerbetreibenden	-	-	nein
Personen-beförderungsG	Verarbeitung von Daten	-	-	nein

Gesetz	Änderungswünsche	Entwurfslage	Stellungnahmen der DSBen	Koalitions-vereinbarung
KreditwesenG	Bankgeheimnis, Kundendaten	-	-	nein
Versicherungs-vertragsG	Versichertendaten	-	-	nein
Statistikgesetz	Fortführung der Bereinigung und Anpassung an das VZ-Urteil	HochSchulStatG Referentenentwurf Dezember 85	Entschließung v. 27./28. 3. 84	nein
Abgabenordnung	weitere Anpassung an VZ-Urteil	-	-	nein
Sozialgesetz-buch X	weitere Anpassung an VZ-Urteil	-	-	nein
Gesetz über So-zialversiche-rungsnummer	Rechtsgrundlage	Entwurf BMA v. 1. 12. 86		nein
„Datenhilfe"-Abkommen	Int. Vereinbarung über grenz-überschreitenden Datenschutz	-	-	nein
Arbeitnehmer-datenschutz	Umgang mit Personaldaten	-	Entschließung d. Konf. v. 27. 3. 84	nein
Beamtenrechts-rahmenG	Umgang mit Personaldaten	-	Entschließung d. Konf. v. 27. 3. 84	nein
BundesbeamtenG	Umgang mit Personaldaten	-	Entschließung d. Konf. v. 27. 3. 84	nein
Hochschul-rahmenG	Umgang mit Studentendaten	-	-	nein
ParteienG	Umgang mit Mitgliedsdaten	-	-	nein
Bundesrechts-anwaltsordnung	Umgang mit Personaldaten	BTDrs. 10/3854 (verfallen)		nein
Kammerrecht	Umgang mit Mitgliedsdaten	-	-	nein
BGB	Entmündigungs-, Vormund-schafts-, Pflegschaftsrecht	Entwurf ist geplant	-	ja
Prozeßkosten-hilfeG	Umfang der Datenverarbeitung	-	-	nein
ZPO	Akteneinsicht, -vorlage, Schuldver-zeichnis,	Schuldverzeichnis: Entwurf BMJ 1. 8. 85	-	ja
FGG, AGG, SGG, VwGO	Akteneinsicht, -vorlage	-	-	nein
PersonenstandsG	Anpassung an VZ-Urteil	-	-	ja
Embryonen-schutzG	pers.bez. Daten im Zusammen-hang mit Gentechnologie	-	-	ja
BundesarchivG		Entwurf v. 26. 3. 85 BTDrs. 10/3072 (erneuert eingebracht)	Beschluß d. Konf. v. 27. 4. 82	ja
Presserechts-rahmenG	Datenschutz bei der Bericht-erstattung und im Archiv	Entwurf v. 25. 7. 74	-	
Telekommu-nikationsO	Nachbesserung der Defizite	VO v. 5. 11. 86 ÄndVO v. 15. 6. 87	Beschluß v. 21. 2. 86	nein

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
Vorbemerkung		1
1.	Statistik	4
1.1	Volkszählung '87	4
1.1.1	Anleitungen für die Durchführung der Volkszählung	4
1.1.2	Frühzeitige Kontrollbesuche bei Erhebungsstellen	5
1.1.2.1	Mängel in der räumlichen Abschottung	7
1.1.2.2	Mängel in der personellen Abschottung	7
1.1.2.3	Bedenken gegen Datenübermittlungen an die Erhebungsstelle	9
1.1.2.4	Fehler bei der Zählerauswahl	11
1.1.2.5	Zählereinsatz in der Nachbarschaft	12
1.1.2.6	Honorierung der Zählertätigkeit	13
1.1.3	EDV-Einsatz zur Unterstützung der Volkszählung	14
1.1.4	Sicherung der Zweckbindung von Volkszählungsdaten	17
1.1.5	Mängel im Verlauf der Volkszählung	18
1.1.5.1	Zählerlisten mit unzulässigem Umfang	19
1.1.5.2	Fehler beim Zählereinsatz	21
1.1.5.3	Datenerhebung bei Dritten	22
1.1.5.4	Gesperrte Daten in der Volkszählung	24
1.1.6	Verweigererdateien	26
1.1.7	Nachfaßaktionen	27
1.1.8	Auflösung der Erhebungsstellen	27
1.1.9	Ausblick	30
1.2	Bundesausbildungsförderungsgesetz: Trennung von Verwaltung und Statistik	31

B/1

2.	Rechtspflege	34
2.1	Novellierung der Strafprozeßordnung	34
2.2	Länderübergreifendes, staatsanwaltschaftliches Informationssystem SISY	34
2.3	Rückmeldungen von der Staatsanwaltschaft an die Polizei	38
2.4	Schuldnerverzeichnis	40
2.5	Vordrucke Zeugenladungen und Verdienstausfallbescheinigungen	42
3.	Polizei	44
3.1	Polizeigesetz	44
3.2	Prüfung der Staatsschutzabteilung des Kriminalpolizeiamtes	45
3.2.1	System APIS	46
3.2.2	Prüfprogramm und -ablauf	47
3.2.3	Ergebnisse der Prüfung	48
3.3	AIDS-Hinweise im Polizeicomputer	52
3.4	Mitteilungen an den Anzeiger	57
4.	Meldewesen	59
4.1	Unbefugte Nutzung des Melderegisters	59
4.2	Unzulässige Datenübermittlung an die Ausländerbehörden	60
4.3	Die gebührenpflichtige Übermittlungssperre	61
5.	Sozialwesen	63
5.1	Mitgliederwerbung der Krankenkassen	63
5.2	Ärztliche Entlassungsberichte an Krankenkassen	64

B/2

5.3	Aufbewahrung von Amtshilfeersuchen der Sicherheitsbehörden durch Sozialleistungsträger	66
5.4	Nahrungsmittelhilfe aus EG-Agrarüberschüssen an Sozialhilfeempfänger	68
5.5	Anforderung von Schwerbehindertenakten durch den Dienstherrn	69
5.6	Sozialdaten auf dem Briefumschlag	69
5.7	Verbesserung des Formulars zur Anerkennung als Schwerbehinderter	70
6.	Gesundheitswesen	72
6.1	Kartei des AStA-Frauenreferats über Frauenärzte und -ärztinnen	72
6.2	Medizinalpersonenkartei	73
6.2.1	Unzulässige Meldungen	74
6.2.2	Regelung des Datenumfangs durch Verfügung des Sozialministers	75
7.	öffentlicher Dienst	76
7.1	Reduzierung von Personalnebenakten	76
7.2	Psychotherapeutische Behandlung und Beihilfe	76
8.	Wissenschaft	78
8.1	Einsichtnahme in Akten der Familiengerichte zu Forschungszwecken	79
8.2	Wissenschaftliche Analyse von Tötungsdelikten	81
8.3	Wissenschaftliche Begleituntersuchung der Schuldnerberatung	84

9.	Verkehr	85
9.1	Datenübermittlungen bei Beantragung eines Führerscheins	85
9.2	Eintragungen von Verkehrsstraftaten in die Führerscheinkartei	88
9.3	Automatisiertes Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren (SAAROWI)	89
10.	Gesetzgebung	94
10.1	Saarländisches Personalausweisgesetz	95
10.2	Novellierung des Personenstandsgesetzes	96
10.3	Saarländisches Abfallgesetz	97
10.4	Novellierung des Saarländischen Architektengesetzes	98
10.5	Novellierung des Landesrundfunkgesetzes	98
11.	Gemeinsame Datenschutzprobleme aller Verwaltungen	102
11.1	Entsorgung von Schriftgut	102
11.2	Informationsschutz im Publikumsverkehr	106
11.2.1	Der "Lauschangriff" in der Warteschlange	106
11.2.2	Vertraulichkeit des mündlich vorgetragenen Bürgeranliegens	108
11.2.3	Diskretionszone und Einzeltische im Schalterbetrieb - Mitverantwortung des Bürgers	108
12.	Bilanz	111
12.1	Einsatz von Blitzlichtkameras in Fußgängerzonen (6. TB, Tz. 6.2)	111

12.2	Personengebundene Hinweise in Polizeidateien (6. TB, Tz. 6.3.2)	111
12.3	Personenbezogene, polizeiliche Kriminalstatistik (6. TB, Tz. 6.3.4)	112

Anlagenverzeichnis:

Anlage 1: Stellungnahme der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland Pfalz vom 24./25.11.1986 (Überlegungen zu Regelungen der Informationsverarbeitung im Strafverfahren)

Anlage 2: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4./5. Mai 1987 über Rückmeldung von der Justiz an die Polizei

Anlage 3: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 7.12.1987
Speicherung personenbezogener AIDS-Daten in polizeilichen Informationssystemen

Anlage 4: Europarat
Empfehlung Nr. R(83)10 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten zum Schutz personenbezogener Daten für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und Statistik

Anlage 5: Anforderungen an datenschutzrechtliche Regelungen des Bundes aus der Sicht der Länder

B/6

Abkürzungsverzeichnis

AIFO	AIDS-Forschung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
APIS	Arbeitsdatei Personen Institutionen Sachen
ASTA	Allgemeiner StudentenausschuB
AuslG	Ausländergesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeStra	Berichtspflichten in Strafsachen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Bt-Drucksache	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HIV	Human Immunodeficiency Virus
JGG	Jugendgerichtsgesetz
KPA	Kriminalpolizeiamt
KPMD-S	Kriminalpolizeilicher Meldedienst in Staatsschutzsachen

B/7

Lt-Drucksache	Landtagsdrucksache
LVA	Landesversicherungsanstalt
MG	Meldegesetz
MeldeDÜV	Meldedaten-Übermittlungsverordnung
MiStra	Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PL	Plenum
RehaAnglG	Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation
RiStBV	Richtlinien über das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RVO	Reichsversicherungsordnung
SAbfG	Saarländisches Abfallgesetz
SDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SISY	Staatsanwaltliches Informationssystem
SPUDOK	Spurendokumentationssystem
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	StrafprozeBordnung
StVZO	StraBenverkehrszulassungsordnung
VersammlG	Versammlungsgesetz
VZG	Volkszählungsgesetz 1987
TB	Tätigkeitsbericht
Tz	Teilziffer
ZPO	ZivilprozeBordnung

B18