Unterrichtung

Der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte
— 1-11/9 —

Hannover, den 31. 1. 1989

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Betr.: **Neunter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident!

Hiermit erstatte ich gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes und unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 14. 1. 1988 den neunten Tätigkeitsbericht für die Zeit vom 1. Januar 1987 bis zum 31. Dezember 1988.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Tebarth

Inhaltsverzeichnis

		Seite
1.	**Vorbemerkung**	11
2.	**Zur Situation**	11
3.	**Der Landesbeauftragte**	14
3.1	Status	15
3.2	Kompetenzen	16
3.3	Beratung der Landesregierung	17
3.4	Eingaben	18
3.5	Akteneinsicht	19
3.6	Geschäftsstelle	19
3.7	Außenprüfungen und Beratung	19
3.8	Dateienregister	20
3.9	Öffentlichkeitsarbeit	20
3.10	Zusammenarbeit mit anderen Kontrollorganen	21
4.	**Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in Niedersachsen**	21
4.1	Stand der Datenverarbeitung	21
4.2	Normen, Standards und Empfehlungen	22
4.3	Informations- und Kommunikations-Grundsätze	23
4.4	Das elektronische Büro (ELBÜ)	23
4.5	Personal Computer	24
4.6	Automation in der Landesverwaltung	25
4.7	Automation in der Kommunalverwaltung	31
4.7.1	Büroinformationssysteme	31
4.7.2	Das „Bürgerbüro“	32
5.	**Allgemeine rechtliche, organisatorische und technische Hinweise zum Datenschutz**	33
5.1	Innerbehördliche Datenflüsse	33
5.2	Verwaltungsakte mit Doppelwirkung	34
5.3	Formulare	34
5.4	Schutz des Adoptionsgeheimnisses	35
5.5	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	35
5.6	Auftragsdatenverarbeitung	35
5.7	Datenschutzgerechter Versand	36
5.8	Sammelverteiler	37
5.9	Musterfälle	37
5.10	Vernichtung von Altunterlagen	37
5.11	Robinson-Liste	38
6.	**Wahlen**	38
6.1	Europa-Wahlen	38
6.2	Landtagswahlen	38
6.3	Wahlorganisation	38
6.4	Wahlwerbung	39
6.5	Kammerwahlen	39
6.6	Personalratswahlen	39
7.	**Statistik**	40
7.1	Volkszählung 1987	40
7.1.1	Vorbemerkung	40

7.1.2	Anfragen und Beschwerden von Bürgern	42
7.1.3	Verfassungsmäßigkeit	43
7.1.4	Beratung und Kontrolle durch den Landesbeauftragten	44
7.1.5	Erhebungsstelle	45
7.1.6	Zähler	50
7.1.7	Erhebungsvordrucke	52
7.1.8	Statistisches Landesamt	55
7.1.9	Adoptionsgeheimnis	57
7.1.10	Erfassung von „Volkszählungsgegnern“ durch die Sicherheitsbehörden	58
7.1.11	Wiederholungsbefragung	59
7.2	Landesstatistikgesetz	59
7.3	Statistische Ordnung	60
7.4	Kommunale Statistiken	60
7.5	Wanderungsstatistik	61
7.6	Hochschulstatistik	62
7.7	Jugendhilfestatistik	62
7.8	Erziehungsgeldstatistik	62
7.9	Strafverfolgungsstatistik	63
7.10	Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatistik	63
7.11	Sozialhilfestatistik	63
8.	**Archivwesen**	63
8.1	Niedersächsisches Archivgesetz	64
8.2	Bundesarchivgesetz	64
8.3	Archivierung und Auswertung von Entnazifizierungsakten	64
8.4	Archivierung und Auswertung historischer Meldeunterlagen	66
8.5	Hochschularchive	66
8.6	Kommunale Archive	66
8.7	Abgabe kommunaler Altaktenbestände an die Staatsarchive	67
9.	**Neue Medien**	67
9.1	Telekommunikation	67
9.2	Poststrukturreform	68
9.3	Telefon-Fernwirksystem TEMEX	68
10.	**Personenstandsfragen**	69
10.1	Novellierung des Personenstandsgesetzes	69
10.2	Datenabgleich zwischen Standesamt und Meldeamt	70
10.3	Scheinehen von Ausländern	70
10.4	Adoption	70
11.	**Ausweis- und Meldewesen**	71
11.1	Die neuen Ausweise	71
11.2	Mißbrauch „alter“ Ausweise	72
11.3	Umfang und Abgleich des Melderegisters	72
11.4	Kontrolle von Meldeämtern	72
11.5	Melderegisterauskünfte	73
11.6	Meldedaten für Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher	73
11.7	Adreßbücher	73
11.8	Widerspruch gegen Übermittlungen aus dem Melderegister	74
11.9	Verzeichnis für Krankenhäuser und Heime	74
11.10	Schutz des Adoptionsgeheimnisses bei der Meldebehörde	74
11.11	Internationaler Suchdienst Arolsen	75
12.	**Polizei**	76
12.1	Novellierung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung	76

12.2	Auskünfte aus Spurendokumentationssystemen	78
12.3	Speicherung und Abfrage in polizeilichen Informationssystemen	78
12.4	Personenbezogene Hinweise in polizeilichen Informationssystemen	79
12.5	Protokollierungen in POLAS und INPOL	79
12.6	APIS	80
12.7	DAMASKUS	80
12.8	Einsatz von Kleinlauschgeräten	81
12.9	Kriminalakten	81
12.10	Lichtbildnachweis	83
12.11	Rückmeldung durch die Staatsanwaltschaft	83
12.12	Kontrollstellen	84
12.13	Weiterleitung polizeilicher Erkenntnisse an die Staatsanwaltschaft	85
12.14	Polizeiliche Zeugenvernehmung	85
12.15	Datenübermittlungen der Polizei an Gesundheitsämter	85
12.16	Datenübermittlung der Polizei bei Rauschgiftdelikten	86
12.17	Auskünfte der Polizei bei Straßenverkehrsunfällen	86
12.18	Datenschutzrecht in der polizeilichen Aus- und Fortbildung	86
12.19	Auskünfte über Polizeibewerber	87
12.20	Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter (PPS)	87
13.	**Ausländerangelegenheiten**	87
13.1	Novellierung des Ausländergesetzes	87
13.2	Ausländerzentralregister	88
13.3	Asylbewerber	88
14.	**Verfassungsschutz**	89
14.1	Novellierung der Verfassungsschutzgesetze	89
14.2	Datenverarbeitung beim Verfassungsschutz	89
14.3	Auskunftspflicht des Verfassungsschutzes	90
15.	**Personalangelegenheiten**	91
15.1	Arbeitnehmerdatenschutz	91
15.2	Personalinformations- und -verwaltungssysteme	92
15.3	Bewerbung	92
15.4	Einstellungsuntersuchungen	93
15.5	Empfängernummer	93
15.6	Personalakten	94
15.7	Arbeitsplatzuntersuchungen	95
15.8	Gehaltspfändungen	96
15.9	Nebentätigkeiten	96
15.10	Ehrenämter	96
15.11	Beihilfe	97
15.12	Kindergeld	97
15.13	Sicherheitsüberprüfung	98
15.14	Telefondatenerfassung	99
15.15	Beamtenversorgung	100
16.	**Kommunalverwaltung**	100
16.1	Rat, Kreistag und Verwaltung	100
16.2	Kommunale Datenschutzbeauftragte	102
16.3	Frauenbeauftragte	103
16.4	Telefondatenerfassung beim Bürgermeister	103
16.5	Ratsmitglieder	104
16.6	Kommunale Büchereien	104
16.7	Kindergärten	105
16.8	Öffentliche Listensammlungen	105
16.9	Freizeitpässe	106

16.10	Sportstätten	106
16.11	Kommunale Abgaben	106
16.12	Wohnungsbauförderung	107
16.13	Mitteilungen über Baugenehmigungen	108
16.14	Sanierungsverfahren	108
16.15	Dorferneuerung	109
16.16	Statistische Erhebungen	109
17.	**Natur- und Umweltschutz**	109
17.1	Einsichtsrecht in Umweltakten	109
17.2	Aufbau und Führung eines Güllekatasters	109
17.3	Altablagerungen und Altlasten	110
17.4	Einrichtung einer Gefahrstoffdatenbank	110
17.5	Erhaltung von Feuchtbiotopen	110
18.	**Vermessungswesen**	111
18.1	Benutzung des Liegenschaftskatasters	111
18.2	Online-Zugriff auf Daten des automatisierten Liegenschaftskatasters	111
19.	**Finanzverwaltung**	111
19.1	Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten	111
19.2	Kontrolle automatisierter Verfahren	112
19.3	Kontrollmitteilungen an die Finanzämter	113
19.4	Steuerdaten-Abrufverordnung	113
19.5	Auskünfte der Finanzämter in gewerberechtlichen Verfahren	113
19.6	Angabe der Steuernummer auf Schriftstücken der Finanzämter	114
19.7	Datenübermittlung zwischen Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle und Steuerverwaltung	114
19.8	Angabe von Rechtsgrundlagen auf Steuervordrucken	114
19.9	Zeichnungsrecht in den Finanzämtern	114
19.10	Erhebung der Kirchensteuern	115
19.11	Änderung des Steuerberatungsgesetzes	115
19.12	Steuerberaterkammer und Steuerberaterverbände	115
20.	**Sozialwesen**	116
20.1	Sozialdatenschutz	116
20.2	Sozialhilfe	118
20.3	Wohngeld	120
20.4	Gesetzliche Krankenversicherung	121
20.5	Werbemaßnahmen der allgemeinen Ortskrankenkassen	121
20.6	Kassenärztliche Leistungen	121
20.7	Versicherung von Familienangehörigen	121
20.8	Wahrung des Sozialgeheimnisses bei Betriebskrankenkassen	122
20.9	Sozialversicherungsausweis	122
20.10	Kurentlassungsberichte	122
20.11	Aktenanforderung der Sozialleistungsträger bei den Arbeitsgerichten	123
20.12	Heime	123
20.13	Übermittlung von Schwerbehinderten-Daten an Finanzbehörden	123
21.	**Gesundheitswesen**	124
21.1	Gesundheitsämter und amtsärztliche Tätigkeit	124
21.2	Sozialpsychiatrischer Dienst	126
21.3	Strahlenschutz in der Medizin	126
21.4	Krankenhäuser	127
21.5	Medkom	129
21.6	AIDS	130
21.6.1	AIDS-Tests in Krankenhäusern	130

21.6.2	Anonyme Laborberichte	131
21.6.3	AIDS-Fallregister	131
21.6.4	AIDS-Tests bei Asylbewerbern	131
21.6.5	AIDS in Strafvollzugsanstalten	132
21.7	Polizei und Arztgeheimnis	132
21.8	Psychiatrische Basisdokumentation (BADO)	133
21.9	Schutz des Arztgeheimnisses und des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei psychischen Erkrankungen	133
21.10	Angabe des Arbeitgebers im Krankheitsfall	134
21.11	Computertomographie	134
21.12	Rettungswesen	134
21.13	Mutterpaß	135
21.14	Kammern für Heilberufe	135
22.	**Jugendhilfe**	136
22.1	Erziehungsberatung	136
22.2	Betreuung junger Straffälliger	137
22.3	Jugendhilfe und Sozialdatenschutz	138
23.	**Kulturgut- und Denkmalschutz**	138
23.1	Denkmalschutzbehörden	138
23.2	Verzeichnis der schutzwürdigen Kulturdenkmale	139
24.	**Forschung**	139
25.	**Hochschulen**	144
25.1	Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Landesbeauftragtem	144
25.2	Datenschutzbeauftragte der Hochschulen	144
25.3	Erhebung und Verarbeitung von Studentendaten	144
25.4	Aufklärung der Studenten über AIDS	144
26.	**Volkshochschulen**	145
26.1	Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Volkshochschulen	145
26.2	Auskünfte über Kurs-Teilnehmer	146
27.	**Schulen**	146
27.1	Datenschutz im Unterricht	147
27.2	Klassenbücher	148
27.3	Zensuren	148
27.4	Zeugnisse	149
27.5	Verarbeitung von Schülerdaten auf privaten Rechnern	149
27.6	Datenaustausch zwischen Schulen	150
27.7	Übermittlung von Schulanfängerdaten an eine Grundschule für Schüler des katholischen Bekenntnisses	151
27.8	Schulbesuchsbescheinigungen	152
27.9	Betriebsbesichtigungen und Betriebspraktika	152
27.10	Elternspenden	153
27.11	Lehrerdaten	153
27.12	Lehrerverzeichnisse	154
27.13	Bekanntgabe von Privatanschriften und privaten Telefonanschlüssen von Lehrern an Erziehungsberechtigte	154
27.14	Datenschutzbeauftragte in Schulen	154
27.15	Forschung im Schulbereich	155

28.	**Landwirtschaft und Forsten**	156
28.1	Gasölbetriebsbeihilfe	156
28.2	Durchführung des Grundstücksverkehrsgesetzes	156
28.3	Existenzsicherung milcherzeugender landwirtschaftlicher Betriebe	156
28.4	Veröffentlichung personenbezogener Daten in Entscheidungen der EG-Kommission	157
29.	**Wirtschaft**	157
29.1	Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht	157
29.2	Datenübermittlungen durch die Industrie- und Handelskammern	158
29.3	Überprüfung der Handelsregisterfähigkeit von Mitgliedsfirmen der Industrie- und Handelskammern	159
29.4	Gutachten öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger	159
29.5	Datenübermittlungen durch die Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen	159
29.6	Tageslisten auf Baustellen	160
29.7	Verstöße von Gastwirten gegen das Jugendschutzgesetz	160
29.8	Aufzugsverordnung	160
30.	**Verkehr**	161
30.1	Straßenverkehrsgesetz	161
30.2	Fahrzeugregisterverordnung	161
30.3	Erfassung von Beruf und Gewerbe bei der Kraftfahrzeugzulassung	162
30.4	Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten	162
30.5	Ausdruck von Geburtstag und -ort in Bußgeldbescheiden	163
30.6	Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Überprüfung von Instandhaltungskosten-Zuschüssen	163
30.7	Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Verfolgung von Schwarzarbeit	163
30.8	Richtlinien für die Datenübermittlung zwischen Kfz-Zulassungsstellen und Steuerverwaltung	164
30.9	Führerscheine	164
30.10	Verwertung strafgerichtlicher Urteile in Führerscheinverfahren	164
30.11	Ersatzführerscheine	165
30.12	Führung eines Hauptflugbuchs durch Flugplatzhalter	165
30.13	Planfeststellungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz	165
31.	**Rechtspflege**	166
31.1	Novellierung der Strafprozeßordnung	166
31.2	Novellierung des Jugendgerichtsgesetzes	166
31.3	Gesetzliche Regelung der Einsicht in Verfahrensakten	167
31.4	Justizmitteilungsgesetz	167
31.5	Novellierung des Bundeszentralregistergesetzes	168
31.6	Zeugenladung im Strafverfahren	168
31.7	Sachverständigenverzeichnis für die Sozialgerichte	169
31.8	Vorschlagslisten für Schöffen	169
31.9	Grundbuch	170
31.10	Entmündigungs-, Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht	171
31.11	Schuldnerverzeichnis	172
31.12	Handelsregister	172
31.13	Pfändungen durch den Gerichtsvollzieher	172
31.14	Auskünfte der Zivilgerichte an Dritte	173
31.15	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz	174
31.16	Rückmeldungen der Staatsanwaltschaft an die Polizei	174

31.17	Zentrale Namenskartei bei den Staatsanwaltschaften	175
31.18	Notariatsdateien	175
32.	**Strafvollzug**	176
32.1	Novellierung des Strafvollzugsgesetzes	176
32.2	Änderung der Strafvollstreckungsordnung	176
32.3	Erhebung personenbezogener Daten der Gefangenen	176
32.4	Übermittlung personenbezogener Daten der Gefangenen	177
32.5	Krankheit und Strafvollzug	178
32.6	Weitergabe personenbezogener Daten der Opfer von Straftaten	178
32.7	Untersuchungshaft	178
32.8	Auskünfte zur Transportfähigkeit von Gefangenen	178
32.9	Sicherheitsüberprüfung ehrenamtlicher Mitarbeiter im Strafvollzug	179
33.	**Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften**	179
33.1	Kirchliche Veröffentlichung von Jubiläumsdaten	180
33.2	Schutz des Adoptionsgeheimnisses bei kirchlichen Stellen	180
33.3	Krankenhausseelsorge	181
33.4	Kirchenbücher	181
33.5	Kirchliche Sammlungen	181
34.	**Ausblick**	181

Anlagen

1	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 6. Juni 1988 zur Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes	184
2	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1988 zur polizeilichen Datenverarbeitung bis zum Erlaß bereichsspezifischer gesetzlicher Regelungen	186
3	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 7. Dezember 1987 zur Speicherung personenbezogener AIDS-Daten in polizeilichen Informationssystemen	188
4	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4./5. Mai 1987 zur Neukonzeption des Ausländerzentralregisters	190
5	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 6. Juni 1988 zum Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen	193
6	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 15. März 1988 zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes	196
7	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 1988 zur Sicherstellung des Datenschutzes bei der Poststrukturreform	199
8	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 1988 zu aktuellen Problemen des Datenschutzes in der Telekommunikation	200
9	Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 1988 zur Datensicherheit beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen	201

Stichwortverzeichnis

Verweisungen

Verweisungen auf frühere Tätigkeitsberichte des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten erfolgen durch Bezeichnung des Berichts mit römischer Ziffer (z. B. VI für Sechster Tätigkeitsbericht) und der Fundstelle nach der Gliederung des genannten Berichts mit arabischen Ziffern. Hinweise ohne vorausgestellte römische Ziffer beziehen sich auf Abschnitte dieses IX. Tätigkeitsberichts.

Erklärung verwendeter üblicher Abkürzungen

ADV	— Automatisierte Datenverarbeitung
AO	— Abgabenordnung
BAG	— Bundesarbeitsgericht
BDSG	— Bundesdatenschutzgesetz
BGB	— Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	— Bundesgesetzblatt
BSHG	— Bundessozialhilfegesetz
BStatG	— Bundesstatistikgesetz
Btx	— Bildschirmtext
BVerfG	— Bundesverfassungsgericht
BVerwG	— Bundesverwaltungsgericht
DEVO	— Datenerfassungs-Verordnung
DÖV	— Die öffentliche Verwaltung
DÜVO	— Datenübermittlungs-Verordnung
ED	— Erkennungsdienst
EDV	— Elektronische Datenverarbeitung
GG	— Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	— Gesetz- und Verordnungsblatt
i.d.F.	— in der Fassung
i.V.m.	— in Verbindung mit
INPOL	— Informationssystem der Polizei
KAI	— Kriminalaktenindex
KAN	— Kriminalaktennachweis
KpS	— Kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlung
MBl.	— Ministerialblatt
NDSG	— Niedersächsisches Datenschutzgesetz
Nds. SOG	— Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NDV	— Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NGO	— Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	— Neue Juristische Wochenschrift
NMG	— Niedersächsisches Meldegesetz
OLG	— Oberlandesgericht
OVG	— Oberverwaltungsgericht
OWiG	— Ordnungswidrigkeitengesetz
PC	— Personal Computer
PVS	— Personalverwaltungssystem
RDV	— Recht der Datenverarbeitung
Schufa	— Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung
SGB	— Sozialgesetzbuch
SPUDOK	— Spurendokumentation
StGB	— Strafgesetzbuch
StPO	— Strafprozeßordnung
SVBl.	— Schulverwaltungsblatt
TEMEX	— Telemetry Exchange
VO	— Verordnung
VZG 87	— Volkszählungsgesetz 1987
WEZ	— Zeitschrift für Wohnungseigentumsrecht
ZEVIS	— Zentrales Verkehrsinformationssystem
ZPO	— Zivilprozeßordnung

1. Vorbemerkung

Einem Wunsch des Niedersächsischen Landtages entsprechend umfaßt der vorliegende IX. Tätigkeitsbericht des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten die Jahre 1987 und 1988.

In diesem Bericht wird abschließend Rechenschaft abgelegt über die Bemühungen des Landesbeauftragten, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bei der Vorbereitung und Durchführung der Volkszählung, eines der komplexesten, teuersten und umstrittensten Datenverarbeitungsprojekte in Bund, Ländern und Gemeinden, zu schützen.

Seit Monaten gehen dem Landesbeauftragten fast täglich Schreiben von Behörden, Gerichten, Parteien, Fraktionen, Abgeordneten, deutschen und ausländischen Universitäten, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Personalvertretungen und vor allem Bürgern zu, in denen gefragt wird, wann endlich einmal wieder umfassend über den Datenschutz in unserem Lande berichtet werde. Diese Anfragen zeigen, daß die Verlängerung der Berichtszeit auf zwei Jahre nicht unproblematisch ist. Zugleich bestätigen sie in eindrucksvoller Weise die Feststellung in der Vorbemerkung zum VIII. Tätigkeitsbericht, daß die Berichte „über ihre eigentliche Funktion hinaus, die Unterrichtung des Niedersächsischen Landtages, längst zum Leitfaden für den Verwaltungspraktiker, zur Informationsquelle für die Gerichte und zur Orientierungshilfe für den Bürger geworden sind".

2. Zur Situation

Die gegenwärtige Situation ist von einem ständig wachsenden „Datenhunger" der Verwaltung und einem sprunghaft ansteigenden Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung einerseits, zunehmender Sensibilität des Bürgers gegenüber den Risiken der modernen Informationstechnologie andererseits gekennzeichnet. Damit ist genau die Entwicklung eingetreten, auf die das Bundesverfassungsgericht vor mehr als fünf Jahren im Volkszählungsurteil hingewiesen und die es veranlaßt hat, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung besonderen Schutz zu gewähren. Es ist erstaunlich, welche Mühe die Anpassung des geltenden Rechts an die präzisen Vorgaben dieses Urteils seither zu bereiten scheint. Während bei der Einführung flächendeckender Kontrollinstrumentarien wie der maschinenlesbaren Ausweise, des Zentralen Verkehrsinformationssystems ZEVIS oder des allgemeinen Sozialversicherungsausweises die parlamentarischen Hürden mit bemerkenswerter Leichtigkeit genommen werden, stößt die Novellierung der Datenschutzgesetze und der sogenannten Sicherheitsgesetze auf immer neue Schwierigkeiten, steckt der Arbeitnehmerdatenschutz noch in den Anfängen, sind im besonders sensitiven Gesundheitswesen, zumindest in Niedersachsen, noch nicht einmal Ansätze einer verfassungskonformen Neuregelung zu erkennen, d.h. eines Gesetzes über das öffentliche Gesundheitswesen, das dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung trägt.

Dieses Recht, mit weitreichenden Konsequenzen, besagt, daß unter dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland prinzipiell jeder selbst darüber bestimmt, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn erfährt und weiß. Man hat es anfangs als „sog." Recht bezeichnet, in Anführungszei-

chen gesetzt. Man hat es dann — immer noch bagatellisierend — „das aus dem aus den Art. 1 und 2 des Grundgesetzes abgeleiteten allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitete sog. Recht auf informationelle Selbstbestimmung" genannt. Von der „grundrechtlichen Wertentscheidung, wonach der Einzelne grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen kann", spricht demgegenüber das Bundesarbeitsgericht, und schließlich, ebenso treffend, aber noch präziser, das Oberverwaltungsgericht Lüneburg vom „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung". Nicht, ohne daß alsbald von immer noch nicht überzeugten Kritikern ein Fragezeichen hinter das Wort „Grundrecht" gesetzt und die Bezeichnung als „maximalistische Interpretation" des Volkszählungsurteils gewertet worden wäre.

Der Landesbeauftragte hält es letztlich für unerheblich, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung „grundrechtsähnlichen Charakter" hat, ein „benanntes" oder „unbenanntes", originäres, abgeleitetes oder „sog." Grundrecht ist. Hiermit mögen sich die Rechtsdogmatiker befassen. Jedenfalls sind die Auswirkungen klar: Dem „Datenhunger" des Staates ist Einhalt geboten, und zwar unmittelbar aus der Verfassung; Informationen über einen Bürger dürfen nur mit dessen Einwilligung oder aufgrund einer verfassungsgemäß zustandegekommenen Befugnisnorm erhoben und verarbeitet werden. Dies ist im Kern nicht neu, da die Datenschutzgesetze dieses Prinzip schon seit den 70er Jahren enthalten. Neu ist, daß es Verfassungsrang hat.

Entgegen der von manchem gehegten Erwartung hält das Bundesverfassungsgericht an den im Volkszählungsurteil entwickelten Grundsätzen konsequent fest. So hatte das Oberlandesgericht Koblenz in einer Entscheidung (NJW 1986 S. 3093) unter Bezugnahme auf das Volkszählungsurteil festgestellt, daß — unabhängig von der Art der Informationsverarbeitung — jedes Zugänglichmachen von Informationen über eine Person einen Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstelle, der zu seiner Rechtmäßigkeit einer klaren *gesetzlichen* Grundlage bedürfe, und die Gewährung von Akteneinsicht ungeachtet des im konkreten Fall unstreitigen berechtigten Interesses für materiell rechtswidrig erklärt, weil sie lediglich aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung gewährt worden war, der „die Gesetzesqualität fehlt". In seiner Entscheidung über die gegen diesen Beschluß erhobene Verfassungsbeschwerde (2 BvR 861/86) hat das Bundesverfassungsgericht keine Veranlassung gesehen, diese Auslegung des Volkszählungsurteils zu beanstanden.

In einer weiteren Entscheidung (1 BvL 49/86) ist das Bundesverfassungsgericht der Auffassung entgegengetreten, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei nur bei der automatisierten Datenverarbeitung zu beachten. Hierzu heißt es in der Begründung: „In dieses Recht wird nicht nur dann eingegriffen, wenn der Staat vom einzelnen die Bekanntgabe persönlicher Daten verlangt oder diese der automatisierten Datenverarbeitung zuführt. Die Möglichkeiten und Gefahren der automatischen Datenverarbeitung haben zwar die Notwendigkeit eines Schutzes persönlicher Daten deutlicher hervortreten lassen, sind aber nicht Grund und Ursache ihrer Schutzbedürftigkeit. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt vielmehr wegen seiner persönlichkeitsrechtlichen Grundlage generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und ist nicht auf den jeweiligen Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder oder datenschutzrelevanter gesetzlicher Sonderregelungen beschränkt."

Dies sind deutliche Worte an alle, die die verbindliche Interpretation des Grundgesetzes durch das einzige hierzu befugte Verfassungsorgan mit dem Hinweis darauf relativieren wollten, das Volkszählungsurteil habe sich lediglich mit der informationellen Selbstbestimmung „unter den heutigen und künftigen Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung" befaßt. Es kann danach keinem Zweifel mehr unterliegen, daß das Grundrecht auf informa-

tionelle Selbstbestimmung bei jeder Form der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zu beachten ist.

In einem weiteren Beschluß hat das Bundesverfassungsgericht zur Frage der — vom Landesbeauftragten, auch in diesem Bericht, immer wieder geforderten — bereichsspezifischen gesetzlichen Regelungen Stellung genommen. In einer Entscheidung vom 10. Februar 1988 (DVBl. S. 530) wird unterstrichen, daß Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage bedürfen, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht.

Schließlich hat sich das Bundesverfassungsgericht auch mit denjenigen Kritikern auseinandergesetzt, die als Folge einer „maximalistischen" Interpretation des Volkszählungsurteils das Auseinanderbrechen der „Einheit der Verwaltung" befürchteten (vgl. VIII 5.1). In einem Beschluß (1 BvR 962/87) hat das Gericht bekräftigt, daß — abzuleiten aus den verfassungsrechtlichen Maximen der Achtung vor der Menschenwürde und der freien Persönlichkeitsentfaltung — jedenfalls beim Umgang mit personenbezogenen Informationen von einer solchen Einheit nicht mehr gesprochen werden kann, vielmehr „informationelle Gewaltenteilung" in Kauf genommen werden müsse. Auch dies entspricht der vom Landesbeauftragten seit Jahren vertretenen Auffassung.

Die Fronten sind damit geklärt, die Rechtslage ist eindeutig. Regelungsdefizite sollten nunmehr schleunigst beseitigt werden. Ungeachtet einiger Teilerfolge auf Landesebene, etwa im Hochschulbereich und im statistischen Bereich, stehen noch zahlreiche vom Landesbeauftragten bereits seit Jahren angemahnte Änderungen oder Ergänzungen des geltenden Rechts unverändert aus. Der folgende Bericht belegt dies. Solche Mängel wiegen um so schwerer, als der gern für gesetzgeberische Untätigkeit bemühte „Übergangsbonus" abzulaufen droht (vgl. Anlage 2 zu diesem Bericht und 4.6e, 12.1, 12.9, 15.13, 17.2, 22.2, 31.2, 31.4). Er besagt, daß für eine Übergangszeit Regelungslücken oder -mängel hingenommen werden können, die aufgrund verfassungsrechtlicher Erkenntnisse deutlich werden, aber nur, soweit dies unerläßlich ist, um schwerere Schäden von der Gemeinschaft abzuwenden. Dies bedeutet, daß sich die Übergangspraxis allenfalls im Rahmen dessen bewegen darf, was zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen unumgänglich ist, und daß der „Bonus" nicht zeitlich unbegrenzt gilt.

Soweit Entwürfe zur Anpassung des geltenden Rechts mittlerweile vorliegen, entsprechen sie in vielfältiger Hinsicht nicht den Vorstellungen der Datenschutzbeauftragten. Wer weiß, daß die ersten Weichen für die Novellierung von Gesetzen überwiegend in den Arbeitskreisen der von den Regelungen selbst betroffenen Verwaltungen — wo auch sonst — gestellt werden, wundert sich nicht, daß die Entwürfe durchweg darauf ausgerichtet sind, den bislang üblichen Umgang mit personenbezogenen Daten zu sanktionieren. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und dem Schutzbedürfnis des Einzelnen fällt naturgemäß fast immer zu Gunsten der ersteren aus. Der Forderung der Datenschutzbeauftragten nach präzisen bereichsspezifischen Regelungen werden — gewiß beachtenswerte — Prinzipien wie das der „Vollzugseignung" entgegengehalten, was allerdings nur darauf hinausläuft, daß unscharfe Generalklauseln eingeführt oder beibehalten werden sollen. Der in diesem Zusammenhang gleichfalls oft gehörte Einwand, präzise bereichsspezifische gesetzliche Erhebungs- und Verarbeitungsregelungen führten zu einer dem Grundsatz der „Normensparsamkeit" zuwiderlaufenden Aufblähung des Rechts, widerspricht der Erfahrung, wonach ein klärendes Wort des Gesetzgebers ganze Stapel von Kommentaren, Verordnungen und Erlassen zu Makulatur werden läßt.

Nach einer Umfrage des Bundesministers des Innern aus dem Vorjahr rechnen die Bürger den Mißbrauch ihrer Daten zu den größten persönlichen Gefährdungen. Dieser Bericht belegt, daß dieses Mißtrauen angesichts der stürmischen, kaum noch zu kontrollierenden Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung verständlich, oft sogar berechtigt ist. Generalklauseln, die dazu bestimmt sind, der Verwaltung die gewohnten Freiräume zu erhalten, würden das Mißtrauen bestärken, klare präzise Gesetze könnten hingegen mehr Vertrauen schaffen. Datenschutz ist (auch) Vertrauensschutz und damit eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens. Dieser Einsicht sollte endlich allseits Rechnung getragen werden.

3. Der Landesbeauftragte

Vor 10 Jahren — genau am 1. Juni 1978 — hat der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte seine Arbeit aufgenommen. Ausgestattet mit einem Datenschutzgesetz und den erforderlichen Haushaltsmitteln, war es ihm überlassen, die Diensträume zu beschaffen, seine Mitarbeiter zu suchen, erste Vorstellungen für den organisatorischen Aufbau und die Arbeitsabläufe der neuen Behörde zu entwickeln. Mit tatkräftiger Unterstützung des Innenministeriums war die Geschäftsstelle bereits nach wenigen Monaten arbeitsfähig.

Rückblickend kann festgestellt werden, daß sich die damals gewählte Organisationsstruktur bis auf den heutigen Tag bewährt, die Mitarbeiter die in sie gesetzten Erwartungen voll erfüllt haben. Nach einer Zeit des Aufbaus, Suchens und sicherlich auch anfänglicher Unsicherheit nimmt der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte inzwischen einen festen Platz im Verwaltungsgefüge des Landes ein. Er ist zur Anlaufstelle für den Bürger, die Behörden, die Gerichte, das Parlament und nicht zuletzt die Medien geworden.

Die bislang erstatteten neun Tätigkeitsberichte zeigen, welche Fülle von Aktivitäten erforderlich waren, um Mißstände abzustellen, berechtigte Kritik von Bürgern auszuräumen und datenschutzrechtliche Gedanken in Vorschriften und Verwaltungsabläufe einzubringen.

Die Resonanz im Landtag muß differenziert bewertet werden. Ihre eigentliche Funktion, politische oder gesetzgeberische Aktivitäten des Parlaments auszulösen, haben die Tätigkeitsberichte nur in begrenztem Umfang erfüllt. Gemessen an der Zahl, vor allem aber der Bedeutung der in den Berichten angesprochenen Probleme waren die Beratungen in den Fachausschüssen jedenfalls in den ersten Jahren relativ kurz. Zu Beschlüssen im Plenum führten sie nie. Hierzu muß der Landesbeauftragte selbstkritisch anmerken, daß eine weniger zurückhaltende, plakativere Betonung änderungsbedürftiger Zustände die Aufmerksamkeit der Abgeordneten sicher stärker auf die datenschutzrechtlichen Defizite gelenkt hätte. Belegt wird dies dadurch, daß der Landesbeauftragte immer, wenn er sich mit Einzelproblemen unmittelbar an den Landtag gewandt hat, intensive Diskussionen mit greifbaren Ergebnissen auslöste, die ihre Wirkung auf die betroffenen Verwaltungen nicht verfehlt haben. Jedenfalls kann er mit Befriedigung feststellen, daß seine Teilnahme an Ausschußberatungen zu Fragen mit datenschutzrechtlichem Bezug längst zur Selbstverständlichkeit geworden ist, sein Rat von allen Fraktionen gern in Anspruch genommen wird. Dabei entspricht es seinem Amtsverständnis, daß er nicht auf Beratungsersuchen wartet, sondern sich auch unaufgefordert zu Wort meldet, wenn er meint, dies zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Belange der Bürger oder auch berechtigter Anliegen der Verwaltung tun zu müssen.

Die Kooperationsbereitschaft der wichtigsten Ansprechpartner des Landesbeauftragten, der Ministerien, ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Uneingeschränkt erfreulich ist die Bereitschaft im kommunalen Bereich, sachkundige Beratung durch den Landesbeauftragten zu suchen und seinen Empfehlungen zu folgen. Diese, den Bürgern dienenden, Kontakte sollten nicht durch kleinliche Dienstwegdiskussionen (vgl. 3.2) erschwert werden. Auch für die Medien ist der Landesbeauftragte ständiger Ansprechpartner. Niemand wird ihm verdenken, daß er die über Presse, Funk und Fernsehen zu erzielende Breitenwirkung zur Vertiefung des Datenschutzbewußtseins nutzt. Wenn er sich in der Öffentlichkeit zurückhält, dann aufgrund der Überzeugung, daß die Bedeutung seines Amtes nicht durch den Grad seiner „Publicity", sondern durch konkrete Arbeitsergebnisse bestimmt wird.

3.1 Status

In politischen Kreisen wird die Frage diskutiert, ob und wieweit der Status des Landesbeauftragten und das Verfahren zu seiner Bestellung geändert werden sollen. Offenbar besteht die Absicht, den Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten künftig nicht mehr vom Landesministerium berufen, sondern durch den Landtag auf Vorschlag des Landesministeriums wählen zu lassen. Wenngleich dem Landesbeauftragten eine Bewertung politischer Grundsatzentscheidungen nicht zukommt, hält er sich angesichts seines gesetzlichen Auftrags, Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes zu geben, für verpflichtet, seine Auffassung hierzu rechtzeitig darzulegen.

Sicherlich liegt dem Vorhaben die Absicht zugrunde, die Stellung des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten gemäß den vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil zur Bedeutung einer unabhängigen Datenschutzkontrolle getroffenen Aussagen zu stärken. Der Landesbeauftragte hat bereits in früheren Tätigkeitsberichten darauf hingewiesen, daß der gegenwärtige Status — nämlich der eines Lebenszeitbeamten — die beste Gewähr für eine unabhängige Amtsführung biete. An dieser Auffassung hält er fest. Er meint allerdings, daß geprüft werden sollte, ob die gegenwärtig noch bestehende Rechtsaufsicht des Landesministeriums mit der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten vereinbar ist, und ob die Dienstaufsicht des Innenministers, ebenso wie die Anbindung der Geschäftsstelle an das Innenministerium, nicht durch eine andere Lösung ersetzt werden sollte, um den in der Öffentlichkeit immer noch verbreiteten Eindruck einer Identität der beiden Behörden zu vermeiden. Eine organisatorische Anbindung an die Landtagsverwaltung, wie in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, erschiene als sachgerechte Lösung. Im übrigen würde eine Stärkung der Stellung des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten weniger durch eine Statusveränderung, eher wohl durch die Verwirklichung der nachfolgenden, in den Tätigkeitsberichten bereits enthaltenen Anregungen erreicht, die im Rahmen der überfälligen Novellierung des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes unschwer erfolgen könnte:

1. Die zwischen der Landesregierung und dem Landesbeauftragten bestehenden Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der Kontrollbefugnis sollten vom Gesetzgeber eindeutig in dem Sinne entschieden werden, daß auch die nicht dateimäßige Datenverarbeitung — vor allem in Akten — und der Vorgang der Datenerhebung der Datenschutzkontrolle unterliegen.

2. Das Niedersächsische Datenschutzgesetz sollte klarstellen, daß im Justizbereich nur solche Vorgänge nicht der Kontrolle durch den Landesbeauftragten unterliegen, die unmittelbar der rechtsprechenden Tätigkeit zuzuordnen sind.

3. Eine gesetzliche Verpflichtung der öffentlichen Stellen, den Landesbeauftragten an allen bedeutsamen datenschutzrechtlichen Vorhaben rechtzeitig zu beteiligen, entspräche der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach vorgezogenem Rechtsschutz.

4. Zur Stärkung seiner Unabhängigkeit sollte dem Landesbeauftragten gesetzlich ein Mitwirkungsrecht bei allen seine Geschäftsstelle betreffenden personellen und sonstigen haushaltsmäßigen Entscheidungen eingeräumt werden.

5. Das Strafantragsrecht nach dem Niedersächsischen Datenschutzgesetz sollte auch dem Landesbeauftragten zustehen.

6. Ebenfalls gesetzlich sollte klargestellt werden, daß niemand wegen der unmittelbaren Anrufung des Landesbeauftragten, vor allem auch kein Angehöriger des öffentlichen Dienstes, Nachteile erleiden darf.

7. Dem Landesbeauftragten sollte die Befugnis eingeräumt werden, selbst über beamtenrechtliche Aussagegenehmigungen für seine Mitarbeiter zu entscheiden.

8. Eine das Datenschutzbewußtsein fördernde Öffentlichkeitsarbeit sollte in den gesetzlichen Aufgabenkatalog des Landesbeauftragten aufgenommen werden.

9. Für prüfenswert hält der Landesbeauftragte auch die Frage, ob, und wieweit, an der Regelung des § 18 Abs. 3 Satz 3 NDSG festgehalten werden soll, wonach die obersten Landesbehörden ihm die Einsichtnahme in Unterlagen der Sicherheitsbehörden versagen können, wenn die Sicherheit des Bundes oder eines Landes hierdurch gefährdet wäre.

Im übrigen sollte die Landesregierung auf die Änderung des Bundesrechts hinwirken mit dem Ziel, zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die Arbeit der Datenschutzbeauftragten ein Zeugnisverweigerungsrecht und ein Verbot der Beschlagnahme ihrer dienstlichen Unterlagen zu schaffen sowie bundesrechtlich klarzustellen, daß besondere Verschwiegenheitspflichten, etwa das Steuergeheimnis, ihnen bei Kontrollen nicht entgegengehalten werden können. Schließlich würde es die Stellung des Landesbeauftragten stärken, wenn, wie von ihm teilweise schon seit Jahren gefordert, die bestehenden landesgesetzlichen Regelungslücken, so im Bereich des Gesundheitswesens, der Schulen, der Archive, der Sicherheitsbehörden endlich geschlossen und die längst überfällige Novellierung des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes erfolgen würde.

Der Landesbeauftragte hat seine Überlegungen den Vorsitzenden der Fraktionen im Niedersächsischen Landtag und dem Minister des Innern zur Kenntnis gebracht.

3.2 Kompetenzen

Im VIII. Tätigkeitsbericht sind die Fortschritte dargestellt worden, die in der seit Jahren umstrittenen Frage des Umfangs der Kompetenzen des Landesbeauftragten erzielt wurden. Die Äußerung der Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu diesem Tätigkeitsbericht, „Streitpunkte habe es seither nicht gegeben", ist in dieser Absolutheit unzutreffend. Zwar kann festgestellt werden, daß ihm die Verwaltungsbehörden mittlerweile durchweg bereitwillig Auskünfte auch dann erteilen, wenn es um datenschutzrechtliche Fragen der Datenerhebung oder um die vom NDSG nicht erfaßte Verarbeitung personen-

bezogener Daten in Akten oder sonstigen nicht dateimäßig geführten Unterlagen geht. Im Ministerium der Finanzen und bei einigen Finanzbehörden, denen im übrigen durchaus Kooperationsbereitschaft bescheinigt werden kann, wird dem Landesbeauftragten unter Berufung auf das Steuergeheimnis jedoch immer noch der Zugang zu personenbezogenen Vorgängen verwehrt, ja sogar — entgegen der mit der Landesregierung getroffenen Vereinbarung (vgl. VIII 3.2) — die Befugnis bestritten, sich mit Vorgängen zu befassen, die im Bereich der Sachaufklärung liegen (vgl. 19.1). Die Ministerin der Finanzen hat dem Landesbeauftragten allerdings ihre Bereitschaft zu einem persönlichen Gespräch erklärt, das sicher auch Gelegenheit geben wird, andere Meinungsverschiedenheiten auszuräumen.

Ein noch nicht abgeschlossener Schriftwechsel mit dem Minister des Innern betrifft die Frage, ob die Behörden bei ihrer Korrespondenz mit dem Landesbeauftragten den Dienstweg einzuhalten haben. Es gibt hinreichende Anhaltspunkte für die Annahme, daß zumindest auf der Ebene der Bezirksregierungen der Versuch unternommen worden ist, unmittelbaren Schriftwechsel nachgeordneter Stellen mit dem Landesbeauftragten zu unterbinden. Hierzu ist festzustellen, daß das Niedersächsische Datenschutzgesetz dem Landesbeauftragten unmittelbaren Zugang zu sämtlichen Behörden und öffentlichen Stellen einräumt. Den Behörden ihrerseits muß dann wohl auch das Recht zugestanden werden, sich bei der Inanspruchnahme der gesetzlich vorgesehenen Beratung durch den Landesbeauftragten unmittelbar an diesen zu wenden. Dabei mögen die Aufsichtsbehörden für ihren Bereich anordnen, daß sie von derartigen Ersuchen in Kenntnis gesetzt werden. Der Landesbeauftragte hat auch nichts dagegen einzuwenden, daß kommunale Gebietskörperschaften die Landkreise, Bezirksregierungen oder obersten Landesbehörden informieren, obwohl er diese in der Regel ohnehin einschaltet. Gegen eine bewußte Behinderung einer in zehn Jahren bewährten Zusammenarbeit müßte er allerdings in aller Form das Parlament anrufen. Ein klärendes Wort des Landtages wäre hilfreich.

3.3 Beratung der Landesregierung

Auf eine Landtagsanfrage begründete der Minister des Innern die Nichtbeteiligung des Landesbeauftragten an Stellungnahmen des Ministeriums gegenüber den Bundesressorts, im gegebenen Fall zur Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes und des Verfassungsschutzgesetzes des Bundes, wie folgt:

> „Mit dem NDSB wurde bereits in der Vergangenheit Einvernehmen darüber erzielt, daß ihm im Rahmen seiner ihm gesetzlich übertragenen und auf das Land Niedersachsen begrenzten Zuständigkeiten auch bei der Vorbereitung allgemeiner datenschutzrechtlicher Regelungen des Landes rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Die Landesregierung ist deshalb der Ansicht, daß datenschutzrechtliche Aspekte, die ein Bundesgesetz betreffen, nur in die Kompetenz des Bundesbeauftragten fallen können, und hat deshalb von einer Beteiligung des NDSB abgesehen."

Diese Äußerung kann nicht unwidersprochen bleiben. Zwar gibt es keine gesetzliche Verpflichtung der Landesregierung, den Landesbeauftragten an bundesgesetzlichen Vorhaben zu beteiligen. Auch trifft zu, daß er seinerzeit in einem Schriftwechsel mit dem Minister des Innern einer Regelung zugestimmt hat, wonach ihm bei der Vorbereitung von „Landes-Regelungen" mit Datenschutzbezug Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Die Frage der Beteiligung an bundesgesetzlichen Vorhaben ist hierbei ausgeklammert worden. Hierzu hat der Landesbeauftragte im VII. Tätigkeitsbericht unter 3.1 angeregt, entsprechend einer im Lande Bremen getroffenen Regelung wie folgt zu verfahren:

„Soweit Vorhaben des Bundes, die datenschutzrechtliche Auswirkungen auf das Land haben, den Ländern zur Stellungnahme zugehen, wird der Landesbeauftragte durch das federführende Ressort beteiligt. Die Beteiligung soll möglichst frühzeitig erfolgen, spätestens dann, wenn Inhalt und Begründung des Vorhabens für das Abstimmungsverfahren zwischen den federführenden Stellen des Bundes und der Länder verbindlich sind."

Der Landesbeauftragte hält es für unerläßlich, auch in den vorgenannten Fällen rechtzeitig beteiligt zu werden. Er leitet dies aus § 18 Abs. 1 NDSG ab, der zwar seine Kontrollbefugnis auf den Bereich der niedersächsischen Verwaltung beschränkt, ihm aber generell den Auftrag erteilt, Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes zu geben und die Landesregierung in Fragen des Datenschutzes zu beraten. Die Landesregierung betont selbst immer wieder, daß Bundesgesetzen vielfach entweder unmittelbare Bindungswirkung für die Länder oder zumindest häufig Leitbildfunktion zukomme, wie etwa beim Bundesdatenschutzgesetz oder beim Verfassungsschutzgesetz des Bundes. Um so mehr scheint es geboten, durch rechtzeitige Einschaltung des Landesbeauftragten sicherzustellen, daß seine landesspezifische — keineswegs immer mit der Meinung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz übereinstimmende — datenschutzrechtliche Sicht in die Überlegungen der Landesressorts einfließt. Mit dieser Auffassung befindet er sich in völliger Übereinstimmung mit seinen Kollegen in sämtlichen anderen Bundesländern und mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz.

Der Landesbeauftragte würde es begrüßen, wenn der Landtag in geeigneter Weise zum Ausdruck brächte, daß auch aus seiner Sicht die Beteiligung des Landesbeauftragten an Stellungnahmen der Fachressorts zu bundesgesetzlichen Vorhaben der Fortentwicklung des Datenschutzes förderlich und daher notwendig ist.

3.4 Eingaben

„Es kommt nicht selten vor, daß sich Bürger im Umgang mit Behörden im Ton vergreifen und den Staat und seine Bediensteten zur Zielscheibe von Agressionen machen. Die Verwaltung tut gut daran, in solchen Fällen großzügig zu verfahren und auch strafrechtlich relevante Äußerungen hinzunehmen, eingedenk der Tatsache, daß die Abkehr vom Obrigkeitsstaat zu einer an sich erfreulichen Lockerung des Umgangs zwischen Bürgern und Behörden geführt hat." Diese, der Antwort auf eine Landtagsanfrage wörtlich entnommene Äußerung der Landesregierung (LT-Drs 11/1996) entspricht exakt der vom Landesbeauftragten im Einvernehmen mit der Verwaltung des Niedersächsischen Landtags vertretenen Auffassung (vgl. VIII 3.4). Der Landesbeauftragte ist davon ausgegangen, daß sich die staatlichen, kommunalen und sonstigen öffentlichen Stellen daran orientieren würden. Wie sich in einigen Fällen gezeigt hat, ist diese Erwartung wohl zu optimistisch gewesen. Überzogen erschien dem Landesbeauftragten auch die vom Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr gebilligte Reaktion einer Handwerkskammer, die Nachforschungen nach dem Urheber einer Datenübermittlung an einen Berufsverband zum Anlaß nahm, den ihr bis dahin noch nicht bekannten Petenten mit einem (letztlich ergebnislos gebliebenen) gewerberechtlichen Verfahren zu überziehen. Der Landesbeauftragte hält an seiner Ansicht fest, daß es dem besonderen Vertrauen der Bürger, auf das er bei seiner Arbeit angewiesen ist, und seiner Stellung als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung widersprechen würde, wenn er die Namen von Petenten gegen deren Willen den kritisierten Verwaltungsbehörden mitteilen würde, und daß die von der Landesregierung empfohlene Großzügigkeit auch dann geübt werden sollte, wenn eine Eingabe beim Landesbeauftragten zur Aufdeckung kleiner Unregelmäßigkeiten führt.

3.5 Akteneinsicht

Unter VIII 3.5 hatte der Landesbeauftragte geäußert, daß er Bürgern auch dann Einsicht in die sie betreffenden Akten seiner Geschäftsstelle geben werde, wenn ein formales Akteneinsichtsrecht nicht bestehe, wobei jedoch selbstverständlich personenbezogene Daten Dritter nicht offenbart, vertrauliche Stellungnahmen von Behörden dem Petenten nur mit deren Einverständnis vorgelegt werden dürften. Hierzu hat die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zum VIII. Tätigkeitsbericht, einem Beitrag des Ministers des Innern folgend, bemerkt, sie gehe davon aus, „daß der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte Akteneinsicht in die von ihm geführten Akten nicht in der Weise erteilt, daß der Betroffene Informationen erhält, die ihm Sicherheitsbehörden in Erfüllung ihrer Aufgaben verweigert haben oder die Sicherheitsbelange tangieren könnten." Dies ist selbstverständlich.

Mittlerweile hat sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 10. März 1988 (5 C 86.03492) mit der Einsicht in die Akten der Landesbeauftragten für den Datenschutz befaßt und festgestellt, daß ein solches Recht aus den Verwaltungsverfahrensgesetzen nicht abgeleitet werden kann, es vielmehr im Ermessen des Datenschutzbeauftragten steht, eine begehrte Akteneinsicht nicht zu gewähren, um die wechselseitige Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden im Interesse und zum Nutzen des Datenschutzes zu verbessern.

3.6 Geschäftsstelle

Die Arbeitsbelastung der Geschäftsstelle war im Berichtszeitraum höher denn je. Dies lag nicht nur an den mit der Vorbereitung und Durchführung der Volkszählung verbundenen Aufgaben (vgl. 7.1), sondern vor allem auch daran, daß die Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung und die aus dem Volkszählungsurteil zu ziehenden Konsequenzen in allen Sachgebieten ständig neue Aktivitäten erforderten. Der Landesbeauftragte dankt allen Mitarbeitern herzlich für ihren Einsatz.

Die Aufstockung des Personalbestandes der Geschäftsstelle um eine A 12-Stelle für einen weiteren Sachbearbeiter und eine Halbtagsstelle für eine weitere Schreibkraft hat Entlastung gebracht, obwohl die Personalausstattung damit noch nicht diejenige der Geschäftsstellen der Datenschutzbeauftragten in vergleichbaren anderen Bundesländern erreicht. Auch die vom Innenministerium angekündigte Zuweisung eines weiteren Sachbearbeiters (A 11), der sich, wie unter VIII 3.8 angekündigt, zunächst der automatisierten Führung des Dateienregisters mit Hilfe des beschafften Kleinrechners annehmen soll, wird hilfreich sein. Die Geschäftsstelle verfügt inzwischen über eine ausbaufähige Schreib- und Textverarbeitungsanlage.

3.7 Außenprüfungen und Beratung

Der Schwerpunkt der Außenprüfungen in den Berichtsjahren wurde durch die Volkszählung bestimmt. Daneben wurden jedoch die gewohnten Prüfungen bei Dienststellen der Landes- und Kommunalverwaltung unvermindert fortgesetzt. Kontrolliert wurden die Datenverarbeitung bei Städten und Gemeinden, die benutzerorientierte Datenverarbeitung an Universitäten und Fachhochschulen, die automationsgestützte Verarbeitung personenbezogener Daten bei zwei Amtsgerichten und einer Staatsanwaltschaft, ein Landeskrankenhaus und das Landessozialamt, die automatisierte Vorgangsverarbeitung eines Kriminalkommissariats, die Datenverarbeitung der Polizeidirektion Hannover in neuen Räumen, im Landeskriminalamt und bei mehreren Meldeämtern sowie die

„Verteilte Datenverarbeitung" der Katasterverwaltung und der Agrarstrukturverwaltung. Daneben wurden zahlreiche Beratungen durchgeführt.

3.8 Dateienregister

Das Recht auf Einsicht in das Dateienregister ist auch in den Berichtsjahren von Bürgern kaum wahrgenommen worden. Meldungen von Notaren zum Dateienregister gehen laufend ein (vgl. jedoch 31.8). Eine Resonanz auf den Hinweis des Ministers für Wissenschaft und Kunst an die Hochschulen, Forschungsdateien mit personenbezogenen Daten zum Dateienregister zu melden (vgl. VIII 3.8), blieb bisher aus. Bei seinen künftigen Beratungen und Kontrollen wird der Landesbeauftragte hierauf besonders achten, zumal im Hochschulbereich der Einsatz von Personal Computern mit den unter 4.5 beschriebenen Mißbrauchsmöglichkeiten voranschreitet. Die vorgesehene Weiterentwicklung der Programme für das Dateienregister mußte aus Zeit- und Personalgründen (vgl. 3.6 und 7.1) noch zurückgestellt werden.

3.9 Öffentlichkeitsarbeit

Der Strom der Wünsche nach Teilnahme und Mitwirkung des Landesbeauftragten und seiner Mitarbeiter an Fortbildungsveranstaltungen, Seminaren und Diskussionsveranstaltungen über Fragen des Datenschutzes reißt nicht ab. Wegen der erwähnten starken Arbeitsbelastung konnte in den Berichtsjahren nur noch den Wünschen solcher Veranstalter entsprochen werden, die durch die Art der Veranstaltung und die Teilnehmerauswahl Breitenwirkung versprachen. Hierzu gehörten staatliche und kommunale Fortbildungseinrichtungen, Landes- und regionale Arbeitsgemeinschaften und Fachkonferenzen von Kammergeschäftsführern, Gewerkschaften, Rechtspflegern und leitenden Kommunalbeamten, die Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der Städte in Niedersachsen, das Landeskriminalamt und die Stadt Osnabrück. Zwei Ausnahmen von den strengen Auswahlkriterien wurden bei einer Veranstaltung der Bildungsvereinigung Arbeit und Leben für alte Menschen und einer Veranstaltung des Arbeitslosentreffs in Hannover gemacht. Die Referate des Ständigen Vertreters des Landesbeauftragten wurden mit großer Aufmerksamkeit entgegengenommen und lösten Diskussionen aus, deren Intensität und Sachbezogenheit die mancher anderen Veranstaltung in den Schatten stellte.

Die Nachfrage nach den „Handausgaben" der Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten hält unvermindert an. Zunehmend werden auch ältere Berichte gewünscht, vor allem von Gerichten, für die die Tätigkeitsberichte wachsende rechtswissenschaftliche Bedeutung erlangen. Da außer den Berichten I bis VI (vgl. VIII 3.9) jetzt auch der VII. Tätigkeitsbericht fast vergriffen und selbst von dem in einer Auflage von 10 000 Exemplaren gedruckten VIII. Tätigkeitsbericht nur noch ein Restbestand vorhanden ist, wird geprüft werden müssen, auf welche Weise dem vorgenannten Informationsbedürfnis Rechnung getragen werden kann. Eine Neuauflage älterer Berichte kommt, von den Kosten abgesehen, schon deshalb nicht in Betracht, weil zahlreiche Details und zeitgebundene Darstellungen unerheblich geworden, andere durch die breite Entwicklung des informationellen Selbstbestimmungsrechts auf allen Ebenen überholt sind. Sollte es bei der (von Bürgern und Behörden freilich heftig kritisierten, vgl. 1) Absicht bleiben, die Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten auf einen 2-Jahres-Turnus zu beschränken, so könnte die Zwischenzeit genutzt werden, um aus den älteren Tätigkeitsberichten, vor allem solchen, die seinerzeit nur in geringer Stückzahl aufgelegt worden sind, die heute noch maßgeblichen Informationen herauszuziehen und zusammengefaßt neu verfügbar zu machen.

Der Kreis der Interessenten für die Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten und die vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz in Abstimmung mit den Landesbeauftragten herausgegebenen Broschüren „Der Bürger und seine Daten" und „Der Bürger und seine Daten im Netz der sozialen Sicherung" ist im wesentlichen unverändert geblieben (vgl. VIII 3.9). Über die vorgenannten Publikationen hinaus stellt der Landesbeauftragte jetzt auf begründete Anforderung auch die „Bürgerfibel Datenschutz" zur Verfügung, daneben weiter Materialien wie den Wortlaut der Entschließungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Handreichungen für den Datenschutz beim Einsatz von Personal Computern oder Texte zum Einsatz der Neuen Technologien in den Schulen.

3.10 Zusammenarbeit mit anderen Kontrollorganen

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ist in den Berichtsjahren, teilweise noch unter Vorsitz des Landesbeauftragten, zu insgesamt 6 Sitzungen zusammengetreten. Die wesentlichsten Entschließungen sind als Anlagen zu diesem Bericht abgedruckt. Ungeachtet gewisser, in den Medien häufig allzustark betonter Meinungsverschiedenheiten in bestimmten Einzelfragen ist die Zusammenarbeit zwischen den Kollegen insgesamt als ebenso erfreulich und erfolgreich zu bezeichnen, wie in den vorausgegangenen Jahren. Die Sitzungen der Konferenz wurden in fachbezogenen Arbeitskreisen intensiv vorbereitet. Ein neuer Arbeitskreis Personalwesen wird auf Vorschlag und unter Vorsitz des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten bundeseinheitliche Stellungnahmen zu der Fülle datenschutzrechtlicher Fragen erarbeiten, die in den letzten Jahren zunehmend im Personalwesen aufgetreten sind.

4. Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in Niedersachsen

4.1 Stand der Datenverarbeitung

Die Automation des Aufgabenvollzugs der öffentlichen Verwaltung befindet sich im Umbruch. Immer deutlicher wird der Trend zur Dezentralisierung, zum Computer am Arbeitsplatz, zum Schreibsystem und zur Datenstation. Auslöser ist einerseits die Entwicklung dezentraler Datenverarbeitungsverfahren (z.B. die verteilte Datenverarbeitung in den Finanzämtern), die entweder neben die bisherigen Verfahren oder an deren Stelle treten, andererseits die Erkenntnis, daß schnelle Lösungen ohne aufwendige Programmierung nötig sind, sowie der Wunsch, bisher vernachlässigte Verwaltungsnischen durch Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) zu erschließen. Längst nicht mehr geht es um die isolierte Verarbeitung von Daten und Texten, sondern um den Daten- und Textaustausch zwischen verschiedenen Stellen. Die technikunterstützte Kommunikation findet über unterschiedlichste Netzverbindungen statt. Das klassische DV-Netz wird von einem zentralen Rechner gesteuert und von mehreren Anwendern gleichzeitig in einem geschlossenen Netz benutzt. Dabei geht es um die Kommunikation mit einer Anwendung, d.h. eine Mensch-Maschine-Kommunikation. Neu sind Verbindungen über Telefon-Nebenstellenanlagen, in lokalen Netzen und in offenen Netzen. Hier werden Arbeitsplätze und damit Menschen miteinander verbunden. Es ist inzwischen auch möglich, unterschiedliche Netze und Geräte miteinander kommunizieren zu lassen, wenn am Übergang zwischen den Netzen und Geräten definierte Schnittstellen oder, anders ausgedrückt, Normen und Standards eingehalten werden. Während für den schlichten Transport von

Nachrichten die notwendige Normung vorliegt und von der verfügbaren Netzsoftware weitgehend eingehalten wird, fehlt es für den Verständigungsbereich der Kommunikation (dieser entspricht den oberen Schichten des OSI-Referenzmodells) noch weitgehend an vereinbarten Standards. Mit der Dezentralisierung der Datenverarbeitung und der Eröffnung des Datenzugangs vom Arbeitsplatz aus wird die bisherige strenge Kanalisierung von Informationsflüssen aufgehoben. Gleichzeitig nimmt die Kontrollierbarkeit der Verarbeitungsvorgänge ab.

Vor diesem Hintergrund muß die Entscheidung der Landesregierung für eine sofortige 15 Millionen-DM-Investition zur Erprobung und zum Einsatz der IuK-Technik in der Landesverwaltung gesehen werden. Dem Vernehmen nach soll ein IuK-Rahmenkonzept als Entwurf eines Kabinettsbeschlusses seit Mai 1988 vorliegen. Der Landesbeauftragte hat hiervon bisher keine offizielle Kenntnis erhalten. Er hat den Innenminister unter Hinweis auf die vom Bundesverfassungsgericht geforderte frühzeitige Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter an seine Unterrichtungspflicht erinnert. Wohl deshalb ist er an der Vorbereitung des jüngsten Projekts der Landesregierung „Bürokommunikation in den Ministerien — BÜROMIN" beteiligt worden (vgl. 4.6 d). Es steht zu erwarten, daß man bei der Realisierung dieses Vorhabens auf die gleichen Schwierigkeiten stoßen wird, wie sie beim Landessystemkonzept in Baden-Württemberg aufgetreten sind:

— Die heute verfügbare Technik kann die Erwartungen an Funktionalität, Sicherheit, Zuverlässigkeit, Austauschbarkeit und Standardisierung noch immer nicht erfüllen.

— Datennetze können zwar heute zu einem Universalnetz zusammengeschlossen werden, Zugriffs-, Benutzungs- und Übermittlungskontrollen sind jedoch weiterhin nicht gewährleistet.

— Kein zur Zeit erhältliches Bürokommunikationssystem ist in der Lage, hinreichend zu registrieren, wer wann welches Dokument verfaßt, korrigiert, mitgezeichnet und unterschrieben hat, so daß nachträgliche Fälschungen nicht ausgeschlossen werden können.

— Ein Netzkonzept für die niedersächsischen Ministerien fehlt.

— Ein Datenschutz- und Datensicherungskonzept ist gleichfalls nicht erarbeitet, die Entwicklung eines solchen Konzepts vor Versuchsbeginn auch nicht vorgesehen.

Der Landesbeauftragte hatte bereits in seinem VII. Tätigkeitsbericht Skepsis gegenüber System-, Betriebs- und Pilotprojekten geäußert, die ohne ausreichende Rechtsgrundlagen und ohne Festlegung rechtlicher und organisatorischer Rahmenbedingungen personenbezogene Anwendungen von einem Probebetrieb nahtlos in einen Echt-Einsatz überführen. Diese Sorge scheint sich nun auch für die drei Pilotprojekte ELBÜ, MERVE und DINAN (vgl. 4.4, 4.6 und VIII 4.1) zu bestätigen, da nach Aussage der projektausführenden Stellen die Pilotversuche ohne die konzipierten und notwendigen Datenschutzerkenntnisse abgeschlossen werden sollen. Der Landesbeauftragte fordert daher, daß vor Projektbeginn von BÜROMIN ein Netzkonzept sowie ein Datenschutz- und Datensicherungskriterien-Katalog erstellt werden.

4.2 Normen, Standards und Empfehlungen

Der Minister des Innern und das Landesverwaltungsamt haben eine Handreichung „Normen, Standards und Empfehlungen für den Einsatz der IuK-

Technik in der Landesverwaltung" entworfen, in der die wichtigsten nationalen und internationalen Normen, gemeinsam vereinbarte Standards und Schnittstellen, Empfehlungen von Hard- und Softwareprodukten sowie Hinweise zum organisatorischen Vorgehen für den IuK-Technik-Einsatz in der Landesverwaltung zusammengetragen sind. Hervorzuheben sind die Empfehlungen,

— für Einplatzsysteme
MS-DOS ab Version 3.1 sowie zusätzliche Hard- und Software als technische Datensicherungsmaßnahmen,

— für Mehrplatzsysteme
UNIX in der XPG-Fassung der X/OPEN Group und

— für Netze
ISO/OSI-konforme Produkte

einzusetzen.

Der Interministerielle Arbeitskreis IuK hat den Entwurf der Handreichung mit einigen Änderungen gebilligt und den Minister des Innern gebeten, das Papier im Jahresrhythmus an die technologische Entwicklung anzupassen. Der Landesbeauftragte konnte sich bislang nicht mit seinem Vorschlag durchsetzen, auch Darstellungen der besonderen Datenschutz- und Datensicherungsrisiken aufzunehmen. Immerhin wurde ihm zugesagt, die Datenschutz- und Datensicherungsbeschreibungen zu ergänzen.

4.3 Informations- und Kommunikations-Grundsätze

Unter VIII 4.2 ist über den Entwurf der „Grundsätze zur Koordinierung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung (IuK-Technik-Grundsätze)" berichtet worden. Der Empfehlung des Landesbeauftragten, seine frühzeitige Unterrichtung festzulegen, die Dokumentation aller datenschutzrelevanten Fakten in einer Datei-Errichtungsanordnung vorzuschreiben und den Einsatz von Personal Computern aufzunehmen, wurde gefolgt. Allerdings sind die Grundsätze noch immer nicht verbindlich eingeführt worden.

4.4 Das elektronische Büro (ELBÜ)

Unter VII 4.4 und VIII 4.4 hatte der Landesbeauftragte das „Büro der Zukunft" beschrieben und das Pilotprojekt „ELBÜ" vorgestellt. Das Projekt ist erst bis zur vierten von insgesamt neun Phasen dokumentiert. Die datenschutzrelevanten Teile „Rechtliche Aspekte der elektronischen Speicherung von Dokumenten", „Datenschutz", „Auswirkungen auf die Mitarbeiter, Arbeitsplätze, Beteiligungsrechte" und „Empfehlungen" fehlen. Inzwischen wurde die gesamte Versuchstechnik gegen Personal Computer ausgetauscht und damit eine neue Versuchsumgebung geschaffen. Zu den vom Landesbeauftragten vorgeschlagenen Untersuchungsfeldern technischer Manipulationsmöglichkeiten sowie zu Tests von Einrichtungen zur Verhinderung von Manipulationen ist es bisher nicht gekommen. Der Projektbericht zur Phase 4 bestätigt die vom Landesbeauftragten geäußerte Befürchtung, daß bei Einsatz von Bürosystemen neben den eigentlichen Verfahrensdaten eine Vielzahl weiterer Kontrolldaten (Bearbeitungshinweise, Sachbearbeiterkennungen, Prüfvermerke der Vorgesetzten und Protokolldaten) entstehen, für die es bisher keine Nutzungsregelungen, aber auch keine technischen Nutzungsbeschränkungen gibt. Die zusätzliche Protokollierung läßt für Zwecke der Dokumentensicherheit und Nachvollziehbarkeit erkennen, wer zu welchem Zeitpunkt ein Dokument gelesen,

vervielfältigt oder verändert, ergänzt bzw. gelöscht hat. Gleichzeitig läßt sich mit ihr aber auch die individuelle Arbeitsleistung kontrollieren und das individuelle Verhalten von Mitarbeitern überwachen. Hier muß mit flankierenden Schutzvorkehrungen im Interesse eines wirksamen Arbeitnehmerdatenschutzes gegengesteuert werden (vgl. 15).

4.5 Personal Computer

Angesichts der sprunghaften Vermehrung der Personal Computer in der Landes- und Kommunalverwaltung fällt es schwer, den Überblick zu behalten. So mußte sich der Minister des Innern unlängst im eigenen Hause durch eine Umfrage vergewissern, wer welche Arbeitsplatzcomputer beschafft hatte. Der Landesbeauftragte findet bei seinen Kontrollen immer häufiger PC mit personenbezogenen Anwendungen, die ihm weder über das landesweite „Anzeigeverfahren für die Beschaffung von Datenverarbeitungsgeräten und -programmen" noch über Meldungen zum Dateienregister bekannt geworden sind. Dies gilt allerdings nicht für den Justizbereich. Hier wird der Trend zum Einsatz von Personal Computern oder kleineren Datenverarbeitungsanlagen in besonderer Weise deutlich, wie die folgenden Anwendungsbeispiele zeigen:

- Automatisierte Führung von Schuldnerverzeichnis und Vollstreckungsregister,
- Unterstützung der Führung des Grundbuchs,
- Büroautomation für die Geschäftsstellen in Zivilsachen,
- Unterstützung der Aufgaben des Justizprüfungsamts,
- Personaldateien der Beschäftigten,
- Datei der Rechtsanwälte und Notare,
- Computerunterstützung in Wirtschaftsstrafsachen bei den Staatsanwaltschaften,
- Bearbeitung von Beschwerdesachen bei den Staatsanwaltschaften,
- Datei der ehrenamtlichen Richter in der Sozialgerichtsbarkeit,
- Verzeichnis von Sachverständigen und
- Kontenverwaltung von Strafgefangenen.

Alle aufgezählten Anwendungen werden auf autonomen Arbeits- oder Mehrplatzsystemen ohne Benutzungs- und Kommunikationsanschluß nach außen betrieben. Die Verfahren sind mustergültig dokumentiert. Jede Installation wird gut vorbereitet und durchgeplant. Der Landesbeauftragte wird frühzeitig über Planung und Durchführung informiert und — soweit notwendig — vor Einführung eines Verfahrens beteiligt. Dies alles sollte Schule in der gesamten Landesverwaltung machen!

Bereits seit Jahren weist der Landesbeauftragte auf die besonderen Gefahren beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen und insbesondere auf die Problematik der Personal Computer hin (vgl. VII 4.3). Seine Vorschläge haben inzwischen Eingang in die vom Niedersächsischen Minister des Innern im April 1988 herausgegebene „Handreichung für den Einsatz von Arbeitsplatzrechnern (PC) in der Landesverwaltung" gefunden. Von einer Lösung der spezifischen technisch-organisatorischen Probleme sind allerdings sowohl die Hersteller von Hard- und Software als auch die vielen Benutzer in der öffentlichen Verwaltung noch weit entfernt.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat mit einer Entschließung vom 10. Oktober 1988 zur „Datensicherheit beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen" den Versuch unternommen, ihren Sorgen mehr Gehör und ihren Forderungen mehr Nachdruck zu ver-

leihen (vgl. Anlage 9 zu diesem Bericht). Die Entschließung enthält Empfehlungen und Forderungen gegenüber den Benutzern und den Herstellern von Hard- und Software. Sie gipfelt in der Kernaussage, daß auf den Einsatz von PC und kleineren Datenverarbeitungsanlagen verzichtet werden muß, sofern die Datensicherheit mit den verfügbaren Maßnahmen nicht im erforderlichen Umfang gewährleistet werden kann. Diese Forderung ist in den Entwurf der Handreichung „Normen, Standards und Empfehlungen für den Einsatz der IuK-Technik der Landesverwaltung" (vgl. 4.2) aufgenommen worden.

Wachsende Probleme wirft der Einsatz privateigener automatisierter Einrichtungen (z.B. Datenbankrechner im Westentaschenformat, portable PC, PC in der Wohnung) zur Erledigung dienstlicher Aufgaben auf. Der Landesbeauftragte befaßt sich zur Zeit mit Wünschen von Finanz-Bediensteten, Lehrern und Richtern, ihre eigenen PC für dienstliche Zwecke auch zuhaus benutzen zu dürfen. In der „Handreichung für den Einsatz von Arbeitsplatzrechnern (PC) in der Landesverwaltung" werden die Risiken dargestellt, die bereits beim Einsatz privateigener PC in der Dienststelle entstehen, und die Folgerung gezogen, daß „aus diesen Gründen der Einsatz privateigener PC zur persönlichen Unterstützung am Arbeitsplatz in der Dienststelle grundsätzlich nicht zuzulassen ist". Dies muß um so mehr für die häusliche Verarbeitung dienstlicher personenbezogener Daten auf eigenen PC gelten (vgl. 27.5). Während im Kultus- und Justizbereich Regelungen noch ausstehen, hat die Finanzverwaltung das ursprüngliche Verbot der Speicherung von dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten unter Einsatz privateigener automatischer Einrichtungen unlängst jedoch wieder aufgehoben und die Speicherung solcher Daten solange erlaubt, wie es die Durchführung der anstehenden einzelnen Aufgaben (z.B. Durchführung einer Betriebsprüfung und Erstellung des Berichts) fordert. Offen bleibt dabei, ob eine Verarbeitung in den Finanzämtern, in den Betrieben anläßlich der Prüfungen oder auch zuhaus erfolgen darf. Der Finanzminister hat im übrigen eine Registermeldung dieser Anwendungen verweigert, da keine Dateien im Sinne der Datenschutzregisterordnung errichtet würden.

4.6 Automation in der Landesverwaltung

a) Automatisierte Stellenbewirtschaftung (ASTEB)

Entgegen der unter VIII 4.4 geäußerten Einschätzung ist das Verfahren „Automatisierte Stellenbewirtschaftung (ASTEB)" noch nicht in den Echtbetrieb überführt worden, da die Personalvertretung noch nicht zugestimmt hat. Der Lehrerhauptpersonalrat sieht sich nicht in der Lage, mit der Zustimmung zu einzelnen Regelungen der Datei-Errichtungsanordnung ASTEB — so dem Datenumfang und der Datennutzung —, für „alle damit zusammenhängenden Konsequenzen und möglichen Fortentwicklungen Mitverantwortung zu übernehmen". Er sieht den Umfang der Mitbestimmung nach § 80a des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes in diesem Verfahren „in unzulässiger Weise auf ein Minimum begrenzt". Er ist weiter der Auffassung, daß auch das Schlüsselverzeichnis als Konkretisierung der personenbezogenen Daten und ihrer Nutzungen der Mitbestimmung unterliege. Außerdem lehnt er die Empfängernummer in der gewählten Form ab, da sie das im Klartext lesbare Geburtsdatum enthält (vgl. 15.5 und IV 4.2.1, VIII 15.5). Die streitigen Punkte werden in einem anhängigen Verwaltungsgerichtsverfahren zu klären sein.

Der Kultusminister, der die Einführung von ASTEB ungeachtet des Rechtsstreits organisatorisch und technisch vorbereitet, hat notwendige Änderungen der zu speichernden Daten und der geplanten Nutzungen untersuchen lassen. Die Personalvertretungen und der Landesbeauftragte wurden unterrichtet.

b) Digitale Nebenstellenanlage — DINAN

Für DINAN (vgl. VIII 4.4) ist, anders als geplant, als Untersuchungsfeld das Umweltministerium ausgewählt worden. Die digitale Telefon-Nebenstellenanlage ist installiert und wird, von Schwierigkeiten beim TELEFAX-Dienst abgesehen, mit Erfolg eingesetzt. Mit der Personalvertretung ist eine Vereinbarung getroffen worden, wonach keine individuellen oder individualisierbaren Auswertungen im Rahmen der Telefonleistungsmerkmale erfolgen, Telefongewohnheiten nicht überwacht werden und an Datensichtgeräten und datenverarbeitenden Geräten keine Leistungskontrollen durchgeführt werden. Die im Projektauftrag genannten Ziele, Aufschluß über rechtliche und organisatorische Randbedingungen zu erhalten und Anforderungen an den technischen Datenschutz zu formulieren, konnten jedoch bisher nicht erreicht werden. Der koordinierende und steuernde Lenkungsausschuß, dem auch der Landesbeauftragte angehört, ist seit 1986 nicht mehr beteiligt worden. Dies ist um so unverständlicher, als das ursprüngliche Versuchsfeld einer digitalen Telefonanlage längst verlassen und um ein Bürokommunikationssystem mit 9 Terminals und 4 Laserdruckern erweitert worden ist. Der Anschluß zahlreicher Personal Computer ist in Vorbereitung. Nach eigener Darstellung verfügt selbst der Staatssekretär bereits über einen „elektronischen Schreibtisch", mit dem er sich über den jeweiligen Stand der Aktenbearbeitung informieren und gezielt den einzelnen Abteilungen Weisungen erteilen kann.

Der Landesbeauftragte beabsichtigt, im kommenden Jahr DINAN einer Datenschutzkontrolle zu unterziehen.

c) Einsatz mehrplatzfähiger Kleinrechner und vernetzter PC als Informations- und Kommunikationssystem in der Verwaltung — MERVE

Ziel des Projekts MERVE, das beim Sozialministerium betrieben wird (vgl. VIII 4.1), ist es u.a.:

- Überblick über die auf dem Markt angebotene Hardware für Mehrplatzsysteme zu erhalten,
- Erkenntnisse über Software für lokale Netze zu gewinnen,
- das Betriebssystem UNIX auf seine Einsatzfähigkeit in der Verwaltung zu untersuchen,
- die Integration mit vorhandenen Systemen in der Informations- und Kommunikationstechnik (Großrechner, Textverarbeitung, PC usw.) zu untersuchen,
- Bedingungen des technischen Datenschutzes und der Datensicherung herauszuarbeiten,
- rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen zu formulieren,
- Empfehlungen für den Einsatz der Systeme zu geben.

Projektergebnisse sind bisher nicht veröffentlicht worden. Nach Auskunft der projektausführenden Stelle konnten die letztgenannten drei Projektziele entgegen der Zeitplanung bisher nicht bearbeitet werden. Die folgenden drei MERVE-Anwendungen mit personenbezogenen Daten wurden in den Echtbetrieb überführt und dem Landesbeauftragten angezeigt: Bearbeitung von Landtagseingaben; Verarbeitung von Daten für die Ausstattung von Sonderausweisen zum Betreten militärischer Anlagen für TÜV-Überprüfungen; Verzeichnis der ehrenamtlichen Richter der Arbeitsgerichte (ERIAG).

Verfahrensbeschreibungen, Errichtungsanordnungen und Programmfreigaben wurden nicht vorgelegt.

d) Bürokommunikation in den Ministerien — BÜROMIN

Das jüngste Pilotprojekt der Landesregierung „Bürokommunikation in den Ministerien — BÜROMIN" will ein Referenzmodell für die öffentliche Verwaltung entwerfen, Ausstattungsstandards festlegen und den Einsatz der IuK-Technik in den Ministerien zeitlich synchronisieren. Zielvorstellung des Projekts ist es, für jeden Arbeitsplatz — auch den des Ministers — einen „elektronischen Schreibtisch" aufzubauen und diesen mit einem einheitlich gestalteten „Werkzeugkasten" für die Funktionen Textverarbeitung, Grafik, Dateiverarbeitung, Datenbanken, Tabellenkalkulation, Dokumentenverwaltung, Archiv, Nutzung von Hintergrundsystemen und elektronische Post auszustatten. Daneben soll für Fach- und Querschnittsaufgaben — wie Mittelbewirtschaftung, Personal- und Stellenverwaltung, Registratur — Standardsoftware und, in Ausnahmefällen, gemeinsam entwickelte Anwendungssoftware eingesetzt werden. Das Referenzmodell soll alle Rechnersysteme — Personal-Computer, Mehrplatzsysteme sowie Großrechner der Landesverwaltung — miteinander vernetzen und damit eine verteilte Informationsverarbeitung ermöglichen. Im Mittelpunkt des Projektauftrags steht die Erarbeitung eines Kommunikationsmodells, das alle Ministerien, nachgeordnete und sonstige Behörden sowie private Dritte umfassen soll.

BÜROMIN ist der schwierigste und komplexeste Projektauftrag zur Einführung der IuK-Technik, den die Landesregierung bisher vergeben hat. Auch nach Meinung von Experten sind die hohen Erwartungen an die Technik, die Standardisierungsrealität sowie die Kompatibilität gegenwärtig nicht erfüllbar, die Datenschutz- und Datensicherungsproblematik ungelöst. Der Landesbeauftragte hat bereits zum Entwurf der Handreichung „Normen, Standards und Empfehlungen für den Einsatz der IuK-Technik der Landesverwaltung" darauf hingewiesen, daß die heute verfügbaren Arbeitsplatzcomputer, Bürokommunikationssysteme und Netzkonzepte noch eine Reihe gravierender Risiken aufweisen, die jeder Benutzer kennen muß und die möglicherweise eine personenbezogene Anwendung ausschließen. Er hat gefordert, daß vor Inbetriebnahme eines Netzes ein Systemkonzept zu erstellen ist, das die Informationsströme klar und begründet definiert, das Netz detailliert beschreibt, ein hierauf abgestimmtes Datenschutz- und Datensicherungskonzept festlegt und die jeweiligen Verantwortlichkeiten und Kontrollen festschreibt. Ein IuK-System miteinander verbundener Rechner und Netze muß folgende Mindestanforderungen erfüllen:

1. Der Zugang zu allen Systemkomponenten ist durchgreifend abzusichern (Data Dictionaries). Dazu sind die Datensicherungsstandards aller beteiligten Rechnersysteme des Netzes anzupassen.

2. Der Zugang zum Netz ist ausdrücklich zu autorisieren, zu kontrollieren (Identifizierung und Authentifizierung) und zu protokollieren. An die Fälschungs- und Mißbrauchssicherheit von Authentifikationsverfahren sind besondere Anforderungen zu stellen.

3. Bei einem Rechnerverbund muß jedes Rechenzentrum die Datenströme in seinem Teilnetz vollständig kontrollieren können. Hierzu gehört die Kontrolle aller Benutzeraktivitäten durch eigene Protokollaufzeichnungen. Es muß nach dem Prinzip „Verboten ist, was nicht ausdrücklich erlaubt ist" vorgegangen werden.

4. Es muß gewährleistet sein, daß kein Benutzer unberechtigt Anwendungen in den „Transitnetzen" nutzen kann.

5. Bei PC-Anschlüssen ist der FILE-Transfer streng zu kontrollieren. Der Netzanschluß von PC mit Disketten-Laufwerken ist zu verbieten, da der Diskettenschacht anderenfalls zu einer unkontrollierbaren und unbeherrschbaren Computer-Viren-Gefahr für das gesamte Netz werden kann.

6. In der Systemsoftware müssen folgende Standardfunktionen unterstützt werden:

   — Einrichtungs- und Änderungszwang für Kennwörter auf Benutzer- und Dateiebene,

   — Protokollierung von Zugangsversuchen und autorisierter Systemzugang,

   — Verschlüsselung von Kennwörtern, Informationen und Software durch kryptographische programmierbare Verfahren,

   — mehrstufige hierarchische Zugangssysteme,

   — Zugriffssicherung der Systemsoftware gegen Anwendungssoftware.

   Mit dieser sicher unvollständigen Aufzählung sind nur die technischen Datenschutzaspekte vom BÜROMIN angesprochen. Datenschutz meint natürlich auch die rechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen, die zum Schutz der Betroffenen notwendig sind. Konkrete Aussagen hierzu fehlen in der Projektstudie. Die pauschale Erklärung, daß die Bestimmungen des Datenschutzes einzuhalten sind und den erforderlichen Datensicherungsmaßnahmen besondere Bedeutung zukommt, gibt lediglich die Rechtslage wieder, und dies nicht einmal korrekt (vgl. § 6 und Anhang zu § 6 NDSG).

e) Technikunterstützte Bearbeitung der Personaldaten in der Justiz — TRISTAN

In der Abteilung für Personal-, Haushalts- und Justizverwaltungsangelegenheiten des Ministers der Justiz soll eine Datei unter der Bezeichnung „Technikunterstützte Bearbeitung der Personaldaten der Richter und Staatsanwälte in Niedersachsen — TRISTAN" eingerichtet und auf autonomen, nicht an Postdienste angeschlossenen Arbeitsplatzcomputern, die mit einem lokalen Netzwerk verbunden sind, betrieben werden. Die Datei soll die Personal- und Stellenverwaltung unterstützen und bisher manuell geführte Karteien und Listen ablösen. Der Landesbeauftragte hat auf die fehlende normenklare Rechtsgrundlage und darauf hingewiesen, daß für die Errichtung einer neuen Datenbank und die vorgesehene Ausschöpfung neuer technischer Möglichkeiten ein „Übergangsbonus" nicht zugebilligt werden kann. Darüber hinaus hat er den zunächst vorgesehenen Datenumfang, der u.a. auch dienst-, straf- und arbeitsrechtliche Beurteilungen umfassen sollte, als bedenklich angesehen.

Der Minister der Justiz hat diesen Bedenken teilweise Rechnung getragen. Aus dem Datenkatalog wurden die Erfassung von Disziplinarverfahren und andere der Tilgung unterliegenden Vorgänge herausgenommen und die personenbestimmbare Speicherung der Beurteilungsdaten an die Einwilligung der Bediensteten geknüpft. Wird sie versagt, so werden lediglich anonyme Daten für statistische Auswertungen gespeichert.

f) Technikunterstützte Bearbeitung der Personaldaten der ehrenamtlichen Richter in der Sozialgerichtsbarkeit — ERIS

Der Minister der Justiz hat für die Sozialgerichte mehr als 500 ehrenamtliche Richter für jeweils vier Jahre auszuwählen und zu berufen. Er bedient sich hierzu eines autonomen Personal Computers und speichert die Personaldaten der ehrenamtlichen Richter (Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift, Beruf) und die Anschriften der Gerichte und der vorschlagsberechtigten Verbände. Zweck der Datei ist es, die Daten zuverlässig auf dem laufenden zu halten und den Schriftverkehr zu beschleunigen. Das Verfahren ermöglicht Auswertungen nach Familiennamen, auslaufender Amtszeit, Namen der Gerichte und Namen der vorschlagsberechtigten Verbände. Es wurde dem Landesbeauftragten mit einer mustergültigen Datei-Errichtungsanordnung angezeigt.

g) Computerunterstützung in Wirtschaftsstrafsachen — COWISTRA

Mit COWISTRA werden arbeitsintensive Wirtschaftsstrafsachen bei den Staatsanwaltschaften nach vordefinierten „Anwendungsvorschlägen" Gläubigersachen, Berechnung der Zahlungsunfähigkeit, Bearbeitung von Warenterminsachen, Bearbeitung von Betrugssachen und Aktenauswertungen) computerunterstützt bearbeitet. Die für die Verfahren erforderlichen Informationen werden in drei unterschiedlich gegliederten Registern (Verfahren, Firmen, Bankleitzahlen) gespeichert und können nach verschiedenen Kriterien ausgewertet werden.

Das COWISTRA-Programmsystem umfaßt Verwaltungs-, Dienst- und Datensicherungsprogramme für Speicher- und Zugriffskontrollen sowie Datensicherungsfunktionen. Das Verfahren setzen neben den Staatsanwaltschaften auch Gerichte und Polizeidienststellen ein. Die Dienststellen der Kriminalpolizei am Sitz der Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften sind mit entsprechenden Geräten ausgestattet worden. Beim Landgericht Hildesheim wird in der Wirtschaftsstrafkammer versuchsweise ein systemkompatibles Einplatzsystem eingesetzt. Der Einsatz bei den Finanzämtern für Fahndung und Strafsachen ist für das kommende Jahr geplant. Den am Verfahren beteiligten, mit kompatiblen Systemen ausgestatteten Stellen werden die gespeicherten Verfahrensdaten sowohl als Papierausdruck als auch auf Disketten zur sofortigen Weiterverarbeitung übermittelt. Die maschinenlesbaren Datenträger werden somit zum Aktenbestandteil.

Der Landesbeauftragte hat den COWISTRA-Einsatz in einer Staatsanwaltschaft überprüft und keinen Grund zur Beanstandung gefunden. Die Datenverarbeitung erfolgt auf einem in einem besonderen Raum installierten Personal Computer, der über keinen Kommunikationsanschluß nach außen verfügt. Speicher- und Zugriffskontrolle sind gewährleistet.

h) Computerunterstützte Bearbeitung von Beschwerdesachen bei den Staatsanwaltschaften

Einige Staatsanwaltschaften benutzen die in den Geschäftsstellen vorhandenen Textverarbeitungssysteme inzwischen auch zur computerunterstützten Bearbeitung von Beschwerdesachen. Hierzu werden die Daten der Antragsteller (Beschwerdeführer), der Rechtsanwälte sowie der Beschuldigten des Strafverfahrens gespeichert. Die gespeicherten Daten werden automatisch in Verfügungen, Schreiben und Bescheide übernommen. Sie werden anderen Stellen nicht zugänglich gemacht und spätestens nach fünf Jahren gelöscht.

i) Staatsanwaltschaftliches Informationssystem — SISY

Die Justizminister und -senatoren haben beschlossen, ein bundesweites staatsanwaltschaftliches Informationssystem in Form eines zentralen Aktennachweises einzuführen. Dabei sollen von allen strafrechtlichen Ermittlungsverfahren bestimmte Daten zentral gespeichert werden, damit die Staatsanwaltschaften schnell entscheiden können, ob für das Verfahren bedeutsame Vorgänge anderer Staatsanwaltschaften gezielt beigezogen werden sollen. Der Bundesminister der Justiz beabsichtigt, baldmöglichst den Entwurf einer bundesgesetzlichen Regelung vorzulegen, durch die eine präzise Rechtsgrundlage hierfür geschaffen werden soll. Geprüft wird aber auch, ob ein bundesweites staatsanwaltschaftliches Informationssystem über das Bundeszentralregister realisiert werden kann.

Der Landesbeauftragte hat dem Minister der Justiz die im zuständigen Arbeitskreis der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder erarbeiteten „Überlegungen zum Aufbau eines länderübergreifenden Informationssystems" als vorläufige Stellungnahme übermittelt. Bei der weiteren Planung wird beachtet werden müssen, daß ein staatsanwaltschaftliches Informationssystem weder das Bundeszentralregister ersetzen noch das Bundeszentralregistergesetz umgehen darf. Im übrigen sind die bereits vorhandenen Informationssysteme der Polizei in die Bedarfsprüfung und Abstimmung einzubeziehen.

j) Automatisierte Vorgangsbearbeitung bei der Polizei

In den Berichtsjahren wurde damit begonnen, die Kriminalkommissariate, die 7. Fachkommissariate, die Kriminalfachinspektionen 7 sowie Ermittlungsdienste der Schutzpolizei bei ausgewählten Polizeirevieren mit Rechnern auszustatten, um die manuelle Tagebuchführung zu ersetzen. Die Daten werden dezentral in einer Datenbank gespeichert. Über einen Emulator ist der Zugriff auf die POLAS-Datenbank beim Landeskriminalamt möglich. Vom Großrechner beim Landeskriminalamt aus kann hingegen nicht zugegriffen werden; dies ist auch nicht vorgesehen. Der Landesbeauftragte wird sich den aus dieser neuen Verarbeitungsform ergebenden datenschutzrechtlichen Fragen mit besonderer Aufmerksamkeit widmen.

k) Verteilte Datenverarbeitung in den Finanzämtern

Die Finanzverwaltung stattet in einem Mehrstufenplan bis 1990 alle niedersächsischen Finanzämter mit Systemen der verteilten Datenverarbeitung (VDV) aus. Ein zentrales Fernbedienungs- und Verwaltungssystem steuert und überwacht das gesamte Netzwerk, an das insgesamt 57 Rechner mit annähernd 2400 intelligenten Bildschirmarbeitsplätzen angeschlossen sein werden. Die VDV soll folgende Funktionen erfüllen:

— Datenerfassung in den Finanzämtern mit stapelweiser Übertragung zu den zentralen DV-Anlagen der Fachrechenzentren in Hannover, Oldenburg und Lüneburg,

— Online-Auskünfte aus den zentral geführten Bestandsdateien (z.B. den Speicherkonten, dem Festsetzungsspeicher),

— Einrichtung und Pflege von dezentralen Dateien (z.B. Namensdateien),

— arbeitsplatzbezogene Bearbeitung von Grundinformations-, Festsetzungs- und Erhebungsdaten im Dialog,

— Datenübermittlung zentral erstellter Verarbeitungsergebnisse zum dezentralen Ausdruck bei den Finanzämtern.

Der Landesbeauftragte erneuert im Hinblick auf dieses umfassende Konzept seine bereits vor Jahren gegebene Empfehlung, durch besondere Zugangskontrollmaßnahmen in den Finanzämtern dem erhöhten Sicherheitsrisiko Rechnung zu tragen. Die derzeitige Organisationsregelung der Oberfinanzdirektion Hannover, wonach lediglich die Haustüren mit Sicherheitsschlössern auszustatten, im übrigen keine besonderen Maßnahmen zum Schutz vor Einbruch durchzuführen sind, reicht als Datensicherungsmaßnahme bei einem derart umfassenden neuen automatisierten Datenverarbeitungssystem keinesfalls aus.

l) Informationstechnisches System zur Unterstützung bei Kostenrechnungen im Dienstrechtsbereich — ISKD

Zur Unterstützung der jährlichen Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst wird seit Jahren ein sog. Besoldungsmodell benutzt, das die Auswirkungen geänderter Rahmenbedingungen, wie prozentualer Erhöhungen und der Einführung von Sockelbeträgen, abzuschätzen hilft. Dieses Modell wird als nicht mehr ausreichend angesehen. Es soll deshalb durch detailliertere Personalbestandsdaten aus dem Besoldungs-, Tarif- und Versorgungsbereich aussagefähiger gemacht werden. Neben der bereits zugesagten Beteiligung von Bund, Bundespost, Bundesbahn und Ländern am ISKD ist auch die Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung geplant.

Die ursprünglichen Bedenken, daß bei seltenen Merkmalsausprägungen der Übermittlungs-Datensatz unschwer dem Amtsträger direkt zugeordnet werden könne, sind inzwischen durch veränderte Aggregationsvorschriften ausgeräumt worden. ISKD wird vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage des § 3 Abs. 1 Nr. 10 des Bundesstatistikgesetzes im Auftrag der Bezügestellen betrieben, und zwar für folgende Verarbeitungsabschnitte: Zusammenfassen der Daten nach Aggregationsbereichen (Bund, Bundesbahn, Bundespost, Länder); Speichern der aggregierten Daten in einem nicht allgemein zugänglichen Teil des Statistischen Informationssystems; Erstellen von Auswertungen; Archivieren der kopierten Originaldatenträger für einen Zeitraum von zwei Jahren.

4.7 Automation in der Kommunalverwaltung

4.7.1 Büroinformationssysteme

Bei der Kommunalen Datenzentrale Osnabrück (KDOS) wurde vor 3 1/2 Jahren ein Arbeitskreis „Systemauswahl Personal Computer und Mehrplatzsysteme“ damit beauftragt, die Möglichkeiten der Bürokommunikation mit lokalen Rechnern zu untersuchen und ein Konzept für die künftige technikunterstützte Informationsverarbeitung der Kommunen zu entwickeln. Nach 12 Monaten waren Systemauswahl und Funktionstest abgeschlossen, seit Ende 1986 sind in mehreren mit der KDOS verbundenen Gebietskörperschaften Mehrplatzsysteme für die Datenverarbeitung vor Ort und für die Kommunikation mit der Datenzentrale eingesetzt. Das ausgewählte Softwarekonzept bietet aus der Sicht des Sachbearbeiters ein übersichtlich und einfach zu bedienendes Instrumentarium an Standard-Bürofunktionen (Textverarbeitung, elektronische Post, elektronische Archivierung, Terminplanung, Tabellenkalkulation,

Geschäftsgrafik, Notizblock), lokale Anwendungssysteme (z.B. Beitragswesen, Ratsinformationssystem) und die Dialogbenutzung der zentralen Anwendungsverfahren für Finanzwesen, Sozialwesen, Einwohnerwesen und Personalwesen.

Der Landesbeauftragte hat sich bei mehreren Kontrollbesuchen über die Technik, die Installation, die Vernetzung, die Anwendungsverfahren und das praktizierte Datenschutzkonzept informiert. Seine Empfehlungen zur Ergänzung und Verbesserung des Datenschutzes und der Datensicherung wurden umgehend erfüllt. Datenschutzrechtliche Risiken sieht der Landesbeauftragte allerdings in der beabsichtigten Fernwartung über Wählleitungen (Hacker-Problematik). Er hat vorgeschlagen, diese Leitungen durch Schaltung von Doppelanschlüssen, getrennt nach ein- und abgehenden Leitungen, zu sichern.

4.7.2 Das „Bürgerbüro"

Unter VIII 4.5 war der Landesbeauftragte auf Überlegungen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes und des Ministers des Innern eingegangen, in dörflichen Räumen und Stadtrandlagen sog. „Tele-Verwaltungsstellen" einzurichten, die mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnik an die Verwaltungszentralen angeschlossen werden, Verwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben übernehmen und damit dem Bürger „lange Wege" abnehmen sollen. Bereits 1989 sollen in mehreren niedersächsischen Gemeinden erste Tele-Verwaltungsstellen, nunmehr in „Bürgerbüros" umbenannt, versuchsweise eingerichtet werden.

Mittlerweile sind allerdings nicht nur die schon unter VIII 4.5 angedeuteten datenschutzrechtlichen Probleme sichtbar geworden, sondern darüber hinaus rechtliche Hürden, die bis in das Kommunalverfassungsrecht und in das allgemeine Verfassungsrecht reichen, zumal in das Projekt auch private Interessenten einbezogen werden sollen, z.B. Versicherungen, Reinigungsunternehmen, Reisebüros oder Toto-Lotto-Annahmestellen, die — jedenfalls nach gegenwärtigem Projektstand — zur Kostenersparnis für die öffentliche Hand auch Räume und Personal stellen sollen. Der Bürger soll gewissermaßen im selben Geschäft den Lottoschein, die beschmutzte Jacke und die Steuererklärung abgeben, Sozialhilfe beantragen, eine Reise buchen und Bußgeld bezahlen können. Daß sich auf diese Weise beim „Bürgerbüro"-Inhaber, der bei Verwaltungsangelegenheiten auch beraten und helfen soll, schon binnen kurzem ein umfangreiches Wissen über alle persönlichen Lebensverhältnisse des Kunden/Bürgers ansammelt, wird offenbar als unbedenklich angesehen.

Dies mag angesichts des unkonventionellen Ansatzes des Projekts aus datenschutzrechtlicher Sicht noch hingenommen werden können, zumal das „Bürgerbüro" die Zuständigkeit staatlicher und kommunaler Behörden nicht zu verdrängen vermag und es letztlich der Entscheidung des Bürgers obliegt, ob er es aufsuchen will oder nicht. Nicht hinnehmbar wäre es hingegen aus datenschutzrechtlicher Sicht, wenn allgemeine und besondere Vorschriften des Datenschutzes, z.B. das Sozialgeheimnis, das Steuergeheimnis, das Statistikgeheimnis, die allgemeine Amtsverschwiegenheitspflicht, das Brief- und Fernmeldegeheimnis, das Bankgeheimnis und das Arztgeheimnis, durch die Beteiligung privater Dritter verletzt würden. Ebenso wenig dürfen gesetzliche Beschränkungen von Offenbarungsbefugnissen auf bestimmte Verwaltungsbehörden, so die der §§ 67 ff. des Sozialgesetzbuchs X auf „Stellen nach diesem Gesetzbuch", durchbrochen werden. Fraglich erscheint auch, ob bei der vorgesehenen Vermischung von privaten und öffentlichen Dienstleistungen die gebotene Beachtung des verfassungsrechtlichen Zweckentfremdungsverbots bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleistet werden kann.

Selbst dann, wenn, einem Vorschlag des Ministers des Innern folgend, öffentliche Aufgaben im „Bürgerbüro" ausschließlich von Bediensteten der Gemeindeverwaltung wahrgenommen würden, wäre die Vermengung privater und öffentlicher Dienstleistungen an einer Stelle, die Vereinigung verfassungsrechtlich unterschiedlich zugeordneter Kompetenzen (des Bundes, des Landes, des Landkreises, der Gemeinde) in einer Hand, das Zusammenlaufen vielfältigster personenbezogener Informationen entgegen dem verfassungsrechtlichen Prinzip der informationellen Gewaltenteilung (vgl. 2 und 8) so bedenklich, daß hieran das gesamte Projekt scheitern könnte. Der Landesbeauftragte empfiehlt daher, das Projekt auf einen realistischen Ansatz zurückzuführen.

Soweit die elektronische Datenverarbeitung eingesetzt wird, ist im übrigen bereits vor Beginn der Versuchsphase durch technische und organisatorische Datensicherungsvorkehrungen der größtmögliche Schutz des Bürgers sicherzustellen, der gerade in Netzwerksystemen von besonderer Bedeutung ist, da ein Netzwerk viele Angriffspunkte für Manipulationen bietet. In jedem Fall ist unumgänglich, vor der Inbetriebnahme eines solchen Netzes ein Systemkonzept zu entwickeln, das die Informationsströme klar und begründet definiert, das Netz detailliert beschreibt und ein darauf abgestimmtes präzises Datenschutz- und Datensicherungskonzept festlegt.

5. Allgemeine rechtliche, technische und organisatorische Hinweise zum Datenschutz

5.1 Innerbehördliche Datenflüsse

Die eingehende Darlegung unter VIII 5.1, wonach es angesichts der Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtsprechung keinem Zweifel mehr unterliegen kann, daß auch Datenflüsse zwischen Ämtern, Abteilungen, Dezernaten und sonstigen Organisationseinheiten derselben Behörde, zwischen Untergebenen und Vorgesetzten, Sachbearbeiter und Rechnungsprüfung den Grundsätzen der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes unterliegen, entspricht nach wie vor der Rechtslage. Die dort erwähnte Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts über die Unzulässigkeit einer zur Kostenkontrolle durchgeführten automatisierten Speicherung der Zielnummern der Telefongespräche eines Mitarbeiters einer Psychologischen Beratungsstelle mit den von ihm beratenen Bürgern wird mittlerweile allgemein als Grundsatzentscheidung zur Eingrenzung innerbehördlicher Datenflüsse im Sinne stärkeren Vertrauensschutzes interpretiert (vgl. 22.1). In einer weiteren Entscheidung (BAG 5 AZR 215/86) hat das Bundesarbeitsgericht festgestellt, daß Personalakten mit sensitiven Unterlagen nicht nur vor Kenntnisnahme durch Dritte, sondern selbst vor dem zuständigen Sachbearbeiter zu schützen sind, wenn dieser sie zur Entscheidung eines Einzelfalles nicht benötigt. Auch diese Entscheidung setzt dem innerbehördlichen Umgang mit personenbezogenen Daten deutlich Grenzen. Weitere Beispiele hierfür gibt dieser Bericht (vgl. 16.1, 16.5, 20.1, 20.8, 21.4, 21.9, 22.1). In diesem Zusammenhang soll schließlich auch die schon erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Prinzip der „informationellen Gewaltenteilung" (vgl. 2) nicht unberücksichtigt bleiben. Je umfassender die Verwaltungsarbeit automatisiert, je leichter der Zugriff auf unterschiedlichste Datenbestände mittels „elektronischer Büros" oder „Bürgerbüros" gemacht wird, um so stärkere Bedeutung kommt dem Schutz des Bürgers auch vor unkontrollierten und unkontrollierbaren innerbehördlichen Datenflüssen zu.

5.2 Verwaltungsakte mit Doppelwirkung

Ein Petent wandte sich dagegen, daß ein Landkreis den vollständigen Wortlaut eines ihn begünstigenden Verwaltungsaktes mit Informationen über eine selbstschuldnerische Bürgschaft und deren Höhe seinen Nachbarn bekanntgab. Der Begünstigung des Petenten durch die vom Landkreis ausgesprochene Genehmigung stand eine mögliche Belastung der Nachbarn gegenüber, die ihnen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Recht zur sog. Nachbarklage gegeben hätte. Die Geltendmachung dieses Rechts setzt voraus, daß der Verwaltungsakt in vollem Umfang, d.h. einschließlich der getroffenen Nebenbestimmungen (§ 36 des Verwaltungsverfahrensgesetzes), und somit auch die Regelung der Art und Höhe der Sicherheitsleistung bekannt ist. Nur dann können betroffene Nachbarn beurteilen, ob die Sicherheitsleistung ausreicht, um einen ihnen möglicherweise entstehenden Schaden auszugleichen, oder ob eine Erhöhung durchgesetzt werden muß. Das geschilderte Verfahren ist, auch bei vergleichbaren Fällen von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung, ist datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. jedoch 31.9).

5.3 Formulare

Unter VIII 5.3 war geschildert worden, daß Formulare dazu (ver)führen können, auch solche Daten abzufragen, die im Einzelfall zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht benötigt werden. Ferner war darauf hingewiesen worden, daß Daten, die ohne Rechtsgrundlage erhoben werden, auf dem Formular kenntlich zu machen und die Ausfüllenden darauf hinzuweisen sind, daß diese Angaben freiwillig erfolgen. In der Stellungnahme der Landesregierung zum VIII. Tätigkeitsbericht hat der Minister des Innern auf seinen Runderlaß vom 13. August 1981 (Nds. MBl. S. 774) über die Gestaltung und Beschaffung von Vordrucken sowie auf Abschnitt B Nr. 4.2 der Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Datenschutzgesetz vom 30. Juni 1982 (Nds. MBl. S. 1395) verwiesen, wonach nur die zur Aufgabenerledigung erforderlichen Angaben erhoben werden dürfen und bei der Erhebung personenbezogener Informationen Hinweise auf die Rechtsgrundlage der Erhebung und die Tatsache zu geben sind, ob die Angaben freiwillig sind oder ob hierzu eine Verpflichtung besteht. Dies gibt die Rechtslage zutreffend wieder, wobei zu prüfen bleibt, ob die von der Landesverwaltung gestalteten Formulare den vom Minister des Innern vertretenen Grundsätzen auch tatsächlich entsprechen. Da Formulare in der Regel alle denkbaren Fallgestaltungen aufzufangen versuchen und daher möglichst viele Angaben vorsehen, die im einen Fall durchaus erforderlich sein mögen, im anderen überflüssig sind, ist die vom Landesbeauftragten aufgeworfene Frage gleichwohl unbeantwortet geblieben. Sie kann auch kaum mit einem Hinweis auf Vorschriften aus den Jahren 1981 und 1982 abgetan werden, die angesichts der mit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts im Dezember 1983 eingeleiteten, durch die weitere höchstrichterliche Rechtsprechung fortgeführten Entwicklung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung längst überarbeitungsbedürftig geworden sind.

Der zulässige Umfang der Datenerhebung, die Rechtspflicht zur Angabe einzelner Daten und die Freiwilligkeit anderer Angaben beurteilen sich stets und ausschließlich nach den konkreten Umständen des Einzelfalles, da es sich immer um einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte informationelle Selbstbestimmung eines bestimmten, einzelnen Bürgers in einer bestimmten, individuellen Situation handelt. Da kein Formular genau den Umständen eines bestimmten Einzelfalles Rechnung tragen kann, ist folglich schon die Abfrage personenbezogener Daten mittels Formular vom Grundsatz her problematisch. Kann aus praktischen Gründen auf Formularabfragen nicht verzichtet werden, so können datenschutzrechtliche Verstöße (mangelnde Rechtsgrund-

lage, fehlende Erforderlichkeit, Übermaßerhebung usw.) nur dann mit Sicherheit ausgeschlossen werden, wenn sich die Formularabfrage auf solche Angaben beschränkt, die aufgrund präziser gesetzlicher Vorschriften von ausnahmslos jedem das Formular Ausfüllenden gemacht werden müssen. Sind im Formular andere Angaben vorgesehen, so sind sie deutlich als Alternativen abzufragen oder als freiwillig zu kennzeichnen (vgl. 26.1).

Die Problematik formularmäßiger (und daher häufig unwirksamer, vgl. VIII 5.2) Einwilligungserklärungen hat der Sozialminister inzwischen bei Sozialhilfeangelegenheiten auf eine Weise gelöst, die Schule machen sollte (vgl. 20.2).

Sind Formulare überarbeitet worden, so sollten Restbestände „alter" Formulare nie weiterverwendet werden, auch nicht aus vermeintlicher Sparsamkeit, weil dies zu erheblichen datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten führen kann.

5.4 Schutz des Adoptionsgeheimnisses

Ungeachtet der Aufforderung des Landesbeauftragten an die Dienststellen des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften, dem Schutz des Adoptionsgeheimnisses besondere Aufmerksamkeit zu widmen (vgl. VIII 5.4), muß sich auch der vorliegende Bericht in unterschiedlichen Zusammenhängen mit dieser Problematik befassen (vgl. 7.1.9, 10.4, 11.10, 16.7, 33.2). Der Landesbeauftragte wiederholt seine Aufforderung und empfiehlt erneut, durch interne Dienstanweisungen festzulegen, wie das Adoptionsgeheimnis im jeweiligen Fachbereich (Jugendhilfe, Meldewesen usw.) am besten zu gewährleisten ist. Darüber hinaus würde der Landesbeauftragte es begrüßen, wenn die Vormundschaftsgerichte sicherstellen würden, daß die Standesämter bei Rechtskraft des Beschlusses über eine Adoption sofort unterrichtet werden. Nach einer vom Landesbeauftragten veranlaßten Umfrage vergehen zwischen diesem Zeitpunkt und der Mitteilung des Gerichts an das Standesamt bisher nicht selten zwischen vier bis sechs Wochen.

5.5 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Auch an sich zulässige Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht haben sich im Rahmen des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu halten. Dies bedeutet beispielsweise, daß Behörden bei Dritten grundsätzlich erst dann Ermittlungen anstellen dürfen, wenn sie zuvor dem Antragsteller selbst Gelegenheit gegeben haben, Unklarheiten zu beseitigen, Mißverständnisse auszuräumen und zusätzlich benötigte Erklärungen oder Unterlagen beizubringen. Immer gilt dies, wenn bereits den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften zu entnehmen ist, daß nach dem Subsidiaritätsgrundsatz verfahren werden soll. Der vorliegende Bericht gibt hierfür Beispiele (vgl. 7.1.6, 16.11, 16.12, 19.1, 20.1, 20.2, 20.3, 20.13, 28.1, 30.6).

5.6 Auftragsdatenverarbeitung

Dokumentationspflichten können zu einer gewaltigen Papierflut führen. Dies gilt besonders im medizinischen Bereich. So werden beispielsweise in der Medizinischen Hochschule Hannover jährlich rund 100 000 Patientenakten angelegt. Raumnot zwingt zur Mikroverfilmung der Archivbestände. Seit 10 Jahren werden zu diesem Zweck Patientenakten an Auftragsunternehmen aus dem Haus gegeben.

Hiergegen hat der Landesbeauftragte datenschutzrechtliche Bedenken erhoben (vgl. V 8.3.2), da die in der Weitergabe liegende Offenbarung medizinischer

Daten (vgl. 21.4) ohne Aufklärung und Einwilligung der Patienten unbefugt erfolgt. Zumindest künftig muß eine hinreichend bestimmte schriftliche Einwilligung eingeholt werden. Auftragsverträge sollten den folgenden datenschutzrechtlichen Mindestanforderungen Rechnung tragen:

— Der Auftragnehmer wird verpflichtet, Originale und Filme nur von ausgewählten, auf Verschwiegenheit und Datengeheimnis besonders verpflichteten Mitarbeitern bearbeiten zu lassen und in einem nur diesem Personenkreis zugänglichen Sicherheitsbereich aufzubewahren.

— Der Auftragnehmer wird verpflichtet, die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes entsprechend § 6 BDSG und der Anlage zu § 6 BDSG zu treffen.

— Dem Auftragnehmer wird verboten, von den zu verfilmenden Unterlagen oder den Datenbeständen Kopien für eigene oder fremde Zwecke herzustellen.

— Der betriebliche Datenschutzbeauftragte gemäß § 38 BDSG hat die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen und des Verbots, Auftragsunterlagen unerlaubt zu verwenden, zu überprüfen und dem Auftraggeber einen Kontrollbericht vorzulegen.

— Über Menge und Art der zu verfilmenden Unterlagen ist vom Auftraggeber ein Beleg als Transportkontrolle zu erstellen.

— Über jede Verfilmung ist ein Protokoll zu fertigen, das beim Empfang des Filmmaterials vom Auftraggeber kontrolliert und bestätigt wird. Der Auftragnehmer hat das Material vollständig zurückzugeben.

— Fehlverfilmungen sind zur weiteren Verwendung bzw. Vernichtung dem Auftraggeber zu übergeben.

— Die Vollständigkeit der Gesamtverfilmung sowie die vollständige Verfilmung der einzelnen Akten wird vom Auftraggeber überprüft.

— Nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Auftraggebers darf der Auftragnehmer einen Sub-Unternehmer beauftragen.

— Der Auftragnehmer hat den Auftraggeber über Störungen des Verarbeitungsablaufs, soweit sie den Datenschutz betreffen, zu unterrichten.

Grundsätzlich ist die Eigenverfilmung der Auftragsverfilmung vorzuziehen, da sie den Schutz geheimhaltungsbedürftiger Daten besser gewährleisten dürfte.

5.7 Datenschutzgerechter Versand

Weniger böse Absicht, als vielmehr Gedankenlosigkeit beim Versand von schriftlichen Mitteilungen oder Akten schaffen immer wieder unnötige datenschutzrechtliche Schwierigkeiten. Hierauf wurde in früheren Tätigkeitsberichten bereits mehrfach hingewiesen.

So wurden unter VIII 5.7 zum wiederholten Male Mitteilungen mit personenbezogenen Daten auf Postkarten problematisiert. Die dort genannten Mitteilungen bei Eintragungen in das Genossenschaftsregister sind inzwischen auf Veranlassung des Ministers der Justiz nur noch übergangsweise mittels Postkarte an die Beteiligten verschickt worden. Der Minister hat das für die Vordruckgestaltung zuständige Gericht damit beauftragt, einen neuen Vordruck

zu gestalten, der in verschlossenem Umschlag zu versenden ist. Ebenso hat der Präsident des Landessozialgerichts veranlaßt, daß sämtliche in seinem Geschäftsbereich verwendeten Vordrucke so gestaltet werden, daß Außenstehende personenbezogene Daten auf den Vordrucken nicht mehr lesen können. Die Akten mit amtsärztlichen Stellungnahmen oder Gutachten (vgl. VIII 5.7) werden jetzt gleichfalls datenschutzgerecht versandt.

Der Ausdruck des Geburtstags und Geburtsorts des Empfängers im Anschriftenfeld eines Bescheides ist aus datenschutzrechtlicher Sicht ebenso bedenklich, wie der Hinweis „Zwangsgeld" auf dem Briefumschlag. Umschläge haben nur die für die ordnungsgemäße Zustellung erforderlichen Informationen zu tragen, hingegen keine unnötigen Hinweise auf den Inhalt des Briefes. Werden Fensterbriefumschläge verwendet, so ist bereits beim Schreiben des Bescheides darauf zu achten, daß durch das „Fenster" lediglich die Anschrift gelesen werden kann.

5.8 Sammelverteiler

Anfragen werden häufig gleichzeitig an mehrere Adressaten gerichtet (Sammelverteiler, Mehrfachanfrage), beispielsweise danach, ob Erkenntnisse über einen Bürger vorliegen. Dies darf nicht dazu führen, daß auch die Antwort einer fündig gewordenen Stelle nicht nur an den Anfragenden, sondern an den gesamten Sammelverteiler geschickt wird, so daß auch solche Stellen personenbezogene Informationen über den Betroffenen erhalten, die sie zu ihrer rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht benötigen.

5.9 Musterfälle

Gibt ein Gericht, eine Verwaltungsbehörde oder eine andere öffentliche Stelle einem Interessenten aus ihren Akten den Abdruck einer Entscheidung oder eines wichtigen Vermerks als „Musterfall", so ist darauf zu achten, daß der Abdruck ausreichend anonymisiert ist. Hierzu genügt es nicht, lediglich die Namen der Betroffenen zu schwärzen. Vielmehr sind sämtliche Angaben hinreichend unlesbar zu machen, aus denen auf eine bestimmte Person geschlossen werden könnte.

5.10 Vernichtung von Altunterlagen

In der Bundesrepublik Deutschland fallen jährlich 140 Milliarden Blatt Papier als Informationsträger an. Hinzu kommen Magnetbänder, Disketten, Karbon-Kassetten und Mikrofilme. Ebenso wie die Unterbringung wirft auch die Vernichtung solcher Datenträger immer wieder Probleme auf, wie Schlagzeilen in der Presse zeigen: „Steuerunterlagen im Container", „Wohngeldbescheide, Lohnsteuerkarten und vertrauliche Sitzungsprotokolle auf der Müllkippe", „Namen und Anschriften von Patienten im Bauschutt gefunden" — dies waren, neben anderen, Fälle, mit denen sich der Landesbeauftragte in den Berichtsjahren befassen mußte. Mehrfach mußten Beanstandungen ausgesprochen werden, da besondere Geheimhaltungspflichten zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts (z.B. § 30 der Abgabenordnung, § 35 des Sozialgesetzbuchs I, § 203 des Strafgesetzbuchs) verletzt worden waren. Es dürfte nicht zuviel verlangt sein, die Vernichtung von Datenträgern mit personenbezogenen Daten verantwortungsbewußter zu handhaben. Technische Möglichkeiten hierzu gibt es genug. Wo diese oder entsprechende organisatorische Regelungen noch fehlen sollten, ist der Landesbeauftragte zur Beratung bereit.

5.11 Robinson-Liste

Nach wie vor beschweren sich Bürger beim Landesbeauftragten darüber, daß private Firmen ihnen unverlangt Werbematerial zuschicken. Die bisweilen geäußerte Vermutung, daß die Firmen die Anschriften von Behörden erhalten hätten, trifft in aller Regel nicht zu. Vielmehr werten — zulässigerweise — private Unternehmen allgemein zugängliche Quellen wie Adreßbücher oder Telefonbücher auf bestimmte Adressatengruppen hin aus und nutzen oder verkaufen die gewonnenen Daten zu Werbezwecken. Wer sich gegen unerwünschte Zusendungen schützen will, kann seine Eintragung in die sogenannte „Robinson-Liste" veranlassen. Sie wird beim Deutschen Direktmarketing Verband, Schiersteiner Str. 29, 6200 Wiesbaden, geführt.

6. Wahlen

6.1 Europa-Wahlen

Die Europawahlordnung ist grundlegend überarbeitet worden (BGBl. 1988 S. 1453). Wie vom Landesbeauftragten seinerzeit vorgeschlagen (vgl. VI 6.1), enthält sie jetzt eine Vorschrift, wonach sog. „Schlepperdienste" nicht mehr dadurch unterstützt werden dürfen, daß im Wahllokal der Name des Wählers, der vom Wahlrecht Gebrauch gemacht hat, laut wiederholt wird. Vorschriften über die Zweckbindung von Auszügen aus dem Wählerverzeichnis, das Unkenntlichmachen des Geburtstags während der Auslegungsfrist, die Auswahl von Stimmbezirken für besondere wahlstatistische Auszählungen unter voller Wahrung des Wahlgeheimnisses, die Sicherung von Wahlunterlagen gegen Einsichtnahme durch Unbefugte, die Beschränkung von Auskünften aus Wählerverzeichnissen an Behörden und die unverzügliche Vernichtung eingenommener Wahlbenachrichtigungen dienen der datenschutzgerechten Vorbereitung und Abwicklung der Europa-Wahl 1989.

6.2 Landtagswahlen

Der Minister des Innern hat eine Neufassung der Niedersächsischen Landeswahlordnung erarbeitet. Der Landesbeauftragte erhielt rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Neufassung (Nieders. GVBl. 1988 S. 173) ist aus datenschutzrechtlicher Sicht unbedenklich.

6.3 Wahlorganisation

Schon mehrfach hat der Landesbeauftragte in seinen Tätigkeitsberichten datenschutzrechtliche Schwierigkeiten dargestellt, die im Zusammenhang mit der Berufung von Bürgern in Wahlehrenämter entstehen (vgl. VIII 6.2 und VIII 6.3). Häufig wird er von Angehörigen oder Personalvertretungen des öffentlichen Dienstes angerufen, wenn die Beschäftigungsbehörden Namen und Anschriften der Bediensteten ohne deren Einwilligung der Wahlorganisation zur Verfügung stellen. Er hat bisher die Auffassung vertreten, daß diese Übermittlung der Grunddaten von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes jedenfalls dann unbedenklich sei, wenn die aufgrund solcher Mitteilungen in einen Wahlvorstand berufenen Personen nicht bei künftigen Wahlen regelmäßig erneut berufen und damit einseitig belastet werden. Allerdings hat er unter VIII 6.3 darauf hingewiesen, daß der Verwendung personenbezogener Daten auch im vorgenannten Zusammenhang durch das verfassungsrechtliche Zweckentfremdungsverbot bzw. Zweckbindungsgebot Grenzen gesetzt sind. Die Beschwerde

eines Personalrats gab im Berichtszeitraum Veranlassung, diese Auffassung zu bekräftigen (vgl. 15).

6.4 Wahlwerbung

Unter VIII 6.4 hat der Landesbeauftragte darauf aufmerksam gemacht, daß die Übermittlung von Meldedaten an politische Parteien und andere Träger von Wahlvorschlägen nach dem niedersächsischen Melderecht von gesetzlichen Voraussetzungen abhängig und einer strengen Zweckbindung unterworfen ist. Nachdem festgestellt worden war, daß Daten von einer Partei entgegen der vorgenannten Zweckbindung zur Vorbereitung einer weiteren Wahl bzw. zur Mitgliederwerbung verwendet worden waren, hat der Minister des Innern auf Anregung des Landesbeauftragten in der zum Niedersächsischen Meldegesetz ergangenen Verwaltungsvorschrift ausdrücklich bestimmt, daß die Meldebehörden Daten an die Parteien und sonstigen Träger von Wahlvorschlägen nach § 34 des Meldegesetzes nur unter der Auflage übermitteln dürfen, daß sie ausschließlich für die jeweils anstehende Wahl Verwendung finden dürfen (vgl. auch 11.5). Ob dies dadurch sichergestellt werden kann, daß den Trägern von Wahlvorschlägen lediglich Adreßaufkleber zur Verfügung gestellt werden, bleibt abzuwarten.

6.5 Kammerwahlen

Die unter VIII 6.7 dargestellte Initiative des Landesbeauftragten zur Ergänzung der Wahlordnung für die Wahlen der Mitglieder der Handwerkskammern um datenschutzrechtliche Bestimmungen (entsprechend denen der staatlichen Wahlgesetze) ist mit dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr eingehend erörtert worden, der seine grundsätzlichen Bedenken daraufhin zurückgenommen hat. Es besteht Einvernehmen darüber, daß es in Niedersachsen bisher keinen Grund zu datenschutzrechtlichen Beanstandungen von Wahlen zu den Handwerkskammern gegeben hat, und daß auch ohne Ergänzung der Wahlordnung Schutzvorkehrungen gewährleistet sind. Gleichwohl erscheint die vom Landesbeauftragten vorgeschlagene Lösung der Verbesserung des Datenschutzes dienlich. In diesem Sinne haben sich mittlerweile auch die anderen Landesbeauftragten sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz bei den zuständigen Fachministern für eine Ergänzung der Wahlordnung eingesetzt, die (als Anlage C zur Handwerksordnung) zum Bundesrecht gehört. Der Bund-Länder-Ausschuß „Handwerksrecht" hat die Angelegenheit erörtert. Es ist vorgesehen, die Ergänzung vorzunehmen, sobald eine Änderung der Handwerksordnung ohnehin erforderlich wird. Ein Arbeitskreis des Bund-Länder-Ausschusses bereitet sie vor.

Entsprechende Anregungen des Landesbeauftragten zur Ergänzung der Wahlordnungen für die Landwirtschaftskammern und die Kammern für die Heilberufe wurden vom Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bzw. vom Sozialminister im Einvernehmen mit den Kammern positiv aufgenommen. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß auch diese Verbesserungen in die vorgenannten Rechtsvorschriften eingearbeitet werden, sobald ohnehin eine Novellierung erfolgt.

6.6 Personalratswahlen

Die Auswertung der Umfrage des Landesbeauftragten über den Umfang der in die Wählerverzeichnisse aus Anlaß von Personalratswahlen aufgenommenen personenbezogenen Daten sowie die Art der „öffentlichen Auslegung" bei den Ressorts der Landesregierung und den Behörden des nachgeordneten

Bereichs (vgl. VIII 6.8) ergab ein höchst unterschiedliches Bild. In einigen Ressorts beschränkt sich die Angabe personenbezogener Daten im Wählerverzeichnis auf den Nachnamen der Bediensteten, während der Vorname nur bei mehreren Bediensteten gleichen Nachnamens festgehalten wird. In anderen Ressorts werden Name, Vornamen, Amts- und Funktionsbezeichnungen erfaßt. Bei einigen Ressorts und nachgeordneten Behörden wird in den Wählerlisten das Geburtsdatum des Bediensteten festgehalten, was zur Identifizierung des Wahlberechtigten überflüssig ist, da sie bereits durch Name, Vorname und Amtsbezeichnung sichergestellt ist. In anderen Ressorts werden Zeiten der Beurlaubung festgehalten, auch konkret z.B. „Mutterschaftsurlaub".

Entsprechend der Anregung des Landesbeauftragten hat der Minister des Innern mit Runderlaß vom 16. November 1987 ein einheitliches Verfahren eingeführt. In diesem Erlaß erklärt er es grundsätzlich für ausreichend, wenn Name, Vorname, Amts- bzw. Funktionsbezeichnung, ggf. zuständiger Personalrat in das Wählerverzeichnis aufgenommen werden. Werden darüber hinaus Angaben aufgenommen, z.B. das Geburtsdatum, die Wohnanschrift oder Bemerkungen über die Dienststellenzugehörigkeit, so hält es der Minister des Innern aus datenschutzrechtlichen Gründen für geboten, daß das Verzeichnis in einer gesonderten Fassung zur Einsicht ausgelegt wird, die nur die erstgenannten Angaben enthält. Im übrigen soll für die Auslegung in der Dienststelle nach Möglichkeit ein Ort gewählt werden, der Außenstehenden nicht zugänglich ist.

7. Statistik

7.1 Volkszählung 1987

7.1.1 Vorbemerkung

Die Volkszählung ist beendet. Die 410 niedersächsischen Erhebungsstellen sind geschlossen, die Angaben zur Auswertung auf elektronische Datenträger gespeichert und dabei in statistische Datensätze überführt worden, die keinen direkten Bezug zum Auskunftspflichtigen mehr zulassen. Hinweise auf die Organisationspapiere der Erhebung sowie die laufenden Nummern und die Ordnungsnummern der Erhebungsvordrucke sind gelöscht. Eine vorläufige Aussage zur amtlichen Bevölkerungszahl des Landes ist vom Minister des Innern getroffen worden. Die Gemeinden erhalten zu gegebener Zeit einen rechtsmittelfähigen Bescheid über die Feststellung ihrer amtlichen Bevölkerungszahl). Sie erhalten darüber hinaus erste statistische Auswertungsergebnisse zur Gemeindestruktur in sog. Gemeindeblättern.

Die Volkszählung war eines der größten und komplexesten Datenverarbeitungsprojekte der Landes- und Kommunalverwaltung der Nachkriegszeit. 55 000 Zähler wurden in Niedersachsen für die Durchführung der Erhebung eingesetzt. In den Erhebungsstellen der Gemeinden waren mehrere tausend Mitarbeiter mit der Zählorganisation und der Sichtung der Erhebungsunterlagen beschäftigt. Im Statistischen Landesamt waren ein Jahr lang 530 Mitarbeiter mit der Prüfung der Unterlagen betraut. Allein schon diese Zahlen verdeutlichen die Größenordnung der innerhalb kürzester Zeit zu bewältigenden Aufgabe, die besonders an die Kommunen erhebliche personelle und organisatorische Anforderungen gestellt hat. Naturgemäß kam es zu vielfältigen organisatorischen Problemen, so bei der Auswahl und Bestellung der Zähler, bei der

Auswahl der Mitarbeiter und der Organisation der Erhebungsstellen, bei der Beschaffung der erforderlichen Organisationsdaten zur Vorbereitung der Zählung und bei der Befragung der Bürger selbst. Angesichts der vorgenannten Größenordnungen — aber auch einiger unklarer Bestimmungen im Volkszählungsgesetz — kann es nicht verwundern, daß es im Verlauf der Zählung zu einer Reihe datenschutzrechtlich bedenklicher Vorfälle kam. Hierauf wird im folgenden eingegangen.

Auch für den Landesbeauftragten und seine Dienststelle führte die Volkszählung zu erheblicher zusätzlicher Arbeitsbelastung. So war er an der Erarbeitung des Volkszählungsgesetzes 1987, am Erlaß der landesrechtlichen Durchführungsvorschriften und Dienstanweisungen und an der Festlegung der Ablauforganisation in erheblichem Umfang beteiligt. Die nachfolgende Übersicht gibt die Regelungen wieder, die bei der Abwicklung der Zählung und der Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit zu beachten waren:

— Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1987) vom 8. November 1985 (BGBl. I S. 2078; im folgenden kurz VZG 87 genannt)

— Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462)

— Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i.d.F. vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 603)

— Niedersächsisches Statistikgesetz vom 27. Juni 1988 (Nieders. GVBl. S. 113)

— Niedersächsisches Datenschutzgesetz vom 26. Mai 1978 (Nieders. GVBl. S. 421), geändert durch das Niedersächsische Meldegesetz vom 2. Juli 1985 (Nieders. GVBl. S. 192)

— Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), geändert durch Artikel 7 Nr. 4 des Adoptionsgesetzes vom 2. Juli 1976 (BGBl. I S. 1749)

— Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Niedersachsen vom 3. Dezember 1976 (Nieders. GVBl. S. 311), zuletzt geändert durch Artikel II des Gesetzes vom 2. Juli 1985 (Nieders. GVBl. S. 207)

— Verordnung zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes vom 8. Juli 1986 (Nieders. GVBl. S. 269)

— Runderlaß des Ministers des Innern zur Durchführung der Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung vom 10. Juli 1986 (Nds. MBl. S. 722)

— Runderlaß des Ministers des Innern für Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Durchführung der Volkszählung 1987 vom 13. Februar 1987 (Nds. MBl. S. 166)

— Runderlaß des Ministers des Innern zur Durchführung der Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung vom 23. März 1987 (Nds. MBl. S. 305)

— Anleitung für die Gebäudevorerhebung

— Anleitung für die Gemeinde und die Erhebungsstelle

— Anleitung für Zählerinnen und Zähler sowie
— zahlreiche Rundschreiben des Niedersächsischen Landesverwaltungsamts — Statistik — an die Erhebungsstellenleiter(innen) mit Anweisungen zur Durchführung der Volkszählung 1987.

In der Vorbereitungsphase wurde der Landesbeauftragte von zahlreichen Kommunen um Beratung bei der datenschutzgerechten Abschottung der Erhebungsstellen gebeten. Als der Zählungsstichtag näher rückte, brach eine Flut von telefonischen und schriftlichen Bürgeranfragen über seine Geschäftsstelle herein. Der Telefondienst nahm zeitweise kaum noch zu bewältigende Ausmaße an. Alle Mitarbeiter nahmen Anrufe besorgter, empörter oder verunsicherter Bürger entgegen. Sämtlichen Beschwerden wurde zügig nachgegangen. Nicht jede konnte oder mußte vor Ort überprüft werden. Um gleichwohl alles schnell zu klären, wurde auch das Statistische Landesamt als zuständige Fachaufsichtsbehörde eingeschaltet und um Aufklärung oder Abhilfe gebeten. Verbliebene Zweifel wurden durch den Landesbeauftragten und seine Mitarbeiter vor Ort geklärt. Darüber hinaus haben der Landesbeauftragte und seine Mitarbeiter durch zahlreiche allgemeine Kontrollen bei örtlichen Erhebungsstellen und im Statistischen Landesamt die datenschutzrechtlich einwandfreie Durchführung der Volkszählung überprüft.

Mit diesem nachhaltigen Einsatz hat der Landesbeauftragte der Forderung des Bundesverfassungsgerichts und der Erwartung der Bürger nach effektiver datenschutzrechtlicher Kontrolle der Volkszählung entsprochen. Die von einer Fraktion im Niedersächsischen Landtag beklagten Kontrolldefizite hat es nicht gegeben. Möglicherweise war für diese Kritik der Umstand ursächlich, daß der Landesbeauftragte während der Erhebung davon abgesehen hat, die Medien über seine Aktivitäten und deren Ergebnisse zu unterrichten. Er war der Meinung, zuvor dem Landtag Bericht erstatten zu sollen, was hiermit geschieht.

7.1.2 Anfragen und Beschwerden von Bürgern

Dem Landesbeauftragten gingen weit über tausend Eingaben besorgter Bürger zu. Auch jetzt — in der Endphase — treffen immer noch Beschwerden ein. Der Inhalt der Anfragen und Beschwerden reichte von Zweifeln an Sinn und Rechtmäßigkeit der Zählung bis hin zu differenzierten Rechtsfragen und der Klage über tatsächliche oder vermeintliche Verstöße gegen die Vorschriften. Im Mittelpunkt der Kritik standen der Zählereinsatz, die Abschottung der Erhebungsstelle von der übrigen Verwaltung und die Anonymität der Zählung. Auch wenn bisweilen unterschiedliche Sachverhaltsdarstellungen der Bürger einerseits und der Erhebungsstellen andererseits nicht aufgeklärt werden konnten, setzte der Landesbeauftragte im Bereich des Zählereinsatzes und der räumlichen, organisatorischen und personellen Trennung der Erhebungsstellen von anderen Verwaltungsstellen zahlreiche Korrekturen durch. In 13 Fällen eindeutiger Rechtsverstöße wurden förmliche Beanstandungen ausgesprochen. Beschwerden von Bürgern wurde aber möglichst auch dann abgeholfen, wenn formelle Rechtsverstöße nicht vorlagen. Den Anregungen des Landesbeauftragten wurde fast ausnahmslos entsprochen. Lediglich dann, wenn Beschwerden zugleich Gegenstand schwebender gerichtlicher Verfahren waren, hat er sich einer abschließenden datenschutzrechtlichen Bewertung im Hinblick auf die weitergehenden Befugnisse der Gerichte zur Sachverhaltsaufklärung enthalten.

Alle Bürgereingaben wurden vertraulich behandelt. Zur Überprüfung von Beschwerden bei den betroffenen Stellen wurden grundsätzlich nur die zur eindeutigen Identifizierung des Zählbezirks bzw. Prüfung der Beschwerdegründe erforderlichen Daten übermittelt. War es im Einzelfall erforderlich, auch den

Namen des Beschwerdeführers zu nennen, so wurde dieser unterrichtet und um Einwilligung gebeten. Auf diese Weise wurde sichergestellt, daß schutzwürdige Belange der Petenten nicht beeinträchtigt wurden. Die kontrollierten Behörden wurden dadurch unterrichtet, daß sie Durchschriften der Antwortschreiben an die Bürger in anonymisierter Form erhielten. Die Forderung einiger Hauptverwaltungsbeamter, auch die Namen der Petenten zu erfahren, wurde vom Landesbeauftragten abgelehnt.

Den zahlreichen Bitten um Informationsmaterial oder Beantwortung allgemeiner datenschutzrechtlicher Einzelfragen konnte entsprochen werden. Der Landesbeauftragte hat seine Aufgabe während der Volkszählung nicht nur darin gesehen, Anwalt des Bürgers zu sein, sondern auch darin, den Bürger über die Arbeit der Verwa1tung aufzuklären, Mißverständnisse auszuräumen und zur Vertrauensbildung beizutragen. Hierzu diente auch die Teilnahme an zahlreichen Diskussionsveranstaltungen, zu denen unterschiedlichste Bürgervereinigungen, politische Parteien und andere Institutionen eingeladen hatten.

7.1.3 Verfassungsmäßigkeit

Der Landesbeauftragte hat vor und während der Volkszählung mehrfach öffentlich erklärt, daß das Volkszählungsgesetz 1987 sowie die landesrechtlichen Vorschriften zur Durchführung der Volkszählung 1987 nach seiner Auffassung den vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil gestellten Anforderungen entsprechen. Eine Vielzahl obergerichtlicher Urteile und mehrere (teilweise unveröffentlichte) Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts haben diese Ansicht bestätigt. Danach haben die Rechtsvorschriften eine verfassungsgemäße Grundlage für diese statistische Erhebung mit Auskunftspflicht dargestellt. Die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Statistikgeheimnisses und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts sind lückenlos und normenklar gewesen. Der Umfang des Erhebungsprogramms hat nicht zu einer mit der Würde des Menschen unvereinbaren ganzheitlichen oder teilweisen Registrierung oder Katalogisierung der Persönlichkeit geführt (Beschluß des BVerfG vom 28. September 1987, 1 BvR 1063/87). Auch die häufig kritisierte Rückerkennbarkeit des Auskunftpflichtigen hat keine Verletzung der Verfassung dargestellt, da das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung keinen Anspruch auf Datenerhebung in einer Form gewährt, die den Auskunftspflichtigen nicht erkennen läßt (Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 3. September 1986 — 2 A 111/85); vielmehr ist lediglich „von Verfassungs wegen gefordert eine faktische Anonymität der statistischen Daten. Diese kann — in Anlehnung an § 16 Abs. 3 des Bundesstatistikgesetzes — als gegeben angesehen werden, wenn Datenempfänger oder Dritte eine Angabe nur mit einem im Verhältnis zum Wert der zu erlangenden Information nicht zu erwartenden, unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten, Arbeitskraft und sonstigen Ressourcen einer Person zuordnen können“ (BVerfG a.a.0.). Nach Ansicht des Landesbeauftragten hat das geschaffene abgestimmte Regelwerk gesetzlicher, technischer, organisatorischer und personeller Schutzmaßnahmen in Niedersachsen jeden unzulässigen und unkontrollierten Zugriff auf personenbezogene Volkszählungs-Daten ausgeschlossen. Hervorzuheben sind das Trennungsgebot des § 15 Abs. 1 VZG 87, die Löschungs- und Vernichtungsgebote des § 15 Abs. 2 bis 4 VZG 87, das — strafbewehrte — Re-identifizierungsverbot des § 17 VZG 87. Besonders tiefgreifende technische und organisatorische Maßnahmen zur Datensicherung gewährleisten darüber hinaus, daß nur ausgewählte Mitarbeiter des Statistischen Landesamtes auf personenbezogene Volkszählungsdaten zugreifen können und dieser Zugriff kontrollierbar ist.

Die erwähnten gerichtlichen Entscheidungen haben wichtige Hinweise zur Ausgestaltung der Sicherungsmaßnahmen enthalten, so z.B. auf organisa-

torische Maßnahmen in den Statistikämtern, Erläuterungen des Trennungs- und Löschungsgebots für die Hilfsmerkmale sowie klare Aussagen zur Vernichtung der Erhebungsunterlagen zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Im Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24. September 1987 wird auf ein verbleibendes Re-identifizierungsrisiko hingewiesen, das jedoch der einzelne als notwendige Folge einer im überwiegenden Allgemeininteresse gesetzlich angeordneten statistischen Erhebung hinnehmen müsse. Dieses (theoretische) Mißbrauchsrisiko ist nach Ansicht der Statistiker und Datenschutzbeauftragten verschwindend gering, zumal nicht erkennbar ist, wer überhaupt Interesse an Manipulationen haben könnte.

7.1.4 Beratung und Kontrolle durch den Landesbeauftragten

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Volkszählungsurteil 1983 gefordert: „Wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung" (BVerfGE 65, 50). Gesetzgeber, Landesregierung, Statistisches Landesamt, Gemeinden, Erhebungsstellen, Rechenzentren und alle anderen beteiligten Stellen in Niedersachsen haben dieser Forderung sowohl bei der Vorbereitung wie bei der Durchführung der Volkszählung entsprochen. Sie haben den Landesbeauftragten um Rat, um Hilfe und um Stellungnahme ersucht. Dabei war häufig das verständliche Interesse erkennbar, den Landesbeauftragten in die Verantwortung einzubeziehen oder durch Hinweise auf Äußerungen des Landesbeauftragten die Akzeptanz der Volkszählung bei den Bürgern zu fördern. So berief sich der Innenminister in der Antwort auf eine Landtagsanfrage auf die Erklärung des Landesbeauftragten, das Volkszählungsgesetz und die landesrechtlichen Vorschriften entsprächen den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen.

Der Landesbeauftragte ist allen Beratungswünschen zügig nachgekommen. Seine Mitarbeiter haben darüber hinaus 30 Außenkontrollen bei örtlichen Erhebungsstellen, zwei kommunalen Datenverarbeitungszentralen sowie im Statistischen Landesamt und im beauftragten Mehrzweckrechenzentrum des Landesverwaltungsamtes durchgeführt. Die Kontrollen erfolgten überwiegend ohne vorherige Ankündigung. Bei den örtlichen Erhebungsstellen wurden die räumlichen, personellen und organisatorischen Abschottungen, die Sicherungsvorkehrungen, die Zählerorganisation, die Mitarbeiterauswahl sowie die Vollzähligkeits- und Vollständigkeitskontrollen geprüft, bei den kommunalen Datenverarbeitungszentralen die eingesetzten Datenverarbeitungs-Programme und die getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit. Das Statistische Landesamt wurde mehrfach in den unterschiedlichen Phasen der Volkszählung (Vorbereitung der Zählung, Prüfung der Erhebungsunterlagen, Auswertung der statistischen Zählergebnisse) kontrolliert. Das beauftragte Mehrzweckrechenzentrum im Landesverwaltungsamt war bereits vor Beginn der Volkszählung, 1986, einer umfassenden Kontrolle unterzogen worden. Die im Hinblick auf das zu erwartende erhöhte Datensicherheitsrisiko ausgesprochenen Empfehlungen und Forderungen zur baulichen Absicherung des Rechenzentrums konnten rechtzeitig verwirklicht werden. Bei einer Nachkontrolle im Januar 1988 konnte sich der Landesbeauftragte von der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen überzeugen.

Die vorstehende Darstellung läßt erkennen, daß eine umfassende, flächendeckende Kontrolle unmöglich, aber auch nicht erforderlich war. Die Außenkontrollen erfolgten vielmehr stichprobenweise nach einem vorgegebenen

Prüfkonzept bei repräsentativ ausgewählten Stellen. Durch eine schriftliche Fragebogen-Aktion bei weiteren Erhebungsstellen wurden sie ergänzt. Die überprüften Stellen und das Statistische Landesamt wurden über die Ergebnisse informiert. Die kontrollierten Stellen wurden auf erkannte Schwachstellen und typische Defizite hingewiesen. Den Empfehlungen und Forderungen des Landesbeauftragten zur Verbesserung der Datensicherheit und des Datenschutzes wurde fast ausnahmslos gefolgt. Als wertvolle Unterstützung hat sich die aufsichtsbehördliche Kontrolle durch das Statistische Landesamt erwiesen. Sie war wirksam und zuverlässig, die Zusammenarbeit mit dem Landesbeauftragten verlief zügig und aufgeschlossen.

7.1.5 Erhebungsstellen

Mit der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach Abschottung des Statistikbereichs von sonstiger Verwaltungstätigkeit wurden Maßstäbe gesetzt, die nicht auf das Volkszählungs-Verfahren beschränkt bleiben dürfen. Die Forderung nach Abschottung hat bereits den organisationsrechtlichen Teil des novellierten Bundesstatistikgesetzes vom 22. Januar 1987 und des neugeschaffenen Landesstatistikgesetzes vom 27. Juni 1988 geprägt.

Nach § 9 VZG 87 waren die Erhebungsstellen räumlich, organisatorisch und personell von anderen Verwaltungsstellen zu trennen. Außerdem war sicherzustellen, daß die Angaben in den Erhebungsvordrucken nicht für andere Aufgaben verwendet wurden. Die Regelung der Einzelheiten oblag den Ländern. Entsprechende ergänzende Bestimmungen enthielt die Verordnung zur Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 vom 8. Juni 1986. Anlaß zu Mißverständnissen gab § 5 Abs. 4 dieser Durchführungsverordnung, wonach die Trennung der Erhebungsstelle bis zur Ablieferung der Erhebungsunterlagen an das Statistische Landesamt beizubehalten sei. Einige Bürger zogen hieraus den Schluß, daß die Auskunftspflicht mit der ersten Ablieferung beendet sei; einige Gemeinden glaubten, die Erhebungsstellen nach Ablieferung auflösen zu können. Die Rundschreiben Nummer 21 und 25 des Statistischen Landesamtes stellten klar, daß die Abschottung auch in der Endphase der Erhebung beachtet werden mußte. Die Auflösung einer Erhebungsstelle bedurfte einer ausdrücklichen Genehmigung des Statistischen Landesamtes.

Räumliche Trennung

Das Gebot der räumlichen Trennung wurde durch § 3 der Durchführungsverordnung konkretisiert. So waren die Räumlichkeiten der Erhebungsstelle, in denen Unterlagen für die Durchführung der Zählung bearbeitet und aufbewahrt wurden, gegen unbefugten Zutritt zu sichern. Kontrollen bei Erhebungsstellen zeigten einen verhältnismäßig hohen Standard an baulichen Absicherungen. Alle geprüften Stellen waren durch besondere technische Sicherungsmaßnahmen (z. B. Sicherheitsschlösser, Stahltüren, drahtbewehrte Glastüren, durchwurfhemmende Außenverglasung, Bewegungsmelder und Alarmanlagen mit Durchschaltung zur Polizei, erhöhte Polizeistreifenpräsenz, DATA-Safe, Stahlblech-Sicherheitsschränke) auch auf gewaltsame äußere Einwirkungen vorbereitet. In kleineren Gemeinden wurde — in Erwartung einer kurzen Zähldauer — häufig der Sitzungssaal benutzt. Gesonderte Besucherzimmer für Informationsgespräche mit Bürgern waren oft nicht vorhanden. Die räumliche Abschottung bei derart beengter Unterbringung war vielfach Anlaß zur Anrufung des Landesbeauftragten. Bei vielen Beschwerdeführern bestand die Vorstellung, die Erhebungsstelle müsse in einem anderen Gebäude, außerhalb der Gemeindeverwaltung — „eben räumlich getrennt" — untergebracht sein. Auch wenn dies gesetzlich nicht gefordert war, waren viele Gemeinden schon aus Raumnot zu einer solchen Lösung gezwungen. Hierzu

wurden freie Büroflächen oder Wohnungen befristet angemietet. Die meisten Beschwerden wegen angeblich fehlender räumlicher Abschottung waren wenig substantiiert. Sie beruhten auf Mißverständnissen, die der Landesbeauftragte fast immer ausräumen konnte. Erst in der „Spätphase" der Erhebung wurde die räumliche Abschottung zu einem echten Problem. Dies mögen die folgenden, von Bürgern beanstandeten und vom Landesbeauftragten überprüften Fälle illustrieren:

— Befristet angemietete Büroflächen mußten nach Ablauf der Mietzeit freigemacht und die Erhebungsstelle in die Gemeindeverwaltung zurückverlegt werden. Da nach Abgabe der vorliegenden Erhebungsunterlagen an das Statistische Landesamt nur noch wenige Antworten von Auskunftspflichtigen ausstanden, wurde die Erhebungsstelle auf einen „Erhebungsschrank" im Büro eines nebenamtlich mit der Leitung der Erhebungsstelle beauftragten Mitarbeiters reduziert.

— Infolge fehlender räumlicher Trennung wurden während der veröffentlichten Besuchszeiten telefonische Anfragen zu Vorgängen des Hauptamtes in Anwesenheit von Besuchern beantwortet.

— Nach Abschluß der Haupterhebungsarbeiten wurde eine Erhebungsstelle in die Privatwohnung des Erhebungsstellenleiters verlegt. Er wurde zum sorgfältigen Verschluß aller Volkszählungs-Unterlagen verpflichtet, ohne daß dies kontrollierbar war.

— Potentielle Nachmieter angemieteter Erhebungsstellenräume wollten das Mietobjekt besichtigen. Der Gemeindedirektor erschien mit den Mietinteressenten unangemeldet. Die verunsicherten Mitarbeiter der Erhebungsstelle, die zunächst den Zutritt verwehren wollten, stellten auf Geheiß des Gemeindedirektors sicher, daß die Besucher keinen Einblick in die Erhebungsunterlagen nehmen konnten. Die Besichtigung wurde durchgeführt.

— Während einer Ratssitzung wollte ein Ratsherr schnellstmöglich telefonieren. Er wurde zum nächsten Telefon, im Raum der Erhebungsstelle, geführt. Obwohl diese nach Dienstschluß nicht mehr besetzt und sämtliche Erhebungsunterlagen im Panzerschrank verschlossen waren, wurde die mangelnde räumliche Abschottung kritisiert.

— Aus Raumnot wurden auch im Besucherzimmer einer Erhebungsstelle ausgefüllte Zählunterlagen gesichtet. Bei einem Bürgergespräch wurden versehentlich einem Besucher die ausgefüllten Erhebungsvordrucke einer anderen Person übergeben. Dies verletzte das Statitikgeheimnis.

— Die Eingangstür einer Erhebungsstelle wurde durch bauliche Veränderungen (Sicherheitsschloß, Klingel, Gegensprechanlage und Türspion) gut abgesichert. Unbemerkt blieb, daß eine „Hintertür" zu den Räumen eines privaten Nebenmieters offen blieb.

Trotz aller Mängel im Einzelfall kann der Sicherheitsstandard insgesamt als gut bezeichnet werden.

Organisatorische Trennung

Das organisatorische Abschottungsgebot wurde durch § 3 Abs. 3 der Durchführungsverordnung vom 8. Juli 1986 und Ziffer 3 des Runderlasses des Ministers des Innern vom 10. Juli 1986 konkretisiert. Danach hatte der Gemeindedirektor die Erhebungsstelle mit den erforderlichen Sachmitteln und Mitarbeitern auszustatten, einen Erhebungsstellenleiter zu bestellen und die in

der Erhebungsstelle beschäftigten Personen auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten — insbesondere auf das Statistikgeheimnis — hinzuweisen. Der Geschäftsbetrieb sollte in einer besonderen Dienstanweisung für die Erhebungsstellen geregelt werden. Es war organisatorisch sicherzustellen, daß alle erkennbar für die Erhebungsstelle bestimmten Eingänge dieser unmittelbar und ungeöffnet zugeleitet wurden.

Die Mitwirkung des Gemeindedirektors und anderer Ämter der Gemeindeverwaltung am Vollzug des VZG 87 führte mehrfach zur Anrufung des Landesbeauftragten. Er hat die Ansicht vertreten, daß das verfassungsrechtliche Gebot wirksamer Abschottung und strikter Geheimhaltung nur die zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben betrifft, nicht jedoch sämtliche im Zusammenhang mit der Durchführung der Volkszählung anfallenden Aufgaben wie etwa auch die Bearbeitung von Rechtsbehelfen, die Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 23 BStatG oder die Verhängung und Beitreibung von Zwangsgeldern zur Durchsetzung der Auskunftspflicht. In einem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Dezember 1987 (1 BvR 962/87) wird in diesem Sinne zu einer Verfassungsbeschwerde eines niedersächsischen Bürgers ausgeführt:

> „Nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung — NGO — obliegt innerhalb der Gemeinden dem Gemeindedirektor (§ 61 NGO) die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges der Verwaltung (§ 62 Abs. 2 Satz 1 NGO), die Führung der laufenden Geschäfte der Verwaltung (§ 62 Abs. 1 Nr. 6 NGO), der auch der Vollzug des Volkszählungsgesetzes zuzurechnen ist, und die Vertretung der Gemeinde in Rechts- und Verwaltungsgeschäften sowie im gerichtlichen Verfahren (§ 63 Abs. 1 NGO). Dies schließt die Wahrnehmung der für die Durchsetzung der gegenüber der Erhebungsstelle bestehenden Auskunftspflicht (§§ 9, 13 VZG 1987 i.V.m. § 15 Abs. 2 BStatG) erforderlichen Maßnahmen des Verwaltungszwanges ein, für die die Gemeinden zuständig sind (§ 70 NVwVG i. V. mit §§ 42 ff. Nds. SOG). Der Gemeindedirektor und die von ihm kraft seiner Leitungs- und Organisationsbefugnisse bestimmten Verwaltungsstellen sind mithin grundsätzlich befugt und berechtigt, an der Durchführung der Volkszählung und hiermit in Verbindung stehender Verwaltungs- oder Verwaltungsstreitverfahren mitzuwirken, wenn und soweit gewährleistet ist, daß anderen Stellen als den Erhebungsstellen die Angaben in den Erhebungsvordrucken nicht zur Kenntnis gelangen. Dies schließt generelle oder einzelfallbezogene Weisungen des Gemeindedirektors an die Erhebungsstellen betreffend das Vorgehen zur Durchsetzung der Auskunftspflicht ein, die ihrerseits indes die rechtmäßig ausgeübten Weisungsbefugnisse der Fachaufsichtsbehörden zu beachten haben. Hieraus folgt nicht, daß dem Gemeindedirektor oder dem Bürgermeister die Funktion des Leiters der Erhebungsstelle (§ 2 Abs. 1 Satz 2 DVO VZG 1987) kraft Amtes obliegt oder ihm in Abweichung vom Gebot personeller Trennung übertragen werden dürfte."

Besondere organisatorische Abschottungsprobleme ergaben sich, wenn die Erhebungsstellen die automatisierte Datenverarbeitung einsetzten. Der Landesbeauftragte hat sich durch Befragen und gezielte Kontrollen einen Überblick verschafft. Danach beschränkte sich der ADV-Einsatz ausschließlich auf Organisationsdaten für Zwecke der Rücklaufkontrolle, für das Mahn- und Heranziehungsverfahren sowie für Zwangsgeld- und Bußgeldverfahren. Die automatisierte Verarbeitung reichte vom Einsatz autonomer Personal Computer bis hin zur Auftragsabwicklung durch die kommunalen Rechenzentren. Hierüber konnten die Erhebungsstellen selbst entscheiden (so auch das Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 28. September 1987, 1 BvR 1063/87): Der ADV-Einsatz war zulässig, wenn er die Abschottung der Erhebungsstellen nicht beeinträchtigte und technische und organisatorische Datensicherungsmaßnahmen den Datenschutz gewährleisteten. Dies hat der Landesbeauftragte in sämt-

lichen Anwendungsfällen überprüft. Er hat sich darüber hinaus davon überzeugt, daß die örtlichen Erhebungsstellen keine Angaben von Auskunftspflichtigen zu Erhebungsmerkmalen automatisiert gespeichert hatten.

Auch zum Komplex der organisatorischen Abschottung mögen einige von Bürgern beanstandete, vom Landesbeauftragten überprüfte Fälle die Vielfalt der Sorgen und Probleme illustrieren:

— Ein Gemeindebediensteter, der seiner Bestellung zum Zähler schriftlich widersprochen hatte, fürchtete persönliche Nachteile durch Weitergabe seiner Ablehnungsgründe an den Vorgesetzten. Diese wäre zwar unzulässig gewesen, doch war nicht auszuschließen, daß der Hauptverwaltungsbeamte als Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter der Erhebungsstelle Ablehnungsschreiben gleichwohl einsehen konnte. Der Landesbeauftragte hat in Übereinstimmung mit dem Innenminister die Ansicht vertreten, daß daraus keine disziplinarrechtlichen Maßnahmen hergeleitet werden dürfen, was auch nicht geschehen ist.

— Beanstandet wurde, daß Bestellungen zum Zähler unter dem Briefkopf der Erhebungsstelle vom Stadtdirektor unterzeichnet waren. Dies verstieß gegen § 4 der Durchführungsverordnung vom 8. Juli 1986, wonach die Zählerauswahl, -bestellung, -verpflichtung, -unterweisung und -beaufsichtigung den Erhebungsstellen oblag. Die umstrittenen Bescheide wurden durch neue, vom Erhebungsstellenleiter unterzeichnete Bestellungen ersetzt.

— Die Absenderangabe „Stadt B. — Der Stadtdirektor —" auf einem Volkszählungsbrief löste Befürchtungen aus. Übersehen wurde der Adressierungszusatz „Erhebungsstelle" als Hinweis auf die sachbearbeitende Stelle. Der Landesbeauftragte erläuterte, daß der Stadtdirektor nicht befugt war, die ausgefüllten Erhebungsunterlagen einzusehen oder den Erhebungsstellenleiter anzuweisen, ihm solche Unterlagen vorzulegen.

— Bei mehreren Gemeinden schuf der Briefkasten Probleme. In der „heißen Phase" der Zählung konnten die Gemeindebriefkästen nicht groß genug sein. Ihr Inhalt quoll, besonders an Wochenenden, häufig über. In einem Fall war der Einwurfschlitz so groß, daß eingeworfene Briefe problemlos hätten entwendet werden können. Ein Bürger, der unter Zeugen seine ausgefüllten Erhebungsvordrucke in den Briefkasten geworfen hatte, wurde nach der Rückkehr aus dem Urlaub unter Zwangsgeldandrohung an seine Auskunftspflicht erinnert. Bis heute konnte der Verbleib der Unterlagen nicht geklärt werden. Die beanstandeten Briefkästen wurden entweder ausgetauscht oder die regelmäßige Leerung organisatorisch gesichert.

Personelle Trennung

Sehr viele Bürger äußerten gegenüber dem Landesbeauftragten die Befürchtung, daß die Mitarbeiter der Erhebungsstellen in Interessenkonflikte geraten könnten, wenn sie bei der Volkszählung Kenntnis von Sachverhalten erlangen, die für ihre sonstige dienstliche Tätigkeit erheblich sind. Der Landesbeauftragte hatte in Übereinstimmung mit den Datenschutzbeauftragten der anderen Länder schon frühzeitig gefordert, bei den Erhebungsstellen keine Bediensteten aus den sensiblen Bereichen der Kommunalverwaltung (d.h. vor allem aus dem Ordnungs-, Einwohnermelde-, Steuer- und Sozialbereich) einzusetzen. Entsprechende spezielle Verwendungsausschlüsse wurden jedoch in die Rechtsvorschriften nicht aufgenommen. Der Landesbeauftragte hatte auch öffentlich die Ansicht vertreten, daß schon aus Akzeptanzgründen in den Erhebungsstellen keine Mitarbeiter eingesetzt werden sollten, bei denen auch nur die theoretische Möglichkeit der Nutzung von Erkenntnissen aus der Volkszählung für

Zwecke des Verwaltungsvollzuges bestehe. Diese Forderung galt insbesondere für die Auswahl der Leiter der Erhebungsstellen, die als Vorgesetzte der in den Erhebungsstellen tätigen Mitarbeiter Anordnungen treffen konnten und Zugang zu sämtlichen Erhebungsunterlagen hatten. Demgemäß hat der Landesbeauftragte in allen ihm bekanntgewordenen strittigen Fällen die Hauptverwaltungsbeamten auf die Problematik aufmerksam gemacht und sich um Änderung bemüht. Der Innenminister hat diese Bemühungen nicht unterstützt. Er hat darauf hingewiesen, daß es keine Bestimmung gebe, nach der die Gefahr von Interessenkollisionen zu einem Einsatzverbot in der Erhebungsstelle führe. Einer solchen Gefahr werde vielmehr durch das gesetzliche Gebot der personellen Trennung Rechnung getragen.

Besonders problematisch wurde der getrennte Personaleinsatz in der Endphase der Erhebung. § 3 der Durchführungsverordnung vom 8. Juli 1986 sah die Trennung der Erhebungsstelle von anderen Verwaltungsstellen bis zur Ablieferung der Erhebungsvordrucke an das Statistische Landesamt vor. Das Rundschreiben Nr. 21 des Niedersächsischen Landesverwaltungsamtes erläuterte, daß damit die restlose, vollständige Ablieferung gemeint sei und daß mit auslaufender Erhebungsphase das Personal zwar verringert werden dürfe, die Mitarbeiter der Erhebungsstellen jedoch bis zum Ende der Erhebung unverändert allein mit Aufgaben der Volkszählung betraut sein dürften. Diese Weisung wurde nach Erlaß des Innenministers mit Rundschreiben Nr. 24 des Niedersächsischen Landesverwaltungsamtes um mehrere Lösungsmöglichkeiten erweitert. Eine Variante sah vor, daß Mitarbeiter nur tageweise in der Erhebungsstelle tätig sein und immer wieder in die allgemeine Verwaltungsarbeit zurückkehren sollten. Hierzu hat sich u.a. das Oberverwaltungsgericht Lüneburg in einer Entscheidung wie folgt geäußert:

> „Eine tageweise Öffnung und Besetzung der Erhebungsstelle jedenfalls in der Auslaufphase der Volkszählung ist rechtlich zulässig, sofern sichergestellt ist, daß die in der übrigen Zeit bei der Gemeinde eingehenden Erhebungsunterlagen vom Verwaltungsvollzug abgeschottet unter Verschluß gehalten werden, bis sie in der Erhebungsstelle bearbeitet werden können. Wenn das Verwaltungsgericht bei einem tageweisen Wechsel des Bediensteten von der Erhebungsstelle zu einer anderen Verwaltungsstelle darauf verweist, daß der Betreffende die in der Erhebungsstelle erlangten Kenntnisse in seinen sonstigen Tätigkeitskreis mehr oder weniger bewußt „mitnehme", so rechtfertigt das keine andere Beurteilung. Daß der in der Erhebungsstelle tätige Bedienstete Daten im Gedächtnis behalten kann, die dem Statistikgeheimnis unterliegen, ist eine unvermeidliche Folge bei der Durchführung der Volkszählung."

Der Landesbeauftragte hat in dieser schwierigen Frage die Bürger um Verständnis vor allem für die personellen Probleme der kleineren Gemeinden bitten müssen.

Auch die Vielfalt der Beschwerden gegen wirkliche oder vermeintliche Verstöße gegen das personelle Trennungsgebot mag durch einige Beispiele illustriert werden:

— Ein Bürger hatte die Erhebungsvordrucke, die ihm von der Nebenwohnsitzgemeinde zugesandt worden waren, nicht ausgefüllt. Er wurde mit Heranziehungsbescheid und Zwangsgeldandrohung an seine Auskunftspflicht erinnert. Er bestritt sie mit dem Hinweis, daß er seinen Nebenwohnsitz aufgegeben habe. Eine Durchschrift dieses an die Erhebungsstelle gerichteten Schreibens ging an den Dienstvorgesetzten der Erhebungsstelle, den Oberstadtdirektor. Dieser veranlaßte nach Klärung der melderechtlichen Frage ohne Antrag des Bürgers die Berichtigung des Melderegisters. Der Innenminister verneinte eine Verletzung des Verwertungsverbots des § 9 Abs. 2

VZG 87, da nicht die Erhebungsstelle, sondern der Oberstadtdirektor die Änderung veranlaßt habe.

— Der Personalratsvorsitzende einer Gemeinde, der zum Erhebungsstellenleiter bestellt werden sollte, fürchtete, bei Gesprächswünschen von Kollegen das personelle Trennungsgebot verletzen zu müssen. Der Innenminister sah dies anders. Zwar könnten die Bediensteten der Dienststelle den zum Erhebungsstellenleiter bestellten Personalratsvorsitzenden nicht in den Räumen der Erhebungsstelle aufsuchen, doch sei ihnen damit keineswegs die Möglichkeit genommen, sich weiter mit Beschwerden, Anregungen usw. an ihn zu wenden. Gespräche könnten außerhalb der Erhebungsstelle geführt werden.

— Kritisiert wurde die Bestellung des stellvertretenden Leiters des Ordnungsamts zum Leiter der Erhebungsstelle. Die Gemeinde legte dar, als kleinere Gemeinde habe sie große Schwierigkeiten bei der Auswahl geeigneter Personen, da sie auf andere dienstliche Erfordernisse Rücksicht nehmen müsse. Eine Pflichtenkollision sei auszuschließen, da der Bedienstete vor der Bestellung keine Sachbearbeitung im Einwohnerwesen vorgenommen habe.

— Besondere Probleme gab es in kleinen Inselgemeinden, in denen „jeder jeden kennt". Eine Gruppe von Bürgern erhob Bedenken gegen die Bestellung eines Gemeindemitarbeiters, der eine genehmigte Nebentätigkeit als Berichterstatter der Regionalzeitung ausübte. Die Gemeinde nahm die Beschwerde zum Anlaß, die Nebentätigkeit zu überwachen. Verstöße gegen dienstliche Interessen und Pflichten konnten nicht belegt werden.

— Besorgte Bürger erhoben den Vorwurf, der Erhebungsstellenleiter ihrer Wohngemeinde erteile während der Sprechzeiten fernmündlich Anweisungen an andere Verwaltungsstellen für andere Verwaltungstätigkeiten. Die Gemeinde räumte ein, daß bei einem Durchwahlsystem auch sachfremde Gespräche in der Erhebungsstelle angekommen sein könnten, die jedoch weitergeleitet oder sofort beendet worden seien.

— Im Verwaltungsausschuß einer Stadt wurden Widersprüche gegen die Vollstreckung von Zwangsgeldern zur Volkszählung behandelt und danach mehrheitlich zurückgewiesen. Nach § 66 des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes findet gegen Vollstreckungsmaßnahmen, die Verwaltungsakte sind, kein Widerspruchsverfahren statt. Die Behandlung im Verwaltungsausschuß war somit unzulässig. Über Widersprüche gegen die Heranziehung und die damit verbundene Festsetzung von Zwangsgeld, die als Annex zur Volkszählung zu betrachten sind, hätte im übrigen nicht der Verwaltungsausschuß, sondern das Statistische Landesamt entscheiden müssen.

7.1.6 Zähler

Die meisten Bürgereingaben zur Volkszählung betrafen die Bestimmungen über die Zählerbestellung, den Zählereinsatz und die Zählerpflichten (§ 10 VZG 87).

Benennung der Zähler

§ 10 Abs. 3 VZG 87 verpflichtete die öffentlichen Stellen, den Erhebungsstellen auf Anforderung Bedienstete für die Zählertätigkeit zu benennen und freizustellen. In Ziffer 5 des Runderlasses des Ministers des Innern vom 7. Juli 1986 war der Umfang der zu übermittelnden Daten auf Namen, Anschrift,

Dienststellung und Tätigkeit des Bediensteten begrenzt. Der Landesbeauftragte hat sich bei Kontrollen davon überzeugt, daß dieser Datenumfang nicht überschritten wurde.

Mit einem Schreiben an alle Landesbediensteten hat die Landesregierung darüber hinaus versucht, diese für den freiwilligen Einsatz als Zähler zu werben. Ausgenommen waren die Bediensteten der Polizei und der Finanzverwaltung. Zur Adressierung der Briefe wurden die personenbezogenen Daten des automatisierten Bestandes des „Finanziellen öffentlichen Dienstrechts" verwendet. Überflüssigerweise wurden zur Adressierung nicht nur Namen und Dienstanschrift, sondern auch die persönliche Empfängernummer mit dem erkennbaren Geburtsdatum, Kapitel und Titel und die Privatanschrift verwendet. Auch wenn die Briefe an die Betroffenen selbst gerichtet waren und es sich somit nicht um eine Datenübermittlung im Sinne des Datenschutzgesetzes handelte, hätten nach allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen gleichwohl nur die erforderlichen Daten verwendet werden dürfen. Die Unbedachtsamkeit im Umgang mit den personenbezogenen Daten von Mitarbeitern hat erhebliche Unruhe ausgelöst und — auch nach Ansicht des Innenministers — den beabsichtigten Zweck gefährdet.

Zähler aus der Nachbarschaft

Das Verbot, „Zähler in unmittelbarer Nähe ihrer Wohnung (Nachbarschaft) einzusetzen", hat eine Flut von Anfragen ausgelöst. Der Innenminister hatte hierzu keine Interpretationshilfen gegeben, was zugegebenermaßen auch schwierig war. Eine angemessene Entscheidung war nur unter Beachtung geographischer Gesichtspunkte (räumliche Entfernung zwischen den Wohnungen des Zählers und des Auskunftspflichtigen), unter Berücksichtigung der Art der Bebauung sowie der Dichte der Besiedlung im Einzelfall möglich. Zumindest durften Zähler nicht in dem Baublock, in dem sie wohnen, und nicht in den an ihre Wohnung angrenzenden Straßenabschnitten eingesetzt werden. Meist waren die Erhebungsstellen bereit, auf die Besorgnisse der Bürger einzugehen und die Zählerorganisation zu ändern. Eine Reihe von Beschwerden kam jedoch so spät, daß die Zählung bereits abgeschlossen war, bevor Änderungen möglich wurden.

Als untauglich erwies sich die Verwendung einer Wahlhelferliste für die Zählorganisation. Während bei der Wahl Wohnnähe und Bekanntheit erwünscht sind, schloß sich dieses Auswahlkriterium angesichts des Verbots der Nachbarschaftszählung aus. So mußte eine Stadt umfangreiche Neubestellungen vornehmen. Beschwerden über Nachbarschaftszählungen waren allerdings dann nicht begründet, wenn lediglich die Bekanntheit des Zählers gerügt wurde, dieser aber nicht in der „Nachbarschaft" wohnte.

Interessenkollisionen

Nach § 10 Abs. 5 Ziffer 2 VZG 87 war der Einsatz eines Zählers unzulässig, wenn aufgrund der beruflichen Tätigkeit oder aus anderen Gründen zu besorgen war, daß Erkenntnisse aus der Zählertätigkeit zu Lasten der Auskunftspflichtigen genutzt wurden. Auch hierzu hatte der Innenminister keine Ausführungsbestimmungen erlassen, so daß zahlreiche Zählerbestellungen — Sachbearbeiter aus Sozialämtern, Arbeitsämtern, Steuerämtern, Meldeämtern, Vollstreckungsbeamte — zu Beschwerden führten. Eindeutige Rechtsverstöße wurden durch Abberufungen bzw. Umorganisationen unverzüglich korrigiert, andere Schwierigkeiten ausgeräumt, bevor es zu Beschwerden kam.

Der kritisierte Einsatz eines Bürgermeisters und der Einsatz von Ratsmitgliedern verstieß formal nicht gegen die Volkszählungsbestimmungen. Gleichwohl hat der Landesbeauftragte die Ansicht vertreten, daß auf den Einsatz von Mandatsträgern verzichtet werden sollte. Ebenso war der Einsatz jugendlicher Zähler nicht unbedenklich. Auch hier hat der Landesbeauftragte auf Änderung gedrungen.

Auftreten der Zähler

In mehreren Fällen wurde beklagt, daß Zähler Erhebungsunterlagen bei Nachbarn abgeliefert oder in die Briefkästen eingeworfen hätten. Auch Erkundigungen der Zähler in der Nachbarschaft wurden kritisiert. Zu rügen waren Vorweg-Eintragungen der Zähler in die Erhebungsvordrucke, die den Verdacht der Manipulation nähren konnten. In mehreren Fällen gaben Zähler ausgefüllte Erhebungsvordrucke versehentlich an Dritte weiter. Solche eindeutigen Verstöße gegen das Statistikgeheimnis sind vom Landesbeauftragten förmlich beanstandet worden.

Zählung in Anstalten

Besondere Probleme warf die Zählung in Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünften auf. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Volkszählungsurteil gefordert, daß eine „soziale Abstempelung" auf alle Fälle vermieden werden müsse. Demgemäß hatte das VZG 87 für Personen in Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünften Sonderregelungen getroffen. Nach § 12 Abs 1 Ziffer 1 Buchst. b VZG 87 hatte der Leiter der Einrichtung die Gesamtzahl der Personen und die Zahl der Personen, die dort ihre alleinige Wohnung haben, festzustellen und anzugeben. Für Personen, die nicht selbst Auskunft geben konnten, hatte der Anstaltsleiter über die ihm bekannten Erhebungsmerkmale Auskunft zu erteilen. Dies galt entsprechend für Auskünfte, die durch eine Vertrauensperson erteilt wurden. Darüber hinaus war sichergestellt, daß bei Anstalten, in denen für Personen ohne eigene Haushaltsführung die Nennung ihres Namens eine soziale Abstempelung bedeutet hätte, deren Namen nicht erhoben wurden.

Heftige Kritik löste der Einsatz eines Strafvollzugsbeamten als Sonderzähler bei den von ihm beaufsichtigten Gefangenen aus. Bei der Zählerauswahl stand die Erhebungsstelle vor der Schwierigkeit, in dieser Anstalt keinen Zähler einsetzen zu dürfen, der Erkenntnisse aus der Zählertätigkeit zu Lasten der Auskunftspflichtigen nutzen oder einen Bekannten antreffen und dies nach außen tragen könnte. Bei der Interessenabwägung stufte die Erhebungsstelle schließlich die schutzwürdigen Belange der Betroffenen höher ein als mögliche Ausschließungsgründe. Dies war aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, zumal den Auskunftspflichtigen der Weg der schriftlichen Auskunft offen stand. Zu beanstanden waren jedoch der vom Sonderzähler geforderte Umfang der Auskünfte und die Anfertigung von Listen, in die sich Auskunftsverweigerer einzutragen hatten. Die Listen sind vernichtet worden.

7.1.7 Erhebungsvordrucke

Anonymisierung

Zu erheblicher Verunsicherung der Auskunftspflichtigen haben Veröffentlichungen geführt, wonach es durchaus möglich sei, anhand der angeblich „anonymisierten" Angaben des Erhebungsbogens auch später noch den Bürger

zu identifizieren, der ihn ausgefüllt hat. Eine solche (weitgehend theoretische) Möglichkeit der Re-identifizierung ist vom Gesetzgeber als ein hinnehmbares Restrisiko bewußt in Kauf genommen worden, zumal die sogenannte „faktische Anonymität" durch ein abgestimmtes Regelwerk gesetzlicher, technischer, organisatorischer und personeller Schutzmaßnahmen gewährleistet war, die einen unzulässigen und unkontrollierbaren Zugriff auf die Daten ausschließen. So bestimmt § 15 Abs. 1 VZG 87, daß die — personenbezogenen — Hilfsmerkmale unverzüglich nach Eingangskontrolle bei den statistischen Ämtern von den Erhebungsmerkmalen zu trennen und gesondert aufzubewahren sind. Auswertungen sind ausschließlich zu statistischen Zwecken zugelassen worden. Werden statistische Ergebnisse in kleinräumlicher Gliederung erstellt, die zur Weitergabe oder Veröffentlichung bestimmt sind, so müssen Gliederungseinheiten mit Einzelangaben zu höheren Einheiten zusammengefaßt werden (§ 15 Abs. 4 VZG 87). Jede Re-identifizierung ist ausdrücklich und uneingeschränkt verboten und strafbar (§ 17 VZG 87).

Die Anonymisierungsproblematik tritt bei sämtlichen Bundes-, Landes- und Kommunalstatistiken auf. Daher bleibt über die Volkszählung hinaus der unveröffentlichte Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24. September 1987 (1 BvR 970/87) von Bedeutung, in dem es hierzu u.a. heißt:

> „Die Beachtung des verfassungsrechtlichen Gebots einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung, wird weiter nicht durch die selbst nach Entfernung von Identifikatoren verbleibenden Möglichkeiten in Frage gestellt, anhand der Erhebungsmerkmale eine Reidentifizierung vorzunehmen. Von Verfassungs wegen gefordert ist lediglich eine faktische Anonymität der Daten. Diese kann — in Anlehnung an § 16 Abs. 6 BStatG — allenfalls dann als gegeben angesehen werden, wenn Datenempfänger oder Dritte eine Angabe nur mit einem — im Verhältnis zum Wert der zu erlangenden Informationen nicht zu erwartenden — unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten, Arbeitskraft und sonstigen Ressourcen (etwa Risiko einer Bestrafung) einer Person zuordnen können. Die von den Beschwerdeführern vorgetragenen Reidentifizierungsmöglichkeiten vernachlässigen dabei durchgängig die tatsächlichen Bedingungen und Möglichkeiten einer solchen Reidentifizierung, insbesondere die Maßnahmen zur Datensicherung und das Erfordernis, daß Zusatzwissen verfügbar zu sein hat. Für die statistischen Landesämter bleiben die Daten allerdings durchgängig personenbezogen, weil personenbeziehbar. Dies ist bei einer auf Individualdaten aufbauenden, kleinräumig zu gliedernden Statistik allein durch gesetzliche Ge- und Verbote nicht vermeidbar. Das hiernach verbleibende Reidentifizierungsrisiko hat der einzelne grundsätzlich als notwendige Folge einer im überwiegenden Allgemeininteresse angeordneten Statistik hinzunehmen, wenn und soweit auch innerhalb der statistischen Ämter interne organisatorische Vorkehrungen neben den Trennungs- und Löschungsgeboten die Beachtung des Zweckbindungsgebotes und des Reidentifizierungsverbotes sicherstellen."

Arbeitsstätte

Viele Bürger kritisierten in diesem Zusammenhang, daß aus der Antwort auf die Frage nach Name und Anschrift der Arbeitsstätte bei Selbständigen der Auskunftspflichtige direkt erkennbar sei. Der Innenminister ist zwar der Anregung des Landesbeauftragten, bei Namens- bzw. Anschriftenidentität zur Ausräumung der vorgenannten Bedenken auf nähere Angaben zur Arbeitsstätte zu verzichten, unter Hinweis auf § 15 Abs. 1 VZG 87 nicht gefolgt. Immerhin hat er das Statistische Landesamt angewiesen, dafür zu sorgen, daß eine Signie-

rung der Anschrift der Arbeits- und Ausbildungsstätte unterbleibt, wenn die Wohnungsanschrift des Auskunftspflichtigen mit ihr identisch ist.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat Kritik an der Gestaltung der Erhebungsvordrucke geübt und in seiner Entscheidung vom 24. September 1987 ausgeführt:

> „Es begegnet allerdings Bedenken, ob der Verzicht auf eine möglichst frühzeitige Abtrennung des Hilfsmerkmales Name der Arbeits- oder Ausbildungsstätte, deren Anschrift zudem Erhebungsmerkmal ist, damit gerechtfertigt werden kann, es sei Bestandteil des lesefähigen Personenbogens und könne aus technischen Gründen nicht abgetrennt werden; die Gestaltung des Personenbogens hat den verfassungsrechtlichen Trennungsanforderungen zu folgen, nicht umgekehrt."

Das Gericht lehnte jedoch die Annahme einer hierauf gestützten Verfassungsbeschwerde ab, da die relative Risikoerhöhung nicht als derart erheblich anzusehen sei, daß von Verfassungs wegen allein aus diesem Grunde die vorgesehene Aufbereitung der Daten zu beanstanden wäre.

Laufende Nummern und Ordnungsnummern

Vielfach wurde von Bürgern die Befürchtung geäußert, die auf den Erhebungsvordrucken enthaltenen Nummern dienten der eindeutigen Personenidentifizierung und ließen als „Personenkennzeichen" eine Zusammenführung aller personenbezogenen Datensammlungen der öffentlichen Verwaltung zu. Der Landesbeauftragte hat dem widersprochen und unter Hinweis auf § 4 VZG 87 erläutert, daß die Organisationsnummern lediglich der eindeutigen Kennzeichnung der statistischen Zusammenhänge Person und Haushalt, Haushalt und Wohnung, Wohnung und Gebäude sowie der vereinfachten Erfassung der Regionalangaben Gemeinde, Straße und Hausnummer dienten und danach zu löschen sind.

Im statistischen Datensatz wird allerdings trotz dieses Löschungsgebots die Regionallistennummer, wenn auch verfremdet, gespeichert. Die Verfremdung wird durch ein ADV-Programm so vorgenommen, daß ein Rückschluß auf die Ursprungsnummern und damit auf die Erhebungsunterlagen ausgeschlossen werden kann. Eine Arbeitsgruppe der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat dieses ADV-Programm geprüft und festgestellt, daß es die Anforderungen des § 15 Abs. 3 VZG 87 erfüllt, wenn

1. die Startzahl nicht vorgegeben, sondern maschinell eine Zufallsstartzahl erzeugt wird,

2. die Vergabe der Zufallsstartzahl bei jedem Lauf neu erzeugt werden muß, wobei der Umfang der in einen Lauf einbezogenen Datensätze entsprechend klein sein muß,

3. die Zufallsstartzahl weder angezeigt noch ausgedruckt wird/werden kann und nicht länger als bis zum Programmende gespeichert wird,

4. sichergestellt wird, daß möglichst wenige Mitarbeiter im Statistikamt bzw. Rechenzentrum den Verfremdungsalgorhythmus kennen.

Der Landesbeauftragte hat diese Forderungen gegenüber dem Statistischen Landesamt erhoben. Eine Antwort steht noch aus.

Postversand

Viele Bürger beschwerten sich darüber, daß sie, obwohl sie ihre Unterlagen mit der Post zurückgeschickt hätten, unter Zwangsgeldandrohung zur nochmaligen Auskunft aufgefordert worden seien. Sie hätten diese verweigert, weil der Verlust der Unterlagen zeige, daß eine ordnungsgemäße Durchführung der Volkszählung nicht gewährleistet sei. Der Landesbeauftragte ist allen Beschwerden nachgegangen. In einigen Fällen wurde festgestellt, daß die Vordrucke einer falschen Erhebungsstelle zugeleitet worden waren. Meist verlief die Suche jedoch ergebnislos. In diesen Fällen mußten die Beschwerdeführer darüber aufgeklärt werden, daß nach § 13 Abs. 4 Satz 4 VZG 87 die Auskunft erst dann als erteilt gilt, wenn die ausgefüllten Erhebungsvordrucke bei der Erhebungsstelle eingegangen sind. Nur wenige konnten mit diesem Hinweis zufriedengestellt werden.

Manch kritischer Bürger mißtraute der Erhebungsstelle und wollte nur dem Datenschutzbeauftragten die ausgefüllten Erhebungsunterlagen übergeben. Der Landesbeauftragte konnte solchen Wünschen nicht entsprechen, da dies im Widerspruch zu den Rechtsvorschriften gestanden hätte.

Vordruck-„Manipulationen"

Immer wieder wurde der Landesbeauftragte gefragt, ob Eintragungen in Erhebungsvordrucke durch die Erhebungsstelle zulässig seien, welche Anderungen der Antworten durch die Erhebungsstelle vorgenommen werden dürften und wie Manipulationen der mit Bleistift auszufüllenden Vordrucke durch die Erhebungsstelle auszuschließen seien. Der Landesbeauftragte sah es als mit den Bestimmungen des VZG 87 vereinbar an, wenn nach eindeutiger Identifikation und mit Einverständnis des Auskunftspflichtigen Zweifelsfragen telefonisch geklärt und sodann die Antworten durch die Erhebungsstellen in den Erhebungsvordrucken nachgetragen wurden. Daneben ließ es das Gesetz zu, auch ohne Zustimmung des Auskunftspflichtigen aus anderen Unterlagen Angaben in die Erhebungsvordrucke zu übernehmen, wenn eine Auskunft innerhalb von sechs Wochen nach dem Zählungsstichtag vom Auskunftspflichtigen nicht zu erreichen war.

Der Vorwurf, es sei mit Radiergummi und Bleistift unerlaubt manipuliert worden, konnte in keinem Fall belegt werden. Zu rügen war allerdings in mehreren Fällen, daß allzu „sparsame" Zähler und Mitarbeiter von Erhebungsstellen verschriebene Vordrucke ausradierten und die bereits benutzten Vordrucke an andere Bürger wieder austeilten, wobei es dem „Zweitempfänger" meist ein Leichtes war, die Reste der ursprünglichen Eintragungen zu entziffern. Diese eindeutige Verletzung des Statistikgeheimnisses war zu beanstanden. Kritisiert wurde auch die Praxis von Erhebungsstellen, bei Nachfragen die Originalvordrucke zu kopieren, mit den vollständigen Namensangaben zu versehen und dann als Zweiterhebungsvordrucke erneut dem Auskunftspflichtigen zuzusenden. Der Landesbeauftragte forderte, die Namensangabe auch auf solchen „Ergänzungsvordrucken" zu unterlassen, zumal die laufende Nummer und die Ordnungsnummer zur eindeutigen Identifikation ausreichten.

7.1.8 Statistisches Landesamt

Die Hauptlast der Volkszählung trugen und tragen die statistischen Landesämter, in Niedersachsen das Landesverwaltungsamt, Abteilung Statistik. Die Räume der Arbeitsgruppe Volkszählung des Landesverwaltungsamts waren durch besondere Maßnahmen gegen Angriffe von außen und unberechtigte

Zugangsversuche gesichert. Bei zwei Ortsterminen hat sich der Landesbeauftragte davon überzeugt, daß alle in einem Gutachten des Landeskriminalamts vorgeschlagenen und von ihm selbst angeregten Maßnahmen verwirklicht worden waren. In den Räumen wurden die Erhebungsunterlagen gelagert, auf Vollständigkeit und Vollzähligkeit geprüft, signiert, getrennt und zum gegebenen Zeitpunkt vernichtet.

Vernichtung der Erhebungsunterlagen

Da erst spät verbindlich festgelegt worden war, wann die Erhebungsunterlagen zu vernichten sind, kam es zu einer unzulässigen Aufbewahrung einer größeren Menge ausgefüllter Gebäudevorerhebungsbogen. Entgegen der Absichtserklärung des Innenministers, diese Unterlagen unmittelbar nach Durchführung der Eingangskontrolle vernichten zu lassen, wurden sie außer Haus zwischengelagert. Der Landesbeauftragte wies darauf hin, daß die Erhebungsvordrucke einschließlich der Hilfsmerkmale gemäß § 15 Abs. 2 VZG 87 zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu vernichten sind. Hierzu hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 24. September 1987 (1 BvR 970/87) ausgeführt:

„Die statistischen Landesämter sind gehalten, für jede der Erhebungsunterlagen den jeweils frühestmöglichen Zeitpunkt zu ermitteln und die Vernichtung oder Löschung zu diesem Zeitpunkt vorzunehmen. Die Kontrolle der Beachtung dieser durch unbestimmten Rechtsbegriff hinreichend normenklar begründeten Pflicht obliegt dabei — neben den unabhängigen Datenschutzbeauftragten — auf Anrufung der Auskunftspflichtigen den Gerichten, namentlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit."

Der Aufforderung des Landesbeauftragten zur sofortigen Vernichtung kam das Statistische Landesamt zwar unverzüglich nach, die geforderte allgemeine Vernichtungsregelung ließ jedoch weiter auf sich warten. Erst im Juli 1988 bestimmte das Statistische Landesamt:

— Die Haushaltsmantelbogen werden nach Abschluß der Plausibilitätskontrolle vernichtet.

— Die Gemeindeliste, die Adressenliste, die Regionalliste, der Personenbogen und der Wohnungsbogen werden vernichtet, sobald für einen Bereich (Landkreis oder kreisfreie Stadt) die Feststellungsbescheide der amtlichen Bevölkerungszahl bestandskräftig geworden sind. Bis dahin werden die Vordrucke für Beweiszwecke bei Widerspruch und Anfechtungsklage gegen diese Zahl aufbewahrt. Die Vernichtung erfolgt also, sofern kein Rechtsmittel eingelegt wird, frühestens einen Monat nach Zustellung des Bescheides über die Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl der Gemeinde.

— Die Namensliste wird zwei Wochen nach Feststellung der amtlichen Bevölkerungszahl des Landes vernichtet.

Der Landesbeauftragte hält diese Anweisung für überprüfungsbedürftig. Die frühzeitige Vernichtung der Haushaltsmantelbogen ist zu begrüßen. Der mit dem gesetzlichen Löschungsgebot verfolgte Schutzzweck ist jedoch erst dann erreicht, wenn auch die übrigen personenbezogenen Zählungsunterlagen, anhand derer eine Rückerkennung der Erhebungsbogen jederzeit möglich ist, nicht mehr vorhanden sind. Dem Landesbeauftragten sind keine überzeugenden Gründe dafür dargelegt worden, daß die Aufbewahrung dieser Unterlagen zur Beweisführung bei etwaigen gerichtlichen Auseinandersetzungen unerläßlich sei. Es ist auch nicht einzusehen, daß im Falle der Klage einer einzelnen

Gemeinde die Unterlagen für ganze Bereiche bis zum Abschluß dieses Verfahrens aufbewahrt werden sollen. Schließlich bleibt zu bedenken, daß im Hinblick auf das Statistikgeheimnis zur Vorlage bei Gericht ohnehin nur anonymisierte Listen, wie die Gemeindeliste und die Regionalliste ohne Namensteil, in Betracht kämen.

Automatisierte Datenverarbeitung

Besondere Abschottungsprobleme warf die Entscheidung des Statistischen Landesamtes auf, die automatisierte Datenverarbeitung im Mehrzweckrechenzentrum des Landesverwaltungsamtes „im Auftrage" durchführen zu lassen. In diesem Großrechenzentrum werden seit Jahren viele andere landeseinheitliche Automationsverfahren abgewickelt, so das finanzielle öffentliche Dienstrecht, die Beihilfe, das Kindergeld, das automatisierte Liegenschaftsbuch, die automatisierte Liegenschaftskarte, die Statistische Datenbank, das Kassen- und Rechnungswesen und die amtliche Statistik, um nur die größten Verfahren zu nennen. Der Landesbeauftragte hatte daher frühzeitig ein besonderes Datenschutzkonzept für die automatisierte Verarbeitung der Volkszählung gefordert. Zum Zeitpunkt seiner Kontrolle beim Landesamt lag dieses Konzept vor. Die Abschottung der Volkszählungsdaten-Verarbeitung von der übrigen Auftragsdatenverarbeitung im Mehrzweckrechenzentrum war durch besonders aufwendige räumliche, organisatorische und personelle Maßnahmen sichergestellt. So waren

- die Infrastruktur des eingesetzten Rechners von allen anderen personenbezogenen Anwendungen und Datensammlungen befreit,
- die Periphärgeräte räumlich abgetrennt,
- die eingesetzten Rechenzentrums-Mitarbeiter ausschließlich mit der Verarbeitung der Volkszählungsdaten beschäftigt,
- die Speicher- und Zugriffskontrolle durch die installierte Datenschutz-Software „ACF 2" gewährleistet und
- Abrufeinrichtungen verboten worden.

Jedem berechtigten Benutzer wurde eine Benutzerkennung und ein Paßwort zugeordnet, mit denen die Befugnisse festgelegt und das Handeln kontrolliert wurden. Dem Datenschutzkonzept lag das Prinzip zugrunde, daß „verboten ist, was nicht ausdrücklich erlaubt ist". Die Paßwortspeicherung erfolgte verschlüsselt (Einweg-Verschlüsselung). Es war sichergestellt, daß Regelverletzungen bei Zugriffsversuchen zum sofortigen Abbruch und zur Protokollierung führten. Der Landesbeauftragte empfiehlt, dieses schlüssige Konzept auf andere ADV-Verfahren und andere Rechenzentren zu übertragen.

Gegenstand öffentlicher Kritik war die späte Fertigstellung und Prüfung der Volkszählungs-Programme. Der Landesbeauftragte ist dieser Kritik mit dem Hinweis darauf entgegengetreten, daß die seit Jahrzehnten praktizierten Verfahren der statistischen Verbundprogrammierung hinreichende Gewähr dafür bieten, daß die Vorgaben des Gesetzgebers peinlichst genau eingehalten werden. Hiervon hat er sich durch Stichproben überzeugt. Zu einer umfassenden Kontrolle sämtlicher Plausibilitäts- und Auswerteprogramme sah er sich allerdings nicht in der Lage. Er wird auch in Zukunft bei weiteren Kontrollen dem Einsatz der Volkszählungs-Programme besondere Aufmerksamkeit widmen.

7.1.9 Adoptionsgeheimnis

Auch mit Fragen des Adoptionsgeheimnisses war der Landesbeauftragte im Rahmen der Volkszählung befaßt. Er hat Verständnis für die Eingaben

besorgter Pflegeeltern gezeigt, die auf der Zählerliste die ihnen zur späteren Adoption anvertrauten Pflegekinder mit dem Familiennamen der leiblichen Mutter aufgeführt sahen. Die hierfür verantwortlichen Behörden haben sich, wohl zu recht, darauf berufen, daß nach dem Volkszählungsgesetz die in solchen Fällen im Melderegister vermerkte Übermittlungssperre nicht zu beachten sei. Der damit verbundenen Gefahr, daß die Herkunft des Pflegekindes bekannt wird, sollte bei künftigen Erhebungen durch folgende Regelung Rechnung getragen werden: Sperrvermerke aufgrund einer Auskunftssperre bei den zur Adoption anstehenden Kindern werden den Erhebungsstellen mitübermittelt; die Haushalte, in denen diese Kinder leben, werden entweder schriftlich um Auskunft gebeten oder durch einen geeigneten Sonderzähler aufgesucht; die angehenden Adoptiveltern sind berechtigt, das Kind unter ihrem eigenen Nachnamen in den Erhebungsunterlagen aufzuführen.

7.1.10 Erfassung von „Volkszählungsgegnern" durch die Sicherheitsbehörden

Für Unruhe sorgten Meldungen, wonach „Volkszählungsgegner" in den Informationssystemen der Sicherheitsbehörden erfaßt worden seien. Die Überprüfung durch den Landesbeauftragten hat ergeben, daß eine Erfassung von Bürgern im Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS) des Verfassungsschutzes allein wegen ihrer kritischen Einstellung zur Volkszählung nicht erfolgt ist. Entgegen den vorgenannten Meldungen ist dieser Personenkreis auch nicht im Informationssystem des niedersächsischen polizeilichen Staatsschutzes (APIS) gespeichert worden. Soweit in 76 Fällen Speicherungen im Zusammenhang mit Aktivitäten gegen die Volkszählung erfolgt sind, handelte es sich ausnahmslos um Personen, gegen die Ermittlungsverfahren wegen strafbarer Handlungen eingeleitet worden waren. Neben Delikten wie Überfall auf Zähler und Fälschung amtlicher Schriftstücke betraf die Mehrzahl der Fälle Sachbeschädigungen wie das Besprühen von Hauswänden mit Boykottparolen oder öffentliche Aufrufe, die Erhebungsbogen zu zerschneiden bzw. die Kennziffer zu entfernen, was nach obergerichtlicher Rechtsprechung als strafbare Handlung gemäß § 111 StGB gewertet wird.

Der Landesbeauftragte hat dem Minister des Innern seine Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Speicherungspraxis dargelegt. Nach der für APIS geltenden Errichtungsanordnung ist eine Erfassung der sogenannten „unechten Staatsschutzdelikte", um die es sich hier vorzugsweise handelte, nur zulässig, wenn wegen der Angriffsrichtung der Tat, des Motivs des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation der Verdacht besteht, daß sich die Straftat gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richtet. Sind strafrechtlich relevante Rechtsverstöße zwar „politisch motiviert", jedoch nicht gegen die Verfassungsordnung gerichtet, so unterliegen sie zwar dem Verhütungs- und Aufklärungsauftrag der Polizei, erfüllen aber nicht die Voraussetzungen für eine Erfassung in APIS. Straftaten im Zusammenhang mit Demonstrationen, Bürgerprotesten u.ä. dürfen folglich nur in APIS erfaßt werden, wenn bestimmte Tatsachen, z.B. der Inhalt von Flugblättern oder die Aufschrift auf Transparenten, den Verdacht rechtfertigen, daß ein direkter Angriff auf die Verfassungsordnung beabsichtigt ist oder dieses Ziel unter Ausnutzung des Protestgeschehens erreicht werden soll, wie etwa dann, wenn durch Sachbeschädigung terroristisches oder extremistisches Verhalten unterstützt oder befürwortet wird. Nach Durchsicht der einzelnen Akten hatte der Landesbeauftragte jedenfalls beim überwiegenden Teil der gespeicherten Fälle erhebliche Zweifel, ob die vorgenannten Voraussetzungen vorlagen. Er hat vielmehr den Eindruck gewonnen, daß die meldenden Polizeibehörden generell davon ausgegangen sind, daß bereits der Zusammenhang der Tatvorwürfe mit dem Volkszählungsboykott die Speicherung in APIS rechtfertige, ohne daß die materiellen Speicherungsvoraussetzungen näher geprüft werden müßten.

Der Landesbeauftragte hat daher den Minister des Innern um Mitteilung gebeten, ob er sich unter Anlegung der vorstehenden Maßstäbe zu einer Löschung zumindest derjenigen Datensätze bereitfinden könne, die bislang nicht einschlägig in Erscheinung getretene Personen betreffen und von der Tatausführung her keine Anhaltspunkte für einen direkten Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung erkennen lassen. Er hat darauf hingewiesen, daß die Anlegung strengerer Maßstäbe an die Erfassung in APIS sicherlich zur Beruhigung beitragen werde, ohne daß der Bestimmungszweck dieser Datei beeinträchtigt werde.

Die Datensätze sind inzwischen bis auf einige wenige gelöscht, bei denen belegbare Anhaltspunkte für Aktivitäten im oben genannten Sinne vorliegen.

7.1.11 Wiederholungsbefragung

Nach § 1 Abs. 4 VZG 87 sind Wiederholungsbefragungen zur Prüfung der Zuverlässigkeit der Ergebnisse der Volkszählung mit einem Auswahlsatz bis 0,2 v.H. der Befragten zulässig. Niedersachsen hat hierauf aus Akzeptanz- und Kostengründen verzichtet. Zur Kontrolle der Richtigkeit der Volkszählungsdaten werden die aggregierten Ergebnisse abgeschlossener amtlicher Statistiken herangezogen.

7.2 Landesstatistikgesetz

Zu den datenschutzrechtlichen Aktivposten des Berichtszeitraums zählt die Verabschiedung des Niedersächsischen Statistikgesetzes vom 27. Juni 1988 (Nieders. GVBl. S. 113), mit dem der Gesetzgeber die Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil für den Bereich der Landes- und Kommunalstatistik gezogen hat. Der Landesbeauftragte ist von den ersten Entwurfsarbeiten bis hin zu den Ausschußberatungen in besonders hervorzuhebender Weise beteiligt worden. Viele seiner Verbesserungsvorschläge sind in das Gesetz eingeflossen. Kernstück des Gesetzes ist neben präzisen Bestimmungen über Geheimhaltung, Löschung, Anonymisierung, Übermittlung und Belehrungspflichten vor allem die Festlegung, daß Kommunal- und Landesstatistiken nur durch Rechtsvorschriften angeordnet werden können ohne Rücksicht darauf, ob die Erhebung unmittelbar beim Betroffenen oder in Form einer sog. Sekundärstatistik erfolgt und ob sie mit oder ohne Auskunftszwang durchgeführt werden soll. Die im Gesetz generell vorgeschriebene strenge organisatorische und personelle Abschottung der Statistikstellen von anderen Stellen des Verwaltungsvollzuges hat besondere Bedeutung für die Nutzung der durch die Volkszählung gewonnenen Datenbestände durch die Gemeinden. Sie dürfte darüber hinaus das Vertrauen der Bevölkerung in eine datenschutzgerechte Abwicklung anderer Erhebungen stärken.

Zu einer solchen akzeptanzfördernden Vertrauensbildung hätte sicherlich auch die Verwirklichung der Anregung des Landesbeauftragten beigetragen, die Landesstatistikbehörde zur eigenständigen Landesbehörde umzugestalten und nicht als Abteilung des Landesverwaltungsamtes bestehen zu lassen. Niedersachsen ist das einzige Land, in dem die amtliche Statistik von einer Behörde wahrgenommen wird, die neben dieser Aufgabe auch andere Verwaltungsvollzugsaufgaben zu erfüllen hat. Soweit solche den anderen Statistischen Landesämtern überhaupt obliegen, handelt es sich entweder um reine Datenverarbeitungsangelegenheiten oder aber um Aufgaben, die der Statistik nahe verwandt sind, wie etwa die Unterstützung bei Wahlen. Die Landtagsmehrheit ist dem Vorschlag des Landesbeauftragten — vor allem aus Kostengründen — jedoch nicht gefolgt.

Ebenfalls nicht angeschlossen hat sich der Landtag der Auffassung des Landesbeauftragten, daß es aus Gründen der Normenklarheit geboten sei, die Landesstatistikbehörde, deren Aufgaben und die Institution des Statistischen Landesausschusses im Gesetz selbst festzuschreiben. Dies ist mit Hinweis auf die Organisationshoheit des Landesministeriums unterblieben. Wenig Anklang hat die Empfehlung des Landesbeauftragten gefunden, die Befugnis der Gemeinden, eigene statistische Erhebungen anzuordnen, von der Voraussetzung abhängig zu machen, daß die benötigten Daten nicht von der Landesstatistikbehörde geliefert werden können. Abgelehnt wurde schließlich auch sein Vorschlag, das Freiwilligkeitsprinzip im Gesetz in der Weise festzuschreiben, daß Statistiken mit Auskunftszwang nur angeordnet werden dürfen, wenn erkennbar ist, daß die mit der Statistik angestrebten Ziele auf freiwilliger Basis nicht zu erreichen sind. Entscheidend für die Ablehnung der beiden letztgenannten Anregungen war der Hinweis des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtags, daß die vom Landesbeauftragten vorgeschlagenen Regelungen nichts anderes seien, als die Ausprägung des ohnehin stets geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die Zukunft wird erweisen müssen, ob diesem Grundsatz in der Praxis auch ohne gesetzliche Präzisierung Rechnung getragen wird.

7.3 Statistische Ordnung

Mit Beschluß vom 11. Oktober 1988 (Nds. MBl. S. 927) hat das Landesministerium die statistische Ordnung neu gefaßt und, wie vom Landesbeauftragten im Gesetzgebungsverfahren gefordert, Zuständigkeiten und Aufgaben des Statistischen Landesamts geregelt. Den Vorschlägen des Landesbeauftragten, die Methodenuntersuchungen zur Vereinfachung und Verbesserung der Datengewinnung und eine Unterrichtungspflicht über vorhandene statistische Datensammlungen in den Aufgabenkatalog des Statistischen Landesamtes aufzunehmen, die Verpflichtung zur Einhaltung der Datenschutzvorschriften zur Voraussetzung der Vergabe statistischer Auswertungen an Dritte zu machen sowie mit der Definition der statistischen Datenbank klarzustellen, daß nur anonymisierte Daten gespeichert werden dürfen, wurde nicht gefolgt. Positiv zu vermerken ist, daß der Landesbeauftragte nunmehr dem Statistischen Ausschuß als beratendes Mitglied angehört. Klargestellt wurde, daß Geschäftsstatistiken, die aus Daten erstellt werden, die im Geschäftsgang der Behörden des Landes oder der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts anfallen, keine Angaben enthalten dürfen, die den Bezug auf bestimmte oder bestimmbare natürliche Personen zulassen.

7.4 Kommunale Statistiken

Mit dem Niedersächsischen Statistikgesetz (NStatG) wurden die Gemeinden und Landkreise ermächtigt, eigene Kommunalstatistiken mit und ohne Auskunftspflicht durchzuführen, und zugleich die gesetzliche Grundlage für die von den Kommunalverwaltungen begehrte Übermittlung von Einzelangaben aus der Volkszählung gemäß § 14 Abs. 1 VZG 87 geschaffen. Es wurde klargestellt, daß eine Kommunalstatistik, die Daten unter Auskunftszwang beim Betroffenen selbst oder durch Auswertung personenbezogener Daten aus Verwaltungsvorgängen gewinnt, einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, der nur zulässig ist, wenn und soweit er zur rechtmäßigen Erfüllung kommunaler Aufgaben erforderlich und geeignet ist und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Dies setzt voraus, daß sich die kommunale Gebietskörperschaft die Daten nicht auf freiwilliger Basis oder auf andere, die Bürger weniger beeinträchtigende Weise beschaffen kann. Auch

dürfen die benötigten Daten nicht beim Statistischen Landesamt vorhanden und verfügbar sein. Die Durchführung einer Kommunalstatistik bedarf nach § 3 Abs. 1 NStatG grundsätzlich der Anordnung durch Satzung. Die Satzung muß den gleichen Anforderungen entsprechen wie ein Gesetz, durch das eine Landesstatistik angeordnet wird; sie muß entsprechend dem Bestimmtheitsgebot die Erhebungs- und Hilfsmerkmale, die Art der Erhebung, den Berichtszeitraum, den Berichtszeitpunkt, die zeitlichen Abstände wiederkehrender Erhebungen (Periodizität) und den Kreis der zu Befragenden festlegen.

Besondere Bedeutung kommt bei Durchführung kommunaler Statistiken dem gesetzlichen Abschottungsgebot zu, wonach die für die Statistik zuständige Organisationseinheit von anderen Organisationseinheiten zu trennen ist (informationelle Gewaltenteilung). Zur Gewährleistung des Abschottungsgebots sind die Kommunalstatistikstellen zumindest partiell aus der allgemeinen Hierarchie, d.h. dem Weisungsrecht von oben nach unten und dem Informationsfluß von unten nach oben, herauszulösen. Das Abschottungsgebot ist durch personelle, organisatorische und technische Maßnahmen sicherzustellen. Die erforderlichen Maßnahmen sind in einer Satzung festzulegen. Kleinere Gemeinden können eigene statistische Erhebungen in Zusammenarbeit mit anderen durchführen (§ 1 Abs. 4 NStatG) und hierdurch den vorgenannten Anforderungen Rechnung tragen.

Angesichts dieser Rechtslage begegnete die geplante Organisationsänderung in einer Stadt, wonach das bisherige Amt für Statistik dem Einwohnermeldeamt als unselbständige Abteilung zugeordnet werden soll, datenschutzrechtlichen Bedenken. Der Landesbeauftragte sieht hierin eine Gefährdung des Abschottungsgebots. Der Minister des Innern hält die beabsichtigte Zuordnung der Kommunalstatistikstelle zwar für „unglücklich", hat sich jedoch einer rechtlichen Bewertung enthalten, da die Entscheidung in die Organisationshoheit der Stadt falle. Im übrigen seien bei der Beurteilung der Frage, wie dem Trennungsgebot genügt werden kann, nicht die Einzelmaßnahmen entscheidend. Vielmehr sei deren Wirkungsweise in der Gesamtheit der Maßnahmen zu beurteilen. Organisatorische Trennung bedeute in diesem Zusammenhang nicht zwangsläufig ein eigenständiges Amt. Wenn die Kommunalstatistikstelle durch Satzung konkret bestimmt sei, ihr zugleich ausschließlich Statistikaufgaben übertragen würden und ergänzende Dienstanweisungen, die das Zutrittsrecht, den Postverkehr und ggf. die Dienstaufsicht regeln, erlassen seien, dürfte der gleiche Wirkungsgrad erreicht sein. Anderenfalls hätte der Gesetzgeber im NStatG festlegen müssen, daß organisatorische Trennungen im kommunalen Bereich stets zu der Einrichtung eines „selbständigen Amtes" führen müssen.

Eine Stadt, die Einzeldaten des Melderegisters unter Weglassung des Namens statistisch auswerten wollte, fragte an, ob dies zulässig sei. Da die Daten (z.B. Familienstand, Geschlecht, Geburtsdatum, Anschrift) trotz Fehlens des Namens die Einzelpersonen bestimmbar machten, war die Durchführung dieser Kommunalstatistik durch Satzung anzuordnen und die Abschottung der Statistikstelle konkret und detailliert in einer Organisationssatzung festzulegen.

7.5 Wanderungsstatistik

Die Novellierung des Bevölkerungsstatistikgesetzes steht nach wie vor aus (vgl. VIII 7.7). Der Landesbeauftragte erneuert daher seine bereits 1984 geäußerten Bedenken gegen die sog. Wanderungsstatistik, bei der mehr Daten übermittelt werden als erforderlich.

7.6 Hochschulstatistik

Auch zur geplanten Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes (vgl. VIII 7.6) ist es noch immer nicht gekommen. Immerhin werden mit der Novellierung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes jetzt die seit Jahren angemahnten präzisen gesetzlichen Befugnisnormen für die Erhebung von Studentendaten geschaffen (vgl. 25.3).

7.7 Jugendhilfestatistik

Kritische Presseberichte und Beanstandungen eines anderen Landesbeauftragten gaben Veranlassung, die Durchführung der Jugendhilfestatistik in Niedersachsen zu überprüfen. Der Landesbeauftragte schließt sich den vielfach geäusserten Bedenken an, daß die Rechtsgrundlagen dieser Statistik (§ 4 des Gesetzes über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe i.V.m. dem Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke) nicht den im Volkszählungsurteil niedergelegten Grundsätzen entsprechen. Das Statistische Landesamt teilt diese Auffassung und hat darauf hingewiesen, daß die Novellierung des Gesetzes geplant und Referentenentwürfe erarbeitet seien. Es sei damit zu rechnen, daß eine Präzisierung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale erfolge. Bis dahin werde die Erhebung und Speicherung der Jugendhilfestatistikdaten ungeachtet der Bedenken unverändert weitergeführt.

Anders als in anderen Bundesländern sind in Niedersachsen die Erhebungsvordrucke allerdings durch Perforation so gestaltet, daß das Anschriften- und Namensfeld leicht abgetrennt werden kann. Erhebungs- und Hilfsmerkmale werden getrennt erfaßt und aufbewahrt und nach erfolgter Erhebung gelöscht.

7.8 Erziehungsgeldstatistik

Durch Verordnung des Landesministeriums soll den Gemeinden und Landkreisen die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub übertragen werden. Diese Aufgabe oblag bisher der Bundesanstalt für Arbeit, die zusätzlich eine halbjährliche Statistik über die geschäfts- und kostenmäßige Abwicklung erstellt hat. Das Landesministerium beabsichtigt, eine entsprechende Statistik vom Statistischen Landesamt erstellen zu lassen. Hierzu sollen bei Bearbeitung des Erziehungsgeldantrages die Statistikdaten von den Sachbearbeitern durch Übertragen personenbezogener Antragsdaten in die Statistikbogen erhoben werden. Im oberen Teil der Erhebungsbogen werden zusätzlich zu den Erhebungsmerkmalen „Name und Anschrift des Auskunftspflichtigen", „Aktenzeichen" und „Ansprechpartner" erfragt. Auf Rechtsgrundlage, Auskunftspflicht, statistische Geheimhaltung und Datenschutz wird in besonderen Erläuterungen hingewiesen. Der Namensteil des Erhebungsbogens wird nach Abschluß der Signierkontrolle durch das Statistische Landesamt von den übrigen Angaben getrennt und vernichtet. Der Statistikteil des Erhebungsbogens wird nach Abschluß der Erhebung gelöscht.

Der Innenminister geht davon aus, daß die geplante Erziehungsgeldstatistik eine Geschäftsstatistik im Sinne des § 3 Abs. 1 der Statistischen Ordnung vom 11. Oktober 1988 (Nds. MBl. S. 927) ist, da die Erhebungsmerkmale nicht „erfragt" würden und die Vorschriften über das Statistikgeheimnis und die Abschottung im Bundes- und Niedersächsischen Statistikgesetz sowie § 3 Abs. 1 Satz 2 der Statistischen Ordnung sicherstellten, daß im Statistischen Landesamt eine Re-identifizierung des Bewilligungsempfängers oder seines Kindes nicht vorgenommen werde. Nach Auffassung des Landesbeauftragten ermöglichen die erfragten zwölf Daten zur Familiensituation des Bewilligungs-

empfängers jedoch mit geringem Zusatzwissen durchaus eine Re-identifizierung. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 der Statistischen Ordnung darf eine Geschäftsstatistik keine Angaben enthalten, die den Bezug auf bestimmte und bestimmbare natürliche Personen zulassen. Diese Möglichkeit kann hier nicht ausgeschlossen werden.

7.9 Strafverfolgungsstatistik

Der Bundesminister der Justiz hat den Entwurf eines Strafverfolgungsstatistikgesetzes angekündigt (vgl. 31.5), wonach die Daten der Strafverfolgungsstatistik künftig aus dem Datenbestand des Bundeszentralregisters erhoben werden sollen, so daß auf die bisherige Zählkartenerhebung verzichtet werden kann.

7.10 Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatistik

Der Landesbeauftragte hatte unter VIII 7.10 datenschutzrechtliche Defizite bei der Durchführung der vorgenannten Statistiken aufgezeigt und über seine Bemühungen um Schaffung bereichsspezifischer Rechtsgrundlagen berichtet. Konsequenzen sind jedoch ausgeblieben. Das kritisierte Erhebungsverfahren wird unverändert fortgesetzt. Überlegungen, die erforderlichen Statistikdaten aus dem Datenbestand des Bundeszentralregisters zu entnehmen, wurden zurückgestellt, um Erfahrungen mit der Strafverfolgungsstatistik abzuwarten.

7.11 Sozialhilfestatistik

Der Landesbeauftragte hatte in seinem letzten Tätigkeitsbericht auch die mangelhafte Rechtsgrundlage und das Erhebungsverfahren der Sozialhilfestatistik kritisiert (vgl. VIII 7.11). Konsequenzen sind auch hier nicht gezogen worden. Der Bundesgesetzgeber hat weder das Statistikgesetz bereinigt, noch ist der Erhebungsumfang verändert worden. Das sprechende Aktenzeichen der Sachbearbeitung wird weiterhin an das Statistische Landesamt übermittelt.

8. Archivwesen

Der Landesbeauftragte hat in seinem letzten Tätigkeitsbericht besonders eingehend über die immer wieder auftretenden datenschutzrechtlichen Fragen der Nutzung staatlicher und kommunaler Altakten- und Archivbestände berichtet und sich nachdrücklich für den Erlaß eines Niedersächsischen Archivgesetzes eingesetzt (vgl. VIII 8). Er hat dies, wie schon in früheren Tätigkeitsberichten (vgl. V 5.1, VI 8.1, VII 8), in der Absicht getan, nicht nur dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz auch auf dem Gebiet der rechtlich weitgehend unzureichend geregelten Auswertung von Akten Geltung zu verschaffen, sondern um zugleich auch den berechtigten Belangen von Wissenschaft und Forschung rechtlichen Rückhalt zu geben und den zuständigen Archiven und Verwaltungen den Vorwurf zu ersparen (in den Berichtsjahren beispielsweise hinsichtlich der Akten des nationalsozialistischen „Sondergerichts“ Braunschweig), über die Benutzung personenbezogener Altaktenbestände werde willkürlich entschieden.

Zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Auswertung von Altakten inzwischen nachdrücklich unterstrichen (vgl. 2). Danach ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auch bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in Akten zu beachten und deren Auswertung folglich nicht mehr aufgrund von Verwaltungsvorschriften zulässig. Heute kann nicht mehr zweifelhaft sein, daß die Auswertung der in den Staatsarchiven gesammelten Akten mit personenbezogenen Daten lebender Personen als Eingriff in deren Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einer präzisen bereichsspezifischen gesetzlichen Regelung bedarf. Dies hat der Landtag mit dem Gesetz über die Auswertung von Entnazifizierungsakten im Grundsatz längst bekräftigt (vgl. 8.3).

8.1 Niedersächsisches Archivgesetz

Ungeachtet der eindeutigen Rechtslage, der grundsätzlichen Entscheidung des Landtages und der bereits vor zwei Jahren getroffenen Feststellung des Herrn Ministerpräsidenten (vgl. VIII 8.1), daß es dringend an der Zeit sei, ein Niedersächsisches Archivgesetz zu schaffen, ist der im Jahre 1986 fertiggestellte Entwurf des Landesarchivgesetzes nach Angaben der Staatskanzlei — Archivverwaltung — bisher nicht über „die interne Abstimmung zwischen der Fachverwaltung und der juristischen Seite“ hinausgelangt.

8.2 Bundesarchivgesetz

Das Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62 ff.) enthält wichtige archivrechtliche und datenschutzrechtliche Neuerungen. Die Behörden des Bundes sind nunmehr gesetzlich verpflichtet, Altaktenbestände dem Bundesarchiv anzubieten und zu übergeben. Erstmals gibt es eine ausdrückliche Regelung über die Archivierung von EDV-Unterlagen, auf deren zunehmende praktische Bedeutung der Landesbeauftragte bereits unter VII 8 hingewiesen hatte. Dem Bürger wird ein gesetzlicher Anspruch auf Auskunft und Gegendarstellung hinsichtlich der ihn betreffenden Unterlagen eingeräumt. Entgegen ursprünglicher Absicht (vgl. VII 8.1) findet sich im Gesetz keine Bestimmung, die zum Schutz persönlichkeitsrechtlicher Belange die Anonymisierung personenbezogener Archivalien im Original erlauben würde. Gleichwohl ist der Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung und anderer Persönlichkeitsrechte dadurch sichergestellt, daß Unterlagen in der Regel erst 30 Jahre nach dem Tode oder 110 Jahre nach der Geburt des Betroffenen der allgemeinen Benutzung zugänglich sind. Unterlagen, die unter das Steuergeheimnis, das Sozialgeheimnis oder andere besondere Geheimhaltungsvorschriften fallen, dürfen frühestens 80 Jahre nach ihrem Entstehen benutzt werden. Trotz dieser langen gesetzlichen Schutzfristen wird die zeitgeschichtliche Forschung nicht behindert, da Ausnahmen zu ihren Gunsten vorgesehen sind. Dabei wird — im Einklang mit dem Prinzip der informationellen Selbstbestimmung — bei der Auswertung von Daten lebender Personen auf die Einwilligung des Betroffenen abgestellt.

Die vorgenannten Bestimmungen könnten weitgehend in ein Niedersächsisches Archivgesetz übernommen werden.

8.3 Archivierung und Auswertung von Entnazifizierungsakten

Im Zuge der Entnazifizierung im Lande Niedersachsen sind tausende von Akten entstanden, die nach dem Gesetz zum Abschluß der Entnazifizierung vom 18. Dezember 1951 seit Mai 1952 bei den Staatsarchiven verwahrt wur-

den, der wissenschaftlichen Auswertung jedoch nicht zur Verfügung standen. Unter VII 8.2 und VIII 8.3 wurden die datenschutzrechtlichen Probleme und Lösungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Absicht dargestellt, die vorgenannten Akten für die zeitgeschichtliche Forschung freizugeben. Unter maßgeblicher Mitwirkung des Landesbeauftragten ist diese Absicht inzwischen realisiert worden. Aufgrund des Änderungsgesetzes vom 22. Mai 1987 (Nds. GVBl. S. 99) sind die Entnazifizierungsakten von den Staatsarchiven als Archivgut übernommen worden und können für Forschungsvorhaben genutzt werden, „durch die unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden Erkenntnisse gewonnen werden sollen, soweit die Nutzung für das Forschungsvorhaben erforderlich ist". Das zuständige Staatsarchiv hat durch Auflagen oder andere geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, daß durch die Nutzung bzw. Verwertung der Kenntnisse schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter nicht beeinträchtigt werden. Dabei ist nach dem Willen des Gesetzgebers das Offenbaren von Tatsachen über Personen, die in besonders hervorgehobener Funktion oder in besonders folgenschwerer Weise für den Nationalsozialismus tätig waren, nicht als Beeinträchtigung ihrer schutzwürdigen Belange anzusehen, wenn das öffentliche Interesse an der Forschung das Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen erheblich überwiegt.

Der abschließenden Regelung des Gesetzes, daß — über die genannten Vorschriften hinaus — „im übrigen die für das sonstige Archivgut bestehenden Regelungen gelten", hat der Landesbeauftragte nur unter Zurückstellung erheblicher Bedenken mit der Maßgabe zustimmen können, daß noch in dieser Legislaturperiode ein Landesarchivgesetz verabschiedet wird (vgl. 8.1). Zur Begründung hat er in den Ausschußberatungen darauf hingewiesen, daß als Regelung im vorgenannten Sinne lediglich die Benutzungsordnung der Staatsarchive in Betracht komme, die den vom Bundesverfassungsgericht erhobenen Forderungen nach Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung bei der wissenschaftlichen Auswertung von Altakten, wie oben dargelegt, nicht mehr entspricht. Dieser Mangel wird auch durch einen Ausführungserlaß der Staatskanzlei nicht geheilt, in dem die gesetzlichen Bestimmungen unter Berücksichtigung praktischer Bedürfnisse erläutert werden.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Beratung des Änderungsgesetzes ist der Landesbeauftragte nachdrücklich Unterstellungen entgegengetreten, „scheinheilige Datenschutzargumente" und die „Sensibilität, die der Herr Datenschutzbeauftragte des Landes bezüglich einiger großer Nazis an den Tag gelegt hat", spielten in anderen Zusammenhängen offensichtlich keine Rolle. In einer Reaktion auf diese Ausführungen einer Abgeordneten der Fraktion der Grünen im Landtag hat der Landesbeauftragte ausgeführt: „Soweit Sie meinen Versuch, dem Gesetz eine möglichst verfassungskonforme Ausgestaltung zu geben, als „Sensibilität für einige große Nazis" werten, würde Sie die Kenntnis meiner persönlichen Einstellung zum Nationalsozialismus rasch eines besseren belehren. Was mich besonders betroffen macht, ist, daß Sie Ihre Wertung in Verbindung bringen mit einer polizeilichen Datenverarbeitung über Sinti und Roma, wie sie „im Faschismus" praktiziert worden sei. In meinen jährlichen Tätigkeitsberichten sind meine intensiven Bemühungen nachlesbar, auf die Vermeidung auch nur des Anscheins einer Diskriminierung der vorgenannten Personengruppen bei der polizeilichen Datenverarbeitung hinzuwirken. Sollten Sie Anhaltspunkte für die Verletzung des Datenschutzes in diesem Bereich haben, wäre ich für konkrete Hinweise dankbar, denen ich pflichtgemäß nachgehen würde. Sollten derartige Hinweise allerdings ausbleiben, so werde ich mich nicht davon abhalten lassen, in meinem nächsten Tätigkeitsbericht in aller Deutlichkeit auf die Haltlosigkeit Ihres schweren Vorwurfs hinzuweisen."

Die Hinweise sind ausgeblieben.

8.4 Archivierung und Auswertung historischer Meldeunterlagen

Der Landesbeauftragte mißt der Freiheit von Forschung und Lehre große Bedeutung zu (vgl. 24). In diesem Sinne hat er unter VIII 8.4 frühzeitig darauf aufmerksam gemacht, daß mißverständliche Vorschriften des neuen Niedersächsischen Meldegesetzes zur Vernichtung historischer Meldeunterlagen führen könnten, deren Beseitigung aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht erforderlich, deren Erhaltung aber für die Arbeit des Internationalen Suchdienstes von teilweise ausschlaggebender Bedeutung ist (vgl. 11.11) und die darüber hinaus großen Wert für die zeitgeschichtliche Forschung haben. Den Anregungen des Landesbeauftragten folgend hat der Minister des Innern nunmehr in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Meldegesetz auf die besondere Bedeutung alter Meldeunterlagen wie Meldelisten, -bücher und -karteikarten für die Arbeit der Archive und die Pflicht zur Anbietung solcher nicht mehr aufzubewahrender Daten und Unterlagen an das zuständige Archiv hingewiesen. Zuständig ist dasjenige Archiv, das von der kommunalen Gebietskörperschaft mit der Archivierung betraut worden ist (vgl. VIII 8.7).

8.5 Hochschularchive

Die Hochschulen haben das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und erfüllen ihre Aufgaben, die teils im Bereich der Selbstverwaltung liegen und teils staatliche Angelegenheit sind, durch eine Einheitsverwaltung. Einige niedersächsische Hochschulen, so die Georg-August-Universität Göttingen seit dem 18. Jahrhundert und ebenso die Technische Universität in Braunschweig, archivieren ihre Altaktenbestände innerhalb ihrer Einheitsverwaltung in einem eigenen Archiv. Andere Hochschulen, so die Universität Hannover, hinterlegen ihr Archivgut in einem der niedersächsischen Staatsarchive. Auf Veranlassung des Landesbeauftragten hat die für das Archivwesen zuständige Staatskanzlei festgestellt, daß die Hochschularchive auch dann, wenn sie außerhalb der staatlichen Archivverwaltung bestehen, als staatliche Archive zu gelten und die Regelungen, die für die Staatsarchive bestehen, entsprechend anzuwenden haben. Dies soll auch im künftigen Niedersächsischen Archivgesetz festgehalten werden. Bis dahin gelten für die Hochschulen allerdings weder die Verpflichtung zur Übergabe von Archivgut an die Staatsarchive noch — ohne ausdrückliche Übernahme — die Aktenordnung und der Aktenplan für die Landesverwaltung.

8.6 Kommunale Archive

Wie in den Vorjahren (vgl. VI 8.1, VII 8.3, VII 24.1, VIII 8.8) ist der Landesbeauftragte auch im Berichtszeitraum immer wieder von kommunalen Gebietskörperschaften um datenschutzrechtliche Beratung gebeten worden, wenn die Aufbewahrung oder Nutzung kommunaler Altaktenbestände mangels einer ausreichenden gesetzlichen Regelung durch ein Niedersächsisches Archivgesetz in der Praxis zu teilweise empfindlichen Schwierigkeiten führte. Unproblematisch war die Anfrage einer Stadtverwaltung, „ob überhaupt und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen die alte Einwohnermeldekartei dem Stadtarchiv zugeführt werden kann“ (vgl. 8.4). Größere Probleme warfen Schülerwettbewerbe und Projekte einer Geschichtswerkstatt oder einer Friedensinitiative auf, bei denen es durchweg um die Auswertung personenbezogener Unterlagen von zeitgeschichtlicher Bedeutung ging, so z.B. der Zwangsarbeiter einer ehemaligen Pulverfabrik oder ehemaliger jüdischer Eigentümer von Grundstücken in einer Stadt mit einer alten, traditionsreichen jüdischen Gemeinde, die durch den Nationalsozialismus vernichtet wurde. Im letztgenannten Fall ging es nicht nur um personenbezogene Daten der Opfer und

ihrer Hinterbliebenen, darunter Entschädigungsleistungen, sondern auch um die Daten der Erwerber dieser Grundstücke und deren Hinterbliebener. Der Landesbeauftragte hat in allen derartigen Fällen die Auffassung vertreten, daß ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten zu bejahen ist, wenn es darum geht, die nationalsozialistische Vergangenheit und deren Folgen aufzuarbeiten (vgl. 8.3). Er mußte jedoch — in analoger Anwendung der Vorschriften des NDSG — auch darauf hinweisen, daß schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt werden dürfen, und einer Behörde verdeutlichen, daß dieselben Gründe, die zur Verweigerung der Akteneinsicht an eine Bürgerinitiative geführt hatten, auch der Vorlage der entsprechenden Akten an einen pensionierten Beamten zwecks Anfertigung einer „offiziellen" Chronik entgegenstanden. Im übrigen ist der vom Bundesverfassungsgericht betonte Zweckbindungsgrundsatz zu beachten. So haben Personen, die nach 1945 Entschädigungsanträge gestellt haben, ihre Daten gewiß nicht zum Zweck späterer wissenschaftlicher Auswertung (geschweige denn Veröffentlichung) zu den Akten gegeben, sondern lediglich zum Zweck der Durchführung der Entschädigungsverfahren. Sind die Akten noch nicht mit einer neuen, zumindest durch kommunale Satzung rechtlich abgesicherten Zweckbestimmung (z. B. Dokumentation/Forschung) besonders archiviert worden, sondern nach wie vor Bestandteil der „laufenden Registratur", so ist die — personbezogene — Zweckentfremdung mangels einschlägiger Regelungen nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig.

8.7 Abgabe kommunaler Aktenbestände an die Staatsarchive

Inzwischen haben einige Gesundheitsämter Akten aus der Zeit vor der Kommunalisierung an die staatlichen Archive abgegeben (vgl. VIII 8.7). Die Staatskanzlei ist bemüht, zusammen mit dem Sozialminister eine Regelung zu finden, die die Abgabe des gesamten archivwürdigen Schriftgutes aus diesem Bereich sicherstellt.

9. Neue Medien

9.1 Telekommunikation

Zum 1. Januar 1988 wurde mit der Telekommunikationsordnung (TKO) ein neues Regelwerk zur Benutzung der Fernmeldeeinrichtungen der Deutschen Bundespost in Kraft gesetzt und damit ein neues Kapitel der Automatisierung und Informatisierung unserer Gesellschaft eingeleitet. Die TKO schafft die Voraussetzungen für den Einsatz der Digitaltechnik in der Telekommunikation und die beabsichtigte Integration von Netzen und Diensten. Künftig werden in bisher nicht gekanntem Maße Verbindungs-, Abrechnungs- und Benutzungsdaten gespeichert werden.

Leider wurden bei Verabschiedung der TKO die Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (vgl. VIII 9.3) nur zu einem geringen Teil befolgt. In einer Entschließung vom 10. Oktober 1988 hat deshalb die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder erneut auf aktuelle Probleme des Datenschutzes in der Telekommunikation hingewiesen und die Länder nochmals aufgerufen, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die notwendigen Datenschutzvorschriften zur Nutzung der Telekommunikation zu erlassen (vgl. Anlage 8 zu diesem Bericht).

9.2 Poststrukturreform

In einer weiteren Entschließung vom 10. Oktober 1988 zur Sicherstellung des Datenschutzes bei der geplanten Poststrukturreform haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder auf datenschutzrechtliche Risiken durch die beabsichtigte teilweise Privatisierung des Fernmeldewesens hingewiesen (vgl. Anlage 7 zu diesem Bericht). Sie fordern vor allem für die privaten Telekommunikationsanbieter ebenso strenge gesetzliche Datenschutzregelungen, wie sie für die öffentlich-rechtliche Bundespost notwendig sind. Nicht hinnehmbar wäre es, wenn bei privaten Anbietern an die Stelle gesetzlicher Datenschutzregelungen lediglich „Allgemeine Geschäftsbedingungen" treten würden, das für den Kunden so folgenschwere „Kleingedruckte".

9.3 Telefon-Fernwirksystem TEMEX

Der neue Postdienst TEMEX sorgt in der Presseberichterstattung immer häufiger für Schlagzeilen: „Das Telefon wird zum Alleskönner", „Geheimdienst im Wohnzimmer" — die Diskussionsbeiträge reichen von Euphorie bis zu völliger Ablehnung. Mit ersten Betriebsversuchen ist in Hannover und Osnabrück begonnen worden. Notrufdienste, Einbruchmeldesysteme, Steuerungssysteme für die Betriebstechnik und ein Parkleitsystem sind erste Anwendungen dieser neuen Technik. Die Beteiligung des Landesbeauftragten war und ist in vorbildlicher Weise durch die Deutsche Bundespost und durch die beiden Städte gewährleistet. Er hatte Gelegenheit, in den Pilotversuchen Erfahrungen zu sammeln, seine Vorstellungen kritisch zu prüfen und Vorschläge einzubringen. Wenn TEMEX auch ein hilfreicher Dienst sein mag, so darf doch nicht verkannt werden, daß Informationen aus dem geschützten Bereich des privaten Wohnumfeldes in die Zentralen der TEMEX-Anbieter, so z. B. der Energieversorgungsunternehmen, der sozialen Hilfsdienste, der Wachunternehmen und anderer Stellen übermittelt und dort elektronisch gespeichert werden. Damit verbindet sich die Besorgnis, mit TEMEX könnten Firmen oder Behörden empfindliche Informationen über Lebensgewohnheiten gewinnen und — anders, als von den Teilnehmern gewollt und zugestanden — auswerten. Deshalb müssen folgende Forderungen erfüllt werden:

1. Es muß die freie Entscheidung des Bürgers bleiben, einen TEMEX-Anschluß zu wählen. Seine Einwilligung bedarf der Schriftform.

2. Der Bürger, der sich für einen TEMEX-Dienst entscheidet, hat Anspruch auf Aufklärung über die Verwendung der erfaßten Informationen und die datenschutzrechtlichen Risiken.

3. Dem Bürger dürfen keine Nachteile entstehen, wenn er sich weigert, an TEMEX teilzunehmen.

4. Eine einmal erteilte Einwilligung muß jederzeit widerrufen werden können, soweit dies mit der Zweckbestimmung des Dienstes vereinbar ist.

5. Der Bürger muß erkennen können, wann ein Dienst in Anspruch genommen wird und welcher Art dieser Dienst ist.

6. Bürger, die an TEMEX teilnehmen, sollten ihren Anschluß jederzeit abschalten können.

7. Die bei TEMEX-Diensten erhobenen Daten dürfen nur für den konkreten Zweck benutzt werden, zu dem sie erhoben worden sind. Sie sind zu löschen, sobald sie zur Erfüllung des vereinbarten Zwecks nicht mehr erforderlich sind.

Die Erfüllung der vorgenannten Anforderungen ist bis heute weder bei der Deutschen Bundespost als Netzbetreiber noch bei den TEMEX-Anbietern sichergestellt. Wer sich in der TKO über TEMEX informieren will, muß 18 einzelne Vorschriften an unterschiedlichen Stellen heranziehen. Die Einlösung der Datenschutz-Anforderungen wird er dennoch vergeblich suchen, vielmehr feststellen, daß die eigentliche Verantwortung für den TEMEX-Dienst von der Deutschen Bundespost auf die Anbieter verlagert worden ist. Nach § 458 Abs. 1 TKO sind die Fernwirkanbieter „... in eigener datenschutzrechtlicher Verantwortung verpflichtet, ihre Kunden insbesondere über die Voraussetzungen, den Umfang und den Zeitpunkt der Informationsübermittlung zu unterrichten." Die Einlösung und Sicherung der Datenschutz-Anforderungen ist demgemäß in Niedersachsen gegenwärtig noch den privatrechtlichen Verträgen zwischen Anbietern und Nutzern überlassen. Der Landesbeauftragte fordert eine gesetzliche Regelung, wie sie etwa für die öffentlich-rechtlichen TEMEX-Anbieter im nordrhein-westfälischen Datenschutzgesetz geschaffen worden ist.

10. Personenstandsfragen

In seinem letzten Tätigkeitsbericht hatte der Landesbeauftragte sich eingehend mit datenschutzrechtlichen Aspekten des Personenstandswesens befaßt und darauf hingewiesen, daß die Erhebung von Personenstandsdaten unter staatlichem Zwang erfolgt und daher ebenso wie die Übermittlung von Personenstandsdaten an Dritte einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht darstellt, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer präzisen gesetzlichen Regelung bedarf (vgl. VIII 10). Die vom Landesbeauftragten demgemäß angemahnte datenschutzrechtliche Überprüfung des Personenstandsrechts ist vorangekommen. Eine eingehende Äußerung des Ministers des Innern hat Eingang in die Stellungnahme der Landesregierung zum VIII. Tätigkeitsbericht gefunden, wobei ein erfreulich hohes Maß an Übereinstimmung mit dem Landesbeauftragten festzustellen ist.

10.1 Novellierung des Personenstandsgesetzes

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat sich, wie angekündigt, mit der anstehenden Novellierung des Personenstandsgesetzes erneut befaßt und hierzu einstimmig eine Entschließung verabschiedet, die als Anlage 6 zu diesem Tätigkeitsbericht abgedruckt ist. Der dem Landesbeauftragten mittlerweile vorliegende Vorentwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes ist daraufhin erneut überarbeitet worden. Einer Anzahl von Bedenken und Vorschlägen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten, insbesondere auch des Landesbeauftragten, soll Rechnung getragen werden. So sind die in § 66 einer früheren Fassung des Vorentwurfs noch vorgesehenen, vom Landesbeauftragten seit Jahren kritisierten sogenannten „Totenlisten für das Finanzamt" (vgl. VIII 10.8) nicht mehr vorgesehen. Diskriminierende Auswirkungen allzu präziser Angaben in Sterbeurkunden bei Selbstmordfällen (vgl. VIII 10.2) sollen dadurch vermieden werden, daß beim Auffinden von Verstorbenen künftig der Fundort als Sterbeort in die Sterbeurkunde aufgenommen wird. Andere Probleme, wie das Einsichtsrecht geschiedener Ehegatten in die fortgeführten Einträge über den früheren Ehegatten im Familienbuch (vgl. VIII 10.5) oder der Verzicht auf Eintragung des Berufs in Personenstandsbücher (vgl. Anlage 6 III 1 zu diesem Bericht und VIII 10.2), hat der Vorentwurf noch nicht aufgegriffen. Der Lan-

desbeauftragte geht jedoch mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz davon aus, daß dem Beschluß der Konferenz auch hinsichtlich der noch offenen Punkte Rechnung getragen werden wird.

10.2 Datenabgleich zwischen Standesamt und Meldeamt

Nach § 22 des Niedersächsischen Meldegesetzes speichert die Meldebehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben den Familienstand des Einwohners einschließlich der zum Nachweis der Richtigkeit erforderlichen Hinweise. Das Datum der letzten Eheschließung wird als Hinweis zum Nachweis des Familienstandes registriert. Die Speicherung erfolgt in der Regel aufgrund einer Mitteilung des Standesbeamten. Sie kann auch zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden, d.h. das Melderegister im Wege des Datenabgleichs zwischen dem Meldeamt und dem Standesamt fortgeschrieben werden, wobei dahingestellt bleiben kann, ob sich die Verpflichtung hierzu aus § 25 Abs. 2 des Niedersächsischen Meldegesetzes oder § 21 Abs. 1 des Personenstandsgesetzes ergibt. Dies hat der Minister des Innern aufgrund der Anfrage einer Gemeinde beim Landesbeauftragten festgestellt.

10.3 Scheinehen von Ausländern

In ihrer Stellungnahme zu den Ausführungen des Landesbeauftragten unter VIII 10.4 zur datenschutzrechtlichen Problematik der sog. „Scheinehen" von Ausländern hat die Landesregierung darauf hingewiesen, daß in Rechtsprechung und Literatur anerkannt sei, daß der Standesbeamte wegen eines offenkundigen Rechtsmißbrauchs die Mitwirkung an der Eheschließung verweigern könne. Er sei allerdings nicht berechtigt, „die Motive der Verlobten inquisitorisch zu erforschen und ihnen peinliche und entwürdigende Fragen zu stellen". Nur wenn sich der Verdacht einer „Scheinehe" aufdränge, werde er die Ausländerbehörde um Stellungnahme ersuchen.

10.4 Adoption

Ein von vornherein zur Adoption vorgesehenes Kind erscheint grundsätzlich nicht mehr im Melderegister der leiblichen Mutter. Diesem Vorschlag des Landesbeauftragten (vgl. VIII 10.10) haben der Minister des Innern und der Kultusminister durch gemeinsamen Runderlaß vom 26. Oktober 1987 (Nds. MBl. S. 1000) Rechnung getragen. Die Adoptionsvermittlungsstellen werden darin gebeten, in Fällen, in denen ein Kind unmittelbar nach der Geburt in Adoptionspflege gegeben und daher nicht in die Wohnung der leiblichen Eltern bzw. Mutter aufgenommen werden soll, den Standesbeamten am Geburtsort des Kindes hiervon, möglichst vor der Geburt, zu unterrichten. Ist die Geburt erfolgt und liegt dem Standesbeamten die vorgenannte Mitteilung vor, so unterläßt er die Unterrichtung der Meldebehörde, da die Adoptionsbewerber das Kind bei der für ihre Wohnung zuständigen Meldebehörde anzumelden haben. Die Mitteilung der Adoptionsvermittlungsstelle wird gegenstandslos und ist zu vernichten, wenn zwei Monate nach dem angegebenen Geburtstermin keine Anzeige über die Geburt des Kindes vorliegt.

11. Ausweis- und Meldewesen

11.1 Die neuen Ausweise

Das neue Bundespersonalausweisgesetz und das neue Paßgesetz, die die Maschinenlesbarkeit von Ausweispapieren eingeführt haben, sind mittlerweile in Kraft getreten. Die grundsätzlichen Bedenken des Landesbeauftragten (vgl. VII 11.9, VIII 11.1) bestehen unverändert fort, vor allem deshalb, weil ein erkennbarer Sicherheitsgewinn immer noch nicht dargetan worden ist und die geforderten flankierenden Schutzvorschriften in der Strafprozeßordnung und im Polizeirecht nach wie vor fehlen. In der Antwort auf eine Landtagsanfrage hatte die Landesregierung im März 1987 erklärt, daß es noch keine konkreten Überlegungen über Einsatz und Beschaffung von Lesegeräten für die niedersächsische Polizei gebe. Ob solche Überlegungen mittlerweile angestellt worden sind, entzieht sich der Kenntnis des Landesbeauftragten.

Das unter VIII 11.1 angekündigte Gesetz zur Ausführung des Bundespersonalausweisgesetzes ist am 5. Dezember 1987 in Kraft getreten (Nieders. GVBl. S. 211). Entsprechend der Anregung des Landesbeauftragten verpflichtet das Gesetz die Sicherheitsbehörden, bei Ersuchen um Auskunft aus dem Ausweisregister den Namen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlaß der Anfrage aufzuzeichnen und die Aufzeichnung für Zwecke der Datenschutzkontrolle befristet aufzubewahren. Der Empfehlung des Landesbeauftragten, auf das Instrument der erkennungsdienstlichen Behandlung zur Identitätsfeststellung von Ausweisbewerbern überhaupt zu verzichten, ist der Landtag nicht gefolgt. Immerhin konnte der Landesbeauftragte eine datenschutzrechtliche Verbesserung der entsprechenden Bestimmung dahingehend erreichen, daß erkennungsdienstliche Maßnahmen nur als allerletztes Mittel der Personenfeststellung angeordnet werden dürfen, die Polizei nach Abschluß der Maßnahme die angefallenen Unterlagen an die Ausweisbehörde zurückzusenden hat und die Unterlagen nach Feststellung der Identität unter Anfertigung einer Niederschrift zu vernichten sind. Darüber hinaus sehen die Verwaltungsvorschriften vor, daß vor der erkennungsdienstlichen Behandlung möglichst die schriftliche Einwilligung des Betroffenen einzuholen ist, und daß die Maßnahme erst nach Unanfechtbarkeit der Anordnung getroffen werden darf.

Keinen Erfolg hatte die Anregung des Landesbeauftragten, die empfindlichen Daten derjenigen Personen im Gesetz besonders zu schützen, die wegen Pflegebedürftigkeit oder Geisteskrankheit von der Ausweispflicht befreit sind. Immerhin enthalten die Verwaltungsvorschriften einen Hinweis auf die besondere Schutzwürdigkeit solcher Daten und das strikte Verbot, die Gründe für die Befreiung anderen Stellen zu offenbaren.

Die vom Minister des Innern erlassenen Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zum Personalausweisrecht vom 21. März 1988 sollen nach einem Anhörungsverfahren, und falls nötig Überarbeitung, im kommenden Jahr veröffentlicht werden. Ziffer 9 der Verwaltungsvorschriften weist ausdrücklich auf die in § 9 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise festgelegte Verpflichtung hin, Auskunftsersuchen der Sicherheitsbehörden aufzuzeichnen. Ein solcher Hinweis findet sich auch unter Ziffer 27 der ergänzenden Regelungen zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Paßgesetzes, die der Minister des Innern mit Erlaß vom 17. März 1988 verfügt hat. Ebenso hat der Minister der Justiz durch Allgemeine Verfügung vom 14. September 1988 Ersuchen der Staatsanwaltschaften und der Strafvollzugsbehörden an die Paß-, Melde- oder Ausweisbehörden oder Fahrzeugregister und der Strafgerichte an die Meldebehörden oder Fahrzeugregister detailliert geregelt und dabei die Protokollierungspflicht unterstrichen.

Es besteht Veranlassung, darauf hinzuweisen, daß Ersuchen um Einsichtnahme in das Personalausweis- und Paßregister (§ 2 b Abs. 3 des Personalausweisgesetzes und § 22 Abs. 3 des Paßgesetzes) nur von solchen Bediensteten gestellt werden dürfen, die vom Behördenleiter hierzu besonders ermächtigt worden sind.

Die Umstellung des Ausweisverfahrens auf die automatisierte Datenverarbeitung hat erwartungsgemäß zu Anfangsschwierigkeiten geführt. So sind 1987 Seriennummern bei den neuen Personalausweisen doppelt vergeben worden. Nach Mitteilung des Ministers des Innern war dies vor allem darauf zurückzuführen, daß die der Bundesdruckerei zugegangenen Anträge unrichtige Informationen enthielten oder Fehler bei der manuellen Eingabe der Daten entstanden. In den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften ist Vorsorge getroffen, solche Fehler für die Zukunft auszuschließen.

Ein noch ungelöstes datenschutzrechtliches Übergangsproblem ist die arbeitsbedingte Übermittlung auch solcher Daten an die Bundesdruckerei, die zur Herstellung der Pässe und Personalausweise nicht benötigt werden. Der Minister des Innern hat zugesagt, daß er sich auf Bund-Länder-Ebene für einen datenschutzgerechteren Arbeitsweg einsetzen wird.

Die ungewohnte EDV-Anwendung bei der Bearbeitung von Ausweisanträgen führte zu einigen Beschwerden von Antragstellern darüber, daß in den Diensträumen der Ausweisbehörden Bildschirme mit Daten Dritter lesbar waren. Diese Mängel sind abgestellt worden.

11.2 Mißbrauch „alter" Ausweise

Einem Bediensteten einer Stadtverwaltung gelang es, „alte" Personalausweise und Reisepässe, mit deren Vernichtung er beauftragt worden war, zu entwenden und im Ausland zu verkaufen. Die Verwaltung zog die Konsequenzen (z.B. Beschaffung von Papierzerreißmaschinen für das Einwohnermeldeamt, Neuregelung des Entwertungs- und Vernichtungsverfahrens). Der Landesbeauftragte empfiehlt allen zuständigen Behörden, ihre Sicherungsmaßnahmen zu überprüfen.

11.3 Umfang und Abgleich des Melderegisters

Entsprechend der Ankündigung unter VIII 11.3 ist in den Vorläufigen Niedersächsischen Verwaltungsvorschriften zum Personalausweisrecht unter II 2b.4 klargestellt, daß die Daten des Personalausweisregisters und des Melderegisters zur Berichtigung des jeweils anderen Registers verwendet werden dürfen. Das Datum „Ausweisnummer" ist im Speicherungskatalog des § 22 des Niedersächsischen Meldegesetzes nicht vorgesehen und darf daher im Melderegister auch dann nicht gespeichert werden, wenn es von der Behörde eines anderen Bundeslandes übermittelt wird. Ziffer 22.1 des Entwurfs der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Meldegesetz stellt klar, daß § 22 NMG den Umfang der im Melderegister zu speichernden Daten einschließlich der zugehörigen Hinweise abschließend regelt. Unzulässig ist daher auch die Speicherung von Hinweisen auf Sozialleistungsbezüge.

11.4 Kontrolle von Meldeämtern

Nach Inkrafttreten des neuen Melderechts wurden vom Landesbeauftragten die ersten Meldebehörden kontrolliert. Schwere datenschutzrechtliche Verstöße wurden dabei nicht festgestellt. Einige Fehler waren auf den Übergang

vom alten auf das neue Melderecht zurückzuführen. Soweit von allgemeinem Interesse, wird im folgenden auf sie eingegangen.

11.5 Melderegisterauskünfte

Die Beschwerde eines Bürgers gab dem Landesbeauftragten Veranlassung, den Minister des Innern auf Probleme bei Melderegisterauskünften über die neue Anschrift verzogener Einwohner hinzuweisen. Solche Auskünfte werden mit wachsender zeitlicher Distanz zum Wegzug zunehmend problematisch, weil der frühere Einwohner zwischenzeitlich erneut verzogen sein könnte. Da die frühere Meldebehörde dies nicht erfährt, könnte sie unbewußt eine Auskunft erteilen, die nur unter den besonderen Voraussetzungen des § 33 Abs. 2 NMG zulässig ist. Der Minister des Innern hat die Anregung des Landesbeauftragten aufgegriffen und in der Verwaltungsvorschrift zum Meldegesetz empfohlen, Auskunftsuchende ab zwei Jahre nach Wegzug an die neue Meldebehörde zu verweisen. Dem Bundesminister des Innern hat er eine entsprechende Änderung des Melderechtsrahmengesetzes vorgeschlagen.

Die Erteilung von Gruppenauskünften ist nach § 33 Abs. 3 NMG u.a. davon abhängig, daß ein „öffentliches Interesse" vorliegt. Es besteht Veranlassung, erneut darauf hinzuweisen, daß die Entscheidung hierüber von den Meldebehörden nach neuem Melderecht grundsätzlich in eigener Zuständigkeit zu treffen ist (vgl. VIII 11.7). Gruppenauskünfte an politische Parteien sind nach § 34 Abs. 1 NMG ausschließlich zur Vorbereitung einer bevorstehenden Wahl zulässig, nach übereinstimmender Auffassung des Innenministers und des Landesbeauftragten hingegen nicht zum Zweck der Werbung von Mitgliedern (vgl. 6.4). Die vorgenannte Bestimmung berücksichtigt den verfassungsmäßigen Auftrag der Parteien, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Sie konkretisiert das insoweit vorliegende öffentliche Interesse auf die Wahlvorbereitung. Hieraus folgt im Gegenschluß, daß ein öffentliches Interesse an anderen Gruppenauskünften an die Parteien nicht besteht.

11.6 Meldedaten für Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher

Schwierigkeiten bereitet den Gemeinden offenbar immer noch die Frage, welche Daten aus dem Melderegister an Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher übermittelt werden dürfen. Der Landesbeauftragte hält im Einvernehmen mit dem Minister des Innern daran fest, daß sich dies nach Maßgabe des § 55 der Niedersächsischen Gemeindeordnung i.V.m. der Hauptsatzung der Gemeinde beurteilt, d.h. die Datenübermittlung die Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung voraussetzt (§ 29 Abs. 1 NMG i.V.m. § 10 Abs. 1 NDSG). Die Übermittlung der Namen und Anschriften bei Zu- und Wegzug von Bürgern an die Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher ist danach vertretbar, die Übermittlung von Geburtsdaten hingegen nur im Rahmen der eindeutigen Regelung in § 34 Abs. 2 NMG zulässig.

11.7 Adreßbücher

Zahlreiche Eingaben von Bürgern geben dem Landesbeauftragten Veranlassung, nochmals darauf hinzuweisen, daß der Niedersächsische Landtag bei der Verabschiedung des neuen Meldegesetzes davon ausgegangen ist, daß schutzwürdige Belange der Betroffenen durch die Veröffentlichung ihrer Daten in Adreßbüchern im allgemeinen nicht beeinträchtigt werden, den Bürgern jedoch durch § 34 Abs. 4 NMG das Recht eingeräumt hat, der Weitergabe ihrer Daten an Adreßbuchverlage zu widersprechen. Hierauf ist von den Meldebehörden bei der Anmeldung sowie mindestens einmal jährlich durch öffentliche Bekanntmachung hinzuweisen.

Bedenken gegen die Aufnahme sogenannter Straßenverzeichnisse in Adreßbücher hält der Minister des Innern nicht für begründet, da diese schutzwürdige Belange der Betroffenen im allgemeinen nicht beeinträchtige. Der Landesbeauftragte weiß, daß dies im Einzelfall anders sein kann, geht allerdings davon aus, daß dann die betroffenen Bürger (z.B. alleinstehende Frauen) der Veröffentlichung widersprechen und damit die Wiedergabe im Adreßbuch unterbinden werden.

11.8 Widerspruch gegen Übermittlungen aus dem Melderegister

Begrenzt ein Bürger seinen Widerspruch gegen Übermittlungen seiner Meldedaten auf solche an die Presse und den Rundfunk, so ist durch ein entsprechendes EDV-Programm sicherzustellen, daß nicht auch andere gesetzlich zulässige Übermittlungen, z.B. an die Mitglieder parlamentarischer und kommunaler Vertretungskörperschaften über Alters- oder Ehejubiläen, unterbleiben. Der informationellen Selbstbestimmung des Bürgers ist durch individuelle Bearbeitung seines Widerspruchs korrekt Rechnung zu tragen. Bei den öffentlichen Hinweisen auf das Widerspruchsrecht gemäß § 34 Abs. 4 NMG ist zu beachten, daß der Widerspruch gegen Übermittlungen „an Träger von Wahlvorschlägen" zulässig ist. Dieser Begriff ist weiter als der bisweilen fälschlich verwendete Begriff „Parteien", da ersterer auch Einzelpersonen und Wählergemeinschaften umfaßt. Andererseits ist er enger, da er nur solche Parteien einschließt, die bei der konkret anstehenden Wahl einen Wahlvorschlag tragen. Der Minister des Innern hat auf Anregung des Landesbeauftragten eine entsprechende Klarstellung in den Verwaltungsvorschriften zum NMG vorgesehen.

11.9 Verzeichnis für Krankenhäuser und Heime

Krankenhäuser und Heime müssen nach § 20 Abs. 2 NMG Patientenlisten zur Einsichtnahme durch die Sicherheitsbehörden vorhalten, deren Inhalt und Form gesetzlich vorgeschrieben sind. Die Bestimmung ist eine Befugnisnorm im Sinne des § 203 des Strafgesetzbuchs und zugleich eine präzise, bereichsspezifische gesetzliche Regelung im Sinne der Forderungen des Bundesverfassungsgerichts, so daß ihr weder das Arzt- bzw. Patientengeheimnis noch Belange des Datenschutzes entgegengehalten werden können. Auf die vom Landesbeauftragten unterstützte Eingabe eines Universitätsklinikums hat der Minister des Innern jedoch entschieden, daß ständige Ausdrucke zum Zwecke der „Einsichtnahme" nicht erforderlich sind, wenn die Voraussetzungen nach § 20 Abs. 4 NMG erfüllt sind, beispielsweise in der elektronischen Speicherung die im Gesetz genannten Daten enthalten sind, die Einsichtnahme durch die dazu ermächtigten Behörden auf sie beschränkt werden kann und die Daten jederzeit aus dem System abgerufen und nach dem vorgeschriebenen Schema ausgedruckt werden können.

11.10 Schutz des Adoptionsgeheimnisses bei der Meldebehörde

Dem Schutz des Adoptionsgeheimnisses, auch bei der Meldebehörde, mißt der Landesbeauftragte besondere Bedeutung bei (vgl. auch 5.4, 7.1.9, 10.4, 33.2). Er begrüßt, daß im Berichtszeitraum weitere Fortschritte erzielt werden konnten. So hat sich die unter VIII 11.6 beschriebene Problematik verringert. Der Minister des Innern hat den Landesbeauftragten davon in Kenntnis gesetzt, daß er mit Vertretern der Konföderation Evangelischer Kirchen dahingehend Übereinstimmung erzielt hat, daß den Empfängern regelmäßiger Datenübermittlungen, zu denen auch die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften zählen,

Übermittlungssperren nunmehr sofort und gesondert gemeldet werden, d.h. nicht erst im Rahmen routinemäßiger Übermittlungen nach Wochen oder Monaten. Eine entsprechende Weisung des Ministers des Innern an die Meldebehörden ist allerdings bislang bedauerlicherweise nicht ergangen (vgl. 33.2). Es würde sich anbieten, die Verwaltungsvorschriften zum Meldegesetz entsprechend zu ergänzen. Vorgesehen ist im Entwurf der Verwaltungsvorschriften jedoch schon eine klare Regelung, wonach sich Auskunftssperren nach § 35 Abs. 2 Nr. 2 NMG im Falle der Adoption auf alle Daten erstrecken, die unmittelbar (Geburtsname, Daten der leiblichen Eltern) oder mittelbar (insbesondere Tag und Ort der Geburt, frühere Anschriften, Tag des Einzugs) die Tatsache der Adoption aufdecken könnten. Soweit Geburtsname, frühere Anschriften und Daten der leiblichen Eltern im Melderegister (Datensatz des Kindes) gelöscht sind, soll mit Zustimmung des Betroffenen oder seines gesetzlichen Vertreters auf die Eintragung einer Auskunftssperre verzichtet werden können.

Eine weitere datenschutzrechtliche Verbesserung wird der vorgesehene Hinweis darauf bewirken, daß nach §35 Abs. 2 Nr. 3 NMG i.V.m. §1758 Abs. 2 BGB Tatsachen, die geeignet sind, eine bevorstehende Adoption und ihre Umstände aufzudecken, ohne Zustimmung der künftigen Adoptiveltern (Pflegeeltern) und des gesetzlichen Vertreters des Kindes nicht offenbart oder ausgeforscht werden dürfen, sobald die nach § 1747 BGB erforderliche Einwilligung der leiblichen Eltern erteilt ist oder das Vormundschaftsgericht angeordnet hat, daß das Offenbarungs- und Ausforschungsverbot wirksam wird. Dies schützt Kinder, die sich zur Anbahnung einer Adoption bereits bei ihren Adoptiveltern im Adoptions-Pflegeverhältnis befinden. Auch den leiblichen Eltern des Kindes soll keine Auskunft über dessen Anschrift mehr erteilt werden, um Störungen bei der Anbahnung der Adoption zu vermeiden. Ist die Adoption vollzogen, so darf das Melderegister keine Hinweise hierauf mehr enthalten.

Die Beschwerde eines Bürgers darüber, daß seine im September 1986 rechtswirksam adoptierten Kinder von der Grundschule bei ihrer Einschulung im Jahre 1988 nicht unter den längst gültigen Familiennamen, sondern noch unter ihren Geburtsnamen geführt wurden, löste eine eingehende Überprüfung durch den Landesbeauftragten bei Schule und Gemeinde aus. Zwei Fehler wurden festgestellt: Zum einen hatte die Schule anstelle einer aktuellen Schulanfängerliste für das Jahr 1988 eine veraltete Liste aus dem Jahre 1986 verwendet, zum anderen die Gemeinde es beim seinerzeitigen Ausdruck der Liste der künftig Einzuschulenden unterlassen, hinter den damaligen Namen der Kinder die im Melderegister vermerkte Übermittlungssperre einzutragen, so daß es zu der mit Recht beanstandeten Verletzung des Adoptionsgeheimnisses kam. Weshalb zwei Jahre im voraus eine Namensliste künftiger Schüler erstellt worden war, konnte weder von der Gemeinde noch von der Schule überzeugend begründet werden. Der Innenminister und der Kultusminister sind in Übereinstimmung mit dem Landesbeauftragten der Auffassung, daß personenbezogene Listen der Schulanfänger jeweils nur für die unmittelbar bevorstehende Einschulung erstellt und nur solange aufbewahrt werden sollen, wie sie für das aktuelle Schuljahr benötigt werden, für Schulplanungszwecke hingegen statistische Zahlenangaben ohne personenbezogene Daten ausreichen.

11.11 Internationaler Suchdienst Arolsen

Zu einem Informationsbesuch des Landesbeauftragten führte die Klage des Internationalen Suchdienstes in Arolsen, daß nach dem Inkrafttreten des neuen niedersächsischen Melderechts bei den kommunalen Gebietskörperschaften eine Unsicherheit beim Umgang mit „historischen Meldedaten“ (vgl. 8.4) ent-

standen sei, die fast zum Erliegen seiner Arbeit geführt habe. Aufgabe des Internationalen Suchdienstes ist es, Zivilpersonen, die in der Zeit des Nationalsozialismus aus Gründen der Rasse, Religion, Volkszugehörigkeit, moralischen Überzeugung oder politischen Einstellung gefangengenommen wurden oder Zwangsarbeit leisten mußten, beim Nachweis dieser Verfolgung behilflich zu sein. Dies geschieht in Form von Bescheinigungen oder Dokumentenauszügen, die Grundlage für Ansprüche auf Wiedergutmachung oder Altersrente sind. Sie werden den ehemaligen Verfolgten selbst, ihren Rechtsnachfolgern und den Wiedergutmachungs- oder Rentenbehörden erteilt. Die Schwierigkeiten traten vor allem dadurch auf, daß dem Suchdienst nach neuem Melderecht die Angabe des Geburtsdatums ehemaliger Verfolgter aus den „historischen Meldeunterlagen" verweigert wurde, das, insbesondere wegen der nachgewiesenen unterschiedlichen Schreibweise von Eigennamen, meist das einzig sichere Identifizierungsmerkmal ist, um vorhandene Informationen zuverlässig einer bestimmten Person zuzuordnen. Auf Anregung des Landesbeauftragten hat der Minister des Innern dem Bundesminister des Innern zur Behebung der Probleme vorgeschlagen, durch Änderung des Melderechtsrahmengesetzes Ausnahmen vom Verwertungsverbot nicht nur für die Anschrift und den Sterbetag vorzusehen, sondern u.a. auch für Vor- und Familiennamen sowie den Tag der Geburt. Eine entsprechende Regelung werden bereits die Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Meldegesetz enthalten. Danach ist auch bei Anfragen des Internationalen Suchdienstes, mit denen Auskünfte über die Geburtsdaten Betroffener begehrt werden, stets eine Beweisnot im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen zu unterstellen und im übrigen vom öffentlichen Interesse an Auskünften an den Suchdienst auszugehen. Der Vorgang mag zeigen, daß sich der Landesbeauftragte nicht darauf beschränkt, Informationsabläufe zu bremsen, sondern sich auch für vermehrten Datenaustausch einsetzt, wenn er diesen im Interesse der Betroffenen für geboten erachtet und überzeugt ist, daß schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt werden.

12. Polizei

12.1 Novellierung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Die schon seit Jahren überfällige „Verrechtlichung" der polizeilichen Informationsverarbeitung ist durch die Vorlage eines Entwurfs der Fraktionen der CDU und FDP zur Novellierung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) eingeleitet worden. Der Landesbeauftragte hat dem Landtag eine umfangreiche Stellungnahme mit zahlreichen Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen zugeleitet, in der er einleitend bedauert, daß es offenbar nicht gelingen wird, ein auch aus datenschutzrechtlicher Sicht dringend erwünschtes harmonisiertes Polizeirecht in Bund und Ländern zu schaffen. Als die Beratungen erschwerend kennzeichnet er den Umstand, daß die Novellierung des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Querschnittsregelungen für die Datenerhebung und -verarbeitung immer noch aussteht. Auch die unerläßliche Abstimmung mit den entsprechenden strafprozessualen Vorschriften kann zur Zeit noch nicht erfolgen, da die Anpassung der Strafprozeßordnung an die Grundsätze des Volkszählungsurteils über das Stadium eines Referentenentwurfs noch nicht hinausgediehen ist (vgl. 31.1). Gleiches gilt für das Bundesverfassungsschutzgesetz und das Gesetz über das Bundeskriminalamt. Schließlich muß auch auf die Schwierigkeiten aufmerksam gemacht werden, die sich

aus der Absicht der Entwurfsverfasser ergeben dürften, entsprechend der Konzeption des Nds. SOG für Polizei und Verwaltungsbehörden der Gefahrenabwehr soweit wie möglich einheitliche Vorschriften zu schaffen. Zur Vermeidung solcher Schwierigkeiten empfiehlt der Landesbeauftragte, die vorgesehenen Regelungen zunächst auf die Informationsverarbeitung der Vollzugspolizei zu beschränken, wie dies im Land Hessen vorgesehen ist, und erst nach Novellierung der Querschnittsgesetze über die Notwendigkeit bereichsspezifischer Bestimmungen für die Verwaltungsbehörden zu befinden.

Insgesamt zeigt der von seinen Verfassern als Kompromiß bezeichnete Entwurf das Bemühen, entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts präzise Regelungen zu schaffen, aus denen der Bürger entnehmen kann, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen die Sicherheitsbehörden in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen dürfen. Der Landesbeauftragte teilt nicht die — vor allem von den Berufsvertretungen der Polizei — geäußerten Befürchtungen, das Regelwerk werde zu kompliziert und sei deshalb für die polizeiliche Praxis ungeeignet. Richtschnur für den Gesetzgeber muß, ungeachtet seiner Verpflichtung, die Vollzugseignung von Vorschriften im Auge zu behalten, in erster Linie sein, präzise und eindeutig die Befugnisse der Behörden und die von ihm gewollte Begrenzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu regeln. Die von Praktikern empfohlene Beschränkung auf Generalklauseln würde vielleicht die Praktikabilität der neuen Bestimmungen fördern, jedoch das Ziel der Novelle, nämlich die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebenden Folgerungen zu ziehen, in Frage stellen.

Soweit der Entwurf die Ermächtigung der Polizei vorsieht, Informationseingriffe gegen Störer zur Abwehr konkreter Gefahren vorzunehmen, begegnet er keinen grundsätzlichen Bedenken, da diese Eingriffe, sofern gesetzlich geregelt, im überwiegenden Allgemeininteresse hingenommen werden müssen. Dies gilt auch für besondere polizeiliche Einsatzformen wie etwa die Observation, die polizeiliche Beobachtung, den Einsatz verdeckter Ermittler oder die Rasterfahndung. Weitaus problematischer sind die Bestimmungen, die die Inanspruchnahme Unbeteiligter im Vorfeld der Gefahrenabwehr, sei es im Bereich der Gefahrenermittlung oder der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, betreffen. Dem Landesbeauftragten erscheint darüber hinaus zweifelhaft, ob der Entwurf der fortschreitenden Automatisierung der polizeilichen Informationsverarbeitung, vor allem dem Ausbau der Verbundsysteme, der zunehmenden Massendatenverarbeitung und der ständig steigenden Zahl von Personal Computern in den polizeilichen Dienststellen, hinreichend Rechnung trägt. Insoweit erscheint eine Bestandsaufnahme unerläßlich, um den Regelungsbedarf zuverlässig zu bestimmen.

Die weiteren Beratungen werden zeigen, ob mit der Novellierung die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Reduzierung staatlicher Informationseingriffe auf das unerläßliche Maß geleistet wird, oder ob sie sich darauf beschränkt, die gegenwärtige polizeiliche Praxis festzuschreiben, wenn nicht gar im Hinblick auf die Möglichkeiten der EDV noch auszuweiten. Nach einer ersten Sachverständigenanhörung sind die Beratungen angesichts der bundesgesetzlichen Vorhaben wieder ins Stocken geraten, so daß mit einer Verabschiedung des Entwurfs in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Dies veranlaßt den Landesbeauftragten, nochmals darauf hinzuweisen, daß die Sicherheitsbehörden täglich in vielfältiger Weise in das Persönlichkeitsrecht der Bürger eingreifen, ohne über die verfassungsrechtlich gebotenen gesetzlichen Grundlagen zu verfügen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat in der als Anlage 2 zu diesem Bericht abgedruckten Entschließung ihre Auffassung zur Inanspruchnahme des sog. Übergangsbonus niedergelegt und auf die Beschränkungen hingewiesen, denen die polizeiliche Informationsverarbeitung bis zur Schaffung verfassungskonformer Befugnisregelungen unterliegt.

12.2 Auskünfte aus Spurendokumentationssystemen

Unter VIII 12.4 hatte der Landesbeauftragte darüber berichtet, daß zur Zeit mehrere Klagen von Bürgern anhängig sind, denen die Polizei die Auskunft darüber verweigert hatte, ob sie im Zusammenhang mit Demonstrationen in Spurendokumentationssystemen erfaßt sind. Auch der Landesbeauftragte war seinerzeit um Überprüfung gebeten worden und hatte mitgeteilt, daß er die Auskunftsverweigerung insoweit nicht beanstanden könne, als im konkreten Fall die Gefahr einer Ausforschung polizeilichen Vorgehens nicht auszuschliessen sei. Zwischenzeitlich liegen Entscheidungen vor, die diese Auffassung bestätigen. In den Urteilsgründen wird auch die Auffassung des Landesbeauftragten bekräftigt, wonach die §§ 3 und 9 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes keine eigene Speicherungs- oder Erhebungsbefugnis für die Polizei begründen, sich deren Rechtmäßigkeit vielmehr aus bereichsspezifischen Regelungen in der Strafprozeßordnung oder dem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung ergeben muß. Schließlich geht das Gericht davon aus, daß auch Spurendokumentationssysteme als kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlungen anzusehen sind und dementsprechend den bundesweit geltenden KpS-Richtlinien jedenfalls für eine Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Regelung unterliegen. Einige der gerichtlichen Entscheidungen sind nicht rechtskräftig geworden. Der Landesbeauftragte wird über die zu erwartenden obergerichtlichen Entscheidungen berichten.

12.3 Speicherung und Abfrage in polizeilichen Informationssystemen

Aus einem anderen Bundesland kam der Hinweis auf Verwechslungsmöglichkeiten bei Personalienüberprüfungen im polizeilichen Informationssystem INPOL im Zuge von Personenkontrollen. Bekanntlich werden immer wieder Straftaten unter Verwendung falscher Personalien begangen. Wird der Polizei ein solcher Sachverhalt bekannt, werden zunächst die (falschen) Personalien im Fahndungssystem eingespeichert. So kommt es vor, daß bei Personenkontrollen an der Grenze oder bei aktuellen Fahndungen unbescholtene Bürger polizeilichen Überprüfungsmaßnahmen ausgesetzt sind, bis die Verwechslung klargestellt ist. Der Landesbeauftragte hat dieses Problem mit dem Minister des Innern erörtert und erfahren, daß die Möglichkeit besteht, im elektronischen Fahndungssystem neben dem Hinweis auf die Verwendung eines Aliasnamens zum Schutz der rechtmäßigen Personalienträger auch die Nummern ihrer amtlichen Personaldokumente zu speichern, so daß sie bis zur Ergreifung des Täters vor Verwechslungen geschützt sind. Die Bürger sollten hiervon im Einzelfall Gebrauch machen. Hat der Täter zur Fälschung seiner Identität auch Personalpapiere entwendet, so werden die Ausweisnummern von Amts wegen erfaßt und eingespeichert.

In anderem Zusammenhang war zu prüfen, ob die Speicherung des Merkmals „Beleidigung" im polizeilichen Auskunftssystem POLAS zulässig ist, wenn das Verfahren eingestellt und der Anzeigeerstatter auf den Weg der Privatklage verwiesen worden ist. Der Minister des Innern teilte dazu mit, daß — sofern eine Kriminalakte bereits existiere — der Hinweis „Beleidigung" auch im Kriminalaktenindex (KAI) zugespeichert werde. Im übrigen gebe es für Privatklagedelikte keine Sonderregelung. Werde das Verfahren jedoch wegen mangelnden öffentlichen Interesses gemäß § 170 Abs. 2 StPO durch die Staatsanwaltschaft eingestellt und der Verletzte auf den Weg der Privatklage verwiesen, so sei bei Ersttätern davon auszugehen, daß keine Kriminalakte angelegt und somit auch keine Speicherung im Kriminalaktenindex erfolgen werde. Dieses Verfahren ist datenschutzrechtlich vertretbar.

12.4 Personenbezogene Hinweise in polizeilichen Informationssystemen

In früheren Tätigkeitsberichten (zuletzt VIII 12.10) ist mehrfach auf die Problematik der Speicherung personenbezogener Hinweise in polizeilichen Informationssystemen aufmerksam gemacht worden. Inzwischen werden die Hinweise „geistesschwach", „entmündigt" und „internationaler Rechtsbrecher" sowie „Land-/Stadtstreicher" und „häufig wechselnder Aufenthaltsort" nicht mehr gespeichert. Auch wurde angeordnet, daß durch technische Vorkehrungen sicherzustellen ist, daß personenbezogene Hinweise bei einer INPOL-Anfrage tatsächlich nur aus den Dateien übermittelt werden, in denen sie laut Errichtungsanordnung geführt werden dürfen. Zu gewährleisten ist, daß die Herkunft eines Hinweises aus dem Datensatz direkt ersichtlich ist. An der aus der Sicht des Landesbeauftragten ebenfalls nicht unbedenklichen Erfassung der Hinweise „Freitodgefahr" und „Prostitution" wird weiterhin, wenn auch mit verkürzten Speicherungsfristen, festgehalten.

Eingehend haben sich die Datenschutzbeauftragten mit der Frage der Zulässigkeit der automatisierten Erfassung von Hinweisen über HIV-infizierte Personen befaßt und hierzu die als Anlage 3 zu diesem Bericht abgedruckte Entschließung gefaßt. Nach einem Erlaß des Ministers des Innern vom 7. Dezember 1988 wird die niedersächsische Polizei künftig auf die Speicherung derartiger Hinweise verzichten und bereits gespeicherte Hinweise löschen. Sie geht damit über die Forderung des Landesbeauftragten hinaus, der entsprechend der vorgenannten Entschließung eine Registrierung jedenfalls dann für zulässig hält, wenn sie zur Eigensicherung der Polizeibeamten geeignet und unerläßlich ist und ausreichende verfahrenstechnische und organisatorische Vorkehrungen gegen den Mißbrauch derartig sensitiver Datenbestände getroffen werden. Der Minister des Innern begründet seinen Verzicht auf die Speicherung damit, daß personenbezogene Hinweise auf eine HIV-Infektion den zunächst erwarteten Schutzzweck nicht erfüllten, dieser vielmehr nur durch intensive Schulung der Beamten erreicht werden könne. Bei einer solchen Betrachtungsweise ist der völlige Verzicht auf die Speicherung konsequent. Da er sich lediglich auf die Erfassung in automatisierten Systemen bezieht, bleiben die entsprechenden Hinweise in den zugrundeliegenden Kriminalakten erhalten. Der Landesbeauftragte wird prüfen, inwieweit sie erforderlich sind, und ob, gegebenenfalls welche, Vorkehrungen zur Wahrung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen zu treffen sind.

12.5 Protokollierungen in POLAS und INPOL

In Niedersachsen werden alle Dialoge zwischen dem Rechner im Landeskriminalamt und den angeschlossenen Datenendgeräten bei den Polizeidienststellen des Landes protokolliert. Dies erfolgt aus Gründen der Datensicherung und Datenschutzkontrolle und stützt sich insoweit auf § 6 Abs. 1 Satz 1 NDSG i.V.m. der Anlage zu § 6 Abs. 1. Damit ist nachprüfbar, wer wann welche personenbezogenen Daten im POLAS abgefragt, gespeichert, verändert, gelöscht oder übermittelt hat. Zugriff auf diese Protokollierungsdatei hat nur das Landeskriminalamt. Da bei Personenabfragen Name, Vorname und Geburtsdatum protokolliert werden, hat das Landeskriminalamt aber auch die Möglichkeit, nicht nur bei Verdacht eines Verstoßes gegen Datenschutzbestimmungen, sondern auch zur Beweisführung in Ermittlungsverfahren oder zur Verdachtsgewinnung einzelne Dialogprotokolle herauszuziehen. Die hierin liegenden datenschutzrechtlichen Risiken sind von den Datenschutzbeauftragten frühzeitig erkannt worden. Der Landesbeauftragte hat die mit der Aufzeichnung von Abfragen verbundene Kontroll- und Bremsfunktion allerdings höher bewertet als die Gefahr des Mißbrauchs und die Auswertung der Bänder zur Bekämpfung der Schwerstkriminalität im Einzelfall akzeptiert. Die Entscheidung ist

dem Leiter des Landeskriminalamtes vorbehalten. Der Minister des Innern beabsichtigt, der Forderung des Landesbeauftragten Rechnung zu tragen, die Speicherungsdauer von bislang fünf Jahren auf ein Jahr zu verkürzen und die Anwendungsfälle der Ausnahmeregelung in einer Dienstanweisung präzise zu beschreiben. Der Landesbeauftragte prüft zur Zeit noch, ob nicht auch eine stichprobenhafte Aufzeichnung der Anfrage oder eine Aufzeichnung für zufällig gewählte Zeiträume den mit der Protokollierung beabsichtigten Kontrollzweck erfüllen kann. Im übrigen hält er eine eindeutige Aussage des Gesetzgebers für erforderlich.

12.6 APIS

Unter VII 12.1 hatte der Landesbeauftragte die Arbeitsdatei PIOS als neue Verbunddatei des Bundeskriminalamts und der Landeskriminalämter vorgestellt und Bedenken wegen der fehlenden Präzision der Errichtungsanordnung zur Erfassung „anderer Straftaten" nach Ziffer 2.1.10 der Errichtungsanordnung geäußert. Die stichprobenhafte Kontrolle eines bestimmten Zeitraums im Jahre 1987 und die spezielle Kontrolle der Speicherung von Personen, die im Zusammenhang mit der Volkszählung im System erfaßt wurden (vgl. 7.1.10), hat die Bedenken bestätigt. Neben allgemeinen Fehlern zeigte sich in der täglichen Praxis bei der Zuordnung und Erfassung der sogenannten „unechten Staatsschutzdelikte" deutliche Unsicherheit, wenn es um die Begrenzung auf Taten und Täter ging, die Ziele im Sinne der Ziffer 1 der Richtlinien für den kriminalpolizeilichen Meldedienst in Staatsschutzsachen verfolgen. So fand sich eine vergleichsweise große Zahl von Fällen im System, die zwar polizeiliche Ermittlungen, nicht aber eine Einspeicherung in APIS rechtfertigen. Nachkontrollen im Jahre 1988 haben ergeben, daß die vom Landesbeauftragten im Einzelfall oder generell veranlaßten Überprüfungen zu einer erheblichen Reduzierung der Speicherungen und zu einer Verkürzung der Aussonderungsprüffristen geführt haben. Nach seinen Gesprächen beim Minister des Innern und beim Landeskriminalamt geht der Landesbeauftragte davon aus, daß die Speicherung nach einer Neuordnung der Entscheidungsebenen und der Vereinheitlichung der Voraussetzungen restriktiver gehandhabt werden wird. Ungeachtet dessen hält er eine Erörterung der mit APIS verbundenen datenschutzrechtlichen Fragen — nicht zuletzt auch wegen der Abgrenzung der Aufgaben des polizeilichen Staatsschutzes von denen der Verfassungsschutzbehörde — im Landtag für angezeigt.

12.7 DAMASKUS

Als neues automatisiertes Such- und Sortierverfahren zur Massenauswertung von Daten setzt die Polizei das System DAMASKUS als Ermittlungshilfe, insbesondere bei Fahndungen, ein. So können im Zuge einer Ringalarmfahndung Hunderte von Kfz-Kennzeichnen zunächst eingespeichert, vom System sortiert und die auf diese Weise gewonnenen personenbezogenen Halterdaten ausgewertet und mit den Fahndungssystemen abgeglichen werden. Da mit dieser Form der Massendatenverarbeitung unvermeidlich in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zahlreicher unverdächtiger Bürger eingegriffen wird, hat der Landesbeauftragte beim Minister des Innern darauf gedrungen, das Verfahren auf Ausnahmefälle zu beschränken und durch klare, verbindliche und dem Bürger zugängliche Richtlinien festzulegen, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen DAMASKUS bis zur Schaffung bereichsspezifischer gesetzlicher Regelungen angewendet werden darf. Der Innenminister hat in seiner Antwort dargelegt, daß die Polizei bei der Erfassung von Kfz-Kennzeichen mit dem Ziel der Halterfeststellung und des Fahndungsabgleichs im Zuge konkreter Fahndungen eine ihr durch § 163 Abs. 1 StPO zugewiesene Aufgabe

erfülle. Er räumt ein, daß die Speicherung der erhobenen Daten und die weitere automatisierte Verarbeitung nach § 163 d StPO bislang nur in den Fällen einer Personenkontrolle nach § 111 StPO gesetzlich geregelt ist. Dies schließe aber nicht aus, daß die bei Fahrzeug- und Insassenkontrollen nach anderen Vorschriften der StPO anfallenden personenbezogenen Daten zumindest für eine Übergangszeit gespeichert und verarbeitet werden dürften. Im Zuge der derzeitigen Diskussion um die Novellierung der StPO werde sich zeigen, ob und inwieweit hierfür noch ergänzende gesetzliche Regelungen geschaffen werden müssen. Für eine Übergangsregelung des Einsatzes in Richtlinien sehe er im Augenblick keinen Bedarf, weil die Polizei von dem Verfahren nur restriktiv Gebrauch mache. Die dem Landesbeauftragten regelmäßig gemeldeten Anwendungsfälle belegen dies, doch wird er sich gleichwohl bei der Diskussion um die gesetzlichen Neuregelungen weiterhin intensiv dafür einsetzen, daß die Anwendung solcher Fahndungssysteme bereichsspezifisch gesetzlich geregelt wird, und zwar nicht nur für Strafverfolgungszwecke, sondern auch für die Fälle, in denen entsprechende Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr für unerläßlich gehalten werden.

12.8 Einsatz von Kleinlauschgeräten

Eine Landtagsanfrage war für den Landesbeauftragten Anlaß, mit dem Minister des Innern den Einsatz von Kleinlauschgeräten durch die Polizei zu erörtern. Ein solcher Einsatz für Zwecke der Gefahrenabwehr ist bisher im Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht geregelt. Der inzwischen eingebrachte Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (vgl. 12.1) sieht entsprechende Regelungen vor. Für die Übergangszeit gilt die vom Minister des Innern getroffene Anordnung, wonach zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben (z.B. Geiselnahme) die zuständige Polizeibehörde im Einzelfall den Einsatz des Gerätes anordnen kann, in allen übrigen Fällen aber die Zustimmung des Ministers erforderlich ist. Dabei will sich das Ministerium im Rahmen der im Entwurf vorliegenden Bestimmungen bewegen.

12.9 Kriminalakten

Auch in den Berichtsjahren gab es wieder zahlreiche Eingaben und gerichtliche Entscheidungen zur Führung, Aufbewahrung und Aussonderung von Kriminalakten.

Das unter VIII 12.9 erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 1. Dezember 1986 ist durch Beschluß des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg für unwirksam erklärt worden. Da die Hauptsache seitens des Klägers für erledigt erklärt wurde, kam es im Berufungsrechtszug nur noch zu einer Kostenentscheidung. In dieser hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt, es spreche „vieles dafür", daß die vorhandenen gesetzlichen Regelungen (§§ 81 b, 163 StPO und § 13 SOG) i.V.m. der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 66 S. 202) auch den neueren verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügen könnten (vgl. auch VGH Mannheim in NJW 1987 S. 3022). Demgegenüber haben das Verwaltungsgericht Wiesbaden und das Verwaltungsgericht München unter Berufung auf eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bekräftigt, daß die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen für die Führung personenbezogener kriminalpolizeilicher Sammlungen angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr ausreichen. Die dem Gesetzgeber für solche Fälle eingeräumte Übergangsfrist sei zwischenzeitlich verstrichen. Beide Urteile sind noch nicht rechtskräftig.

Pressemeldungen über die angeblich nicht durchgeführte Löschung personenbezogener Daten eines Bürgers im POLAS-System haben den Landesbeauftragten veranlaßt, sich den Ablauf des Löschungsverfahrens in einem Regierungsbezirk erläutern zu lassen. Dabei wurde deutlich, daß, aufgrund der Vielzahl zu beteiligender Stellen, zwischen dem Entschluß zur Löschung und deren Durchführung durchaus ein Zeitraum von 14 Tagen liegen kann.

Ein weiterer Fall bestätigte die vom Landesbeauftragten seit längerem beobachteten Probleme beim Anlegen und Aktualisieren von Kriminalakten. Ein junger Mann war unter den Verdacht des Raubes geraten, dementsprechend erkennungsdienstlich behandelt und mit dem Hinweis „Räuber" in den Kriminalaktenindex eingestellt worden, obwohl der sachbearbeitende Kriminalbeamte am Ende seiner Ermittlungen zu dem Ergebnis gekommen war, es liege kein Raub, sondern allenfalls der vergleichsweise unbedeutende Fall einer Beleidigung vor. Dennoch wurde weder die Einspeicherung des Bürgers in den Kriminalaktenindex gelöscht, noch der Hinweis „Räuber" geändert. Der Ausgang des Verfahrens bei Staatsanwaltschaft und Gericht bestätigte, daß nur von einem Fall der Beleidigung auszugehen war. Da die an sich erforderliche Rückmeldung von der Staatsanwaltschaft an die Polizei (vgl. 31.16) wieder einmal unterblieb, kam es auch später zu keiner Berichtigung der kriminalpolizeilichen Sammlung. Der Fehler führte nach Jahren in einer anderen Sache zu einer schwerwiegenden Beschuldigung des Betroffenen, die sich wiederum als nicht haltbar erwies.

Der Landesbeauftragte hat diesen Vorgang zum Anlaß grundsätzlicher Erörterungen mit dem Minister des Innern über den Zeitpunkt des Anlegens einer Kriminalakte und der damit verbundenen Einspeicherungen in die elektronische Datei genommen. Gerade der Beispielsfall zeigt deutlich, daß diese Entscheidung erst zu einem Zeitpunkt getroffen werden kann, zu dem ein möglichst umfassendes und abschließendes Bild des Tatverlaufs und seiner subjektiven rechtlichen Zuordnung vorliegt. Dies kann im Regelfall wohl nur der Zeitpunkt der Abgabe des Ermittlungsvorgangs an die Staatsanwaltschaft sein. Die Auffindbarkeit der Personen- und Sachakten in der Übergangszeit könnte, wie im Lande Bremen, über eine separat geführte Indexdatei datenschutzgerecht sichergestellt werden. Der Minister des Innern teilt diese Auffassung im Grundsatz, betont aber, daß im Einzelfall das Anlegen einer Akte auch schon während der Ermittlungen erforderlich werden könne.

In einer Eingabe beschwerte sich ein Bürger darüber, daß er der Polizei, zusätzlich zu seinem Antrag auf Berichtigung der über ihn gespeicherten Daten, auch die entsprechenden Belege (z. B. beglaubigte Ablichtungen der Einstellungsverfügungen der Staatsanwaltschaft) zur Verfügung stellen sollte. Eine solche Forderung entspricht nicht der Rechtslage. Auf die Intervention des Landesbeauftragten hat die Polizei die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft selbst beigezogen und den Kriminalakten zugeordnet.

Auch die Beschwerde eines anderen Bürgers hatte Erfolg. Die über ihn angelegte Kriminalakte wurde vernichtet und die Datenspeicherung gelöscht, nachdem die Prüfung der Ermittlungsakte der Staatsanwaltschaft ergeben hatte, daß das Verfahren gegen den Petenten eingestellt worden war, weil schon tatbestandsmäßig keine Straftat vorlag. Auch hier fehlte die Rückmeldung.

Im Zuge genereller Erörterungen der mit der polizeilichen Erfassung von Kindern zusammenhängenden Fragen hat der Minister des Innern dem Landesbeauftragten erklärt, daß Kinder (bis 14 Jahren) im Hinblick auf die Führung von Kriminalakten grundsätzlich wie Erwachsene behandelt würden, weil die Akten nicht nur der Aufklärung von Straftaten, der Gefahrenabwehr und der Personenüberprüfung dienten, sondern auch der Unterstützung des taktischen

Vorgehens, der Eigensicherung sowie der Dokumentation polizeilichen Handelns. Regelungen, die ein Mindestalter für Speicherungen vorschreiben, bestünden in Niedersachsen nicht. Innerhalb der allgemeinen Bestimmungen für Kriminalakten (KpS-Richtlinien und Richtlinien über die Führung von Kriminalakten) gelte aber für Kinder, daß zu ihrem besonderen Schutz die Sorgeberechtigten über die Tatsache der Aufnahme von Unterlagen in kriminalpolizeiliche Sammlungen unverzüglich zu unterrichten seien, soweit sie nicht bereits durch die sonstige Unterrichtung Kenntnis hätten. Die Unterrichtung unterbleibe, wenn hierdurch der polizeiliche Zweck gefährdet oder eine Benachteiligung des Kindes eintreten würde. Zu den weiteren Sonderregelungen gehöre, daß bei Kindern spätestens nach drei Jahren, bei Jugendlichen spätestens nach fünf Jahren zu prüfen sei, ob eine Aussonderung möglich sei. Die Verfügung über die Aussonderung treffe der Beauftragte für Jugendsachen. Sollten die Akten über die Regelfristen hinaus aufbewahrt werden, sei die Entscheidung unter Beteiligung des Beauftragten für Jugendsachen zu begründen und aktenkundig zu machen. Im übrigen sehe die entsprechende Dienstanweisung vor, daß Kinder nur dann erkennungsdienstlich behandelt werden dürften, wenn sie wiederholt Straftaten begangen hätten und nach Art und Umfang dieser Straftaten zu erwarten sei, daß sie auch künftig wieder in Erscheinung treten werden. Dabei sei ein strenger Maßstab anzulegen.

Der Landesbeauftragte konnte erreichen, daß alle Kriminalakten über Kinder einer Aussonderungsprüfung unterzogen und dabei die Akten der weniger als 10 Jahre alten Kinder besonders kritisch überprüft wurden. Zusätzlich wurde verfügt, daß über Kinder, die das 7. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, Kriminalakten grundsätzlich nicht angelegt werden, es sei denn, die besonderen Umstände des Einzelfalles würden dies ausnahmsweise erfordern. Auch die Entscheidung darüber, ob über ein Kind eine Kriminalakte angelegt werden darf, obliegt künftig dem Beauftragten für Jugendsachen. Diese Verfahrensweise gewährleistet, daß Entscheidungen nach einheitlichem Maßstab und unter besonderer Berücksichtigung kinderpsychologischer Erkenntnisse getroffen werden. Die Gesamtzahl der über Kinder geführten Kriminalakten hat sich nach Abschluß dieser Maßnahmen deutlich verringert.

12.10 Lichtbildnachweis

Der Minister des Innern sieht im Gegensatz zum Landesbeauftragten weiterhin keinen Bedarf für eine landesweite Regelung der Anfertigung, Aufbewahrung, Verwendung und Vernichtung von Lichtbildern. Er ist der Auffassung, die bei den Polizeibehörden geführten Lichtbildnachweise reichten auch unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten aus. Der Landesbeauftragte vermag dem nicht zu folgen, da die stichprobenhafte Prüfung von Kriminalakten bei seinen Kontrollen gezeigt hat, daß in vielen Akten keine präzisen Auskünfte über Zahl und Verbleib der Lichtbilder vorhanden sind (vgl. VIII 12.12).

12.11 Rückmeldung durch die Staatsanwaltschaft

Unter 31.16 wird dargestellt, daß der Minister der Justiz inzwischen die Kommunikation zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei über den Ausgang eingeleiteter Ermittlungsverfahren nach den Vorstellungen des Landesbeauftragten neu geregelt hat. Der Minister des Innern hat einen korrespondierenden Erlaß für den Polizeibereich vorbereitet. In seiner Stellungnahme hierzu hat der Landesbeauftragte darauf hingewiesen, daß dieser Erlaß, der sich im wesentlichen auf die Einführung des Verfahrens und einen allgemeinen Hinweis auf die KpS-Richtlinien beschränkt, Gelegenheit gegeben hätte, den betroffenen Polizeidienststellen die Funktion der Rückmeldung, nämlich

Aktualisierung, Überprüfung und gegebenenfalls Aussonderung der Kriminalakten, näher zu erläutern. Er hat hierzu folgende Vorschläge unterbreitet:

1. Es sollte klargestellt werden, daß die von der Rechtsprechung entwickelten und in § 13 Nds. SOG übernommenen Grundsätze für die Anfertigung und Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen gleichermaßen für das Anlegen und Führen von Kriminalakten gelten.

2. In die nach den vorgenannten Grundsätzen in jedem Einzelfall notwendige Prüfung des Tatverdachts und die anzustellende Prognose über die Wiederholungsgefahr sind die aus der Rückmeldung zu entnehmenden Erkenntnisse und Bewertungen durch die Staatsanwaltschaft oder das Gericht einzubeziehen. Dies gilt auch hinsichtlich der Verlängerung oder Verkürzung der in den KpS-Richtlinien für die Aufbewahrung festgelegten Regelfristen.

3. Eine sofortige Aussonderung hat jedenfalls dann zu erfolgen, wenn der ursprüngliche Tatverdacht entweder völlig entfallen ist oder sich im Verlauf der Ermittlungen so reduziert hat, daß eine weitere Aufbewahrung der Kriminalakten nicht mehr gerechtfertigt ist.

4. Vor allem hinsichtlich der für die Beurteilung der Wiederholungsgefahr wichtigen Erkenntnisse über die Täterpersönlichkeit kann es im Einzelfall geboten sein, ergänzende Angaben bei der Staatsanwaltschaft zu erfragen.

5. Es bedarf der Klärung, wie zu verfahren ist, wenn sich aus der Rückmeldung ergibt, daß der Anzeigeerstatter auf den Weg der Privatklage verwiesen worden ist.

6. Es ist sicherzustellen, daß Übermittlungen aus Kriminalakten in geeigneter Weise zu dokumentieren sind, damit etwaige Datenempfänger über die durch das Rückmeldeverfahren ausgelösten Korrekturen unterrichtet werden können.

7. Die Auswirkungen von Korrekturen auf die Erfassung im automatisierten Kriminalaktenindex sind klarzustellen. Die Datensätze müssen jederzeit der aktuellen Aktenlage entsprechen. Dies gilt vor allem in Fällen, in denen sich der Tatvorwurf ändert.

8. Es sollte klargestellt werden, daß entlastende Rückmeldungen auch zur Löschung von Teilen der Kriminalakten führen können.

Der Landesbeauftragte hat eingeräumt, daß die Übernahme der vorstehenden Ergänzungsvorschläge in den Erlaß dessen Herausgabe verzögern würde, was auch seinem Interesse an einer baldigen Einführung des neuen Verfahrens zuwiderliefe. Jedenfalls aber sollten sie in der beabsichtigten generellen Dienstanweisung über die Anlegung und Führung von Kriminalakten Berücksichtigung finden.

12.12 Kontrollstellen

Datenschutzrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Einrichtung von Kontrollstellen nach § 111 StPO hatte der Landesbeauftragte zuletzt unter VI 12.4 behandelt. Nunmehr hat der Bundesgerichtshof durch Beschluß vom 30. September 1988 (1 BJs 193/84-5-StB 27/88) deutlich rechtliche Grenzen aufgezeigt. Einem unbescholtenen Bürger hat das Gericht auf seine Beschwerde hin bescheinigt, daß eine Kontrollanordnung, die die Polizei ermächtigt, für einen längeren Zeitraum nach ihrem eigenen Ermessen zu jeder Tages- und Nacht-

zeit an jedem öffentlich zugänglichen Ort der Bundesrepublik Kontrollstellen einzurichten, mit dem Gesetzeszweck nicht mehr zu vereinbaren ist. Nur wenn der Richter selbst die nach der Sachlage möglichen und notwendigen Begrenzungen im Anordnungsbeschluß festlege, sei eine effektive Entscheidung über die Rechtmäßigkeit möglicher Eingriffe in Grundrechte gewährleistet.

12.13 Weiterleitung polizeilicher Erkenntnisse an die Staatsanwaltschaft

Unter VIII 12.13 hatte der Landesbeauftragte einen Fall dargestellt, der ihm Anlaß gab, die Datenflüsse zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft grundsätzlich zu erörtern. Zwischenzeitlich liegt eine Stellungnahme des Ministers der Justiz vor. Danach handelt die Polizei, wenn sie Daten sammelt, die ihr im Zuge strafrechtlicher Ermittlungen bekannt und von ihr dokumentiert werden, als Teil der Strafverfolgungsbehörde. Insofern steht diese Sammlung für Rückfragen der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts bis zum Abschluß des Verfahrens zur Verfügung. Auch das weitere Vorhalten dieser Daten vermag der Justizminister grundsätzlich nicht als ausschließliche Gefahrenabwehrmaßnahme zu werten, weil es auch im Hinblick auf die Möglichkeit einer Wiederaufnahme des Verfahrens oder die Auswertung zu weiteren Strafverfolgungszwecken notwendig sein kann. Die Übermittlung der Daten an die Staatsanwaltschaft in anderen Fällen hält er dann für erforderlich und zulässig, wenn der Betroffene als Beschuldigter in ein (neues) Ermittlungsverfahren verwickelt wird, und die bei der Polizei im Rahmen strafprozessualer Ermittlungen gesammelten Daten geeignet erscheinen, zur Aufklärung des Sachverhalts oder der persönlichen Verhältnisse des Betroffenen beizutragen. Allerdings hat sich die Polizei dann bei der Datenübermittlung aus der kriminalpolizeilichen personenbezogenen Sammlung auf das aus ihrer Sicht Relevante zu beschränken und durch geeignete Formulierungen deutlich zu machen, wenn ein in der Sammlung dokumentierter Verdacht nicht erhärtet worden ist (Art. 6 Abs. 2 der Menschenrechtskonvention) oder zu einer Verurteilung geführt hat, die nicht mehr verwertbar ist (§ 51 des Bundeszentralregistergesetzes). Bei einer Vorlage an das Gericht ist sicherzustellen, daß die vorzulegenden Akten alles enthalten, was bis zur Vorlage aktenkundig geworden ist und aus der Sicht der Staatsanwaltschaft für das Gericht verfahrens- und entscheidungserheblich sein kann. Der Landesbeauftragte nimmt dies zum Anlaß, die Polizeibehörden daran zu erinnern, daß der sorgfältigen Auswahl der vorzulegenden Unterlagen und ihrer inhaltlichen Richtigkeit besondere Bedeutung zukommt. Die Neuregelung des Rückmeldeverfahrens von der Staatsanwaltschaft an die Polizei (vgl. 31.16) wird dies erleichtern.

12.14 Polizeiliche Zeugenvernehmung

In Abstimmung zwischen dem Minister des Innern, dem Minister der Justiz und dem Landesbeauftragten ist ein neuer landeseinheitlicher Vordruck „Zeugenvernehmung" eingeführt worden, der den datenschutzrechtlichen Anforderungen (vgl. VIII 12.14) entspricht.

12.15 Datenübermittlungen der Polizei an die Gesundheitsämter

Erhält die Polizei bei Streifen- oder Kontrolltätigkeiten Hinweise auf bisher nicht bekannte Fälle der Prostitution, so übermittelt sie diese Erkenntnisse an das Gesundheitsamt. Die Übermittlung wird auf § 1 Abs. 2 Satz 2 Nds. SOG gestützt. Der Landesbeauftragte begrüßt die Absicht des Ministers des Innern, im Rahmen der Novellierung des Gesetzes zu prüfen, ob und in welchem Umfang eine spezialgesetzliche Regelung für derartige Übermittlungen zu schaffen ist.

12.16 Datenübermittlung der Polizei bei Rauschgiftdelikten

Die unter VIII 12.15 erwähnte umfassende Untersuchung, welche gesundheitsbezogenen persönlichen Daten derzeit zu Datenübermittlungen durch Polizeidienststellen führen, ist abgeschlossen. Im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten wird von einer generellen Erlaßregelung Abstand genommen, da bereichsspezifische Regelungen durch die Fachminister vorzuziehen sind.

12.17 Auskünfte der Polizei bei Straßenverkehrsunfällen

Die Polizei ist grundsätzlich nicht befugt, in Ermittlungsverfahren nach der Strafprozeßordnung oder nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz Akteneinsicht zu gewähren oder Auskünfte zu erteilen. Eine Ausnahme hiervon sieht ein Erlaß des Ministers des Innern vor, der im Einvernehmen mit den beteiligten Fachministern ergangen ist. Danach darf die Polizei im Zusammenhang mit Straßenverkehrsunfällen aus Vorgängen über Ermittlungsverfahren, solange sie diese noch nicht an die Staatsanwaltschaft bzw. Verwaltungsbehörde übersandt hat, grundsätzlich Auskünfte tatsächlicher Art an Versicherungsgesellschaften erteilen, soweit diese ein berechtigtes Interesse darlegen und sonst keine Bedenken bestehen. Außerdem können Unfallbeteiligten, Geschädigten und deren bevollmächtigten Rechtsvertretern, deren Identität feststeht, auf Anfrage der Name, die Anschrift und der möglicherweise abweichende Aufenthaltsort anderer Unfallbeteiligter sowie das Kennzeichnen und der möglicherweise abweichende Standort ihres Fahrzeuges mitgeteilt werden. Zur Frage der Unfallursache oder des Verschuldens darf dabei nicht Stellung genommen werden. Der Inhalt der Auskunft ist aktenkundig zu machen.

Der Landesbeauftragte hält dies als Übergangsregelung für vertretbar, hat jedoch angeregt, daß der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr beim Bundesminister für Verkehr auf eine bereichsspezifische Ergänzung der Straßenverkehrsordnung hinwirkt.

12.18 Datenschutzrecht in der polizeilichen Aus- und Fortbildung

Auf eine Landtagsanfrage hat der Minister des Innern erklärt, die Materie „Datenschutzrecht" werde sowohl während der Ausbildung als auch im Rahmen der Fortbildung der Polizeivollzugsbeamten mit unterschiedlichen Schwerpunkten (je nach Aus- und Fortbildungsstand) gelehrt bzw. behandelt. Der Landesbeauftragte hält dies aufgrund der Erfahrungen bei seinen Kontrollen im Polizeibereich für unumgänglich und begrüßt es, daß z. B. bei den Polizeidirektionen — Abteilung Kriminalpolizei — und allen Kriminalpolizeiinspektionen der Dienstposten des ADV-Beauftragten eingerichtet wurde und einschlägige Regelungen hinsichtlich der Datenverarbeitung im Polizeinachrichtenblatt veröffentlicht und auf diese Weise jedem Polizeibeamten zugänglich gemacht werden. Er teilt die Auffassung des Ministers des Innern, daß sich die Ausbildung der Polizeibeamten angesichts der schnellen Entwicklung der automatisierten Datenverarbeitung und ihres zunehmenden Einsatzes in der Praxis den neuen Anforderungen ständig anpassen muß, und daß die zunehmende Anwendung der ADV in nächster Zeit größere Aus- und Fortbildungskapazitäten erfordert. Er begrüßt auch die Aussage des Ministers, daß bei zunehmender Dezentralisierung der ADV der Bedarf an ADV-Beauftragten zu überprüfen sein wird.

12.19 Auskünfte über Polizeibewerber

Der unter VIII 15.3 dargestellte Sachverhalt gab dem Landesbeauftragten Veranlassung, den Minister des Innern auf die Notwendigkeit einer Änderung seines Runderlasses „Einholung von Auskünften über Bewerber für den Polizeivollzugsdienst" vom 16. Januar 1973 hinzuweisen. Er empfahl, durch neue Regelungen sicherzustellen, daß der in § 61 des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) enthaltene Schutzgedanke zugunsten Jugendlicher nicht durch polizeiliche Auskünfte unterlaufen wird. Inzwischen ist der zuständige Arbeitskreis der Innenministerkonferenz mehrheitlich zu dem Ergebnis gekommen, die Fortführung des Verfahrens und die bereits vom Bundesminister des Innern beantragte Novellierung des § 61 Abs. 1 BZRG (vgl. 31.5) sei erforderlich, um vermeidbaren Schaden von der Polizei abzuwenden und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei nicht zu beeinträchtigen. Immerhin soll eine Neufassung des Formulars für die Einholung der polizeilichen Auskunft über die Bewerber eingeführt und der bisherige Fragenkatalog von fünf auf nunmehr zwei Fragen reduziert werden. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist hervorzuheben, daß in den neugestalteten Vordruck eine Einverständniserklärung des Betroffenen (bei Minderjährigen der Erziehungsberechtigten) zur Einholung der polizeilichen Auskunft sowie der Hinweis (für die um Auskunft ersuchte Polizeidienststelle) aufgenommen worden ist, daß „Jugendverfehlungen, die nicht in das Erziehungsregister eingetragen werden, nicht mitzuteilen sind". Datenschutzrechtlicher Prüfung bedarf noch die Frage, inwieweit der Bewerber über frühere Ermittlungsverfahren Auskunft zu erteilen hat.

12.20 Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter (PPS)

Die Bemühungen des Landesbeauftragten um eine datenschutzrechtlichen Anforderungen entsprechende Regelung für das Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter (vgl. V 6.5.6 und VIII 12.16) haben zum Erfolg geführt. Die Polizeidirektion Hannover hat eine entsprechende Dienstanweisung erlassen, die die Befugnisse und Verpflichtungen der im Rahmen des Präventionsprogramms tätigen Polizeibeamten und Sozialarbeiter regelt, soweit diese personenbezogene Daten innerhalb ihres Aufgabengebietes verarbeiten.

13. Ausländerangelegenheiten

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung steht selbstverständlich auch Ausländern zu (vgl. VII 2.1 und VIII 10.4). Hinweise von kommunalen Ausländervertretungen geben dem Landesbeauftragten Veranlassung, hieran nachdrücklich zu erinnern.

13.1 Novellierung des Ausländergesetzes

Der im Jahre 1987 von der Bundesregierung angekündigte Entwurf einer Neufassung des Ausländergesetzes liegt bis heute nicht vor. Der Landesbeauftragte erwartet, daß im Zuge der Novellierung auch die erforderlichen datenschutzrechtlichen Regelungen aufgenommen werden, an denen es zur Zeit mangelt (vgl. VII 13.1).

13.2 Ausländerzentralregister

Unter VIII 13.1 hatte der Landesbeauftragte die Mindestanforderungen formuliert, die an die vorgesehene Neugestaltung des Ausländerzentralregisters zu stellen sind. Er hatte betont, daß vermieden werden muß, daß die geplanten Sondervorschriften zu einer Diskriminierung der Personengruppe „Ausländer" als potentielle Rechtsbrecher führen (vgl. auch 10.3). Zwischenzeitlich hat der Bundesminister des Innern den Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister vorgelegt, dessen politische Brisanz offenbar bislang noch nicht überall erkannt ist. In einer Entschließung, die als Anlage 4 zu diesem Bericht abgedruckt ist, hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ihre Vorstellungen zur Neukonzeption des Ausländerzentralregisters formuliert, denen der Gesetzentwurf allenfalls teilweise Rechnung trägt.

13.3 Asylbewerber

Asylbewerber benötigen in vielfältiger Hinsicht Rat und Hilfe. Dem Wunsch eines gemeinnützigen Vereins, von einer Ausländerbehörde zu diesem Zweck die Namen und Anschriften von Asylbewerbern zu erhalten, ohne daß diese vorher befragt wurden, konnte aus datenschutzrechtlichen Gründen gleichwohl nicht entsprochen werden. Weder das Ausländergesetz noch das Asylverfahrensgesetz enthalten eine bereichspezifische Befugnisnorm, die die Übermittlung personenbezogener Daten aus der Ausländerdatei an Private ohne Einwilligung der Betroffenen zulassen würde. Auch die — übergangsweise vielleicht noch vertretbare — Anwendung des § 11 NDSG kann nicht weiterhelfen. Zwar wird man dem Verein ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten zubilligen können, doch fehlt es an der zweiten Voraussetzung der vorgenannten Bestimmung, wonach schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden dürfen. Man kann nicht davon ausgehen, daß Asylbewerber ohne weiteres damit einverstanden sind, daß ihre Daten an private Vereine weitergegeben werden. Trotzdem mußte das anerkennenswerte Engagement des Vereins nicht erfolglos bleiben. Informationsschriften und Hinweise auf die Hilfsbereitschaft des Vereins können mit Zustimmung der Ausländerbehörde bei dieser ausgelegt und die Asylbewerber hierauf aufmerksam gemacht werden. Es bleibt ihnen dann überlassen, dem Verein die gewünschten Daten selbst zu übermitteln oder übermitteln zu lassen.

Aus denselben Gründen ist nach übereinstimmender Auffassung des Innenministers und des Landesbeauftragten auch die Übermittlung von Asylbewerberdaten aus der Ausländerdatei eines Landkreises an den Kreiswohlfahrtsausschuß, eine Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände und damit nicht-öffentliche Stelle im Sinne der Datenschutzgesetze, unzulässig. Anders ist hingegen die Übermittlung der Daten an den Jugendwohlfahrtsausschuß zu beurteilen, weil Ausschüsse des Kreistages und des Landkreises, zu denen der Jugendwohlfahrtsausschuß nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz gehört, nach den Vorschriften der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) zur sachgerechten Entscheidungsvorbereitung und zu Kontrollzwecken von der Kreisverwaltung Auskünfte in allen Verwaltungsangelegenheiten verlangen können (§§ 36 Abs. 3, 4; 52 NLO). Hierbei ist den datenschutzrechtlichen Grundsätzen und den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz Betroffener (vgl. 16.1) Rechnung zu tragen. Auch die nicht dem Kreistag angehörenden Mitglieder des Jugendwohlfahrtsausschusses sind gem. §§ 47 b i.V.m. 47 Abs. 7, 35 Abs. 3 und 20 Abs. 1 NLO zur Verschwiegenheit verpflichtet.

14. Verfassungsschutz

14.1 Novellierung der Verfassungsschutzgesetze

Unter VIII 14 wurde unter Bezugnahme auf die Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 18. April 1986 (Anlage 3 zum VIII. Tätigkeitsbericht) an die überfällige Anpassung der Verfassungsschutzgesetze an die grundlegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts erinnert. Mittlerweile liegt ein neuer Entwurf zur Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes — Stand 6. Oktober 1988 — vor. Den von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder für notwendig erachteten datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt auch dieser Entwurf nicht, wenngleich Verbesserungen gegenüber Vorentwürfen erkennbar sind. Die Bedenken des Landesbeauftragten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Beschreibung der Aufgaben des Verfassungsschutzes entbehrt der erforderlichen Normenklarheit.

2. Es fehlt an jeglicher Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Aufgaben des Verfassungsschutzes.

3. Die Voraussetzungen für die Errichtung von Dateien und die Speicherung von Textzusätzen sind nur unzureichend geregelt.

4. Der Entwurf beschränkt sich auf Regelungen der dateimäßigen Verarbeitung, obwohl die Risiken für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gerade im Bereich der Verfassungsschutzbehörden gleichermaßen von der Verarbeitung in Akten ausgehen.

5. Die Vorschrift über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel bedarf der Präzisierung.

6. Die vorgesehene Befugnis, in amtliche Register einzusehen, ist zu weit gefaßt.

7. Dem Grundsatz der Zweckbindung wird nicht hinreichend Rechnung getragen.

8. Das mit dem Trennungsgebot zwischen Polizei und Verfassungsschutz angestrebte Ziel wird nicht erreicht.

9. Die Löschungsregelungen sind unbefriedigend.

10. Der Auskunftsanspruch des Bürgers bedarf einer differenzierteren Regelung, als im Entwurf vorgesehen.

Die Novellierung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes steht noch aus. Der Landesbeauftragte teilt die Auffassung der Landesregierung, daß zunächst das Bundesgesetz vorliegen sollte.

14.2 Datenverarbeitung beim Verfassungsschutz

Anläßlich einer Eingabe stellte der Landesbeauftragte fest, daß bislang Besucher der Verfassungsschutzbehörde im elektronischen Informationssystem NADIS gespeichert wurden. Aufgrund der Intervention des Landesbeauftragten hat sich die Verfassungsschutzbehörde bereit erklärt, grundsätzlich auf diese Speicherung zu verzichten.

14.3 Auskunftspflicht des Verfassungsschutzes

Ungeachtet einer dem Bundesverfassungsgericht vorliegenden, auf die Verletzung des Artikels 19 Abs. 4 des Grundgesetzes gestützten Verfassungsbeschwerde gegen die Regelung eines Landesdatenschutzgesetzes, wonach die Verfassungsschutzbehörde von der sonst geltenden Auskunftspflicht über die Speicherung personenbezogener Daten an den Betroffenen freigestellt ist, gilt — da die Entscheidung noch aussteht und eine bereichsspezifische gesetzliche Regelung fehlt — in Niedersachsen nach wie vor die entsprechende Bestimmung des § 13 Abs. 2 NDSG, wonach eine allgemeine Auskunftsverpflichtung nicht für die Verfassungschutzbehörde besteht. Unter Hinweis auf diese Bestimmung werden in Niedersachsen Auskunftsersuchen von Bürgern durch die Verfassungsschutzbehörde grundsätzlich abschlägig beschieden. Insoweit ist auch der Landesbeauftragte gehindert, Petenten Auskünfte zu erteilen.

Er hat, unter Hinweis auf ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bremen, gegenüber der Verfassungsschutzbehörde folgende Thesen zum Auskunftsverfahren vertreten, um den vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil entwickelten Grundsätzen Rechnung zu tragen:

1. Der Auskunftsersuchende hat einen Anspruch auf eine pflichtgemäße Ermessensprüfung. Eine pauschale, nur auf das Auskunftsverweigerungsrecht nach § 13 Abs. 2 NDSG gestützte Ablehnung ist unzulässig.

2. Bei der Prüfung sollte nach Aufgabengebieten unterschieden werden. Informationen über Bestrebungen aus dem Bereich des Terrorismus oder der Spionage bedürfen möglicherweise strikter Geheimhaltung, während Erkenntnisse über sonstige Bestrebungen (Extremistenbeobachtung) oder auch Erkenntnisse aus Sicherheitsüberprüfungen eine differenziertere Sichtweise geboten erscheinen lassen könnten.

3. Bei einem auf einen bestimmten Tatbestand bezogenenen Auskunftsbegehren, namentlich bei länger zurückliegenden und abgeschlossenen Tatbeständen, zumal dann, wenn die gespeicherten Informationen auf allgemein zugänglichen oder amtlichen Quellen beruhen oder der Anfragende weiß oder vermutet, daß er gespeichert ist, ist eine Ausforschungsgefahr regelmäßig nicht zu befürchten.

4. Legt der Auskunftsersuchende ein gesteigertes Interesse an der Auskunft dar, wie etwa Arbeitsplatzsuche, drohender Arbeitsplatzverlust, gesundheitliche Beeinträchtigung, Herabsetzung seines Bildes in der Öffentlichkeit, so hat die Abwägung besonders sorgfältig zu erfolgen.

Die Verfassungsschutzbehörde hat diesen Thesen mit eingehender Begründung widersprochen. Sie will bis zu einer abschließenden Klärung durch das Bundesverfassungsgericht an ihrer restriktiven Auskunftspraxis festhalten. Immerhin räumt sie die Bereitschaft ein, falls besondere Gründe vorgetragen würden und damit die gebotene Interessenabwägung möglich sei, diese durchzuführen und unter Wahrung der Geheimhaltungsinteressen Auskünfte zu erteilen. So wurde einem Bürger, auf den sich Presseveröffentlichungen über eine angebliche Speicherung beim Verfassungsschutz bezogen hatten, mitgeteilt, daß die Pressemeldung unzutreffend, er nicht gespeichert sei. Damit wurde das besondere Interesse des Betroffenen anerkannt, angesichts der Veröffentlichung Klarheit zu erhalten. Die Novellierung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes wird dem Gesetzgeber Gelegenheit geben, eine den Sicherheitsbelangen und dem Anspruch des Bürgers auf Auskunft gleichermaßen Rechnung tragende Regelung zu treffen.

15. Personalangelegenheiten

In einem Bericht zur Lage und Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Niedersachsen (Landtagsdrucksache 11/2810) hat die Landesregierung eingeräumt, daß Folgerungen für das öffentliche Dienstrecht „aus der allgemeinen Fixierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung" zu ziehen sind. Sie werde dabei in enger Abstimmung mit dem Bund und den übrigen Ländern vorgehen, zumal möglicherweise rahmenrechtliche Vorgaben den Spielraum des Landes begrenzen würden. Eine interministerielle Arbeitsgruppe aus Vertretern von Bundesressorts und drei Bundesländern hat, einem Auftrag des Bundestages von 1984 entsprechend, mittlerweile einen Bericht zur strukturellen Fortentwicklung des Personalaktenrechts vorgelegt. Zwar handelt es sich um eingehende, relativ ausgewogene Vorschläge, die den Anforderungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz Rechnung zu tragen versuchen, doch betreffen sie nur einen Teilaspekt der Problematik. Daß dies allein schon insgesamt vier Jahre in Anspruch genommen hat, läßt befürchten, daß bis zur Novellierung aller einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen weitere Jahre verstreichen werden.

Um so größere Bedeutung kommt der Weiterentwicklung des Rechts des öffentlichen Dienstes durch die Rechtsprechung zu. Im Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe wird zwar beklagt, daß „gesetzlich nicht geregelte Sachverhalte von den angerufenen Gerichten im Einzelfall im Wege der richterlichen Gesetzesergänzung kasuistisch geregelt" würden, was der Verwaltungspraxis um so mehr Schwierigkeiten bereite, als die umfangreiche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts in einigen Fragen entsprechend deren unterschiedlicher sachlicher Zuständigkeit unterschiedliche Sichtweisen habe. Hierbei wird jedoch übersehen, daß eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 1988 zur Zulässigkeit von Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Dienst den Weg gewiesen hat (vgl. 2). Sie geht — im Einklang mit dem Volkszählungsurteil — erkennbar davon aus, daß auch Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes einer bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Verwaltung und Gesetzgebung werden nicht umhin können, dem Rechnung zu tragen.

Hierzu besteht um so mehr Veranlassung, als die — auch in diesem Tätigkeitsbericht deutlich werdende — zunehmende Automatisierung der Personalverwaltung dem Dienstherrn immer größere technische Möglichkeiten eröffnet, unkontrolliert und unkontrollierbar in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Mitarbeiter einzugreifen.

Die Feststellung der interministeriellen Arbeitsgruppe, die Entwicklung habe einen Punkt erreicht, an welchem der Umgang mit dem Personalaktenrecht für alle Beteiligten zu immer größeren Schwierigkeiten führe, wie die Vielzahl der Rechtsstreitigkeiten und heftigen Diskussionen zeige, und an dem rechtsstaatlich vorrangige Ziele wie Rechtsklarheit und Rechtssicherheit auf Dauer verloren zu gehen drohten, gilt jedenfalls nicht nur für das Personalaktenrecht, sondern, soweit die informationelle Selbstbestimmung und der Datenschutz in Frage stehen, für das gesamte Recht des öffentlichen Dienstes.

15.1 Arbeitnehmerdatenschutz

Die Bundesregierung hält im Einklang mit den Forderungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (vgl. VI Anl. 1)

unverändert an ihrer Absicht fest, den Arbeitnehmerdatenschutz in einem besonderen Gesetz zu regeln (vgl. VIII 15.1). Erste Entwürfe sollen vorliegen, sind jedoch der Diskussion noch nicht zugänglich. Neue technologische Möglichkeiten, etwa die sogenannter gen-technologischer „Genom-Analysen an Arbeitnehmern" zum Zweck der Diagnose genetisch bedingter Anfälligkeiten gegenüber Arbeitsstoffen oder der Prognose künftiger Erkrankungen, machen solche, über den öffentlichen Dienst hinausgreifende gesetzliche Schutzvorkehrungen in der Tat unumgänglich.

15.2 Personalinformations- und -verwaltungssysteme

Ungeachtet eines anhängigen Verwaltungsgerichtsverfahrens wird die Einführung des Personalverwaltungssystems „Automatisierte Stellenbewirtschaftung (ASTEB)" durch den Kultusminister organisatorisch und technisch vorbereitet (vgl. 4.6 a und VIII 15.2). Elektronische Personalinformationssysteme oder Anwendungen, die ohne flankierende Schutzvorkehrungen jedenfalls zur Kontrolle der individuellen Arbeitsleistung und des individuellen Verhaltens von Mitarbeitern eingesetzt werden könnten, werden auch bei anderen Dienststellen aufgebaut (vgl. 4.4, 4.6 d, 4.4 e, 4.4 f, 15.7). Dem Auskunftsanspruch der betroffenen Bediensteten hinsichtlich der über sie gespeicherten Daten kommt damit (ebenso, wie ihrem Berichtigungs- und Löschungsanspruch) zunehmende Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang hat das Arbeitsgericht Berlin (10 Ca 159/87) entschieden, daß Auskünfte über elektronisch geführte Daten in allgemein verständlicher Form, lesbar und entschlüsselt zu erteilen sind.

15.3 Bewerbung

Bei einer Bewerbung fallen zahlreiche personenbezogene Daten an (Lebenslauf, Personalfragebogen, Zeugnisse, Tests). Würden sie, entgegen einer Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts (vgl. VII 15.4), auch dann auf Dauer aufbewahrt werden, wenn die Bewerbung abgelehnt worden ist, so könnten dem Betroffenen später daraus Nachteile erwachsen. Das Gericht hat daher dem abgelehnten Bewerber, ausdrücklich unabhängig von den Schutzvorschriften des BDSG, einen Anspruch auf Vernichtung der Bewerbungsunterlagen eingeräumt und betont, daß die Absicht, die Unterlagen bei einer nochmaligen Bewerbung zu einem Datenvergleich heranzuziehen oder den Bewerber später zu einer nochmaligen Bewerbung anzuhalten, kein berechtigtes Interesse des potentiellen Dienstherrn an der Aufbewahrung der Unterlagen begründet.

Vor diesem Hintergrund ist das Ergebnis einer vom Landesbeauftragten veranlaßten Umfrage des Ministers des Innern bei den obersten Landesbehörden nach dem Verbleib von Bewerbungsangaben und -unterlagen aus datenschutzrechtlicher Sicht mehr als problematisch. Danach werden zwar Bewerbungsunterlagen bei erfolgloser Bewerbung grundsätzlich an den Bewerber zurückgegeben. Beim Minister des Innern bleiben jedoch von erfolglosen Bewerbern um Einstellung in den gehobenen Dienst „in gewissem Umfang Daten gespeichert", um diese mit späteren Angaben bei erneuter Bewerbung abzugleichen. Ebenso wird im Bereich der Polizei der Lebenslauf, ferner bei der Polizei und im Geschäftsbereich des Ministers der Justiz der Personalfragebogen der Bewerber aufbewahrt. Beim Kultusminister werden Durchschriften der ADV-Listen, die bei der Bewerbung von Lehrern um Einstellung an allgemeinbildenden Schulen anfallen, als Unterlagen „für evtl. Rückfragen oder Gerichtsverfahren" aufgehoben. „Zur Ermittlung von vorhergehenden Bewerbungen in den folgenden Jahren" wird im Bezirk des Oberlandesgerichts Oldenburg eine EDV-gestützte „Archivdatei" geführt, in die aus der „Bewerberdatei" der Name und Vorname abgelehnter Bewerber sowie das Aktenzeichen des Bewerbungsvorgangs übernommen werden.

Der Auffassung des Minister des Innern, der „in Übereinstimmung mit den anderen obersten Landesbehörden im Hinblick auf diese Praxis keinen Regelungsbedarf sieht", vermag der Landesbeauftragte schon wegen der erwähnten höchstrichterlichen Entscheidung, aber auch deshalb nicht zuzustimmen, weil ihm die Speicherung zumindest in der Mehrzahl der vorgenannten Fälle zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Behörden nicht erforderlich erscheint.

Zu der unter VIII 15.3 angesprochenen Frage, ob ein Bewerber um Einstellung in den öffentlichen Dienst verpflichtet ist, über Strafverfahren oder staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren Auskunft zu geben, hat sich der Bundesminister des Innern geäußert. Er hält es für zulässig und notwendig, Beamtenbewerber nach anhängigen Ermittlungs- und Strafverfahren sowie nach abgeschlossenen Strafverfahren zu befragen, die zur Verurteilung geführt haben, hingegen für unzulässig, nach abgeschlossenen Ermittlungsverfahren zu fragen. Im übrigen seien die Bewerber gemäß § 53 des Bundeszentralregistergesetzes berechtigt, im Bundeszentralregister getilgte bzw. tilgungsreife Vorstrafen nebst den zugrundeliegenden Sachverhalten zu verschweigen. Sie dürften sich insoweit der Einstellungsbehörde gegenüber als unbestraft bezeichnen. Der Landesbeauftragte hält an seiner Anregung fest, die Befugnis zur Erhebung von Vorstrafen und anhängigen Verfahren im Rahmen der Novellierung des Beamtenrechts zu präzisieren, wobei dem Schutzgedanken des § 61 des Bundeszentralregistergesetzes zugunsten Jugendlicher Rechnung zu tragen ist (vgl. 12.19).

15.4 Einstellungsuntersuchungen

Nachdem die Krankenkassen die Herausgabe von Angaben und Unterlagen über Bewerber für den Polizeivollzugsdienst (vgl. hierzu auch 12.19) an den mit der Auswahluntersuchung beauftragten Polizeiarzt abgelehnt hatten und auch der Landesbeauftragte das entsprechende Verfahren beanstandet hatte (vgl. VIII 15.4), hat die Landespolizeischule Niedersachsen einen Fragebogen zum Gesundheitszustand entwickelt, der die Bewerberinnen und Bewerber für den Polizeivollzugsdienst auf den Zweck der Erhebung sowie die Freiwilligkeit der Angaben ausdrücklich hinweist. Nach Auswertung von etwa 3000 Fragebogen hat die Landespolizeischule — wie vom Landesbeauftragten erwartet — festgestellt, daß „der Informationsverlust aus dem Wegfall der Kassenauskünfte aufgefangen werden konnte".

15.5 Empfängernummer

Unter VIII 15.5 hatte der Landesbeauftragte, wie schon sechs Jahre zuvor und seither immer wieder, gerügt, daß im Rahmen der automatisierten Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen (Besoldung, Vergütung, Lohn, Versorgung) Empfängernummern verwendet werden, die das volle Geburtsdatum des Empfängers enthalten, und hierzu bemerkt, daß nicht übersehen werden könne, daß das vom Minister der Finanzen gewählte Ordnungsmerkmal Ähnlichkeiten mit dem ursprünglich geplanten, später als verfassungswidrig angesehenen bundeseinheitlichen „Personenkennzeichen" aufweise. In ihrer Stellungnahme zum VIII. Tätigkeitsbericht hat die Landesregierung eingeräumt, daß die Empfängernummer schon jetzt zahlreichen (unter VIII 15.5 aufgezählten) Stellen übermittelt und von diesen als Ordnungsmerkmal genutzt wird, dies jedoch für unbedenklich erklärt, da „die Voraussetzungen für eine Übermittlung nach § 7 Abs. 2 NDSG i.V.m. § 24 Abs. 1 BDSG vorliegen". Den Datenempfängern sei im übrigen das in der Empfängernummer enthaltene Geburtsdatum der Bediensteten überwiegend bekannt. Die Empfängernummer könne im Zusammenhang mit Übermittlungen an Dritte auch nicht durch ein anderes Ord-

nungskriterium ersetzt werden, ohne daß dies zu unvertretbaren Schwierigkeiten im Geschäftsablauf führe. Die Landesregierung sehe daher keine Notwendigkeit, vom eingeführten System abzugehen.

Die Antwort auf die vom Landesbeauftragten immer wieder aufgeworfene Frage, aus welchem Grunde überhaupt der vorgenannte „sprechende" Ordnungsbegriff statt eines, vom Minister der Finanzen zeitweise durchaus erwogenen, nichtsprechenden Aktenzeichens eingeführt worden ist, steht damit unverändert aus. Der Landesbeauftragte hält an seinen Bedenken fest. Immer neue Eingaben von Bediensteten bestätigen, daß für eine solche verfassungsrechtlich bedenkliche, für den ordnungsgemäßen Verwaltungsablauf nicht erforderliche, somit überflüssige Verwendung und Preisgabe personenbezogener Daten kein Verständnis erwartet werden kann.

15.6 Personalakten

In der Verwaltungspraxis treten datenschutzrechtliche Schwierigkeiten im Umgang mit Personalakten vor allem dann auf, wenn diese Dritten vorgelegt werden oder die personalaktenführende Stelle Dritten Auszüge aus Personalakten ohne Unterrichtung und Einwilligung des betroffenen Bediensteten übermittelt. Mit Recht lehnte ein Gemeindedirektor einen Vorschlag aus dem Gemeinderat ab, die von anderer Stelle übersandten Personalakten eines Bewerbers für ein wichtiges Gemeindeamt jedem einzelnen Ratsmitglied zur Einsichtnahme in der Wohnung zu überlassen. Ebenfalls mit Recht beanstandete ein Studienassessor, daß die Bezirksregierung seine Personalakten ohne sein Wissen und seine Einwilligung dem Landessozialamt zur Überprüfung der Voraussetzungen für die Gewährung eines Darlehens zum Bau eines behindertengerechten Hauses übersandt hatte. Leistungsvoraussetzungen waren nur die „dauerhafte Absicherung eines Beschäftigungsverhältnisses" sowie der „langfristige Verbleib auf einem Arbeitsplatz", worüber die Bezirksregierung — mit negativem Ergebnis — bereits entschieden hatte. Der Aktenübersendung hätte es somit nicht bedurft. Zumindest hätte das Einverständnis des Beamten eingeholt werden müssen. Das Landessozialamt hat seine Mitarbeiter angewiesen, hierauf künftig zu achten.

In sicherlich guter Absicht schrieb die Verwaltung einer Stadt, deren Schlachthof geschlossen werden sollte, andere Städte an und fragte diese ohne Namensnennung, jedoch mit Angabe des jeweiligen Status und Alters sowie der gegenwärtigen Vergütungsgruppe des Schlachthofdirektors und sieben weiterer Tierärzte, ob eine Verwendungsmöglichkeit bestehe. Zumindest einige der beschriebenen Personen waren durch die Adressaten bei geringstem Zusatzwissen persönlich erkennbar, die aus den Personalakten entnommenen Informationen somit nicht ausreichend anonym, die Datenübermittlung daher im Interesse der schutzwürdigen Belange der Betroffenen („drohende Arbeitslosigkeit") nur mit deren Einwilligung zulässig. Die Stadt räumte dies ein.

Anders war die Übermittlung von Namen, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschriften von Polizeibeamten an die Verwaltung eines Kernkraftwerks zur Vorbereitung einer dienstlich angeordneten Besichtigung zu beurteilen. Diese Übermittlung wurde vom Kernkraftwerk entsprechend der für alle Besucher geltenden, vom Umweltminister genehmigten Zugangsordnung verlangt. Sie hielt sich angesichts des dienstlichen Anlasses im Rahmen der §§ 24 BDSG i.V.m. 7 Abs. 2 NDSG, gegen deren Anwendung wegen der geringen Sensitivität der Daten im gegebenen Zusammenhang keine Bedenken bestanden.

Nicht erforderlich war hingegen die mit dem Aushang in einem auch anderen Personen zugänglichen Gemeinschaftsraum verbundene Übermittlung von

Namen, Anschrift und Telefonnummer der zum Bereitschafts- und Eildienst eines Amtsgerichts eingeteilten Richter. Auch eine Beeinträchtigung ihrer schutzwürdigen Belange war nicht auszuschließen.

15.7 Arbeitsplatzuntersuchungen

Schon mehrfach hat der Landesbeauftragte seine Auffassung bekräftigt, daß es zu den organisations-, haushalts- sowie dienst- und arbeitsrechtlichen Befugnissen des Vorgesetzten bzw. der Leitung einer Behörde gehört, aus gegebenem Anlaß Organisationskontrollen und Arbeitsplatzuntersuchungen durchzuführen und hierbei auch die personenbezogenen Daten einzelner Bediensteter zu erfassen und auszuwerten. Allerdings hat er auch stets betont, daß sich die damit verbundenen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht im Rahmen des Erforderlichen zu halten haben (vgl. 5.1, VII 15.5 und VIII 5.7).

Datenschutzrechtlich unbedenklich war hiernach eine vom Landesrechnungshof veranlaßte automationsgestützte Querschnittsuntersuchung bei den Hochschulrechenzentren, bei der der Zeitaufwand des einzelnen Bediensteten im Zusammenhang mit seinen zusätzlichen Funktionen in der Hochschule, seiner Zusammenarbeit mit Dienststellen außerhalb der Hochschule sowie Vereinen und Verbänden, seiner Teilnahme an Sitzungen ständiger Ausschüsse und Konferenzen sowie seinen Nebentätigkeiten erhoben wurde. Nach den Feststellungen des Landesbeauftragten hielten sich diese Erhebungen im zulässigen Rahmen, da die tatsächliche Arbeitsbelastung nur auf diese Weise ermittelt werden konnte, woraus sich Folgerungen für die angestrebte Verbesserung der Aufbauorganisation und von Verwaltungsabläufen ableiten ließen. Datenerhebung und -verarbeitung waren jedenfalls nicht offensichtlich unverhältnismäßig.

Datenschutzrechtlich unbedenklich ist auch ein von einer Projektgruppe erarbeitetes Vorhaben, entsprechend einer Forderung des Landesrechnungshofes Kostenrechnungen im Bereich der Staatshochbauverwaltung zu ermöglichen, mittels derer finanzielle Abrechnungen begründet und Gesamtkostenrechnungen für die Staatshochbauverwaltung erstellt werden können, um die finanziellen Beziehungen zu deren Auftraggebern durch Kostendaten abzusichern. Solche Berechnungen können nur unter Einbeziehung personenbezogener Leistungsdaten der Bediensteten erstellt werden, deren Erfassung durch den Dienstherrn jedoch, im vorgenannten Rahmen, der Zweckbestimmung des Arbeitsvertrages bzw. Arbeitsverhältnisses entspricht und daher im Rahmen der §§ 7 Abs. 2 NDSG i.V.m. 23 bis 27 BDSG zulässig ist. Zumindest gilt dies dann, wenn die personenbezogenen Angaben über erbrachte Leistungen, wie im gegebenen Fall, lediglich als Basisdaten für sachbezogene, von einzelnen Personen losgelöste Kostendaten benötigt werden, Leistungskontrollen einzelner Arbeitnehmer oder andere Auswertungen im Sinne eines Personalinformations- bzw. Personalverwaltungssystems nicht beabsichtigt und durch geeignete Schutzvorkehrungen ausgeschlossen sind und die personenbezogenen Ausgangsdaten nach ihrer Zusammenfassung für die Kostenberechnung umgehend vernichtet werden.

Problematisch werden Arbeitsplatzuntersuchungen dann, wenn private Unternehmensberater eingeschaltet werden und von den Mitarbeitern in protokollierten Interviews oder auf Erhebungsbogen persönlich gefärbte Informationen, wie Hinweise auf organisatorische Schwachstellen oder personelle Mängel, unter Zusage vertraulicher Behandlung abfragen und erhalten, obwohl, wie üblich, mit dem Dienstherrn vertraglich vereinbart ist, daß die vom Auftragnehmer gefertigten oder beschafften Unterlagen dem Auftraggeber, also Dienstherrn, bei der Übergabe des Untersuchungsberichts auszuhändigen sind. Auf die Beschwerde von Bediensteten beim Landesbeauftragten

blieb einer Stadt nur übrig, auf die Herausgabe zu verzichten, was nun freilich dazu führte, daß die private Unternehmungsberatung „Herr der Daten" wurde.

15.8 Gehaltspfändungen

Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die Unterrichtung des unmittelbaren Dienstvorgesetzten eines Beamten über einen gegen diesen ergangenen Pfändungs- und Überweisungsbeschluß gegen das Persönlichkeitsrecht verstoßen kann, gab dem Landesbeauftragten Veranlassung, nach dem in Niedersachsen üblichen Verfahren zu fragen. Der für Besoldungsangelegenheiten zuständige Minister der Finanzen und der für das Beamtenrecht zuständige Minister des Innern teilten mit, daß nach Erlassen aus den Jahren 1979 und 1981 die Beschäftigungsbehörde oder die zahlungsanordnende Behörde zur Entgegennahme eines gegen einen Bediensteten erwirkten Pfändungs- oder Überweisungsbeschlusses zuständig sei und eine Durchschrift der Drittschuldnererklärung stets der personalbewirtschaftenden Stelle und der Beschäftigungsbehörde zu übersenden habe. Dies sei erforderlich, weil der Dienstvorgesetzte „grundsätzlich umfassend über Unregelmäßigkeiten der ihm unterstellten Beamten informiert werden" müsse, um deren dienstliche Auswirkungen beurteilen zu können.

Der Landesbeauftragte ist der Ansicht, daß diese Auffassung nur schwerlich mit der vorgenannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in Einklang zu bringen ist. Eine präzise bereichsspezifische Regelung im Niedersächsischen Beamtengesetz erscheint unumgänglich.

15.9 Nebentätigkeiten

Das Hochschulstudium von Beamten ist als unentgeltliche Nebentätigkeit nach § 74 Nr. 1 des Niedersächsischen Beamtengesetzes genehmigungsfrei. Dies gilt nach § 11 des Bundesangestellentarifs auch für Angestellte. Mit dieser Feststellung hat der Minister des Innern zugleich eine Landtagsanfrage beantwortet und einen unter VIII 15.8 problematisierten Fall abgeschlossen, in dem es um einen Lehrer ging, der neben seiner hauptberuflichen Tätigkeit Medizin studieren wollte. Zu der gleichfalls unter VIII 15.8 problematisierten Frage, ob eine Bezirksregierung im Rahmen diziplinarrechtlicher Vorermittlungen von einem Beamten präzise Angaben darüber verlangen darf, ob und welche genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten er ohne Genehmigung ausgeübt hat, hat die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zum VIII. Tätigkeitsbericht festgestellt, daß auch im Beamtenrecht der verfassungsrechtliche Grundsatz gilt, daß niemand zur Selbstbezichtigung verpflichtet ist, wenn er sich damit der Gefahr einer strafrechtlichen oder diziplinarrechtlichen Verfolgung aussetzt.

15.10 Ehrenämter

Eine Liste mit den Namen, Geburtsdaten und Anschriften sämtlicher Mitarbeiter einer staatlichen Behörde war einer kommunalen Behörde mit der Begründung übermittelt worden, daß Beschäftigte des öffentlichen Dienstes für die Übernahme von Ehrenämtern besonders geeignet seien. Der Landesbeauftragte hat die beteiligten Behörden und zuständigen obersten Landesbehörden darauf hingewiesen, daß diese Voraussetzung gewiß auch bei den Angehörigen anderer Berufsgruppen vorliegt, so daß schon fraglich sei, ob die erfolgte Datenübermittlung im Sinne der Datenschutzgesetze „erforderlich" gewesen sei. Es sei — zumindest aus datenschutzrechtlicher Sicht — zwar nichts dagegen

einzuwenden, daß die besonderen Fähigkeiten der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes über die dienstliche Tätigkeit hinaus in besonderem Maße zum Wohle der Allgemeinheit genutzt würden. Würden aber nur sie, und immer wieder nur sie, als Vormund, Gebrechlichkeitspfleger, Wahlvorstand, Zähler bei Volkszählungen usw. herangezogen, so müsse ein solches „Sonderopfer" des öffentlichen Dienstes in den Beamtengesetzen präzise definiert und einschließlich der in diesem Zusammenhang erforderlichen Datenflüsse normenklar geregelt werden.

15.11 Beihilfe

Unter Bezugnahme auf die einhellige Auffassung der für das Beihilferecht zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder hält die Landesregierung, ihrer Stellungnahme zum VIII. Tätigkeitsbericht zufolge, daran fest, daß für die Gewährung einer Beihilfe die Angabe der Diagnose auf den Arztrechnungen unerläßlich sei. Dem Hinweis auf das Gebührenverzeichnis ärztlicher Leistungen lasse sich nur entnehmen, daß der Arzt eine bestimmte Maßnahme durchgeführt habe, nicht aber, ob sie aus medizinischen Gründen auch erforderlich gewesen sei.

Selbst wenn man dies einräumen und damit dem Sachbearbeiter der Bezirksregierung oder der Zentralen Besoldungsstelle die Fachkenntnisse zur Korrektur der Entscheidung eines Mediziners zubilligen wollte, müßte der Landesbeauftragte doch seinen Hinweis wiederholen (vgl. VIII 15.11), daß sich jedenfalls nicht aus § 6 der Beihilfeverordnung, sondern lediglich aus Hinweisen des Bundesministers des Innern ergibt, daß Aufwendungen ohne Angabe der Diagnose nicht als beihilfefähig anerkannt werden können, und daß solche „Hinweise" nun keinesfalls als ausreichende gesetzliche Befugnisnorm im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt werden können. Da es dem Landesbeauftragten jedoch offenbar nicht gelingt, den Minister der Finanzen von der Richtigkeit seiner Auffassung zu überzeugen, verspricht er sich angesichts immer neuer Anfragen und Beschwerden einen datenschutzrechtlichen Fortschritt nur noch von der Weiterentwicklung der Rechtsprechung im Sinne des OVG Münster (vgl. VI 14.8). Unabhängig davon wird sich der zuständige Arbeitskreis der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit der Problematik befassen.

15.12 Kindergeld

Die Bezügestellen des öffentlichen Dienstes sind im Zusammenhang mit der Festsetzung kindbezogener Leistungen des Dienstrechts, z.B. des Orts- oder Sozialzuschlages, auf die Offenbarung von Kindergelddaten angewiesen. Eine Befugnisnorm hierfür läßt sich der geltenden Fassung des § 69 des Sozialgesetzbuchs X nicht entnehmen. Da die Notwendigkeit nicht zweifelhaft ist, andererseits ein datenschutzrechtliches Interesse an einer den Umfang und den Zweck der Offenbarung gesetzlich definierenden, zweckfremde Verwertungen ausschließenden Formulierung besteht, hat der Landesbeauftragte auf Wunsch des Ministers der Finanzen und des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung einen Vorschlag für die Novellierung der vorgenannten Vorschrift unterbreitet, der Grundlage der weiteren Beratungen gewesen ist. Den in §69 Abs. 2 SGB X erwähnten Stellen sollen danach in einer ergänzenden Ziffer 3 „die Bezügestellen des öffentlichen Dienstes, soweit sie kindergeldabhängige Leistungen des Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrechts unter Verwendung von personenbezogenen Kindergelddaten festzusetzen haben, und deren aufsichts-, rechnungsprüfungs- oder weisungsberechtigte Behörden" gleichgestellt werden.

Auf die datenschutzrechtlichen Fragen, die im Zusammenhang mit dem Nachweis der Berechtigung zum Bezug von Kindergeld bei der Anforderung sogenannter Schulbesuchsbescheinigungen entstehen können, wird an anderer Stelle dieses Berichts eingegangen (vgl. 27.8). Ein Beschwerdeführer rügte, daß eine Bezirksregierung sich nicht mit der von ihm vorgelegten Bescheinigung über das Ende des Schulbesuchs des Kindes und damit der Berechtigung zum Bezug von Kindergeld begnügte, sondern darüber hinaus eine ausdrückliche Schulabschlußbescheinigung, ja sogar eine Kopie des Abschlußzeugnisses verlangte. Dies gab dem Landesbeauftragten Veranlassung zu erneuter Überprüfung des Verfahrens. Im Ergebnis wurde zwar im Einvernehmen mit der Bezirksregierung festgestellt, daß auf eine Schulabschlußbescheinigung verzichtet werden kann, wenn das geltend gemachte Ende des Schulbesuchs mit dem Ende der gesetzlichen Schulpflicht zusammenfällt, daß jedoch auf einen Nachweis der Beendigung des Schulbesuchs dann nicht verzichtet werden kann, wenn ein darüber hinausgehender Kindergeldanspruch geltend gemacht wird. Die Notwendigkeit wurde von der Bezirksregierung mit zahlreichen Beispielen aus der Praxis belegt. Einvernehmen wurde darüber erzielt, daß die Fotokopie des Abschlußzeugnisses Zensuren oder sonstige Leistungsnachweise nicht zu enthalten braucht.

15.13 Sicherheitsüberprüfung

Im VIII. Tätigkeitsbericht ist unter 15.13 auf die Notwendigkeit bereichsspezifischer gesetzlicher Regelungen für die Sicherheitsüberprüfung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in sicherheitsempfindlichen Bereichen hingewiesen worden. Die für den Bund gültigen „Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung" sind mit Wirkung vom 1. Mai 1988 in Kraft getreten. Sie sind unter Beteiligung der Länder erarbeitet worden und tragen den Erfahrungen aus einer Vielzahl von Spionagefällen, jedoch nicht dem Erfordernis gesetzlicher Regelung Rechnung. Der Minister des Innern wird in Kürze neue Niedersächsische Sicherheitsrichtlinien mit Erlaß in Kraft setzen, die weitgehend mit den Vorschriften des Bundes übereinstimmen.

Der Landesbeauftragte verkennt nicht, daß Sicherheitsüberprüfungen im staatlichen Interesse unerläßlich sind und deshalb unter Inanspruchnahme des „Übergangsbonus" (vgl. 2) weiterhin erfolgen müssen, auch wenn eine ausreichende gesetzliche Grundlage fehlt. Er hat deshalb der Absicht zugestimmt, das Überprüfungsverfahren zunächst durch Richtlinien neu zu regeln, zumal der Entwurf einige Verbesserungen gegenüber dem bisherigen Verfahren erkennen läßt, wie etwa die Eingrenzung des einzubeziehenden Personenkreises, die Transparenz des Verfahrens für die Betroffenen und die Gewährung rechtlichen Gehörs. Allerdings hat er auch darauf hingewiesen, daß die beabsichtigten Eingriffe im Rahmen einer „Übergangslösung" auf das Unerläßliche beschränkt werden müssen, und daß den schutzwürdigen Belangen der zu Überprüfenden hinreichend Rechnung zu tragen ist. Seine hierzu eingebrachten zahlreichen Änderungsvorschläge sind überwiegend nicht berücksichtigt worden. Der Minister des Innern sieht sich aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in der Lage, den Grundkonsens der Mehrzahl der Länder mit dem Bund durch eine abweichende Regelung aufzugeben. Immerhin hat er die Bereitschaft erklärt, einen Teil der Anregungen im Rahmen der Beratungen des geplanten Geheimschutzgesetzes zur Sprache zu bringen und einigen Vorschlägen in den Erläuterungen zu den Richtlinien Rechnung zu tragen.

Der Entwurf der Richtlinien hält an der seit Jahren von den Datenschutzbeauftragten beanstandeten Konzeption fest, die im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung einzubeziehenden Erkenntnisse aus dem Bundeszentralregister und den polizeilichen Datenbeständen durch die Verfassungsschutzbehörde beschaffen

zu lassen, obwohl „Herr des Verfahrens" der in aller Regel vom Verfassungsschutz unabhängige Sicherheitsbeauftragte der Beschäftigungsbehörde sein sollte. Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse fließen in die von der Verfassungsschutzbehörde geführten Sicherheitsüberprüfungsakten ein und dürfen generell „für Zwecke des Verfassungsschutzes" genutzt werden. Das schnelle Auffinden der Aktenbestände wird durch deren Aufnahme in das Nachrichtendienstliche Informationssystem NADIS sichergestellt. Eine solche Gemengelage, die auch im neuen Verfassungsschutzgesetz des Bundes wieder festgeschrieben werden soll, läßt außer acht, daß Informationen aus Sicherheitsüberprüfungen sich grundsätzlich von anderen verfassungsschutzbehördlichen Datenbeständen unterscheiden, handelt es sich doch überwiegend um die Daten rechtstreuer, dem Staat besonders verpflichteter Bürger, mit denen sich die Verfassungsschutzbehörde nur deshalb befaßt, weil diesen sicherheitsempfindliche Vorgänge anvertraut werden sollen. Folgt man den Ausführungen der Verfassungsschutzbehörde, die Auskünfte aus dem Bundeszentralregister und den polizeilichen Datenbeständen seien für ihre eigene Sicherheitsprognose unerläßlich, so könnte die faktische Verfahrensherrschaft des Verfassungsschutzes gleichwohl nur hingenommen werden, wenn ausreichende Vorkehrungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der von der Überprüfung Betroffenen getroffen würden. Hierzu würde in erster Linie eine strenge Zweckbindung aller bei der Sicherheitsüberprüfung anfallenden Erkenntnisse gehören, die weder in den Richtlinien noch im Entwurf des Verfassungsschutzgesetzes vorgesehen ist. Es bleibt abzuwarten, ob sich der Gesetzgeber entschließen kann, eine solche Zweckbindung im künftigen Geheimschutzgesetz zu verankern, oder zumindest die Verwendung der Daten aus Sicherheitsüberprüfungen für andere als Geheimschutzzwecke auf die Spionageabwehr und die mit § 7 Abs. 3 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vergleichbaren Fälle beschränken wird.

Eine den Vorstellungen des Landesbeauftragten eher entsprechende Lösung ist in der „Richtlinie für die Sicherheitsüberprüfung von Personal in kerntechnischen Anlagen, bei der Beförderung und Verwendung von Kernbrennstoffen" gefunden worden, die seit 1987 in Niedersachsen angewendet wird. Dort ist festgelegt, daß die Überprüfung von der zuständigen atomrechtlichen Behörde — in Niedersachsen dem Umweltministerium — durchgeführt wird, die die erforderlichen Auskünfte beim Verfassungsschutz, bei den Polizeibehörden, beim Bundeszentralregister und, wenn nötig, beim Gewerbezentralregister selbst einholt. Damit wird vermieden, daß bei der Verfassungsschutzbehörde unnötig Datenbestände entstehen. Ihr Hinweis, diese für den Sabotageschutz entwickelten Verfahrensgrundsätze könnten nicht auf das Verfahren zur Überprüfung öffentlicher Bediensteter im Rahmen des Geheimschutzes übertragen werden, vermag jedenfalls in den Fällen nicht zu überzeugen, in denen Personen überprüft werden, über die dem Verfassungsschutz keine eigenen Erkenntnisse vorliegen.

Schließlich hat auch der für die Sicherheitsüberprüfung des Personals von Luftfahrtunternehmen nach § 29 c des Luftverkehrsgesetzes zuständige Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr angekündigt, daß die Auskünfte bei der Polizei und beim Bundeszentralregister gegenwärtig zwar noch durch die Verfassungsschutzbehörde, demnächst jedoch durch ihn selbst eingeholt werden.

15.14 Telefondatenerfassung

Nach langjährigen Auseinandersetzungen (vgl. IV 6.4.5, V 6.4.5, VI 14.9, VII 15.11, VIII 15.14) zeichnet sich endlich eine datenschutzgerechte Lösung des Problems der Speicherung der Zielnummern privater Telefongespräche ab, die von Bediensteten — erlaubterweise — vom Dienstapparat aus geführt werden.

Der Minister der Finanzen hat angekündigt, daß im Vorgriff auf die Neufassung der Dienstanschlußvorschriften in Kürze festgelegt werden wird, daß die vorgenannten personenbezogenen Daten nicht länger ohne Einwilligung oder andere Rechtsgrundlage gespeichert und ausgedruckt werden dürfen, vielmehr bei Privatgesprächen nur noch die um die letzten beiden Ziffern verkürzte Rufnummer des Wählanschlusses des Angerufenen schriftlich aufgezeichnet bzw. gespeichert werden darf. Die technischen Voraussetzungen hierfür sind bei der Neubeschaffung von Telefonanlagen sicherzustellen und bei Altanlagen nachträglich zu schaffen, sofern dies — was die Regel sein dürfte — ohne einen „unverhältnismäßig hohen finanziellen Aufwand" technisch machbar ist.

15.15 Beamtenversorgung

Ein pensionierter Beamter beschwerte sich beim Landesbeauftragten darüber, daß er in das sogenannte Rentenauskunftsverfahren der Bundespost einbezogen worden war, obwohl er seine Einwilligung zu dem hiermit verbundenen Austausch personenbezogener Daten ausdrücklich unter Hinweis darauf abgelehnt hatte, daß er gemäß § 62 des Beamtenversorgungsgesetzes zur Mitteilung aller Änderungen an die Besoldungsstelle verpflichtet sei und dieser Pflicht auch regelmäßig nachkomme.

Das Rentenauskunftsverfahren ist eine Leistung der Bundespost. Zweck des Verfahrens ist die automatische Auskunftserteilung über Höhe, Änderung und Wegfall von Renten, die auch im automatischen Abgleich erfolgen kann. Da es sich um Sozialdaten handelt, sind Auskunft oder Abgleich nur im Rahmen der Offenbarungsvorschriften des Sozialgesetzbuchs (SGB) X zulässig. Die gesetzlichen Voraussetzungen liegen gemäß §§ 69, 80 und 81 Abs. 2 SGB X vor, wenn, wie im gegebenen Fall, Renten aus der gesetzlichen Sozialversicherung nach den Vorschriften des Beamtenversorgungsgesetzes auf die Versorgungsbezüge anzurechnen sind und technische Erfordernisse die Einbeziehung eines Versorgungsempfängers ohne dessen Einwilligung oder sogar gegen seinen Willen unumgänglich machen. Hierzu hat das Landesverwaltungsamt belegt, daß in nahezu 30000 Versorgungsfällen Renten aus der gesetzlichen Sozialversicherung auf die Versorgungsbezüge anzurechnen sind und nur die Teilnahme am Rentenauskunftsverfahren sicherstellt, daß Rentenänderungen unmittelbar und zeitnah bei der Versorgung berücksichtigt werden können.

16. Kommunalverwaltung

16.1 Rat, Kreistag und Verwaltung

Im VIII. Tätigkeitsbericht wurde dargestellt, daß sich Gesetzgebung und höchstrichterliche Rechtsprechung zunehmend über den überlieferten Grundsatz der „Einheit der Verwaltung" hinwegsetzen und in konsequenter Weiterentwicklung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung zur sog. „informationellen Gewaltenteilung" gelangen, d. h. der Abschottung personenbezogener Informationen innerhalb einer und derselben Organisationsstruktur von einer „Stelle" zur anderen (vgl. VIII 5.1). Hieraus hatte der Landesbeauftragte unter VIII 16.1 Folgerungen für Informationsflüsse innerhalb der Kommunen zwischen der Verwaltung einerseits, der kommunalen Vertretungskörperschaft andererseits abgeleitet. Er hatte eingeräumt, daß die Datenschutzgesetze einem Auskunftsbegehren der kommunalen Vertretungskörperschaft

nicht entgegengehalten werden könnten, weil dies „letztlich eine wirksame Kontrolle der Verwaltung durch das Kommunalparlament unmöglich machen würde", jedoch dargelegt, daß sich gleichwohl jede gewünschte oder beabsichtigte Information der kommunalen Vertretungskörperschaft, ihrer Fraktionen und ihrer einzelnen Mitglieder an dem vom Bundesverfassungsgericht betonten verfassungsrechtlichen Grundsatz zu orientieren hat, daß über personenbezogene Daten nur in dem zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung im Einzelfall erforderlichen Umfang verfügt werden darf, und vorgeschlagen, die datenschutzrechtlich relevanten Bestimmungen der Gemeinde- und Landkreisordnung demgemäß zu präzisieren bzw. zu ergänzen.

„Eine gravierende Änderung der kommunalen Verfassungsstruktur" befürchtet die Landesregierung, ihrer Stellungnahme zum VIII. Tätigkeitsbericht zufolge, wenn solche Vorschläge Wirklichkeit würden. Sie meint, die Reduzierung der Informationen auf unerläßliche Angaben würde die Auskunfts- und Sachverhaltsfragerechte der Organe und Ausschüsse sowie ihrer Mitglieder einschränken, weil jedes Informationsverlangen gerechtfertigt werden müßte. Dies entspreche nicht der gewollten Stellung der Vertretung als „dem ersten und wichtigsten Organ der Kommune". Es werde Auseinandersetzungen zwischen den Organen geben, wenn der Hauptverwaltungsbeamte eine gegebene Rechtfertigung nicht anerkenne.

Immer neue Anfragen seitens der Kommunen zu kommunalverfassungsrechtlichen Problemen zeigen dem Landesbeauftragten, daß dies dort offensichtlich anders gesehen wird. Hauptverwaltungsbeamte wie kommunale Vertretungskörperschaften und deren Mitglieder sind nicht nur gewillt, der informationellen Selbstbestimmung und dem Datenschutz Rechnung zu tragen, sondern durchaus auch an einer Präzisierung von Bestimmungen interessiert, deren derzeitige allgemein gehaltene Formulierung zu Auslegungsschwierigkeiten und gerade hierdurch zu Auseinandersetzungen führt. Wenig hilfreich sind „pragmatische Lösungen" wie eine dem Landesbeauftragten beiläufig bekanntgewordene in dem unter VIII 16.3 angesprochenen Fall der Festsetzung von Beihilfen für den Gemeindedirektor durch den Verwaltungsausschuß, wodurch Arztrechnungen und andere sensitive personenbezogene Daten, auch von Familienangehörigen, einem größeren Personenkreis offenbart werden. Dem Hinweis des Landesbeauftragten auf die Auffassung des Innenministers, dies müsse hingenommen werden, da es „dem niedersächsischen kommunalverfassungsrechtlichen System entspricht, daß der Rat in allen den Gemeindedirektor betreffenden beamtenrechtlichen Angelegenheiten zuständig ist", wurde in einer Zusammenkunft von Kommunalpolitikern und Hauptverwaltungsbeamten mit dem dezenten Hinweis begegnet, die Problematik gebe es, jedenfalls in diesem Regierungsbezirk, schon längst nicht mehr: Vertretungskörperschaften und Verwaltungen seien darüber einig, daß Beihilfeangelegenheiten des Gemeindedirektors durch dessen Stellvertreter erledigt werden. Dies zeigt Datenschutzbewußtsein. Erstrebenswerter wäre jedoch eine auch formale Anpassung des „niedersächsischen Systems" an die durch die Verfassung vorgegebenen Prinzipien der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes.

Ähnlich unbefriedigend war die Stellungnahme des Innenministers zu der Beschwerde eines Bürgers über einen Gemeindedirektor, der als Zeuge vor Gericht geladen worden war, hierfür die Aussagegenehmigung des Rates brauchte und dem Rat zur Vorbereitung der Entscheidung den Wortlaut des Beweisbeschlusses vorgelegt hatte, wodurch Informationen aus dem Intimbereich eines Mitarbeiters einer größeren Anzahl von Personen zugänglich geworden waren. Der Innenminister meinte, die Verwaltung habe sämtliche Ratsmitglieder objektiv und vollständig zu informieren, soweit dies zur ordnungsgemäßen Vorbereitung ihrer Willensbildung erforderlich sei; dies

bedeute, daß dem Gemeindedirektor praktisch keine andere Möglichkeit bleibe als die, den Beweisbeschluß wörtlich an den Rat weiterzugeben; eine andere Frage sei es, „ob es im Hinblick auf das Erfordernis einer Aussagegenehmigung nicht besser gewesen wäre, wenn das Gericht den Beweisbeschluß anders gefaßt hätte". Auch diese Stellungnahme zeigt, daß der Innenminister zwar die Problematik erkennt, jedoch nicht bereit ist, Konsequenzen zu ziehen. Die versuchte Verlagerung der Verantwortung auf das Gericht überzeugt im übrigen schon deshalb nicht, weil ein Beweisbeschluß in jedem Fall präzise und in Einzelheiten festzuhalten hat, wozu ein Zeuge vernommen werden soll.

Wenig befriedigend sind schließlich auch Versuche des Innenministers, den Widerstreit zwischen informationeller Selbstbestimmung und derzeitigem Kommunalverfassungsrecht mit Hilfe des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu lösen. So beschied der Innenminister die Anfrage einer Gemeinde an den Landesbeauftragten zur Erörterung personenbezogener Daten bei der Beratung von Bebauungsplänen in öffentlicher Ratsitzung mit dem Hinweis, dies sei „mangels Dateibezuges in erster Linie keine Frage des Datenschutzes", im übrigen richte sich die Befugnis zur Offenbarung nach § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Befugt sei eine Offenbarung, wenn die Behörde „durch Rechtsvorschriften dazu ermächtigt oder verpflichtet ist, außerdem nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wenn die Offenbarung zur Wahrung eindeutig höherer Rechtsgüter der Allgemeinheit oder einzelner erforderlich ist (Güterabwägung)". Der Landesbeauftragte hat den Innenminister darauf hingewiesen, daß sich nicht nur aus dem Volkszählungsurteil, sondern auch aus anderen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mittlerweile zweifelsfrei entnehmen läßt, daß „Datenschutz" die Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ohne Rücksicht auf die Form der Datenverarbeitung umfaßt (vgl. 2). Die vom Innenminister angeführten „allgemeinen Rechtsgrundsätze" dürften nach der vorgenannten Rechtsprechung gleichfalls überholt sein. Eine Interpretation des § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat sich am Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in der vom Bundesverfassungsgericht und, diesem folgend, anderen Gerichten präzisierten Ausprägung zu orientieren. Danach hat der Anspruch des einzelnen auf Schutz der Menschenwürde und freie Entfaltung der Persönlichkeit — auch im Bereich der Informationsverarbeitung — zwar dann zurückzustehen, wenn ein überwiegendes Allgemeininteresse dies zwingend gebietet; die Abwägung ist jedoch allein Sache des Gesetzgebers. Für eine „Güterabwägung" der Verwaltung nach „allgemeinen Rechtsgrundsätzen" bleibt kein Raum.

Der Landesbeauftragte hält an seiner Anregung fest, die datenschutzrechtlich relevanten Bestimmungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung sowie der Niedersächsischen Landkreisordnung zu präzisieren bzw. zu ergänzen.

16.2 Kommunale Datenschutzbeauftragte

Ungeachtet rechtlicher Bedenken der kommunalen Spitzenverbände unterliegen Gemeinden und Landkreise, wenn sie Leistungsträger nach § 35 des Sozialgesetzbuchs (SGB) I sind, nach übereinstimmender Auffassung des Ministers des Innern und des Landesbeauftragten der Vorschrift des § 79 SGB X, wonach die §§ 28 und 29 BDSG über die Bestellung von Beauftragten für den Datenschutz entsprechend anzuwenden sind. Das Bundesverfassungsgericht hält in ständiger Rechtsprechung Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung mit Art. 28 GG für vereinbar, wenn der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie unangetastet bleibt. Die Bestellung eines nicht weisungsgebundenen und damit der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten entzogenen Datenschutzbeauftragten berührt den Kernbereich nicht. Im übrigen sind nach § 117 ff. der Niedersächsischen Gemeindeordnung auch die Rechnungsprüfungsämter unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.

Nach den vorgenannten Vorschriften muß der Datenschutzbeauftragte die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Fachkenntnis und Zuverlässigkeit besitzen. Dies legt es nahe, ihn nicht nur entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung mit den Aufgaben und Befugnissen eines Datenschutzbeauftragten im Sozialbereich zu betrauen, sondern darüber hinaus auch mit denjenigen eines Beauftragten für den Datenschutz nach den Verwaltungsvorschriften zum NDSG, wonach den Gemeinden die Bestellung empfohlen wird, wenn in der Regel mehr als fünf Bedienstete bei der Datenverarbeitung beschäftigt werden (vgl. auch VII 16.6 und VIII 16.4). Der Landesbeauftragte hat bei seinen Beratungs- und Kontrollbesuchen in kommunalen Dienststellen immer wieder festgestellt, daß dort, wo ein Bediensteter mit sämtlichen Querschnittsaufgaben des Datenschutzes für die gesamte Verwaltung — über den Sozialbereich hinaus — betraut war, Datenschutz und Datensicherung in besonderem Maße gewährleistet waren.

Der Landesbeauftragte geht mit dem Minister des Innern davon aus, daß in der Verwaltungspraxis angemessene Lösungen gefunden werden können, die der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten und seinen Aufgaben einerseits, der Organisationshoheit der Kommunen andererseits Rechnung tragen. Er hat veranlaßt, daß eine vorbildliche Dienstanweisung einer kommunalen Gebietskörperschaft, die auch die Aufgaben und Befugnisse des internen Datenschutzbeauftragten regelt, allgemein bekanntgeworden ist.

16.3 Frauenbeauftragte

Ein Landkreis warf die Frage auf, ob der Frauenbeauftragten generell die Einsichtnahme in sämtliche Akten und Unterlagen des Landkreises und der kreiseigenen Betriebe gestattet werden dürfe. Hierzu wies der Minister des Innern darauf hin, daß — entsprechend dem datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz — auch der Frauenbeauftragten nur solche Vorgänge oder hieraus zusammengestellte Daten zugänglich gemacht werden dürfen, die sie zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung im Einzelfall benötigt. Da ihr hoheitliche Befugnisse nicht zustünden, könne sie ihren Aufgabenbereich nicht auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts ausdehnen. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht sei nicht berührt, da es sich um behördeninterne Datenflüsse handele. Der Landesbeauftragte hat den Minister des Innern darauf hingewiesen, daß innerbehördliche Datenflüsse durchaus das informationelle Selbstbestimmungsrecht berühren können (vgl. VIII 5.1), mit der Staatskanzlei allerdings aus Anlaß der Einsetzung der Landesbeauftragten für Frauenfragen Einvernehmen darüber erzielt worden ist, daß bei Eingaben an die Frauenbeauftragte von der konkludenten Zustimmung der Petenten zur Einholung und Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten auszugehen ist.

16.4 Telefondatenerfassung beim Bürgermeister

Nach Bekanntwerden der jüngsten Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts zur Telefondatenerfassung (vgl. 5.1) beanstandete der Bürgermeister einer Stadt die automatisierte Speicherung der Zielnummern der von ihm im Amt geführten Telefongespräche mit der Begründung, die Unabhängigkeit und Neutralität der Amtsführung eines Bürgermeisters dürfe nicht durch mögliche Kontrollen seitens der Verwaltung beeinträchtigt werden, da dann eine von Vertrauen getragene Beratung der Bürger bzw. Bediensteten nicht mehr gewährleistet sei. Bürgermeister sind jedoch gemäß § 31 der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) die repräsentativen Vertreter der Gemeinde und nehmen nur in dieser Funktion legitimerweise Amtsgeschäfte wahr. Hierzu zählt nicht die Beratung von Bürgern oder Bediensteten, die vielmehr nach §§ 63 Abs. 1, 62

Abs. 2 und 22 b NGO dem Gemeindedirektor obliegt. Im übrigen wird die Gemeinde bei der Einrichtung dienstlicher Fernmeldeanlagen im Rahmen ihrer Organisationshoheit tätig, was im Hinblick auf die Telefonkosten auch die Entscheidung über die Kontrolle der vom Bürgermeister geführten Telefongespräche einschließt.

16.5 Ratsmitglieder

Berechnet ein Ratsmitglied seinen Verdienstausfall zur Erstattung durch die Gemeinde und ist bekannt, daß das Ratsmitglied Sozialleistungen, nämlich Wohngeld (vgl. 20.3) von der Gemeinde erhält, so darf der Gemeindedirektor gleichwohl nicht die in seiner Wohngeldstelle vorhandenen Daten zur Kontrolle der Verdienstausfallsberechnung des Ratsmitglieds heranziehen. Gezielte Nachfragen des Gemeindedirektors bzw. gezielte Hinweise der Wohngeldstelle sind — auch nach Auffassung des Sozialministers — im Hinblick auf das Sozialgeheimnis unzulässig: Die Voraussetzungen einer Offenbarung nach §§ 67 bis 77 SGB X liegen nicht vor.

Die Wiedergabe der Anschriften und privaten Rufnummern von Ratsmitgliedern im „Leitfaden für Bürger" einer Stadt beeinträchtigt keine schutzwürdigen Belange der Betroffenen, weil diese Daten auch dem Telefonbuch entnommen werden könnten. Die Veröffentlichung der Rufnummer, unter der das Ratsmitglied tagsüber in seiner Arbeitsstätte zu erreichen ist, ist hingegen nur mit seiner Einwilligung zulässig.

16.6 Kommunale Büchereien

Unter VIII 16.5 hatte der Landesbeauftragte den Stadt-, Gemeinde- und Kreisbüchereien empfohlen, zur Kontrolle des Bücherbestandes und ordnungsgemäßen Abwicklung des Ausleihverkehrs buchbezogene Karteien zu führen, hingegen auf personenbezogene Leserkarteien zu verzichten, da diese Aufschluß über das Leseverhalten einzelner Bürger und damit — wie mehrfach in den Vorjahren — Anlaß zu datenschutzrechtlichen Auseinandersetzungen geben könnten. Eine anschließende, aus dem kommunalen Raum angeregte Umfrage des Landesbeauftragten bei sämtlichen kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen ergab ein relativ einheitliches Bild. Zum Zeitpunkt der Erhebung gab es, vorwiegend in größeren Städten, lediglich 7 kommunale Büchereien, die ihre Bestände EDV-gestützt verwalteten. 11 weitere Büchereien beabsichtigten die Umstellung auf EDV, teilweise wohl nur deshalb, weil ohnehin eine EDV-Anlage für die Verwaltung angeschafft werden soll und deshalb auch die Automatisierung des Büchereiwesens erwogen wird. Alle anderen kommunalen Büchereien arbeiten mit manuell geführten Dateien und beabsichtigen auch keine Änderung, da diese Form sich bewährt hat. Buchbezogene Karteien überwiegen eindeutig, jedoch gibt es auch personenbezogen geführte Leserkarteien. Einige Landkreise und Gemeinden haben aufgrund der Empfehlung des Landesbeauftragten bereits die Umstellung von der leserbezogenen zur buchbezogenen Ausleihkontrolle vorgenommen, andere die bisherige Speicherung reduziert, beispielsweise auf die bisher gespeicherten Daten Geburtstag oder Beruf des Ausleihers verzichtet, oder anstelle des Namens des Ausleihers eine Lesernummer eingeführt, die Aufbewahrungsfristen für personenbezogene Karteikarten verkürzt oder festgelegt, daß personenbezogene Daten nach Rückgabe des ausgeliehenen Buches sofort gelöscht werden. Eine größere Stadt führt ihre Datei zwar personenbezogen, jedoch mit ausdrücklichem schriftlichen Einverständnis der Leser, wogegen aus datenschutzrechtlicher Sicht nichts einzuwenden ist. Neben mehreren kommunalen Gebietskörperschaften, die die Initiative des Landesbeauftragten als „verdienstvoll"

begrüßen, gibt es andere, die keine Notwendigkeit zu erkennen vermögen, vom personenbezogenen auf das buchbezogene Verfahren umzustellen. Datenschutzrechtliche Auseinandersetzungen hat es offensichtlich allerdings nur selten gegeben. Der Landesbeauftragte bezweifelt, daß eine personenbezogene Bücherverwaltung zur rechtmäßigen Aufgabenerledigung unbedingt erforderlich ist, da die Umfrage eindeutig ergeben hat, daß auch ein datenschutzrechtlich weniger anfälliges Verfahren ausreicht. Er hält daher an seiner Anregung fest und empfiehlt die Umstellung zumindest in den Fällen, in denen sie ohne personellen und finanziellen Aufwand möglich ist.

16.7 Kindergärten

Nicht nur die Übermittlung personenbezogener Daten von Kindergärten an Schulen führt gelegentlich zu Beschwerden betroffener Eltern, sondern auch schon die Datenerhebung und -speicherung im Kindergarten selbst. Nicht selten wird ein Übermaß personenbezogener Daten des Kindes und der Erziehungsberechtigten erhoben, das selbst bei weitester Auslegung des Betreuungsauftrags der Kindergärten und umsichtigster Vorsorge für Notfälle nicht mehr als zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich angesehen werden kann. Hierzu gehören die Erhebung und Speicherung des Geburtsnamens der Mutter, der Geburtstage von Vater und Mutter, der Angabe, ob die Eltern des Kindes zusammenleben, getrennt leben oder geschieden sind. Ebenso überflüssig dürfte die Erfassung des Arbeitgebers der Eltern sein. Statt dessen genügt es festzuhalten, wo Mutter bzw. Vater tagsüber telefonisch zu erreichen sind. Einen unzulässigen Verstoß gegen das Adoptionsgeheimnis bzw. einen schwerwiegenden Eingriff in die Intimsphäre der Familie stellen die Fragen dar, ob es sich um ein Adoptivkind bzw. um ein ehelich oder außerehelich geborenes Kind handelt. Fragen nach dem Geburtsverlauf, der frühkindlichen Entwicklung, Klinikaufenthalten und den Ursachen dafür, Besonderheiten ("Daumenlutscher, sensibel") sind zur Aufgabenerfüllung des Kindergartens keineswegs erforderlich. Der Landesbeauftragte begrüßt es, daß in allen beanstandeten Fällen vom kommunalen Träger des Kindergartens unverzüglich Abhilfe geschaffen wurde, und empfiehlt sämtlichen kommunalen Gebietskörperschaften, die Träger einer städtischen Kindertagesstätte bzw. eines Kindergartens sind, eine entsprechende Überprüfung ihrer Antragsformulare, Karteien und sonstigen Unterlagen.

16.8 Öffentliche Listensammlungen

Ein Landkreis machte darauf aufmerksam, daß Haus-Sammlungen für gemeinnützige Zwecke nach derzeit überwiegender Praxis mit Hilfe von Sammellisten durchgeführt würden, die bereits Namen und Anschriften aller Personen enthielten, bei denen vorgesprochen werden solle. Für den Bürger sei es fast schon selbstverständlich, daß er auf Verlangen vom Sammler die Sammelliste zur Einsicht ausgehändigt bekomme, um eine an die vorherigen Spender angepaßte Spende zu leisten. Hierdurch würden personenbezogene Daten unter Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen privaten Dritten übermittelt, ohne daß dies zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung des Veranstalters der Sammlung erforderlich sei.

Der Landesbeauftragte hat die Anfrage zum Anlaß genommen, eine Diskussion unter Einbeziehung kommunaler Gebietskörperschaften, betroffener Organisationen, der Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege sowie des für das Sammlungswesen zuständigen Ministers des Innern in Gang zu setzen. Dabei wurde festgestellt, daß Sammlungen nicht nur von Privaten, sondern auch von Landkreisen und Gemeinden durchgeführt werden. Als

Alternativen zum Sammeln mittels Sammelliste wurde die Sammelbüchse oder der Ersatz der Listen durch vorbereitete Quittungsblocks mit Durchschrift vorgeschlagen, wobei der Spender auch noch ohne weiteren Verwaltungsaufwand eine Bescheinigung erhalten würde, die er steuerlich verwenden könne. Beide Gedanken fanden, vor allem im Hinblick auf das meist jugendliche Alter der Sammler, keine Zustimmung.

Den Weg zu einer datenschutzgerechten Lösung hat der Minister des Innern gewiesen. Er fügt allen von ihm erteilten Erlaubnisbescheiden für öffentliche Sammlungen ein Merkblatt „Pflichten des Veranstalters" bei, das Bestandteil des Erlaubnisbescheides ist. Danach sind die Sammler darüber zu belehren, daß eine Eintragung des Namens des Spenders nicht gefordert und auch vom Sammler ohne ausdrückliche Einwilligung des Spenders nicht vorgenommen werden darf. Im oberen Teil der für den Namen und die Unterschrift des Spenders vorgesehenen Spalten ist in der Sammelliste der Vermerk „Eintragung freigestellt" anzubringen. Erfolgt die Eintragung gleichwohl, so ist davon auszugehen, daß der Spender mit der Kenntnisnahme durch Dritte einverstanden ist.

16.9 Freizeitpässe

Vergünstigungen beim Besuch von Bädern, Theatern, Büchereien, Museen und ähnlichen öffentlichen Einrichtungen räumen manche Gemeinden bestimmten Mitbürgern ein, z.B. Schülern oder Sozialleistungsempfängern, die hierfür einen „Freizeitpaß" erhalten. Eine ältere Bürgerin warf die Frage auf, ob dieser das Geburtsdatum enthalten müsse. Nach Auffassung des Landesbeauftragten mag dieses Datum allenfalls dann zur Identifizierung erforderlich sein, wenn Namens- und Adressengleichheit möglich sind. Sofern jedoch der Freizeitpaß, wie üblich, nur in Verbindung mit dem Personalausweis gültig ist, aus dem sich weitere Identifizierungsmerkmale ergeben, ist selbst in solchen Fällen die Angabe nicht zwingend. Andererseits ist sie aus datenschutzrechtlicher Sicht unschädlich, da der Blick in den Personalausweis ohnehin zeigt, wie alt der Inhaber ist. Dies gilt entsprechend für alle besonderen Ausweise, die nur in Verbindung mit Paß oder Personalausweis gelten.

16.10 Sportstätten

Stellt eine Gemeinde den örtlichen Sportvereinen eine Sporthalle zur Verfügung und teilt sie diesen die Belegungszeiten entsprechend der jeweiligen Zahl der aktiven Vereinsmitglieder, der vereinszugehörigen jugendlichen Fußballspieler oder nach anderen ähnlichen objektiven Kriterien zu, so ist die Erhebung personenbezogener Daten wie Name, Vorname und Anschrift jedes einzelnen Spielers zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht erforderlich und daher gemäß § 9 NDSG unzulässig, da statistische Angaben ausreichen würden. Die Erforderlichkeit könnte nur dann anerkannt werden, wenn Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen würden, daß die Vereine falsche Angaben machen.

16.11 Kommunale Abgaben

Keine datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen dagegen, daß sich eine Gemeinde bei der Mietpartei in einem Einfamilienhaus mit Einliegerwohnung darüber erkundigt, ob ein Hundesteuerpflichtiger mit einer dort gemeldeten Person, die gleichfalls Hunde hält, in einer Haushaltsgemeinschaft lebt. Diese Frage ist insofern von Bedeutung, als jede der beiden Parteien für sämtliche gehaltenen Hunde im Falle einer Haushaltsgemeinschaft gesamtschuldnerisch

haftet, folglich jede von beiden diese Hunde bei steigenden Steuersätzen als Erst-, Zweit-, Dritthund usw. zu versteuern hätte, wenn die andere nicht zahlt. Voraussetzung der Erkundigung bei Dritten ist allerdings, daß der Steuerpflichtige die Überprüfung in seinem Haus ablehnt. Als Rechtsgrundlage für das Auskunftsersuchen ist dann § 93 der Abgabenordnung (AO) heranzuziehen, der gemäß § 11 Abs. 1 Ziffer 3 a des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) auch auf kommunale Abgaben und Steuern Anwendung findet. Danach haben andere Personen als die Beteiligten die zur Feststellung eines für die Besteuerung erheblichen Sachverhalts erforderlichen Auskünfte zu erteilen, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht.

Macht ein Bürger gegenüber der Gemeinde, die eine Zweitwohnungssteuer erhebt, keine Angaben über die Wohnfläche seiner Zweitwohnung, so darf die Gemeinde diese Angaben vorhandenen Bauantragsunterlagen entnehmen. Nach den Vorschriften der Abgabenordnung, die auch für kommunale Abgaben und Steuern gelten, hat die Gemeinde sicherzustellen, daß Steuern nicht verkürzt, zu Unrecht erhoben oder Steuererstattungen und Steuervergütungen nicht zu Unrecht gewährt oder versagt werden.

Kurbeiträge kann nur die Gemeinde, nicht aber — auch nicht bei entsprechender Änderung der Kurbeitragssatzung — eine von der Gemeinde hiermit betreute private Kurbetriebsgesellschaft erheben. Nach einer Entscheidung des Ministers des Innern darf die Abgabenerhebung als Hoheitsrecht nach § 10 NKAG nur durch die staatlich anerkannten Fremdenverkehrsgemeinden in ihrer Funktion als Hoheitsträger ausgeübt werden. Eine „Privatisierung" ist auch im Satzungsmuster für die Erhebung eines Kurbeitrages (Nds. MBl. 1986 S. 257 ff) nicht vorgesehen.

Datenübermittlungen der Wasserversorgungsunternehmen an die Gemeinden zur Berechnung von Abwassergebühren können nach übereinstimmender Auffassung des Ministers des Innern und des Landesbeauftragten nicht auf § 10 NDSG gestützt werden. Insoweit treffen die Ausführungen unter IV 6.11 nicht mehr zu. Einschlägig ist vielmehr § 11 Abs. 1 Nr. 3 a NKAG i.V.m. § 93 AO. Hiernach müssen die Daten beim Betroffenen erhoben werden. Im Hinblick auf die geringe Sensitivität der Daten und die vom Minister des Innern angekündigte Novellierung des NKAG, in das eine ausführliche Befugnisvorschrift aufgenommen werden soll, nach der die Gemeinden (durch Satzung) entsprechende Regelungen treffen können, hat sich der Landesbeauftragte damit einverstanden erklärt, daß bis dahin eine „Widerspruchslösung" praktiziert wird.

16.12 Wohnungsbauförderung

Die ursprünglich weitreichende „Einwilligungserklärung" auf dem Vordruck „Selbstauskunft", der von den Antragstellern auf Bewilligung von Wohnungsbauförderungsmitteln auszufüllen ist, wurde in Abstimmung mit dem Landesbeauftragten geändert. Bisher wurde die Wohnungsbauförderungs-/Bewilligungsstelle in einer datenschutzrechtlich bedenklichen (vgl. VIII 5.2) Generalklausel ermächtigt, bei Steuer- und sonstigen Behörden, Kreditinstituten und anderen Stellen, auch beim Arbeitgeber, Auskünfte über die Vermögens- und Einkommensverhältnisse des Antragstellers einzuholen. Nunmehr ist der Vordruck dahingehend geändert, daß der Antragsteller in informationeller Selbstbestimmung selbst entscheiden kann, ob er die Datenerhebung bei Dritten jeweils von seiner besonders einzuholenden Zustimmung abhängig machen oder sich im Interesse eines zügigen Verwaltungsverfahrens vorab damit einverstanden erklären will, daß die nach den Wohnungsbauförderungsbestimmungen etwa erforderlichen Auskünfte ohne erneute Rückfrage eingeholt werden können.

Ein Finanzamt hatte einem Landkreis in einem Verfahren zur Anerkennung von Wohnungen als steuerbegünstigte Wohnungen Angaben aus der Steuererklärung der Antragsteller übersandt. Daraufhin war die Anerkennung widerrufen worden. Der Beschwerde der Betroffenen hiergegen konnte der Landesbeauftragte nicht abhelfen. Die Offenbarung dieser Daten war nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO zulässig, da sie zur Durchführung eines Verfahrens im Sinne des § 30 Abs. 2 Nr. 1 a AO diente. Grundlage für die Einheitsbewertung war u. a. die Vorlage des Bescheides über die Anerkennung von Wohnungen als steuerbegünstigte Wohnungen. Dieser Bescheid war somit Bestandteil des Einheitswertfeststellungsverfahrens.

16.13 Mitteilungen über Baugenehmigungen

Für die Weitergabe der Daten von Bauantragsstellern an Bauinformationsdienste sowie von Daten im Baugenehmigungsverfahren an Energieversorgungsunternehmen und die Bundespost sind mangels bereichsspezifischer Regelungen im Baugenehmigungsrecht derzeit noch die Vorschriften des NDSG zu Grunde zu legen. Nach § 10 NDSG ist eine Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereiches nur dann zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Dies trifft bei Datenübermittlungen an die Bundespost oder ein öffentlich-rechtliches Energieversorgungsunternehmen nicht zu, da diese vom Bauantragsteller selbst unterrichtet werden können. Eine Datenübermittlung nach § 11 NDSG an private Stellen ist nur dann zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist oder soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange bei einer Datenübermittlung an private Energieversorgungsunternehmen oder Bauinformationsdienste ist nicht auszuschließen. Im übrigen können auch die Unternehmen die Daten vom Bauantragsteller selbst erfragen. Die Datenübermittlung ist somit nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Antragstellers zulässig. Der Landesbeauftragte verkennt nicht, daß sie durchaus im Interesse der Antragsteller liegen könnte. Gleichwohl hat er gegenüber dem Sozialminister die Auffassung vertreten, daß die Betroffenen zumindest ausreichend informiert werden und die Möglichkeit erhalten müssen, der Übermittlung zu widersprechen. Vorzuziehen wäre allerdings aus seiner Sicht eine bereichsspezifische Regelung in der Niedersächsischen Bauordnung. Der Sozialminister will den Bedenken des Landesbeauftragten durch einen entsprechenden Zusatz im Bauantragsformular Rechnung tragen, hält allerdings die Änderung der Bauordnung für unnötig.

16.14 Sanierungsverfahren

Gemeinden fordern zulässigerweise in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten Einblick in abgeschlossene Mietverträge vor Vertragsbeginn, um das Sanierungsverfahren gegen Störungen und Erschwernisse abzusichern. Dies entspricht § 144 Abs. 1 Ziffer 3 des Baugesetzbuchs, wonach Vereinbarungen, durch die ein schuldrechtliches Vertragsverhältnis über den Gebrauch oder die Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteiles auf bestimmte Zeit von mehr als einem Jahr eingegangen oder verlängert wird, der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde bedürfen. Der Einwand von Grundstückseigentümern, dies verstoße gegen Datenschutzvorschriften, ist unberechtigt.

16.15 Dorferneuerung

Unter VIII 16.6 hatte der Landesbeauftragte auf datenschutzrechtliche Probleme bei der Anlage einer personenbezogenen Gebäudekartei als Planungsunterlage zur Dorferneuerung hingewiesen. Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat seiner Auffassung zugestimmt und die Bezirksregierungen unterrichtet.

16.16 Statistische Erhebungen

Auch die Kommunen sind — wie der Staat — berechtigt und verpflichtet, durch funktionsfähige Statistiken für verläßliche Informationen über wirtschaftliche, ökologische und soziale Zusammenhänge zu sorgen. Werden für solche Statistiken personenbezogene Daten unter Auskunftszwang erhoben, so stellt dies einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen dar, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf. In Ermangelung gesetzlicher Befugnisnormen konnten Kommunalstatistiken deshalb bisher nur auf anonymer oder freiwilliger Basis durchgeführt werden.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für personenbezogene Erhebungen zur Durchführung von Kommunalstatistiken sind nunmehr im Niedersächsischen Statistikgesetz geschaffen worden (vgl. 7.4). Gleichwohl sollten die Kommunalstatistiker — schon aus Akzeptanzgründen — am bewährten Prinzip der Freiwilligkeit festhalten.

17. Natur- und Umweltschutz

Entsprechend der wachsenden Bedeutung der Erhaltung von Natur und Umwelt nimmt auch die Zahl umweltschutzrechtlicher Regelungen zu, die mit der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden sind. Der Landesbeauftragte begrüßt es, daß der Umweltminister von Anbeginn an die Zusammenarbeit mit ihm gesucht hat, so daß datenschutzrechtliche Probleme rechtzeitig erkannt und gelöst werden konnten.

17.1 Einsichtsrecht in Umweltakten

Ein Fraktionsentwurf eines Gesetzes über das Einsichtsrecht in Umweltakten (vgl. VIII 17.1) fand im Landtag keine Mehrheit.

17.2 Aufbau und Führung eines Güllekatasters

Der Landesbeauftragte hat den Umweltminister auf dessen Bitte beim Aufbau eines Güllekatasters beraten, bei dem auch personenbezogene Daten verarbeitet werden. Er hat verdeutlicht, daß weder § 15 Abs. 5 des Abfallgesetzes noch die Regelungen in den §§ 137 und 148 des Niedersächsischen Wassergesetzes den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an Befugnisnormen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten entsprechen. Demgemäß bereitet der Umweltminister eine Ergänzung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Abfallgesetz vor. Für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten dieser gesetzlichen Regelung wird die Verarbeitung personen-

bezogener Daten nach § 9 NDSG i.V.m. den vorhandenen gesetzlichen Regelungen im Abfallbeseitigungsgesetz bzw. Niedersächsischen Wassergesetz für vertretbar gehalten, wenn anders im konkreten Einzelfall gravierende Nachteile für das Gemeinwohl nicht vermieden werden können. Dazu sollten allerdings nähere Regelungen ergehen und insbesondere die erforderlichen personenbezogenen Daten in einem Erlaß verbindlich festgelegt werden.

17.3 Altablagerungen und Altlasten

Auch dem Wunsch des Umweltministers, ihn hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Anforderungen bei der Erfassung, Bewertung und Sanierung von Altlasten zu beraten, hat der Landesbeauftragte gern entsprochen. Das zum Aufbau und zur Führung eines Güllekatasters Gesagte (vgl. 17.2) gilt sinngemäß auch hier. Der Regelungsumfang und die Regelungstiefe der erforderlichen bereichsspezifischen Bestimmungen werden u.a. davon abhängen, ob und in welchem Umfang eine zwangsweise Erhebung personenbezogener Daten erforderlich ist.

17.4 Einrichtung einer Gefahrstoffdatenbank

Nach Inkrafttreten der Gefahrstoffverordnung vom 1. 10. 1986 bereiten die Länder den Aufbau einer gemeinsamen Gefahrstoffdatenbank vor, wobei auch personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden sollen. Die Datenbank soll die Gewerbeaufsichtsämter und Gewerbeaufsichtsbeamten „vor Ort" in die Lage versetzen, im Gefahrenfall bundesweit durch automatisierten Abruf (auch im Online-Verfahren) unverzüglich Auskunft über Zusammensetzung und chemische Eigenschaften der Gefahrstoffe, den Grad ihrer Gefährlichkeit und die anzusprechenden verantwortlichen Personen, z.B. Hersteller, zu erhalten. Die Erhebung der erforderlichen Daten soll teilweise im Wege der Auswertung der Fachliteratur erfolgen, teilweise jedoch auch durch die Gewerbeaufsicht in den Betrieben vorgenommen werden, wobei als Rechtsgrundlage § 21 Abs. 2 des Chemikaliengesetzes angesehen wird. Der Landesbeauftragte hat darauf hingewiesen, daß die vorgenannte Vorschrift keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten darstelle, und daher eine Ergänzung des Gesetzes erforderlich sei. Als problematisch hat er es darüber hinaus angesehen, daß die Bestimmung ausschließlich auf Zwecke der Gewerbeaufsicht abstellt und dementsprechend auch für die Übermittlung personenbezogener Daten aus der Gefahrstoffdatenbank an Dritte die erforderliche bereichsspezifische gesetzliche Grundlage fehlt. Bis zur Ergänzung des Gesetzes kann jedoch die zur Aufgabenerfüllung unumgängliche Erhebung und Übermittlung personenbezogener Daten im konkreten Einzelfall aus datenschutzrechtlicher Sicht hingenommen werden.

17.5 Erhaltung von Feuchtbiotopen

Daß datenschutzrechtliche Probleme auch im Bereich des Naturschutzes auftreten können, zeigte die Anfrage eines Landkreises, der vom Bund für Vogelschutz um Informationen über Torfabbauvorhaben und erteilte Abbaugenehmigungen einschließlich der Höhe der voraussichtlichen Renaturierungs- bzw. Rekultivierungskosten und der hierfür geleisteten Sicherheiten unter Angabe der Berechtigten bzw. Pflichtigen gebeten wurde. Das berechtigte Interesse des Vogelschutzbundes an der Kenntnis der begehrten Daten war anzuerkennen, da es zweifellos zu seinen Aufgaben gehört, sich — generell wie im Einzelfall — im Interesse des Vogelschutzes um die Erhaltung bzw. Neuanlage von Feuchtgebieten zu kümmern. Der Landesbeauftragte hatte daher keine Be-

denken dagegen, daß der Landkreis den Vogelschutzbund in allgemeiner Form darüber unterrichtete, wann welche Torfabbauvorhaben durchgeführt worden sind bzw. werden sollen, und auch entsprechende Übersichtskarten zur Verfügung stellte, zumal bei derartigen allgemein gehaltenen Informationen der Personenbezug und damit die Anwendung der Datenschutzgesetze ohnehin fraglich erscheint. Die Mitteilung personenbezogener Einzelheiten, insbesondere der Höhe gestellter finanzieller Sicherheiten, hätte hingegen schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigen können und begegnet deshalb datenschutzrechtlichen Bedenken.

18. Vermessungswesen

18.1 Benutzung des Liegenschaftskatasters

Die vom Minister des Innern seit 1986 geplanten „Verwaltungsvorschriften zur Benutzung des Liegenschaftskatasters und der Landesvermessung" sind noch nicht in Kraft getreten. Die unter VIII 18.1 geäußerte Kritik des Landesbeauftragten am Entwurf ist beachtet worden. Seine Vorschläge wurden in die neueste Fassung übernommen.

18.2 Online-Zugriff auf Daten des automatisierten Liegenschaftskatasters

Die Dienststellen der Vermessungs- und Katasterverwaltung sind 1987 mit dezentralen Datenverarbeitungsanlagen ausgestattet worden, über die Vorverarbeitungsaufgaben, dezentrale Datenerfassung und Datenkommunikationssteuerung für zentrale DV-Anwendungen abgewickelt werden. Zur Benutzung der Anlagen benötigt jeder berechtigte Mitarbeiter eine Benutzerkennung und ein persönliches Kennwort. Während die Benutzerkennung vom Systemverwalter vergeben wird, wählt der Benutzer sein persönliches Kennwort selbst. Das persönliche Kennwort erscheint nicht auf dem Bildschirm. Es steuert den berechtigten Zugriff auf lokale DV-Anwendungen. Noch nicht zufriedenstellend gelöst ist die Zugriffskontrolle bei zentralen Anwendungen, da mit der Kennworteingabe nur eine generelle Zugriffsberechtigung abgeprüft wird, nicht jedoch eine anwendungsspezifische Berechtigungskontrolle erfolgt. In Gesprächen mit dem DV-Hersteller wird nach einer Lösung des Problems gesucht.

19. Finanzverwaltung

19.1 Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten

Wendet sich ein Steuerpflichtiger gemäß § 20 NDSG an den Landesbeauftragten, weil er der Ansicht ist, bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten durch eine Finanzbehörde in seinen Rechten verletzt worden zu sein, so will er, daß der Landesbeauftragte Einblick in seine individuellen steuerlichen Verhältnisse nimmt, wozu meist überdies ausdrücklich Vollmacht erteilt wird. Gemäß § 18 Abs. 1 NDSG erstreckt sich die Kontrolle durch den Landesbeauftragten auf die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften des

NDSG sowie „anderer Vorschriften über den Datenschutz". Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß auch die Vorschriften der Abgabenordnung (AO) andere Vorschriften über den Datenschutz im vorgenannten Sinne sind, soweit sie die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten im Besteuerungsverfahren in Konkretisierung des Steuergeheimnisses regeln.

Welche Probleme gleichwohl im Bereich der Finanzverwaltung auftreten, mag an einem Beispiel verdeutlicht werden. In einer Eingabe an den Landesbeauftragten beschwerte sich ein Steuerpflichtiger darüber, daß ein Finanzamt bei der Geltendmachung einer Steuervergünstigung für den Versand von Paketen in die DDR Recherchen bei der Deutschen Bundespost angestellt hatte, ohne den Steuerpflichtigen selbst vorher zu befragen. § 93 AO läßt die Einholung von Auskünften bei Dritten nur zu, wenn eine Befragung des Betroffenen nicht zum Ziel führt. Damit soll gewährleistet werden, daß steuerliche Verhältnisse der Beteiligten Dritten nicht unnötig zur Kenntnis gelangen. Auf die Anfrage des Landesbeauftragten, warum diese — datenschutzrechtlich relevante — Subsidiaritätsregelung im gegebenen Fall nicht beachtet worden war, vertrat das Finanzamt die Auffassung, es handele sich um eine Ermessensentscheidung im Bereich der Datenerhebung, die nicht der Kontrolle des Landesbeauftragten unterliege. Das Finanzamt ließ dabei außer acht, daß sich die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten bereits aus einer vor Jahren mit der Landesregierung getroffenen Übereinkunft ergibt (vgl. VIII 3.2), wonach der Landesbeauftragte auch die Einhaltung von Vorschriften über die Erhebung zu prüfen hat, wenn diese nach ihrem Normzweck der Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Betroffenen entgegenwirken sollen, was hier der Fall war. Von dieser, die niedersächsischen Behörden bindenden Regelung kann auch nicht mit dem Hinweis darauf abgewichen werden, daß die AO-Referenten des Bundes und der Länder eine andere Auffassung vertreten. Im übrigen handelte es sich nicht um eine Ermessensentscheidung. Auch maßgebliche Kommentare zur Abgabenordnung (so Kühn-Kutter) gehen davon aus, daß sich die Finanzbehörde nach § 93 AO zunächst an den Beteiligten halten muß und sich erst dann an Dritte wenden darf, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch den Beteiligten nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht. Da die Rechtmäßigkeit der Erhebung Voraussetzung der Zulässigkeit einer daraufhin erfolgenden Datenspeicherung war, mußte sie schon deshalb in die Überprüfung einbezogen werden.

Der Landesbeauftragte ging bisher davon aus, daß das vorgesehene persönliche Gespräch mit der Frau Ministerin der Finanzen (vgl. 3.2) ihn in die Lage versetzen wird, den Bitten der Bürger um Überprüfung datenschutzrechtlicher Vorgänge im Bereich der Finanzverwaltung künftig ebenso problemlos zu entsprechen, wie dies in anderen Verwaltungsbereichen längst der Fall ist. Diese Erwartung wird allerdings durch einen Gesetzentwurf der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder in Frage gestellt, wonach dem Bürger künftig kein Recht zur Anrufung der Datenschutzbeauftragten gegen die Finanzverwaltung mehr zustehen soll, die Erhebung und Übermittlung personenbezogener Daten im Steuer- und Abgabenwesen von der unabhängigen Kontrolle der Datenschutzbeauftragten ausgenommen sein soll und diese auch kein Beratungsrecht gegenüber der Finanzverwaltung mehr haben sollen.

19.2 Kontrolle automatisierter Verfahren

Vom Datenschutzbeauftragten eines anderen Landes wurde beklagt, daß die Kontrolle automatisierter Verfahren im Bereich der Steuerverwaltung dadurch erschwert würde, daß ihm die Vorschriften des § 30 AO über das Steuergeheimnis entgegengehalten werden. Bei den vom Landesbeauftragten im Rechenzentrum einer Oberfinanzdirektion sowie in einigen Finanzämtern in

Niedersachsen durchgeführten Kontrollen der technisch-organisatorischen Datensicherungsmaßnahmen sind derartige Schwierigkeiten nicht aufgetreten. Allerdings erfolgten diese Kontrollen ohne Kenntnisnahme von personenbezogenen Daten einzelner Steuerpflichtiger. Im übrigen ist zu erwarten, daß dieses Problem im Rahmen der Novellierung des BDSG im Sinne der Datenschutzbeauftragten gelöst wird.

19.3 Kontrollmitteilungen an die Finanzämter

Eine Rechtsverordnung zu § 93 a AO, die auch der vom Landesbeauftragten aufgezeigten datenschutzrechtlichen Problematik von Kontrollmitteilungen Rechnung trägt (vgl. VIII 19.1), ist immer noch nicht erlassen. Zu der letzten Entwurfsfassung haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder dem Bundesminister der Finanzen mehrere Änderungswünsche übermittelt. Eine Äußerung hierzu liegt noch nicht vor. Positiv hervorzuheben ist die Absicht des Niedersächsischen Ministers der Finanzen, die Mitteilungspflicht von Zuwendungsempfängern nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung aufzuheben, so daß Zuwendungsempfänger künftig dem Finanzamt Zahlungen (z. B. an Gutachter, Übersetzer, Unterrichtende, Vortragende und Sitzungsteilnehmer) nicht mehr mitzuteilen brauchen, die sie aufgrund von Verträgen zur Erfüllung des Zuwendungszweckes leisten. Der Entwurf eines entsprechenden Runderlasses zur Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO liegt dem Landesrechnungshof vor.

19.4 Steuerdaten-Abrufverordnung

Zum Entwurf der Steuerdaten-Abrufverordnung haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ebenfalls Stellung genommen. Zwischenzeitlich hat auch die Finanzministerkonferenz den Bundesminister der Finanzen gebeten, auf die vorgesehene Daten-Abrufberechtigung der obersten Finanzbehörden zu verzichten. Bei der Abrufberechtigung der Oberfinanzdirektionen soll es dagegen bleiben. Die Finanzministerkonferenz besteht jedoch darauf, daß Abrufe nur mit Wissen der speichernden Behörde erfolgen können, die Aufbewahrungsfrist für Abrufprotokolle von Oberbehörden mindestens 10 Jahre beträgt und Protokollausdrucke auf ihre Vollständigkeit hin prüfbar sind. Inwieweit der Bundesminister der Finanzen die Anregungen aufgreifen wird, bleibt abzuwarten.

19.5 Auskünfte der Finanzämter in gewerberechtlichen Verfahren

Die datenschutzrechtlich problematische bisherige Regelung der Mitteilung von steuerlichen Verhältnissen durch die Finanzbehörden an die Gewerbebehörden (vgl. VIII 19.3) ist durch die Neufassung des Gemeinsamen Runderlasses des Finanzministers, des Innenministers und des Ministers für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 17. Dezember 1987 abgelöst worden. Die Neuregelung trägt dem Urteil des Bundesfinanzhofes vom 10. Februar 1987 (Bundessteuerblatt II, S. 545) Rechnung, wonach die Offenbarung von Steuerdaten nur noch bei zwingendem öffentlichen Interesse nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO als befugt anzusehen ist. Nach Auffassung des Gerichtes beschränkt sich die Offenbarungsbefugnis unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf die Mitteilung derjenigen Steuern, die mit der Ausübung des Gewerbes, das untersagt werden soll, in Zusammenhang stehen. Damit ist den bereits im III. Tätigkeitsbericht unter 5.3.2 erhobenen Bedenken des Landesbeauftragten gegen die bisherige Praxis endlich Rechnung getragen worden.

19.6 Angabe der Steuernummer auf Schriftstücken der Finanzämter

In einer Eingabe wurde von einem Steuerpflichtigen darüber Beschwerde geführt, daß beim Versand der Steuererklärungsvordrucke in einer Folie durch Verschieben des Klarsichtanschriftenfeldes weitere Informationen — z.B. die Steuernummer — gelesen werden können. Die Steuernummer wird allerdings nur durch Öffnen der Folie bzw. Hochziehen des Verschlußstreifens sichtbar. Manipulationen dieser Art können auch bei anderen — weitaus teureren — Versandarten nicht verhindert werden. Da der Landesbeauftragte bei der Bewertung technisch-organisatorischer Datenschutzmaßnahmen auch Kosten- und Rationalisierungsgesichtspunkte zu berücksichtigen hat, erhebt er gegen die beschriebene Versandart keine Bedenken, zumal eine schwere Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Steuerpflichtigen nicht zu befürchten steht.

Anders beurteilt er die Eintragung der Steuernummer auf der Lohnsteuerkarte bei Anträgen auf Lohnsteuerermäßigung (Eintragung eines Freibetrages auf der Lohnsteuerkarte). Hierdurch wird die Steuernummer überflüssigerweise Dritten, z.B. dem Arbeitgeber, bekannt (vgl. VIII 19.4). Der Minister der Finanzen hält den Eintrag aus organisatorischen Gründen für unverzichtbar, ohne jedoch hierfür überzeugende Gründe darzulegen. Zu seiner Feststellung, der Steuerpflichtige sei ja nicht gezwungen, sich einen Freibetrag eintragen zu lassen, enthält sich der Landesbeauftragte einer Bewertung.

19.7 Datenübermittlung zwischen Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle und Steuerverwaltung

Die Anregung des Landesbeauftragten, in die Neufassung der Richtlinien für die Datenübermittlung zwischen Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen und der niedersächsischen Steuerverwaltung eine Verpflichtung für das Finanzrechenzentrum aufzunehmen, die fehlerfrei verarbeiteten Datenträger vor der Rücksendung an die übermittelnden Stellen zu löschen, ist vom Finanzminister aufgegriffen worden.

19.8 Angabe von Rechtsgrundlagen auf Steuervordrucken

Werden Daten beim Betroffenen auf Grund einer Rechtsvorschrift erhoben, so ist er auf diese, sonst auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen (§ 9 Abs. 2 BDSG, § 9 Abs. 2 NDSG). Vorschläge des Landesbeauftragten und anderer Datenschutzbeauftragter, die Vordrucke „Antrag auf Lohnsteuer-Jahresausgleich/Einkommensteuererklärung" und „Antrag auf Lohnsteuer-Ermäßigung" demgemäß um Hinweise für die Steuerpflichtigen zu ergänzen, welche Fragen sie beantworten müssen bzw. inwieweit eine Rechtspflicht zur Beantwortung nicht besteht, fanden keine Resonanz. Die AO-Referenten der Länder halten solche Hinweise nicht für erforderlich und haben beschlossen, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen.

19.9 Zeichnungsrecht in den Finanzämtern

Vom Mitarbeiter eines Finanzamts wurde die Schlußzeichnung der Finanzamtsvorsteher in Steuerangelegenheiten der Amtsangehörigen problematisiert. Der vom Landesbeauftragten um Stellungnahme gebetene Minister der Finanzen hat darauf hingewiesen, daß die Geschäftsordnung für Finanzämter bundeseinheitlich gilt, so daß eine isolierte Änderung in Niedersachsen nicht in Betracht komme, jedoch eine Erörterung der Problematik auf Bund-Länder-Ebene zugesagt. Allerdings seien bei den seinerzeitigen Beratungen zur Neufas-

sung insbesondere die Paragraphen, die das Zeichnungsrecht betreffen, überarbeitet worden. Dabei sei der Zeichnungsvorbehalt des Vorstehers für Steuerangelegenheiten von Amtsangehörigen in der alten Fassung beibehalten worden, weil sich diese Regelung in der Praxis bewährt habe. Mit ihr solle der Versuchung vorgebeugt werden, daß Bedienstete der Steuerverwaltung sich gegenseitig im Amt begünstigen. Insbesondere solle möglichen Vorwürfen von außen vorgebeugt werden. Dabei müsse in Kauf genommen werden, daß der Vorsteher mehr Kenntnisse von den Verhältnissen seiner Mitarbeiter erlange, als Dienstvorgesetzte in anderen Verwaltungen. Dem Vorschlag des Landesbeauftragten, die Steuerangelegenheiten der Finanzamtsmitarbeiter außerhalb der Beschäftigungsstelle bearbeiten zu lassen, hat der Finanzminister entgegengehalten, daß dies wegen der Vielzahl der Fälle (weit über 10000 betroffene Bedienstete der Steuerverwaltung in Niedersachsen) nicht in Betracht komme. Im übrigen habe auch der Vorsteher des Finanzamts das Steuergeheimnis zu beachten. Auch dieser Vorschlag ist von den zuständigen Stellen endgültig zu den Akten gelegt worden.

19.10 Erhebung der Kirchensteuern

In Berlin sind bei den Finanzämtern Kirchensteuerstellen eingerichtet, in denen von kirchlichen Mitarbeitern die Kirchenzugehörigkeit der Steuerpflichtigen überprüft wird. Hierzu übermitteln die Finanzämter sämtliche eingehenden Einkommensteuererklärungen zunächst der Kirchensteuerstelle. Bei den Anträgen auf Lohnsteuer-Jahresausgleich geschieht dies, wenn der Steuerpflichtige im Besteuerungszeitraum aus der Kirche ausgetreten ist. Bei diesem Verfahren werden Daten in nicht erforderlichem Umfang übermittelt.

Demgegenüber haben in Niedersachsen nach § 11 des Kirchensteuerrahmengesetzes die Landeskirchen und Diözesen das Recht, die Festsetzung und Erhebung ihrer staatlich genehmigten Landes- (Diözesan-) Kirchensteuer den Finanzämtern zu übertragen. Die den Landeskirchen und Diözesen im Fall der Übertragung verbleibenden Rechte und Pflichten beschränken sich nach dem Kirchensteuerrahmengesetz auf die Entscheidung über Rechtsbehelfe sowie die Stundung, Niederschlagung, den Erlaß und die Erstattung von Kirchensteuern in Fällen, in denen die Maßstabssteuer nicht berührt wird. Einrichtungen wie in Berlin gibt es in Niedersachsen nicht.

19.11 Änderung des Steuerberatungsgesetzes

Das Vierte Gesetz zur Änderung des Steuerberatungsgesetzes soll durch die Einfügung eines neuen § 5 Abs. 2 in das Steuerberatungsgesetz eine Rechtsgrundlage für Mitteilungen der Finanzbehörde an die für das Bußgeldverfahren zuständige Stelle schaffen, wenn ein Verdacht rechtswidriger geschäftsmäßiger Hilfe in Steuersachen begründet wird. Der Landesbeauftragte begrüßt diese Regelung, weil die hierfür bisher herangezogenen §§ 30 und 194 Abs. 3 AO aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht ausreichen. Der Neufassung des § 10, wonach die bisherige Verpflichtung zur Mitteilung von Berufspflichtverletzungen durch die zuständige Finanzbehörde an die zuständige Berufskammer bzw. andere zuständige Stellen durch eine Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen ersetzt werden soll, ob eine solche Mitteilung zu erfolgen hat, entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

19.12 Steuerberaterkammer und Steuerberaterverbände

Die Steuerberaterkammer, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, beabsichtigte, Daten aus ihrem Berufsregister an einen in privater Rechtsform

geführten Steuerberaterverband für Fortbildungszwecke weiterzugeben. Der Landesbeauftragte hat in Übereinstimmung mit den Berufsrechtsreferenten der obersten Finanzbehörden auf entsprechende Anfrage geantwortet, daß derartige Datenübermittlungen nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig seien. Aufgrund dessen hat die Kammer die Neumitglieder um ihr Einverständnis gebeten. Die Altmitglieder wurden im Amtlichen Mitteilungsblatt auf ihr Widerspruchsrecht hingewiesen.

20. Sozialwesen

20.1 Sozialdatenschutz

Die Anwendung des Sozialgesetzbuchs (SGB) bereitet offenbar noch immer Schwierigkeiten. Dies gilt vor allem für den Schutz der Sozialdaten, die Offenbarungsbeschränkungen nach §§ 67 ff. SGB X und hier vor allem die gesetzliche Beschränkung der Amtshilfe. Immer wieder werden dem Landesbeauftragten Fälle bekannt, in denen unterschiedlichste Behörden von den Sozialämtern weitgehende Informationen über Sozialleistungsempfänger verlangen und die gewünschte Offenbarung als „Amtshilfe" bezeichnen, wobei das Ersuchen, teilweise auch die Auskunft, manchmal sogar ausdrücklich auf §§ 3 ff. SGB X gestützt wird. Diese Vorschriften besagen jedoch lediglich, daß der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz, wonach sich Behörden gegenseitig Amtshilfe leisten, prinzipiell auch im Sozialbereich gilt. Die Offenbarung von Sozialdaten kann hierauf nicht gestützt werden (vgl. auch 20.11). Zulässigkeit und Umfang beurteilen sich bei Amtshilfeersuchen vielmehr ausschließlich nach § 68 SGB X, der beiden enge Schranken zieht. Insbesondere dürfen nach dieser Vorschrift im Rahmen der Amtshilfe nur Vor- und Familiennamen, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige Anschrift des Betroffenen sowie Namen und Anschriften seines derzeitigen Arbeitgebers offenbart werden.

„Anschrift" bedeutet mehr als aktueller Aufenthaltsort, nämlich ständige Wohnung. Es kann dahingestellt bleiben, ob die wahrheitsgemäße Bejahung einer mündlichen Anfrage einer Polizeidienststelle, ob eine bestimmte, gesuchte Person sich gerade eben im Sozialamt aufhält, danach überhaupt die Offenbarung eines Sozialdatums darstellt (vgl. V 8.1, VIII 20.1). Zumindest ist die Angabe des gegenwärtigen, aktuellen Aufenthalts ein „Minus" im Vergleich zur Angabe der Anschrift, die nach § 68 SGB X unter den Voraussetzungen der Amtshilfe zulässig und daher aus datenschutzrechtlicher Sicht unbedenklich ist. Anders zu beurteilen ist jedoch die Bitte einer Polizeidienststelle, ihr Mitteilung zu machen, sobald sich eine bestimmte, gesuchte Person künftig in einem Amt des Sozialleistungsträgers meldet. Ersuchen um die laufende Überwachung von Personen oder ein Tätigwerden aufgrund von Fahndungslisten oder ähnlicher genereller Ersuchen gehen über den Rahmen der Amtshilfe hinaus. Für entsprechende Ansuchen der Polizei gibt es nach herrschender Auffassung keinen gesetzlichen Offenbarungstatbestand. Solche Offenbarungen sind unzulässig (vgl. auch 22.3).

Die eingeschränkten Offenbarungsbefugnisse nach dem Sozialgesetzbuch, die im übrigen vom Bundesverfassungsgericht als vorbildliche Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch bereichsspezifische Normen anerkannt werden, setzen auch der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit und den Gerichten Grenzen (vgl. VI 18.1). So ist nach § 73 SGB X die Offenbarung von Sozialdaten gegenüber der Staatsanwaltschaft zur Aufklärung eines Ver-

gehens nur auf richterliche Anordnung und nur insoweit zulässig, als sich das Auskunftsersuchen auf Vor- und Familiennamen, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige und frühere Anschriften des Betroffenen, Namen und Anschriften derzeitiger und früherer Arbeitgeber sowie Angaben über erbrachte oder demnächst zu erbringende Geldleistungen beschränkt. Vor der richterlichen Anordnung ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Offenbarung unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebots gerechtfertigt ist. Der Verdacht einer Staatsanwaltschaft, daß einer bestimmten Allgemeinen Ortskrankenkasse eine Vielzahl von Arbeitgebern Beiträge in insgesamt beträchtlicher Höhe vorenthalte, ist nach der Rechtsprechung als Grundlage einer richterlichen Einzelfallprüfung ungeeignet.

Von den vorgenannten Ausnahmen und einigen wenigen weiteren, im Sozialgesetzbuch präzise geregelten Fällen abgesehen, dürfen Sozialdaten grundsätzlich nur offenbart werden, soweit dies zur Aufgabenerfüllung „nach diesem Gesetzbuch", d.h. im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialleistungen, erforderlich ist (§ 69 SGB X). Dies entspricht dem bei der Verarbeitung personenbezogener Daten grundsätzlich immer zu beachtenden verfassungsrechtlichen Zweckbindungsgebot bzw. Zweckentfremdungsverbot. Demgemäß dürfen Sozialhilfeträger Daten „bedürftiger Personen" nicht an Wohlfahrtsverbände übermitteln, die diese Personen mit Sach- und Geldspenden beschenken wollen. Zum Erreichen des guten Zwecks ist dies auch nicht erforderlich, da die Sozialämter die in Frage kommenden Sozialhilfeempfänger ohne Bruch des Sozialgeheimnisses anschreiben, auf das hilfreiche Angebot hinweisen und fragen könnten, ob sie mit ihrer Benennung einverstanden sind. Auskünfte an die Bundespost (zum Zweck der Beitreibung rückständiger Fernmelde- und Postgebühren) darüber, ob bestimmten Personen Sozialleistungen gewährt werden, verstoßen gleichfalls gegen das Zweckentfremdungsverbot, sind in §§ 67 ff. SGB X nicht vorgesehen und daher unzulässig. Dritten darf das Sozialamt (auch nicht „zur Geschäftsvereinfachung") keine Durchschriften von Schreiben an den Sozialleistungsempfänger zusenden, die dem Dritten unnötigerweise Sozialdaten offenbaren. Ebenso unzulässig ist die Übersendung einer Ablichtung des gesamten Antrags auf Sozialleistung an einen Arzt, um diesem nachzuweisen, daß der Antragsteller ihn von der Schweigepflicht (im letzten Absatz des Formulars) entbunden hat (vgl. 20.2).

Schwierigkeiten bereitet offensichtlich den Sozialämtern auch immer wieder die Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes der §§ 60 ff. SGB I, wonach es den Sozialleistungsträgern unter Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes des § 21 SGB X und keineswegs nur in Fällen, in denen ein „Geheimhaltungsinteresse" eingewendet werden könnte, grundsätzlich untersagt ist, Ermittlungen bei Dritten anzustellen, ohne zuvor dem Antragsteller selbst Gelegenheit zu geben, Unklarheiten zu beseitigen, Mißverständnisse auszuräumen und zusätzliche Erklärungen oder Unterlagen beizubringen. Auch diese, eine routinemäßige Erledigung auf dem „Weg des geringsten Widerstandes" ausschließende Einschränkung ist verfassungsrechtlich begründet: sie entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach in die informationelle Selbstbestimmung des Bürgers grundsätzlich so wenig wie möglich eingegriffen werden soll. Unzulässig ist es daher, von Dritten Auskunft einzuholen, solange eine Befragung des Antragstellers nicht erfolgt oder ergebnislos geblieben ist (vgl. 20.2).

Es ist üblich, daß Sozialleistungsträger durch ihre Mitarbeiter Hausbesuche bei Sozialleistungsempfängern durchführen lassen, um sich von der Richtigkeit bestimmter Angaben zu überzeugen. Ein Petent beklagte sich beim Landesbeauftragten darüber, daß ein „Ermittlungsdienst", der organisationsrechtlich dem Ordnungsamt zugeordnet ist, im Auftrag des Sozialamtes bei ihm einen solchen Hausbesuch durchführte. Zwar waren dem Ermittlungsdienst nur

Name, Anschrift und der genaue Ermittlungsauftrag bekanntgegeben, Akten des Sozialamts hingegen nicht zur Verfügung gestellt worden. Der Petent sah hierin gleichwohl einen Verstoß gegen das Sozialgeheimnis.

Der Landesbeauftragte konnte dem nicht zustimmen. Obwohl der Ermittlungsdienst ebenso wie das Sozialamt zur Verwaltung einer Stadt gehört, die Träger von Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch ist, handelt es sich bei der Übermittlung personenbezogener Daten aus dem Sozialamt an den Ermittlungsdienst zwar um eine Offenbarung von Sozialdaten im Sinne des Sozialgesetzbuchs, da dieses nicht auf den Leistungsträger als verwaltungsmäßige Einheit abstellt, sondern auf die datenverwaltende „Stelle", d.h. das Sozialamt. Eine Offenbarung personenbezogener Daten ist jedoch gemäß § 69 SGB X zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch durch das Sozialamt erforderlich ist. Die Voraussetzungen dieser Bestimmung liegen hier vor. Es gibt auch keine Vorschrift des Sozialgesetzbuchs, die die Stadt zwingen würde, auf die Einrichtung eines gemeinsamen Ermittlungsdienstes für verschiedene Ämter zu verzichten. Solange es nur einen einheitlichen Ermittlungsdienst gibt, ist dessen Tätigkeit in Fällen, in denen Ermittlungen im Sozialbereich unumgänglich sind, ebenso durch die vorgenannte Vorschrift gedeckt, wie die Offenbarung der hierfür erforderlichen Daten durch das Sozialamt. Selbstverständlich ist der Mitarbeiter des Ermittlungsdienstes verpflichtet, seinerseits den Sozialdatenschutz zu wahren. Daten, die er für Zwecke des Sozialamts erhebt, dürfen nicht für andere Zwecke verwendet werden.

20.2 Sozialhilfe

Rechtsprechung, Schrifttum und praktische Erfahrung haben mittlerweile zahlreiche datenschutzrechtliche Anfangsschwierigkeiten beseitigt und Probleme gelöst, die der Landesbeauftragte in früheren Tätigkeitsberichten dargestellt hat. Gleichwohl hält der Sozialminister im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten an seiner Absicht fest, in einem Erlaß bestimmte praktische und rechtliche Fragen zu erläutern, um die Beachtung des Datenschutzes in Sozialhilfeangelegenheiten zu erleichtern. Die Zusage, eigene Erkenntnisse in eine solche Regelung einzubringen, hat der Landesbeauftragte aus verschiedenen Gründen, auch wegen der mit der Volkszählung 1987 verbundenen Mehrbelastung (vgl. 7.1), bisher nicht einhalten können. Seine Mitarbeiter werden im kommenden Jahr Informationsbesuche und datenschutzrechtliche Kontrollen bei Sozialämtern in verschiedenen Regionen des Landes durchführen. Die Ergebnisse werden in die vorgesehene Regelung einfließen. Unabhängig hiervon kann schon heute über weitere datenschutzrechtliche Fortschritte berichtet werden.

Die Erhebung personenbezogener Daten mittels Formular ist nicht nur generell (vgl. 5.3), sondern insbesondere bei Anträgen auf Sozialhilfe nicht unproblematisch. Keinesfalls dürfen, nach übereinstimmender Auffassung des Landesbeauftragten und des Sozialministers, die Sozialämter von den Antragstellern im voraus formularmäßig pauschale Einwilligungserklärungen verlangen, etwa zur Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht oder zur Einholung einer Bankauskunft, die im übrigen wegen fehlender Konkretheit auch rechtlich unwirksam wären (vgl. VIII 5.2, 5.3, 20.2 und 21.1). Erst wenn das Sozialamt die zusätzliche Erhebung oder Weitergabe personenbezogener Daten in einem späteren bestimmten Bearbeitungsstadium für unumgänglich hält, hat es den Antragsteller hierüber zu unterrichten und seine Einwilligung einzuholen, die sich dann konkret auf die zu erhebenden oder zu übermittelnden Daten beziehen muß.

Werden vom Sozialamt Wertgutscheine oder Bestellzettel ausgegeben, so reicht es für deren Zuordnung zur entsprechenden Sozialhilfeakte aus, wenn auf ihnen das Aktenzeichen des Sozialamts vermerkt wird. Die Angabe von Name, Vorname und Anschrift ist zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich und daher unzulässig, zumal sie ungeeignet ist, Mißbräuchen entgegenzuwirken.

Fordert das Sozialamt von einem Unterhaltspflichtigen zur Berechnung der dem Unterhaltsberechtigten zu gewährenden Sozialhilfe oder im Hinblick auf eine evtl. Erstattung der Sozialhilfe (Rückgriff gemäß §§ 90, 91 des Bundessozialhilfegesetzes, BSHG) vom Unterhaltspflichtigen Informationen an, so ist der Unterhaltspflichtige nach § 116 Abs. 1 BSHG verpflichtet, über seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse Auskunft zu geben, soweit die Durchführung des BSHG es erfordert. Jedoch kann nur Auskunft, nicht hingegen die Vorlage von Belegen oder eines Vermögensverzeichnisses verlangt werden (BGH in NDV 1987, S. 85 ff.). Da die Unterhaltspflicht und deren Höhe Auswirkungen auf die Gewährung oder Rückerstattung der Sozialhilfe haben, müssen sich die Mitarbeiter des Sozialamts von der Richtigkeit der Angaben überzeugen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es, daß zunächst der Unterhaltspflichtige selbst aufgefordert wird, die hierzu erforderlichen Auskünfte zu erteilen bzw. Unterlagen beizubringen. Erst wenn dies erfolglos bleibt, kann es gerechtfertigt sein, Auskünfte von Dritten einzuholen. Diese sind in bestimmten Fällen zur Auskunft gesetzlich verpflichtet (so der Arbeitgeber gem. § 116 Abs. 2 BSHG; das Finanzamt gem. § 21 Abs. 4 SGB X).

Mitarbeiter des Sozialamts sind berechtigt und verpflichtet, ärztliche Stellungnahmen und Fachgutachten zu prüfen und in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Wünscht jedoch ein Sozialhilfeempfänger gemeinsam mit dem ihn betreuenden Arzt, daß eine ärztliche Unterlage nur vom Arzt des Gesundheitsamtes zu öffnen ist, und bringt er dies durch die Verwendung eines entsprechenden Formulars oder Briefumschlags deutlich zum Ausdruck, so ist der Mitarbeiter des Sozialamts nicht berechtigt, den ärztlichen Bericht zu öffnen und zu lesen. Die Beschwerde eines Betroffenen über einen solchen Vorfall hat den Landesbeauftragten veranlaßt, erneut darauf hinzuweisen, daß Arztgeheimnis und informationelle Selbstbestimmung auch im Sozialamt zu beachten sind.

Ein anderer Petent beschwerte sich darüber, daß Sitzungen des Widerspruchsbeirates (§ 114 BSHG) dadurch vorbereitet werden, daß den Ausschußmitgliedern vor der Sitzung eine Problemschilderung mit Angabe von Namen, Anschrift und anderen personenbezogenen Daten des Widerspruchsführers zugehen. Nach Intervention des Landesbeauftragten beschränken sich die Sitzungsvorlagen auf anonymisierte Daten.

Eine sog. sozialhygienische Stellungnahme wird vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe angefordert, wenn Eingliederungsmaßnahmen für Behinderte bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres beantragt werden. Der umfangreiche Formularsatz wurde inzwischen überarbeitet, der Katalog der anzugebenden Daten reduziert. Unter bestimmten Voraussetzungen wird nunmehr eine frei formulierte ärztliche Stellungnahme als ausreichend angesehen. Im übrigen geht die sozialhygienische Stellungnahme künftig dem zuständigen Sachbearbeiter in verschlossenem Umschlag zu.

Für freiwillig versicherte Sozialhilfeempfänger sind die Beiträge zur Krankenversicherung nach dem Grundlohn zu bemessen. Bei der Ermittlung des Grundlohnes sind auch Hilfen zum Lebensunterhalt zu berücksichtigen. Die Sozialämter sind daher nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X befugt, den Krankenkassen die nötigen Angaben zu machen. Die Übersendung von Durchschriften der Berechnungsbogen, in denen unter anderem die Kosten der Unterkunft,

Mehrbedarfszuschläge und Kürzungen der Sozialhilfe mit Begründung ausgewiesen sind, ist jedoch unzulässig, da sie zur Ermittlung des Grundlohns nicht erforderlich ist.

20.3 Wohngeld

Eine Wohngeldstelle darf zur Bearbeitung eines Antrags auf Mietzuschuß mit der Arbeitsverwaltung wegen der Höhe einer an den Antragsteller gezahlten Arbeitslosenhilfe Kontakt aufnehmen und hierbei ihrerseits Angaben über die monatliche Wohnungsmiete, Wohnfläche, untervermietete Fläche und Höhe der Untermiete an das Arbeitsamt übermitteln, wenn diese Angaben für eine anstehende Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe erforderlich sind. Der Datenaustausch kann zwar nicht auf „Amtshilfe" gestützt werden, da nach § 68 SGB X im Rahmen der Amtshilfe nur bestimmte Daten offenbart werden dürfen, und auch dies nur unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. 20.1). Die Offenbarung von Sozialdaten ist jedoch nach § 69 SGB X über den Rahmen des § 68 SGB X hinaus zulässig, „soweit sie erforderlich ist für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach diesem Gesetzbuch durch eine in § 35 des 1. Buches genannte Stelle". „Stellen" in diesem Sinne sind sowohl das Arbeitsamt als auch die Wohngeldstelle, zu den gesetzlichen Aufgaben „nach diesem Gesetzbuch" gehören sowohl Aufgaben nach dem Arbeitsförderungsgesetz als auch Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz. Daher darf die Wohngeldstelle auch das Arbeitsamt unterrichten, wenn ihr bekannt wird, daß ein Sozialleistungsempfänger wieder Arbeit gefunden hat und damit die Voraussetzungen für die Gewährung von Arbeitslosenhilfe entfallen.

Bei der Bearbeitung eines Wohngeldantrags darf ein Vermieter nur dann direkt um Auskunft ersucht werden, wenn und soweit der Antragsteller und die zu seinem Haushalt rechnenden Familienmitglieder zur Aufklärung nicht in der Lage sind. § 25 Abs. 3 des Wohngeldgesetzes rechtfertigt es nicht, daß sich die Wohngeldstellen stets unmittelbar mit den Vermietern in Verbindung setzen.

Wer Wohngeld beantragt, hat die Höhe der tatsächlich gezahlten Miete nachzuweisen. Dies kann in der Regel durch Vorlage des Mietvertrags geschehen. Dauert ein Mietverhältnis jedoch mehrere Jahre oder wird nach mehreren Jahren erneut Wohngeld beantragt, so reicht die Bezugnahme auf den alten Mietvertrag nicht immer aus, da sich die Miete nach oben oder unten geändert haben könnte, z. B. aufgrund erhöhter oder gesenkter Steuern, Kanalisationsgebühren oder anderer Leistungen, die der Vermieter zu erbringen und bei der Berechnung der Miete berücksichtigt hat. Hat die Wohngeldstelle Zweifel oder sind Jahre verstrichen und schon deshalb Veränderungen wahrscheinlich, kann sie vom Antragsteller einen neuen Nachweis über die Höhe der tatsächlich gezahlten Miete verlangen. Dies kann eine Quittung des Vermieters, eine Ablichtung aus dem Mietbuch, ein Zahlungsbeleg und auch ein Kontoauszug sein. Es ist Sache des Antragstellers, welchen Beleg er vorlegt.

Original-Kontoauszüge enthalten meist mehr Daten, als die Wohngeldstelle zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung benötigt, wie etwa Angaben über andere Abbuchungen oder Überweisungen. Der Antragsteller ist berechtigt, anstelle eines Original-Kontoauszuges auch eine Ablichtung zu den Akten zu geben, in der Angaben über andere als die Mietzahlungen geschwärzt oder auf andere Weise unkenntlich gemacht sind. Damit wird die von einem Petenten befürchtete „totale Kontrolle des sozialen Verhaltens des Antragstellers" ausgeschlossen.

20.4 Gesetzliche Krankenversicherung

Zur sog. Strukturreform im Gesundheitswesen hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder die als Anlage 5 zu diesem Bericht abgedruckte Entschließung gefaßt. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist zahlreichen Änderungsvorschlägen Rechnung getragen worden.

20.5 Werbemaßnahmen der Allgemeinen Ortskrankenkassen

Bereits unter VI 19.10 hatte der Landesbeauftragte seine Bedenken im Hinblick auf Werbemaßnahmen der Allgemeinen Ortskrankenkassen dargelegt, unter VIII 20.5 über erste Fortschritte berichtet. Die Sozialversicherungsträger haben sich nunmehr abschließend mit der Angelegenheit befaßt. Danach darf der Arbeitgeber Anschriftenlisten von Arbeitnehmern den RVO- und Ersatzkassen zu Werbezwecken nur mit Einwilligung des Arbeitnehmers überlassen. Listen der zu einem künftigen Zeitpunkt einzustellenden Arbeitnehmer darf er auch schon vor diesem Zeitpunkt an die in § 2 Abs. 3 DEVO genannten Meldestellen geben, damit diese die richtige Versicherungsnummer für die DEVO/DÜVO-Meldung rechtzeitig zur Verfügung stellen können. Mitarbeiter, die über andere Arbeitnehmer Verschwiegenheit bewahren müssen, wie Personalsachbearbeiter, dürfen Adreßdaten nicht übermitteln. Die Krankenkasse darf Adreßmaterial nicht verwenden, wenn die Möglichkeit besteht, daß es unter Verstoß gegen Datenschutzbestimmungen erlangt oder weitergegeben wurde. Ist der Übersender von Adressen ein Arbeitgeber oder zur Verschwiegenheit Verpflichteter, so hat die Kasse vor Verwertung stets die Erklärung des Übersenders einzuholen, daß der Arbeitnehmer schriftlich in die Verwendung seiner Daten zu Werbezwecken eingewilligt hat.

Die Allgemeinen Ortskrankenkassen erhalten als Einzugsstellen im Sinne des § 1399 Abs. 2 Satz 2 der Reichsversicherungsordnung (RVO) bzw. § 121 des Angestelltenversicherungsgesetzes Adreß- und Einkommensdaten auch von Arbeitnehmern, die nicht krankenversicherungspflichtig, wohl aber renten- bzw. arbeitslosenversicherungspflichtig sind. Sämtliche Beitragsdaten von Mitgliedern und Nichtmitgliedern werden gemeinsam im „Versicherten-Datenbestand" der AOK zur Beitragsüberwachung gespeichert. Es besteht Einvernehmen darüber, daß Bedienstete der Ortskrankenkassen, die berechtigten Zugang zu diesem Datenbestand haben, Adressen, Einkommensdaten und Daten über den Arbeitgeber von Nichtmitgliedern nicht für Werbezwecke verwenden dürfen.

20.6 Kassenärztliche Leistungen

Der Versand von Auflistungen des Umsatzes von Apotheken durch Allgemeine Ortskrankenkassen an niedergelassene Ärzte beruht auf einem zwischen der Kassenärztlichen Vereinigung und dem Landesverband der Ortskrankenkassen abgeschlossenen Gesamtvertrag über die Honorierung kassenärztlicher Leistungen, wonach die Krankenkassen die Ärzte aufmerksam zu machen haben, wenn deren Verordnungspraxis im Gegensatz zu den Bemühungen um Kostendämpfung in der gesetzlichen Krankenversicherung steht. Die Angaben müssen von den Ärzten vertraulich behandelt werden.

20.7 Versicherung von Familienangehörigen

Die Ortskrankenkassen erheben und speichern nach § 205 RVO im Rahmen der Familienhilfe auch Daten über die Familienangehörigen von Versicherten.

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Familienangehörigen, für die Familienkrankenhilfe beantragt wird, und solchen, für die kein Anspruch besteht, weil sie selbst versichert oder die Einkommensgrenzen überschritten sind. Daten über den Ehegatten sind nicht zu erheben und zu speichern, wenn dieser selbst versichert ist und kein Anspruch für Kinder geltend gemacht wird. Ist ein Kind selbst versichert, so ist die Datenerhebung gleichfalls nicht erforderlich, die Speicherung unzulässig. Die Formulare der Ortskrankenkassen sind entsprechend überarbeitet worden.

20.8 Wahrung des Sozialgeheimnisses bei Betriebskrankenkassen

Die Wahrung des Sozialgeheimnisses bereitet auch den Betriebskrankenkassen gelegentlich Schwierigkeiten (vgl. VII 20.2, VIII 20.3). So verlangte ein Personalleiter, der auch dem Vorstand einer Betriebskrankenkasse angehört, Auskunft über den Sachstand in der Rentenangelegenheit eines bestimmten Kassenpatienten. Nach der vom Landesbeauftragten mit dem Sozialminister abgestimmten Rechtsauffassung darf eine solche Auskunft nicht erteilt werden.

20.9 Sozialversicherungsausweis

Der vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises ist aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht unproblematisch. So hat der Landesbeauftragte Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit einzelner Regelungen, besonders aber wegen der vorgesehenen Ausweitung der Verwendung bzw. der Vergabe der Rentenversicherungsnummer an Nichtversicherte (vgl. VIII 20.6). Beispielsweise sollen geringfügig beschäftigte Personen in einer beim Verband Deutscher Rentenversicherungsträger geführten Zentralkartei mit Anschrift und Angaben über Arbeitgeber, Beschäftigungsdauer und Beschäftigungsart gespeichert werden, so Schüler mit Ferienjob, Werkstudenten und Hausfrauen mit Nebenbeschäftigung, für die in der Regel keine Sozialversicherungspflicht entsteht. Das vom Gesetzentwurf angestrebte Ziel, dem Mißbrauch dieser Ausnahme von der Sozialversicherungspflicht entgegenzuwirken, könnte auch auf weniger bürokratische Weise bei geringerem Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, insbesondere ohne bundeszentrale Erfassung erreicht werden, etwa durch Kontrollen durch die einzelnen Krankenkassen und Datenabgleich zwischen benachbarten Krankenkassen, da „geringfügig Beschäftigte" mit geringem Verdienst nicht zwischen Arbeitsplätzen in weit auseinanderliegenden Regionen zu pendeln pflegen. Die Einrichtung einer Zentraldatei nur mit dem Ziel, die wenigen restlichen Fälle durch bundesweiten Abgleich zu erkennen, erscheint als unverhältnismäßiger Aufwand und als ebenso unverhältnismäßiger Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen ungerechtfertigt. Auch die Einbeziehung von Personen unter 18 Jahren in die automatisierte Kontrolle ist bedenklich.

20.10 Kurentlassungsberichte

Die Landesversicherungsanstalten in Niedersachsen senden — anders als früher — nicht mehr vollständige Kurentlassungsberichte an die gesetzlichen Krankenkassen. Den Krankenkassen werden vielmehr die erforderlichen Angaben in Form eines inhaltlich reduzierten Durchschlags des ersten Blattes des Kurentlassungsberichtsformulars übersandt. Der gesamte Entlassungsbericht wird der Krankenkasse nur noch auf deren ausdrückliche Anforderung im Einzelfall überlassen, wenn der Versicherte nicht widersprochen hat (§ 76 Abs. 2

SGB X). Der Versicherte ist gesondert auf seine Widerspruchsmöglichkeit hinzuweisen, wenn der Rentenversicherungsträger Datenübermittlungen für notwendig hält, mit denen er nicht rechnen muß. Der Hinweis auf die Folgen fehlender Mitwirkung ersetzt die konkrete Mitteilung nach § 66 SGB I nicht.

20.11 Aktenanforderung der Sozialleistungsträger bei den Arbeitsgerichten

Arbeitsämter, Krankenkassen und andere Sozialleistungsträger sind daran interessiert, nicht nur über den Ausgang eines Rechtsstreits vor dem Arbeitsgericht unterrichtet zu werden, sondern auch Kenntnis vom Inhalt der Gerichtsakten zu erhalten, weil sich hieraus Erstattungsansprüche gegen den Arbeitnehmer oder Arbeitgeber ergeben können. Die Akten erhalten jedoch in der Regel eine Fülle personenbezogener Daten, die für diesen Zweck nicht erforderlich sind, teilweise sogar Angelegenheiten betreffen, die zum Ausschluß der Öffentlichkeit in der Verhandlung geführt haben oder hätten führen können. Ähnlich wie die Übersendung von Akten der Sozialleistungsträger an Gerichte (vgl. VI 28.7, VII 5.3) entstehen damit datenschutzrechtliche Probleme. Die Präsidenten der Landesarbeitsgerichte ebenso wie die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben die Problematik eingehend erörtert, ohne eine Einigung erzielen zu können. Unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts vertritt der Landesbeauftragte die Auffassung, daß das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz bzw. (in der Diktion des Bundesarbeitsgerichts) die grundrechtliche Wertentscheidung, wonach der Einzelne grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen kann, jedenfalls nicht auf der Grundlage des Rechtsinstituts der Amtshilfe (vgl. 20.1), sondern lediglich durch eine präzise, auf verfassungsmäßiger, gesetzlicher Grundlage beruhende Befugnisnorm (BAG 6 AZR 331/83) eingeschränkt werden kann. § 299 ZPO, der gem. § 46 Abs. 2 Satz 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes entsprechend anzuwenden sein könnte, wird den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Klarheit gesetzlicher Befugnisnormen gerecht. Im übrigen sieht er auch keine Abwägung etwaiger schutzwürdiger Belange des Betroffenen mit dem rechtlichen Interesse des Dritten vor.

Die letztlich ergebnislos verlaufene Diskussion hat den Landesbeauftragten in seiner Auffassung bestärkt, daß eine präzise, normenklare Ergänzung des Arbeitsgerichtsgesetzes die zugleich datenschutz- wie praxisgerechteste Lösung wäre. Der Sozialminister sollte sich hierfür beim Bund einsetzen.

20.12 Heime

Nach dem Heimgesetz sind die Träger von Heimen verpflichtet, Bücher zu führen. Hieraus folgt keine Verpflichtung zur Anfertigung von Personalaufstellungen mit Namen, Geburtsdatum, Geburtsort, Wohnort und Wohnung der im Heim Beschäftigten sowie Ausbildungs- und Berufsweg des Pflegepersonals. Auch für die regelmäßige Übersendung solcher Listen an die Aufsichtsbehörden gibt es keine Rechtsgrundlage. Sollte die Übersendung für unabdingbar gehalten werden, so müßte das Heimgesetz entsprechend ergänzt werden.

20.13 Übermittlung von Schwerbehinderten-Daten an Finanzbehörden

Die regelmäßige Übermittlung von Daten über den Grad der Schwerbehinderung von der Versorgungsverwaltung an die Finanzbehörden ist mangels gesetzlicher Befugnisnorm unzulässig, zumal sich die Finanzverwaltung die erforderlichen Angaben durch Anfragen oder Vorlage des Schwerbehindertenausweises im Einzelfall vom Steuerpflichtigen selbst beschaffen kann.

21. Gesundheitswesen

Der Landesbeauftragte hat wiederholt darauf hingewiesen, daß eine gesetzliche Neuregelung des Gesundheitswesens in Niedersachsen dringend geboten ist (vgl. VIII 21). In der Plenarsitzung des Niedersächsischen Landtages am 15. Oktober 1987, in der es um die Fortgeltung nationalsozialistischer Rechtsvorschriften im Gesundheitswesen ging (vgl. VII 21), hat der Sozialminister bekräftigt, daß „auch in Niedersachsen ein Landesgesundheitsgesetz geplant" sei, weil die bestehenden Rechtsvorschriften zum öffentlichen Gesundheitswesen „nicht mehr den Anforderungen einer modernen öffentlichen Gesundheitspflege entsprechen". Es werde daher gegenwärtig eine Diskussionsgrundlage zur rechtlichen Neuordnung des öffentlichen Gesundheitsdienstes erarbeitet. Da die Gesundheitsämter in Niedersachsen in der Trägerschaft der Kommunen stehen, aber auch wegen der schwierigen Materie sei hierzu ein sehr sorgfältiges, mit den Kommunen abgestimmtes Vorgehen notwendig.

Dem Landesbeauftragten ist bis heute weder die angekündigte Diskussionsgrundlage noch ein Gesetzentwurf bekanntgeworden. Er muß — bei allem Verständnis für die vom Sozialminister dargelegten Schwierigkeiten — darauf hinweisen, daß dieser mit der vorgenannten Erklärung lediglich eine Stellungnahme wiederholt hat, die bereits ein Jahr zuvor im VIII. Tätigkeitsbericht wiedergegeben wurde, und daß inzwischen wiederum ein Jahr verstrichen ist. Zu den „Anforderungen einer modernen öffentlichen Gesundheitspflege" dürften auch gesetzliche Regelungen über Geheimhaltungspflichten, Offenbarungsbefugnisse und die Erhebung und Übermittlung personenbezogener Daten durch die Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes zählen, wie sie der Freistaat Bayern bereits am 1. September 1986 in seinem Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst in Kraft gesetzt hat. Was in Bayern möglich war, müßte auch in Niedersachsen möglich sein. Jedenfalls kann kaum noch länger hingenommen werden, daß sich der Umgang mit personenbezogenen Daten in den niedersächsischen Gesundheitsämtern nach wie vor auf der Grundlage von Generalklauseln und allgemeinen Aufgabenzuweisungen vollzieht, die weder dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung noch dem Schutz des Arztgeheimnisses hinreichend Rechnung tragen.

21.1 Gesundheitsämter und amtsärztliche Tätigkeit

Zu welchen Schwierigkeiten diese Unklarheiten in der Praxis führen, wurde im Zusammenhang mit den Bemühungen des Sozialministers um eine Reform der Jugendzahnpflege deutlich. Zwar sind die Gesundheitsämter nach weitergeltenden Vorschriften aus den 30er Jahren verpflichtet, „den Gesundheitszustand der Säuglinge und Kleinkinder zu überwachen und den Müttern Anleitung für ein gesundes Aufwachsen der Kinder zu geben", doch gibt es keine Möglichkeit, diese Verpflichtung durchzusetzen, da die Vorschrift — auch nach Auffassung des Sozialministers — keine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine „Duldungspflicht" von Maßnahmen der Jugendzahnpflege einschließlich der damit verbundenen Datenerhebungen und -übermittlungen bei den noch nicht schulpflichtigen Kleinkindern und Kindergartenkindern darstellt. Ebenso unklar ist, jedenfalls aus datenschutzrechtlicher Sicht, die Rechtslage bei Schulkindern (vgl. VIII 21.3). Der Sozialminister hat daher mit Erlaß vom 15. Juli 1987 die künftige Durchführung von Maßnahmen der Jugendzahnpflege unter besonderem Hinweis auf „die Belange des Datenschutzes sowie die Schweigepflicht des Arztes" von der freiwilligen Mitwirkung, Einwilligung oder Zustimmung der Betroffenen abhängig gemacht und damit auch auf deren informationelle Selbstbestimmung abgestellt, andererseits

jedoch Benachrichtigungskarten vorgeschrieben, „deren Doppel der Kontrolle durch den Träger des Gesundheitsamtes dient, ob der Besuch beim Hauszahnarzt durchgeführt worden ist". Die Neuregelung hat zu einer Intervention eines Zahnarztverbandes beim Landesbeauftragten und zu Anfragen und Beschwerden von Eltern, insbesondere aber auch zu einer erheblichen Verunsicherung bei Gesundheitsämtern geführt, die sich in ihrer gewohnten Praxis gestört fühlten und beanstandeten, ihre „gängige Datenerhebung" sei gefährdet, die „allzu enge Auslegung der Datenschutzbestimmungen" führe zu einer Beeinträchtigung ihrer Amtspflichten, auch sei die Rückgabe der Anmeldebestätigung beim Zahnarzt über den Klassenlehrer datenschutzrechtlich bedenklich. Der Sozialminister beabsichtigt anzuordnen, daß die Anmeldebestätigung künftig direkt an das Gesundheitsamt zurückzuschicken ist.

Unsicherheit im Umgang mit personenbezogenen Daten zeigten einige Gesundheitsämter, die beim Wohnortwechsel einer Prostituierten Informationen und Untersuchungsbefunde vom bisher zuständigen Gesundheitsamt anforderten. Der Sozialminister teilt die Auffassung des Landesbeauftragten, daß Auskünfte nur dann erteilt werden dürfen, wenn die Entbindung von der Schweigepflicht erklärt ist. Er hat dies den Gesundheitsämtern mitgeteilt.

Veranlassung, in Abstimmung mit dem Sozialminister datenschutzrechtliche Probleme der Nebentätigkeit von Ärzten in Gesundheitsämtern aufzugreifen, gab der Fund einer Akte mit medizinischer Dokumentation im allgemeinen Sperrmüll. Arbeitgeber und Behörden wünschen häufig auch dann, wenn keine amtsärztliche Untersuchung vorgeschrieben ist, die sogenannte „Vertrauensärztliche Untersuchung" eines Bewerbers, Arbeitnehmers oder Bediensteten durch einen im Gesundheitsamt tätigen Arzt. Solche Aufträge werden teilweise unmittelbar an die Ärzte oder Ärztinnen gerichtet, die sie als genehmigte Nebentätigkeit ausführen. Geht der Auftrag ohne Bezeichnung eines bestimmten Arztes oder einer bestimmten Ärztin an das Gesundheitsamt (was zu einer nicht erforderlichen Kenntnis von personenbezogenen Daten des zu Begutachtenden führt und daher unterbleiben sollte), so handelt es sich bei der „Vertrauensärztlichen Untersuchung" gleichwohl um keine amtliche Tätigkeit des Gesundheitsamts, sondern auch in diesem Fall um eine Nebentätigkeit des beauftragten Arztes, für die dieser voll verantwortlich ist. Die Unterlagen über die vertrauensärztliche Tätigkeit sind daher räumlich getrennt von den Unterlagen des Gesundheitsamts aufzubewahren. Das Gesundheitsamt darf auch auf Unterlagen aus der vertrauensärztlichen Tätigkeit nicht zugreifen, sofern nicht der Betroffene ausdrücklich eingewilligt hat. Nach § 11 der Berufsordnung der Ärztekammer Niedersachsen sind die Aufzeichnungen 10 Jahre lang, gerechnet vom Abschluß der Behandlung, aufzubewahren, soweit nicht nach anderen gesetzlichen Vorschriften eine längere Aufbewahrungspflicht besteht. Im Hinblick auf die fortbestehende ärztliche Schweigepflicht sind sie danach datenschutzgerecht zu vernichten.

Mit dem Akteneinsichtsrecht Betroffener bei den Gesundheitsämtern hatte sich der Landesbeauftragte aufgrund der Eingabe eines Petenten zu befassen, der rügte, daß ein Gesundheitsamt über ihn eine Akte führe, ihm jedoch präzise Auskunft und Akteneinsicht verwehre. Das Gesundheitsamt berief sich darauf, daß die Akte Informationen über eine mögliche psychische Erkrankung des Petenten enthalte, die ihm in Übereinstimmung mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung in seinem eigenen gesundheitlichen Interesse vorenthalten werden müsse. Dies ist nicht unproblematisch. So hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom Dezember 1987 (RDV 1988, S. 261) entschieden, daß ein Bürger, gegen den das Gesundheitsamt Maßnahmen wegen einer psychiatrischen Erkrankung erwägt, stets ein Recht auf Akteneinsicht hat, um die Umstände zu erfahren, die zu dem behördlichen Vorgehen führen. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei geklärt,

daß auch das Verwaltungsverfahrensrecht der Durchsetzung der Grundrechte diene. Der Bürger sei wegen seiner personalen Würde nicht Objekt, sondern Subjekt des Verwaltungshandelns. Der Amtsarzt vertrete in erster Linie die Interessen der Allgemeinheit, die zu einem Eingriff in die Rechte des Bürgers führen können. Solchen Eingriffen gegenüber müsse sich der Bürger, auch vorbeugend, verteidigen können. Es könne ihm auch nicht entgegengehalten werden, daß er möglicherweise durch die Akteneinsicht Schaden nehme. Es müsse dem Bürger überlassen bleiben zu entscheiden, welche Kenntnisse er für erforderlich hält. Behördliche Bevormundung brauche er nicht zu dulden.

21.2 Sozialpsychiatrischer Dienst

Die Landkreise können Aufgaben nach dem Niedersächsischen Gesetz über Hilfen für psychisch Kranke und Schutzmaßnahmen (Nds. PsychKG) als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch Vertrag auf private oder kirchliche Stellen übertragen, wenn diese bereit und in der Lage sind, die Aufgaben des sozialpsychiatrischen Dienstes entsprechend den Vorschriften des Nds. PsychKG wahrzunehmen. Der Landesbeauftragte ist mit dem Sozialminister der Auffassung, daß den Landkreisen in solchen Fällen im Hinblick auf ihr Aufsichtsrecht gemäß § 4 Abs. 3 PsychKG Auskunftsansprüche gegenüber dem Vertragspartner zumindest zu folgenden Punkten zugebilligt werden müssen: Arbeitsanfall bei der Stelle, Art der Hilfsgesuche, Art der Erledigung/Behandlung, Zusammenarbeit mit anderen Institutionen; darüber hinaus aber auch — personenbezogen — Anspruch auf detaillierte Stellungnahme zu Beschwerden, die dem Landkreis über die Tätigkeit der Stelle im Einzelfall zugegangen sind.

Im übrigen hat der Landesbeauftragte zwar stets die Auffassung vertreten, daß — auch ohne Einwilligung der Betroffenen — sowohl Vorgesetzte als auch aufsichtsführende und rechnungsprüfende Stellen das Recht haben müssen, Akten der beaufsichtigten Dienststelle einzusehen, und zwar auch dann, wenn diese sensitive Einzelheiten dokumentieren, daß dieses Einsichtsrecht zumindest im medizinischen Bereich jedoch nicht unbeschränkt sein kann, sondern sich nach den Umständen des Einzelfalls nur auf das unbedingt Erforderliche erstrecken darf, um das Vertrauensverhältnis zum Patienten (Beratenen) möglichst weitgehend zu schützen (vgl. 22.1). So wird die Amtsärztin eines aufsichtsführenden Gesundheitsamtes die Vorlage der gesamten Akte eines Patienten verlangen dürfen, wenn sich dieser über mangelnde medizinische oder sozialpsychiatrische Betreuung beklagt. Zur Überprüfung der korrekten Abwicklung von Reisekosten braucht hingegen nicht die gesamte Patientenakte vorgelegt zu werden, sondern lediglich derjenige Teil der Akte, der die Tätigkeit und Abrechnung nachweist. Die hierzu erwartete höchstrichterliche Entscheidung (vgl. VIII 21.8) steht noch aus.

21.3 Strahlenschutz in der Medizin

Nach Ziffer 9.2 der Richtlinie Strahlenschutz in der Medizin hatten radiologische Kliniken der Strahlenschutz-Aufsichtsbehörde in bestimmten Fällen die Entlassung von Patienten aus der stationären Behandlung anzuzeigen. Die Anzeigen enthielten Angaben über die Identität der krebskranken Patienten (Name und Geburtsdatum) und über die durchgeführte Radiotherapie, wogegen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken bestanden, da eine gesetzliche Grundlage fehlt. Der Umweltminister hat im September 1987 entschieden, daß bis auf weiteres von der Übermittlung personenbezogener Angaben abzusehen ist.

21.4 Krankenhäuser

Der Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zum Datenschutz im Krankenhaus (vgl. Anlage 4 zum VIII. Tätigkeitsbericht) ist sämtlichen Krankenhäusern in Niedersachsen zugegangen und hat dort rege Diskussionen ausgelöst. Der vom Landesbeauftragten unter VIII 21.4 erneut erhobenen Forderung nach bereichsspezifischen Bestimmungen in einem Niedersächsischen Krankenhausgesetz ist hingegen bis heute nicht entsprochen worden. Während in mehreren anderen Bundesländern mittlerweile neue Krankenhausgesetze mit mehr oder weniger präzisen Regelungen über die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten in Kraft getreten sind oder im Entwurf vorliegen, darunter in Bremen ein 13 Paragraphen umfassendes „Krankenhausdatenschutzgesetz", wird in einer Stellungnahme der Landesregierung zum VIII. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten ausgeführt, daß „regelungsbedürftige Tatbestände des Datenschutzes im Krankenhauswesen allenfalls im Rahmen eines Gesetzes über das öffentliche Gesundheitswesen bereichsspezifisch mitgeregelt werden können".

Eine Initiative der beiden Universitätskliniken in Niedersachsen hat mittlerweile erneut deutlich gemacht, daß die wachsende Sensibilität der Bevölkerung gegenüber jeder Form der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten dazu zwingt, ohne weitere Verzögerung die Regelung der offenen Fragen des Datenschutzes im Krankenhaus in Angriff zu nehmen. Der Landesbeauftragte hat aus gegebenem Anlaß die datenschutzrechtlichen Grundsätze und Probleme aufgelistet, deren Beachtung bzw. Lösung er für unverzichtbar hält:

1. Maßstab für den Umfang der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Patientendaten muß stets die Behandlung des Patienten sein. Eine zusätzliche, vom Behandlungszweck nicht gedeckte Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung bedarf einer besonderen Legitimation.

2. Alle personenbezogenen Daten unterliegen — unabhängig von der Art ihrer Verarbeitung — dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz. Hierzu gehören neben den Daten des Patienten auch Daten von Angehörigen oder anderen Bezugspersonen des Patienten sowie sonstiger Dritter, die dem Krankenhaus im Zusammenhang mit der Behandlung bekannt werden.

3. Zur Wahrung des Patientengeheimnisses ist es geboten, im Krankenhaus den ärztlichen Bereich von der Verwaltung informationell abzuschotten. Daraus folgt, daß z. B. die Akten der Krankenhausverwaltung getrennt von denjenigen des ärztlichen Bereichs zu führen sind. Daraus folgt weiter, daß auch im ärztlichen Bereich nur vom jeweils behandelnden Arzt auf die Daten zugegriffen werden kann.

4. Der Umfang der erhobenen und gespeicherten Patientendaten hat sich an der Erforderlichkeit zur Behandlung, Leistungsabrechnung und Erfüllung der klinischen Dokumentationspflicht oder an einer gesetzlichen Erhebungs- und Speicherungspflicht zu orientieren.

5. Im Einzelfall darf eine Erhebung, Speicherung oder sonstige Nutzung von Patientendaten über den vorgenannten Umfang hinaus erfolgen, jedoch nur mit Einwilligung des Patienten. Die Einwilligung bedarf, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist, der Schriftform. Eine wirksame Einwilligung liegt nur vor, wenn sie hinreichend bestimmt ist. Besondere Bedeutung kommt daher der Information des Patienten zu. Von einer wirksamen Einwilligung kann nur ausgegangen werden, wenn dem Patienten der konkrete Verwendungszweck der Daten

und die konkret beabsichtigte Übermittlung der Daten bekannt ist. Der Patient muß somit über Art, Umfang und Zweck der beabsichtigten Erhebung, Speicherung oder sonstigen Nutzung unterrichtet und aufgeklärt werden. Aus der Verweigerung dürfen dem Patienten keine Nachteile entstehen. Unzumutbare oder sachfremde Angaben dürfen auch mit Einwilligung des Patienten nicht verarbeitet werden.

6. Die Weitergabe von Patientendaten innerhalb des Krankenhauses ist nur zulässig, soweit sie für die Behandlung, soziale oder seelsorgerische (vgl. 33.4) Betreuung des Patienten erforderlich ist.

7. Die Übermittlung von Patientendaten an Personen und Stellen außerhalb des Krankenhauses ist zulässig, wenn der Patient eingewilligt hat oder eine gesetzliche Befugnisnorm die Übermittlung erlaubt. Sie hat sich an der Erforderlichkeit zu orientieren.

8. Es sind organisatorische Maßnahmen zum Schutz des Patientengeheimnisses im Krankenhaus zu treffen. Hierzu gehören auch Regelungen über die Löschung von Daten und über Aufbewahrungsfristen.

9. Nach dem Niedersächsischen Datenschutzgesetz ist dem Patienten kostenfreie Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen. Eine Einschränkung dieses Rechts in Fällen psychiatrischer Behandlung ist dem Gesetz nicht zu entnehmen.

10. Die Einsicht in die Behandlungsdokumentation muß geregelt werden. Sie kann z.B. in die Verantwortung des behandelnden Arztes gestellt werden. Rechte Dritter dürfen durch die Einsicht in Krankenunterlagen nicht beeinträchtigt werden. Bei der Regelung ist die einschlägige Rechtsprechung zu beachten, wonach die Einsicht in naturwissenschaftlich „objektive Daten" für Behandlungsfakten, die die Person des Patienten betreffen, uneingeschränkt und unbestritten zulässig ist, die Einsichtnahme in „subjektive Daten" und Beurteilungselemente jedenfalls dann, wenn keine schützenswerten Interessen des Arztes, des Patienten selbst oder Dritter entgegenstehen. Für die Einsichtnahme muß der Patient kein besonderes rechtliches Interesse darlegen. Über ihren Umfang bestimmt er grundsätzlich selbst, was das „Recht zur Selbstbeschädigung" einschließt (vgl. 21.1).

11. Der Patient darf ohne sein Wissen und Einverständnis grundsätzlich nicht zum Objekt der Forschung mit Daten gemacht werden, die zu seiner Behandlung erhoben worden sind. Dies gilt auch in Universitäts-Kliniken. Die Verarbeitung von Daten zu Forschungszwecken ohne Beteiligung des Patienten kann nur durch Gesetz und nur insoweit zugelassen werden, als dies im Interesse der wissenschaftlichen Forschung unabdingbar ist und die Rahmenbedingungen der Verarbeitung näher festgelegt sind.

12. Bis zu einer gesetzlichen Regelung mag davon ausgegangen werden, daß klinische Forschung mit patientenbezogenen Daten den direkt in die Behandlung des jeweiligen Patienten eingebundenen Personen mit konkludenter Einwilligung des Patienten gestattet ist. Alle übrige Forschung bedarf hingegen seiner ausdrücklichen Einwilligung (vgl. 12). Dies gilt insbesondere im Bereich der epidemiologischen Forschung: Diese ist nicht an die Behandlung des Patienten gebunden, ein Recht auf Verarbeitung personenbezogener Daten daher nicht aus dem Behandlungsvertrag abzuleiten.

Nach dem Prinzip der informationellen Selbstbestimmung, an dem sich diese Forderungen ausrichten, ist auch die lange umstrittene Frage zu beantworten, ob Patientendaten der Krankenhäuser durch private Auftragnehmer oder

Rechenzentren extern verarbeitet werden dürfen (vgl. auch 5.6). Hierzu liegt nunmehr eine klare Äußerung der Landesregierung vor. In ihrer Stellungnahme zum VIII. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten hat sie dargestellt, es erscheine gesichert, daß ohne ausdrückliche Einwilligung die Weitergabe der Daten grundsätzlich nicht weitergehen dürfe, als dies zur Geltendmachung von Honorarforderungen unerläßlich sei; selbst die Weitergabe von Daten zu Abrechnungszwecken, erst recht aber die Weitergabe zur Durchführung sonstiger Verwaltungsaufgaben erfolge wohl grundsätzlich nur dann befugt, wenn der Patient hierzu ausdrücklich seine Einwilligung erteilt habe. Letztlich hätten über diese Rechtsfragen die Gerichte zu entscheiden. Jedenfalls sei es angezeigt, generell eine Einwilligung der Patienten einzuholen, was nicht zuletzt auch im Interesse der Krankenhäuser und Ärzte liegen dürfte, um jedes strafrechtliche Risiko zu vermeiden. Der Landesbeauftragte begrüßt diese Stellungnahme. Er erwartet, daß die Krankenhäuser und Krankenhausträger ihr Rechnung tragen.

Die Pflicht zur Sorgfalt bei der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und insbesondere zur Beachtung des Grundsatzes, daß nur erhoben und gespeichert werden darf, was zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung im Einzelfall erforderlich ist, beginnt im übrigen schon bei der Patientenaufnahme. So mag es im Einzelfall von Nutzen sein, sich zur Identifizierung eines neuen Krankenhauspatienten, insbesondere eines der deutschen Sprache kaum mächtigen Ausländers, dessen Reisepaß oder Personalausweis vorlegen zu lassen. Die Speicherung der Ausweisnummer läßt sich hierdurch jedoch nicht rechtfertigen. Selbst wenn die praktische Erfahrung dafür spricht, daß die Speicherung der Paßnummer bei manchem ausländischen Selbstzahler Gewähr dafür bietet, die entstehenden Kosten später auch eintreiben zu können, würde dies allenfalls die Speicherung bei ausländischen Selbstzahlern, jedoch keinesfalls die generelle Speicherung bei sämtlichen Patienten zulassen.

Ebenso überflüssig ist die Kennzeichnung von Blutkonserven mit einem Aufkleber mit Name, Vornamen, Geburtsdatum, Blutgruppe und interner Verwaltungsnummer des Blutspenders. Auf diese Weise erfahren viele Mitarbeiter des Krankenhauses die Personalien des Spenders, ohne daß das für ihre Aufgabenerfüllung in irgendeiner Weise von Belang wäre. Es reicht die Verwaltungsnummer, über die man, wenn erforderlich, den Namen des Spenders feststellen kann.

Auch personenbezogene Statistiken über durchgeführte Operationen sind unnötig. Zwar ist nach der Bundespflegesatzverordnung ein Kosten- und Leistungsnachweis mit Operationsstatistik aufzustellen, jedoch ist nicht vorgesehen, daß diese Statistik personenbezogen geführt wird. Der Personenbezug ist daher unzulässig und, wo vorhanden, zu löschen (vgl. auch VIII 7.13).

21.5 Medkom

Medkom ist ein regional und zeitlich begrenztes Projekt „Bewegtbildkommunikation zwischen Krankenhäusern und Arztpraxen in Hannover". Es soll dazu dienen, Anwendungsmöglichkeiten für individuelle Breitbanddienste im medizinischen Bereich zu erproben. So kann bei Medkom eine Operation auf beliebig vielen Bildschirmen angeschlossener Partner verfolgt, von diesen auch aufgezeichnet werden. Aus gegebenem Anlaß wurde vom Landesbeauftragten darauf hingewiesen, daß die Übertragung von Bildern und anderen personenbezogenen Daten, vor allem aber deren Aufzeichnung nur nach ausdrücklicher Einwilligung des Patienten zulässig ist (vgl. 24).

21.6 AIDS

Die Immunschwächekrankheit AIDS nimmt in der gesundheits- und gesellschaftspolitischen, aber auch in der datenschutzrechtlichen Diskussion immer breiteren Raum ein. Der Landesbeauftragte sieht es als seine Pflicht an, auch und gerade in diesem Zusammenhang das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gegen jede ungerechtfertigte Erfassung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten zu schützen. Er begrüßt die insgesamt eindeutige Haltung der Landesregierung und hält fest, daß der Niedersächsische Landtag, der sich wiederholt mit der Problematik befaßt hat, mit Beschluß vom 18. März 1987 (LT-Drs 11/1918) erklärt hat, daß er eine personenbezogene AIDS-Meldepflicht nicht als sinnvoll ansehe, vielmehr sicherzustellen sei, daß in ausreichendem Maße die Möglichkeit zu freiwilligen, kostenlosen und anonymen HIV-Tests geboten wird.

21.6.1 AIDS-Tests in Krankenhäusern

In ihrer Antwort auf eine Landtagsanfrage hat die Landesregierung festgestellt (LT-Drs 11/1299), daß in landeseigenen Krankenhäusern HIV-Tests nicht ohne Einwilligung der Patienten durchgeführt werden. Sie vertritt die Auffassung, daß HIV-Tests stets der Einwilligung des Patienten bedürfen, unabhängig davon, ob sie durch niedergelassene Ärzte oder Krankenhäuser durchgeführt werden. Sie geht davon aus, daß der Schutz des Krankenhauspersonals und anderer Patienten durch die Beachtung der allgemeinen Hygienerichtlinien sichergestellt werden kann. In einer weiteren Antwort auf eine Landtagsanfrage (LT-Drs 11/1514) hat sie festgestellt, daß HIV-Tests ohne Einwilligung des Patienten grundsätzlich rechtswidrig sind und unter Umständen Straftatbestände erfüllen.

Die danach in jedem Fall erforderliche Einwilligung kann natürlich auch im Rahmen eines Behandlungsvertrages erteilt werden, was jedoch nur nach den konkreten Umständen des Einzelfalls beurteilt werden kann. Unzureichend ist eine sog. „Widerspruchslösung". So hat der Landesbeauftragte festgestellt, daß für die niedersächsischen Hochschulkliniken zum Verfahren bei HIV-Tests keine verbindlichen Anweisungen bestehen, was dazu geführt hat, daß unterschiedlich und — zumindest in der einen Klinik — in datenschutzrechtlich bedenklicher Weise vorgegangen wird. Während die Medizinische Hochschule Hannover vor jedem HIV-Test die ausdrückliche Zustimmung des Patienten einholt, wird in einer Anlage zum Aufnahmeantrag der Universitätskliniken Göttingen lediglich darauf hingewiesen, daß eine Untersuchung auf AIDS durchgeführt werde, wenn die Erkrankung auch durch eine HIV-Infektion verursacht sein könnte; falls der Patient diese Untersuchung nicht wünsche, könne er gegenüber dem behandelnden Arzt widersprechen. Eine solche Widerspruchslösung reicht ebenso wenig aus, wie pauschale Einwilligungsklauseln in Krankenhausaufnahmeverträgen.

Der Nationale AIDS-Beirat hat in einem Votum vom 16. Dezember 1987 zur Einwilligungsproblematik bei der HIV-Diagnostik im Rahmen der ärztlichen Behandlung folgende Auffassung vertreten:

— Wie andere ärztliche Maßnahmen dürfen Untersuchungen zur HIV-Infektion nur mit Einwilligung des Patienten durchgeführt werden. Von begründeten Ausnahmefällen abgesehen, muß die Einwilligung des Patienten auf der Aufklärung über Wesen, Bedeutung und Tragweite des Tests beruhen.

— Aufgrund der Tatsache, daß das Arzt-Patienten-Verhältnis ein besonderes Vertrauensverhältnis darstellt, und unabhängig von der Rechtslage wird

dem Arzt empfohlen, die Einwilligung in einem Aufklärungsgespräch herbeizuführen.

— Von einer ausnahmsweise konkludent erteilten Einwilligung kann nur nach eingehender Prüfung ausgegangen werden. Sie kommt nur dann in Betracht, wenn der dem Arzt erteilte Untersuchungsauftrag im Einzelfall bei verständiger Würdigung die Einwilligung umfaßt, das abgenommene Blut auch zur Durchführung der HIV-Diagnostik zu verwenden.

— Wird der Test im Interesse anderer durchgeführt, bedarf er zuvor grundsätzlich der ausdrücklichen Aufklärung des Patienten und seiner Einwilligung.

Der Sozialminister hat in diesem Zusammenhang im Landtag darauf hingewiesen, daß ein routinemäßiger HIV-Test an Patienten vor der stationären Aufnahme fachlich keinesfalls begründet ist.

21.6.2 Anonyme Laborberichte

Das Bundesgesundheitsministerium hat, gestützt auf § 7 des Bundesseuchengesetzes, eine Verordnung über die anonyme Berichtspflicht für positive HIV-Bestätigungstests erlassen (Laborberichtsverordnung). Die Berichte sollen die Beurteilung der epidemischen Lage erleichtern. Nach der Verordnung sind Berichte über positive Ergebnisse ohne Angabe des Namens sowie ohne Namensbestandteile oder alphanumerische Schlüssel auf einem vom Bundesgesundheitsamt herausgegebenen Formular zu erstatten. Eine Verknüpfung mit den Daten des AIDS-Fallregisters findet nicht statt. Das Verfahren ist datenschutzrechtlich unbedenklich.

21.6.3 AIDS-Fallregister

Das Bundesgesundheitsamt erfaßt seit 1983 Fälle von AIDS-Erkrankungen. Hierfür wurde ein Fragebogen (Fallberichtsbogen) entwickelt, der Ärzten und Krankenhäusern übersandt wurde. Die Rücksendung ist in die Entscheidungsfreiheit des Empfängers gestellt. Da in der Regel keine Einwilligung des Kranken vorliegt, ist die Meldung nur in anonymisierter Form zulässig. Nicht zuletzt aufgrund der Interventionen der Datenschutzbeauftragten wurde der Fragebogen mehrfach geändert, um die Anonymität sicherzustellen. Die jetzige Fassung ist datenschutzrechtlich unbedenklich.

21.6.4 AIDS-Tests bei Asylbewerbern

In Niedersachsen werden HIV-Tests bei Asylbewerbern nur mit deren Einwilligung durchgeführt. Allerdings ist — wie angesichts der besonderen Situation der Asylbewerber nicht anders zu erwarten — kein Fall bekannt, in dem die Einwilligung verweigert worden wäre. Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß § 2 Abs. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 Ziffer 9 des Ausländergesetzes nicht als Rechtsgrundlage für die Durchführung der AIDS-Antikörpertests herangezogen werden kann, da diese Vorschriften für Asylbewerber nicht gelten: Asylbewerber brauchen keinen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu stellen, da ihnen von Gesetzes wegen der Aufenthalt zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet ist (§§ 19 Abs. 1, 20 Abs. 1 des Asylverfahrensgesetzes). § 10 Abs. 1 des Bundesseuchengesetzes setzt eine Einzelfallprüfung voraus und kommt für die pauschale Untersuchung sämtlicher Asylbewerber ebenfalls als Rechtsgrundlage nicht in Betracht. § 20 Abs. 2 des Asylverfahrensgesetzes setzt schließlich voraus, daß im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte für eine Infektion vorliegen.

21.6.5 AIDS in Strafvollzugsanstalten

Der Umgang mit der Krankheit AIDS bereitet auch den Strafvollzugsanstalten Schwierigkeiten. Mit der Darstellung der Problematik unter VIII 32.4 hat sich der Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen des Landtags im November 1987 befaßt.

Zwischenzeitlich hat der Minister der Justiz durch Erlaß bestimmt, daß Blutuntersuchungen bei Gefangenen freiwillig sind, bei Angehörigen der sog. Risikogruppen für HIV und Hepatitis B allerdings dringend geboten seien. Die Anstaltsärzte sind gebeten worden, auf diese Gefangenen „intensiv einzuwirken", damit sie sich zum Test bereit erklären. Bei den übrigen Gefangenen ist der Test nur auf Wunsch durchzuführen. Wiederholungstests nach bisher negativem Befund sind aus gegebenem Anlaß oder auf begründeten Wunsch durchzuführen. Auf die unter Umständen bei einem positiven Ergebnis erforderlichen vollzuglichen Maßnahmen sind die Gefangenen hinzuweisen.

Auch bei HIV-Infektionen gilt die ärztliche Schweigepflicht. Wegen der von HIV-Infizierten unter den besonderen Anstaltsbedingungen möglicherweise ausgehenden Gefahren sind die Anstaltsärzte jedoch nach Auffassung des Justizministers befugt, den Anstaltsleiter zu unterrichten. Insbesondere bei HIV-infizierten Gefangenen, die zu infektionsgefährlichen Handlungen neigen, wird den Anstaltsärzten empfohlen, eine Rechtsgüterabwägung zugunsten einer Information des Anstaltsleiters vorzunehmen. Ein positiver Befund ist in der Krankenakte besonders kenntlich zu machen. Andere Akten, Transportscheine, Laufzettel usw. dürfen keine Hinweise auf AIDS enthalten. Bei Überstellungen und Verlegungen unterrichten Anstaltsarzt bzw. Sanitätsbedienstete ihre Kollegen in der aufnehmenden Anstalt. Die Krankenakte darf nur im verschlossenen Umschlag transportiert werden.

21.7 Polizei und Arztgeheimnis

Die Speicherung personenbezogener Daten von HIV-Infizierten bzw. AIDS-Kranken in polizeilichen Informationssystemen hat in der Öffentlichkeit großes Aufsehen erregt. Weniger aufsehenerregend, jedoch aus datenschutzrechtlicher Sicht gleich problematisch ist die landesweit anzutreffende Praxis, daß Polizeibehörden von Ärzten oder Krankenhäusern Auskunft darüber erwarten, wie schwer das eingelieferte Opfer eines Verkehrsunfalls oder einer Straftat verletzt ist bzw. wie lange die stationäre Behandlung voraussichtlich dauern wird. Diese Informationen werden meist gewünscht, um die Schwere oder die Folgen einer Tat rechtlich zutreffend einordnen zu können. Ärzte und Krankenhäuser sind jedoch nach übereinstimmender Rechtsauffassung des Landesbeauftragten, des Sozialministers und des Ministers des Innern zur Offenbarung nicht befugt. Eine befugte Offenbarung ärztlicher Geheimnisse setzt die ausdrückliche Einwilligung des Patienten oder eine besondere gesetzliche Befugnisnorm voraus, die hier nicht vorliegt. Insbesondere kann die Offenbarung nicht nach § 161 StPO verlangt werden. Dem der Staatsanwaltschaft eingeräumten Auskunftsanspruch geht, nach auch insoweit übereinstimmender Auffassung des Sozialministers und des Landesbeauftragten, der Anspruch des Bürgers auf Schutz des Patientengeheimnisses vor. Auch die gesetzliche Zeugnispflicht begründet keine Befugnis zur Durchbrechung des Arzt-Patienten-Geheimnisses. Auskünfte sind daher nur nach vorheriger Aufklärung des Patienten mit dessen ausdrücklicher Einwilligung zulässig (vgl. auch 21.12).

21.8 Psychiatrische Basisdokumentation (BADO)

Die Landeskrankenhäuser verarbeiten ihre Patientendaten mittels einer einheitlichen, auf langfristige Nutzung angelegten Psychiatrischen Basisdokumentation (BADO), deren Ausgestaltung in der Vergangenheit zahlreiche Probleme aufgeworfen hat. Der Landesbeauftragte hatte in eingehenden Gesprächen mit den Verwaltungen und Ärzten von Landeskrankenhäusern, dem Landessozialamt und dem Sozialminister umfangreiche Anregungen zur datenschutzrechtlichen Verbesserung gegeben, so für eine umfassendere Anonymisierung der gespeicherten Daten nach Abschluß der Behandlung, eine Aktualisierung des Fragenkatalogs, eine bessere Aufklärung der Patienten. Der Sozialminister hatte in der Antwort auf eine Landtagsanfrage erklärt, daß er die Anregungen des Landesbeauftragten aufgreifen werde. In diesem Sinne hatte er das Landessozialamt im Oktober 1987 angewiesen, die notwendigen Änderungen vorzunehmen. Sie sind bis heute nicht erfolgt. Unter diesen Umständen wird sich eine formelle Beanstandung des Einsatzes von BADO durch den Landesbeauftragten kaum vermeiden lassen.

21.9 Schutz des Arztgeheimnisses und des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei psychischen Erkrankungen

Nach jahrelangen Auseinandersetzungen (vgl. VIII 21.9) hat der Sozialminister im Einvernehmen mit dem Minister des Innern und dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr mit Erlaß vom 16. Januar 1987 nunmehr eindeutig bestimmt, daß eine psychische Krankheit oder Behinderung hinsichtlich der Folgen für die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen nicht anders behandelt werden darf, als eine sonstige Krankheit oder Behinderung, folglich eine gesonderte Erfassung und Überprüfung von Personen, die nach dem Niedersächsischen Gesetz über Hilfen für psychisch Kranke und Schutzmaßnahmen (Nds. PsychKG) zur Behandlung in einer psychiatrischen Anstalt untergebracht worden sind, im Hinblick auf ihre Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen nicht gerechtfertigt und die von den einweisenden Stellen früher geübte Praxis, die Fahrerlaubnisstellen über eine erfolgte Unterbringung „automatisch" in Kenntnis zu setzen, unzulässig ist. Eine solche Unterrichtung bedürfte — abgesehen von Fällen des rechtfertigenden Notstandes — einer Rechtsgrundlage im Nds. PsychKG, die nicht vorhanden ist.

Unzulässig ist es danach auch, Patienten nur aufgrund der Einweisung die Fahrerlaubnis zu entziehen, nach der Entlassung zur Überprüfung ihrer Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen vorzuladen oder eine gutachtliche Stellungnahme über sie einzuholen.

Vielmehr soll nach dem Erlaß, wie in vergleichbaren anderen Fällen, in denen die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen ärztlicherseits ausgeschlossen wird oder begründete Zweifel hieran bestehen und der Patient nicht einsichtig ist, der verantwortliche Arzt in jedem Einzelfall über die Aufnahme eines entsprechenden Hinweises in die bei der Entlassung des Patienten vorzunehmende Benachrichtigung der einweisenden Stelle befinden. Nach Möglichkeit soll zuvor das Einvernehmen mit dem Patienten und/oder seinem gesetzlichen Vertreter gesucht werden. Ergibt sich aus dem Gespräch mit dem Patienten oder seinem gesetzlichen Vertreter glaubhaft, daß der Patient nicht im Besitz einer Fahrerlaubnis ist, so ist keine Mitteilung nötig. Sie ist auch zu unterlassen, wenn bei der Entlassung etwa noch vorhandene Krankheitssymptome aus medizinisch-psychologischer Sicht keine Bedenken gegen die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen begründen. Hält der verantwortliche Arzt einen Hinweis für geboten, so hat er sicherzustellen, daß die Mitteilung nur in die Hände des zuständigen Amtsarztes gelangt. Nur diesem obliegt es, aufgrund

eigener Beurteilung die Entscheidung darüber zu treffen, ob die Fahrerlaubnisstelle über eine bei Teilnahme des Patienten am Straßenverkehr drohende Gefährdung unterrichtet werden darf, weil die Voraussetzungen des rechtfertigenden Notstands gemäß § 34 StGB vorliegen.

Die Regelung steht nicht in Widerspruch zu einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 7 C 100.86) vom 15. April 1988, die tatsächliche Besonderheiten eines Einzelfalles und die Rechtsvorschriften des Landes Berlin zu berücksichtigen hatte.

21.10 Angabe des Arbeitgebers im Krankheitsfall

Die jahrelangen Bemühungen des Landesbeauftragten um Unterdrückung des Datums „Arbeitgeber" (oder gar, bei Arbeitslosen, „ALU-Empfänger", vgl. VI 19.8 und VII 21.11) auf den bundeseinheitlichen Vordrucken für Behandlungsscheine, Überweisungsscheine und Verordnungsblätter sind erfolgreich abgeschlossen worden. Künftig wird auf den Vordrucken nur noch die Mitgliedsnummer des Versicherten eingetragen. Damit ist ausgeschlossen, daß Dritte über die Formulare den Arbeitgeber oder die Tatsache der Arbeitslosigkeit erfahren. Überflüssig ist die Erhebung solcher Daten auch im Krankenhaus (vgl. VIII 21.10).

21.11 Computertomographie

Die Kassenärztliche Vereinigung und die Landesverbände der gesetzlichen Krankenkassen haben in Vereinbarungen festgelegt, daß computertomographische Leistungen zur Überprüfung ihrer Wirtschaftlichkeit von den niedergelassenen Ärzten regelmäßig ausführlich zu begründen sind. Zu diesem Zweck wurden Überweisungsformulare entwickelt, die eingehende Angaben über den Gesundheitszustand des Patienten enthalten.

Einer Anregung des Landesbeauftragten, auf eine vollständige Überwachung zu verzichten und statt dessen Stichproben durchzuführen, ist nicht gefolgt worden. Die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen hat hierzu mitgeteilt, daß eine Stichprobe, bezogen auf einzelne Ärzte, wegen der geringen Zahl solcher vom Arzt veranlaßten Überweisungen zu keinen aussagefähigen Ergebnissen führt. Der Landesbeauftragte hat dies eingeräumt.

21.12 Rettungswesen

Der unter VIII 21.12 angekündigte Erlaß des Sozialministers ist im März 1987 im Einvernehmen mit dem Innenminister und dem Justizminister ergangen. Danach unterliegt das rettungsdienstliche Personal der Schweigepflicht. Diese ist auch gegenüber der Polizei und anderen Behörden zu wahren. Sie umfaßt sämtliche personenbezogenen Daten, von denen das Personal bei seiner Tätigkeit Kenntnis erlangt. Dazu gehören nicht nur Diagnose und Therapie, sondern alle den Kranken betreffenden Daten wie Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift, Arbeitgeber, Versicherung. Eine Offenbarungsbefugnis kann u.a. bei Einwilligung des Patienten oder aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung vorliegen. Eine Aussagepflicht im Strafverfahren besteht nicht, wenn sich das Rettungsdienstpersonal auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen kann. Dies setzt voraus, daß es den Einsatz zusammen mit einem die Notfallbehandlung leitenden Arzt durchgeführt hat.

21.13 Mutterpaß

Im April 1986 wurde im Zusammenhang mit den neu gefaßten Mutterschafts-Richtlinien der Ärzte und Krankenkassen ein neuer Mutterpaß eingeführt. Der Arzt soll u.a. Daten über den Schwangerschaftsverlauf, die Geburt und die Abschlußuntersuchung in der 6. bis 8. Woche nach der Entbindung in ein Epikrisenblatt eintragen und ein Doppel dieses Blattes der Kassenärztlichen Vereinigung zur statistischen Auswertung zusenden. Zwar werden auf dem für die Kassenärztliche Vereinigung bestimmten Blatt Name und Anschrift der Mutter und des Kindes nicht eingetragen, doch ist die Meldung gleichwohl nicht anonym, weil sie der Abrechnung — aus der die Personalien ersichtlich sind — beizufügen ist. Aufgrund der datenschutzrechtlichen Bedenken des Landesbeauftragten hat die Kassenärztliche Vereinigung auf Übersendung des Doppels verzichtet.

21.14 Kammern für Heilberufe

Die Tatsache, daß ein Zahnarzt an einer Protestveranstaltung der niedersächsischen Zahnärzte nicht teilnahm, führte zur Aufforderung durch die Zahnärztekammer, den Grund hierfür anzugeben. Auf die Beschwerde des Zahnarztes beim Landesbeauftragten gegen die offenbar zugrundeliegenden Informationsflüsse meinte die Zahnärztekammer, daß „Aspekte des Persönlichkeits- und Datenschutzes nicht zur Debatte standen". Der Landesbeauftragte hat diese Auffassung im Einvernehmen mit dem Sozialminister zurückgewiesen. Selbstverständlich berührt jede Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und damit „Aspekte des Persönlichkeits- und Datenschutzes". Das Verhalten der Zahnärztekammer war auch nach Auffassung des Sozialministers zumindest mißverständlich, wenngleich nicht mehr festzustellen war, auf welche Weise die Kammer von der Entscheidung des Petenten erfahren hatte.

Ein anderer Petent beschwerte sich darüber, daß die Schlichtungsstelle für Arzthaftpflichtfragen der norddeutschen Ärztekammern zu umfangreiche Angaben bei der Entbindung von der Schweigepflicht fordere, so Daten wie Geburtsort, Familienstand, Beruf und Anschrift der Krankenkasse. Das Schlichtungsverfahren ist jedoch freiwillig. Die Schlichtungsstelle klärt den Sachverhalt nach der Inquisitionsmaxime auf, beschränkt sich mithin nicht auf den Parteivortrag, sondern verschafft sich selbst einen vollständigen Überblick über alle Daten, die mit dem Vorwurf fehlerhafter Behandlung in Verbindung stehen könnten. Sie benötigt deshalb eine umfassende Erklärung hinsichtlich aller Daten, die zur Beurteilung der Haftungsfrage nach ihrer Meinung von Bedeutung sind. Wer die Schlichtungsstelle anruft, unterwirft sich diesem Verfahren.

Die Apothekerkammer Niedersachsen, die mit privaten Krankenversicherern sogenannte Gruppenversicherungsverträge abgeschlossen hat, übermittelt diesen die personenbezogenen Daten neuer Mitglieder nur noch, wenn sie nicht ausdrücklich widersprechen. Eine entsprechende schriftliche Information geht neuen Mitgliedern zu. Die Ärztekammer, die vergleichbare Verträge abgeschlossen hat und bisher noch ohne Einwilligung der Betroffenen Daten übermittelt, wurde aufgefordert, die Widerspruchslösung zu übernehmen.

Die Wahlordnungen der Kammern für die Heilberufe werden datenschutzgerecht ergänzt werden (vgl. 6.5).

22. Jugendhilfe

22.1 Erziehungsberatung

Zu einer breiten Diskussion des Spannungsverhältnisses zwischen Kontrollrechten des Vorgesetzten und der rechnungprüfenden Stellen einerseits, dem Schutz der Vertraulichkeit und der Persönlichkeitsrechte Betroffener andererseits hat ein unter VIII 5.1 eher beiläufig erwähnter Vorfall in einer niedersächsischen Erziehungsberatungsstelle geführt. Auf Anordnung des Oberkreisdirektors waren aus der Erziehungsberatungsstelle gegen den Widerstand der Mitarbeiter Akten mit vertraulichen Beratungsunterlagen entnommen worden, um sie in einem Arbeitsgerichtsverfahren zu verwerten. Der (von mehreren Seiten angerufene) Landesbeauftragte hatte sich zunächst zurückhaltend geäußert, um die weitere Entwicklung der Rechtsprechung zu der problematischen Frage der sog. innerbehördlichen Datenflüsse abzuwarten. Hatte er noch bei früheren ähnlichen Anlässen die Auffassung vertreten, daß dem Vorgesetzten ein notfalls auch sehr weitreichendes Akteneinsichtsrecht zustehe, so mußte er diese Ansicht in Übereinstimmung mit der Absicht des Sozialministers, „Möglichkeiten zu finden, den Schutz persönlicher Daten auch gegenüber Instanzen der Aufsicht und Kontrolle zu verbessern", vorsichtig revidieren, nachdem in der höchstrichterlichen Rechtsprechung eine zunehmende Tendenz in Richtung auf die sog. „informationelle Gewaltenteilung" erkennbar wurde.

Die von der Erziehungsberatungsstelle gleichfalls eingeschaltete Bundeskonferenz für Erziehungsberatung hat sich hiermit jedoch nicht zufrieden gegeben. Auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Bundesregierung haben sich mittlerweile mit der Problematik befaßt.

Die Konferenz für Erziehungsberatung hat in einer Stellungnahme zum „Schutz von Privatgeheimnissen in Erziehungsberatungsstellen" ihre Auffassung unterstrichen, wer sich mit seinen Sorgen an eine Erziehungs- und Familienberatungsstelle wende, vertraue den dort tätigen Fachkräften sehr persönliche Angelegenheiten und Gedanken an, um Rat und Hilfe zu bekommen, mache diese Mitteilungen nur einer bestimmten Person seines Vertrauens und müsse sich deshalb darauf verlassen können, daß etwaige Aufzeichnungen hierüber anderen Personen nur mit seiner ausdrücklichen Einwilligung mitgeteilt würden. Es handele sich um Privatgeheimisse des Beratenen, für deren Schutz er das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in Anspruch nehmen könne, in das bekanntlich nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden könne. Gesetzliche Ausnahmen vom Schweigegebot ergäben sich lediglich aus den Vorschriften zur Verhütung schwerwiegender Verbrechen und den Beschränkungen des Zeugnisverweigerungsrechts im Strafverfahren. Aus der Dienst- und Fachaufsicht des Vorgesetzten lasse sich hingegen keine Befugnis ableiten, ihm Privatgeheimnisse der Beratenen ohne deren Einwilligung zu offenbaren.

Ebenso hat sich die Bundesregierung im Siebten Jugendbericht geäußert. Sie sieht im Schutz der persönlichen Angelegenheiten des Ratsuchenden eine wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Beratungen. Hilfe könne nur auf der Grundlage eines Vertrauensverhältnisses zwischen Klient und Sozialarbeiter(in) geleistet werden. Wenn aus dem kommunalen Bereich immer wieder auf die Funktionsfähigkeit der Behörde hingewiesen werde, die durch eine innerbehördliche Schweigepflicht nicht beeinträchtigt oder gar aufgehoben werden dürfe, so teile die Bundesregierung jedenfalls die Auffassung der Obersten Landesjugendbehörden, wonach die Weitergabe der Daten auch

innerhalb der Behörde ohne Einwilligung des Betroffenen grundsätzlich nur nach völliger Anonymisierung zulässig sei.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz nimmt Bezug auf die unter VIII 5.1 erwähnte Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts zur Frage der Telefondatenerfassung bei einem Psychologen, wonach „eine fachgerechte psychologische Beratung und Behandlung, die Aussicht auf Erfolg haben soll, ein Vertrauensverhältnis zwischen der zu betreuenden Person und dem Psychologen voraussetzt, dessen Entstehen wesentlich dadurch bedingt ist, daß die Beratung und Behandlung vertraulich bleibt, d. h. anderen Personen nicht bekannt wird... Dieses Geheimnis zu wahren, ist der angestellte Berufspsychologe auch gegenüber seinem Arbeitgeber verpflichtet." Dieser deutliche Hinweis auf den hohen Stellenwert der Berufsgeheimnisse auch im innerdienstlichen Verkehr wird vom Bundesbeauftragten nachdrücklich unterstrichen. Wenn danach schon die Bekanntgabe der Rufnummer des Klienten an den Dienstherrn unbefugt sei, so sei erst recht die Offenbarung personenbezogener Daten bzw. die Überlassung nichtanonymisierter Unterlagen an vorgesetzte Personen oder Stellen zum Zwecke der Dienst- oder Fachaufsicht unbefugt, soweit nicht im Einzelfall ein konkreter Rechtfertigungsgrund wie die Einwilligung des Betroffenen, eine gesetzliche Mitteilungspflicht oder eine rechtfertigende Interessenabwägung gemäß § 34 StGB vorliege. Dienstanweisungen, Verwaltungsvorschriften oder sonstige allgemeine Regelungen reichten als Rechtfertigung der Offenbarung nicht aus.

Der Landesbeauftragte kann sich allen diesen Erwägungen nicht verschließen, hält jedoch die Anonymisierung personenbezogener Vorgänge, auf die von der Bundesregierung wie vom Bundesbeauftragten abgestellt wird, für praktisch nicht durchführbar. Sollte daher die von ihm schon längst empfohlene getrennte Aktenführung (vgl. IV 8.16), d. h. die Aufteilung der Klientenakte in einen vertraulichen und einen überprüfbaren Teil (vgl. auch 31.3), nicht zum Erfolg führen, so wird nach seiner Auffassung eine ausdrückliche, präzise, bereichsspezifische gesetzliche Klärung unumgänglich. Allgemeine Querschnittsregelungen über die Befugnisse von Vorgesetzten, Aufsichtbehörden und Rechnungsprüfung — wie sie im Entwurf eines neuen Bundesdatenschutzgesetzes vorgesehen sind — dürften zumindest für sensitive Bereiche nicht ausreichen.

22.2 Betreuung junger Straffälliger

Die Bemühungen des Landesbeauftragten um eine koordinierte Lösung der datenschutzrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit den landesweiten Maßnahmen zur sozialpädagogischen Betreuung junger Straffälliger (vgl. VII 22.2 und VIII 22.2) haben ein bundesweites Echo gefunden (vgl. 31.2). Nach einem Beschluß der Konferenz der Jugendminister und -senatoren sowie der Justizminister und -senatoren ist hierbei den „Fragen des Persönlichkeits- und Datenschutzes besondere Beachtung zu schenken". Nachdem in einer gemeinsamen Besprechung von Justizministerium, Kultusministerium und Landesbeauftragtem Einvernehmen darüber festgestellt werden konnte, daß Datenerhebungen, Datenspeicherungen und Datenflüsse im Zusammenhang mit ambulanten Maßnahmen zur Betreuung jugendlicher Straftäter als Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur mit Einwilligung des Betroffenen oder aufgrund einer präzisen bereichsspezifischen gesetzlichen Regelung zulässig sind, eine solche Regelung jedoch derzeit (auch im geltenden Jugendgerichtsgesetz) nicht vorhanden ist, wurden für die Übergangszeit Alternativen für die Praxis in Niedersachsen erörtert. So können die Staatsanwaltschaften im Vorfeld richterlicher Entscheidungen die Einwilligung der Betroffenen zur Erhebung, Verarbeitung und insbesondere Weitergabe ihrer Daten

im Zusammenhang mit „sozialen Trainingskursen" einholen. Der Minister der Justiz hat die Generalstaatsanwälte und die Präsidenten der Oberlandesgerichte entsprechend unterrichtet. Die Jugendämter können danach davon ausgehen, daß die in § 38 des Jugendgerichtsgesetzes vorgesehenen vielfältigen Datenflüsse aufgrund der vorher eingeholten Einwilligung des Betroffenen bzw. seines gesetzlichen Vertreters noch für eine gewisse Übergangszeit datenschutzrechtlich unbedenklich sind.

Ein dem Landesbeauftragten zur Stellungnahme vorgelegter Erlaß des Kultusministers über Erhebungen im Zusammenhang mit Zuwendungen an die Träger der Jugendhilfe bei ambulanten Maßnahmen zur sozialpädagogischen Betreuung junger Straffälliger begegnete keinen datenschutzrechtlichen Bedenken.

22.3 Jugendhilfe und Sozialdatenschutz

Erfährt ein Mitarbeiter einer Jugendhilfebehörde bei der Erfüllung seiner Aufgaben von Straftaten eines von ihm betreuten Jugendlichen, so ist die Weitergabe dieser Informationen nur nach den strengen Offenbarungsvorschriften der §§ 67 ff. des Sozialgesetzbuchs X oder mit Einwilligung des Betroffenen zulässig (vgl. 20.1 und VI 18.1). Schwierigkeiten treten in der Praxis dann auf, wenn Täter einer im Zusammenhang mit der Betreuung bekanntwerdenden Straftat ein Dritter ist. Die Jugendämter neigen schon deshalb zur Zurückhaltung, weil die Durchführung eines Strafverfahrens, die Feststellung der Schuld des Täters und dessen Verurteilung für den zumindest indirekt betroffenen Menschen, überwiegend ein Mädchen oder eine junge Frau, oft wenig hilfreich zu sein verspricht. Andererseits vermag sich der Landesbeauftragte einer Erwägung des Kultusministers nicht ohne weiteres anzuschließen, ob nicht außer den personenenbezogenen Daten eines geschädigten Sozialleistungsempfängers auch diejenigen seines Schädigers dem Sozialgeheimnis unterliegen und somit auch der Täter Anspruch auf Beachtung des Sozialdatenschutzes hat. Der Kultusminister wird, insbesondere im Hinblick auf Kindesmißhandlungen und sexuellen Mißbrauch von Kindern, im Interesse der Jugendämter und sonstigen Jugendhilfebehörden um rasche Klärung bemüht sein.

23. Kulturgut- und Denkmalschutz

23.1 Denkmalschutzbehörden

Die Informationsgespräche über datenschutzrechtliche Fragen bei Denkmalpflege und Denkmalschutz wurden in der Berichtszeit bei einer Bezirksregierung fortgesetzt. Sie ergaben, daß Schwierigkeiten offensichtlich nur bei den unteren Denkmalbehörden auftreten (vgl. VII 23.3), hingegen die bei den Bezirksregierungen abzuwickelnden Verfahren im Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz genau geregelt und daher unproblematisch sind. Personenbezogene Unterlagen werden nur in dem hierfür vorgesehenen Umfang geführt und ordnungsgemäß gegen Mißbrauch, z. B. unberechtigte Einsichtnahme, geschützt. Die Reihe der Informationsgespräche wird fortgesetzt.

23.2 Verzeichnis der schutzwürdigen Kulturdenkmale

Rücksichtnahme auf die Empfindlichkeit mancher Eigentümer von Kulturdenkmalen hat offenbar dazu beigetragen, daß die Aufstellung des Denkmalverzeichnisses nach dem Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz in den verschiedenen Landesteilen unterschiedlich fortschreitet. Dies führt dazu, daß manche Gemeinden aus denkmalpflegerischen Gründen, aber auch im Zusammenhang mit Planungen und zur Förderung des Fremdenverkehrs, selbst „Verzeichnisse" anlegen, wozu sie nach dem Gesetz nicht befugt sind. Vermutlich werden dabei personenbezogene Daten in größerem Umfang vorgehalten, als dies der Fall wäre, wenn die nach strengeren Auswahlkriterien zu treffenden Entscheidungen der oberen Denkmalbehörden nicht auf sich warten ließen. Der Landesbeauftragte wird jedenfalls entsprechenden Hinweisen nachgehen.

24. Forschung

Der Datenschutz muß die Forschung keineswegs beeinträchtigen. Bei richtiger Handhabung ist es vielmehr fast immer möglich, die Belange des Forschers mit den schutzwürdigen Interessen Betroffener in Einklang zu bringen. Dieser Grundsatz hat die bisherige Tätigkeit des Landesbeauftragten erfolgreich, d.h. für beide Seiten zufriedenstellend, geleitet. Allerdings sollte darüber nicht der Appell des Europarats im Zusammenhang mit der Auswertung personenbezogener Daten für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung in Vergessenheit geraten, in dem es heißt: „Die Forscher sollten ihre Methoden überprüfen. Statt den Zugang zu personenbezogenen Daten als feststehende Tatsache anzusehen, sollten sie prüfen, inwieweit die Verwendung personenbezogener Informationen eingeschränkt oder durch andere Methoden ersetzt werden kann" (vgl. VII 24.1).

Mit diesen Feststellungen hat der Landesbeauftragte eine Anfrage des Direktors des Instituts für Zeitgeschichte nach seinen „Konflikterfahrungen" bei der zeitgeschichtlichen Forschung und eine Umfrage der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft in Bonn beantwortet, mit der diese auf einen aufsehenerregenden Artikel in der Zeitschrift „Bild der Wissenschaft" reagierte. Unter der Überschrift „Der Datenschutz treibt uns Forscher ins Ausland" hatte der Direktor des Zentralinstituts für Seelische Gesundheit in Mannheim behauptet, die „unterschiedlichen Interpretationen rechtlicher Neuregelungen durch die Datenschutzbeauftragten der Länder" hätten die Forschung zunehmend behindert. Dem entsprach, ein Jahr später, der Beitrag eines Mitarbeiters der Bundesforschungsanstalt für Ernährung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung unter der Überschrift „Epidemiologie durch Datenschutzhysterie behindert". Der Forscher bekannte, Epidemiologen seien „professionelle Datensammler und -auswerter", und bemängelte, diese Arbeit werde „durch die Datenschutzhysterie" im Ansatz erstickt. Ein gängiges Vorurteil war wieder einmal bestärkt worden.

Es ist ja keineswegs „der Datenschutz", geschweige denn „Datenschutzhysterie", die die epidemiologische Forschung, also etwa die psychiatrische Forschung, die Tumor-Forschung oder die AIDS-Forschung behindern. Sollten diese tatsächlich nur mit Personenbezug durchführbar sein, so wäre es ein Leichtes, dem Mangel abzuhelfen. Dies wäre allerdings Sache der Gesetzgebung, nicht der Datenschutzbeauftragten. Der Landesbeauftragte hat schon mehrfach geäußert, daß er beispielsweise nichts gegen ein Krebsregister-Gesetz

einwenden, es vielmehr begrüßen würde, wenn der Gesetzgeber die Krebsforschung endlich auf eine solide bereichsspezifische gesetzliche Grundlage stellen würde.

Immerhin war solchen Äußerungen bereits ein Teilerfolg beschieden: Eingaben mehrerer Bürger und Amtsärzte war zu entnehmen, daß verschiedene wissenschaftliche Stellen in Niedersachsen, gleichfalls überwiegend im Zusammenhang mit der Tumorforschung, von den Gesundheitsämtern die Vorlage von oder Auszüge aus Todesbescheinigungen verlangten, was zwar, soweit es sich um Daten Verstorbener handelte, keine Angelegenheit des Datenschutzes war, jedoch gegen das — über den Tod hinaus wirkende — Arztgeheimnis verstoßen hätte. Der Landesbeauftragte schlug vor, auf alle Umgehungsversuche zu verzichten und statt dessen das Gesetz über das Leichenwesen vom 29. März 1963 um einen Satz des Inhalts zu ergänzen, daß die wissenschaftliche Auswertung von Todesbescheinigungen bei Beachtung der angebrachten Vorkehrungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts des Verstorbenen und seiner Hinterbliebenen zulässig ist. Die Novellierung wird vorbereitet.

Solange jedoch der Gesetzgeber die Festlegung scheut, und dies, wie das Beispiel AIDS zeigt, aus durchaus wohlerwogenen gesundheitspolitischen Erwägungen, ist es allerdings die vom Bundesverfassungsgericht bekräftigte Aufgabe der unabhängigen Datenschutzbeauftragten, im Sinne einer „vorgezogenen Datenschutzkontrolle" immer wieder darauf hinzuweisen, daß die Auswertung personenbezogener Daten einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, der — wie jeder Eingriff in ein Grundrecht — nur auf gesetzlicher Grundlage, in Ermangelung einer solchen nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig ist. Zwar gewährleistet das Grundgesetz die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung. Diese institutionelle Garantie hat nach einhelliger Auffassung in Rechtsprechung, Lehre und Schrifttum jedoch hinter dem Schutz eines individuellen Grund- und Menschenrechts zurückzustehen. Nur präzise gesetzliche Normen können diese Priorität bereichsspezifisch umkehren.

Daß vor dem Hintergrund Orwell'scher Visionen vom Eingriffs- und Überwachungsstaat, oder, in der nüchternen Juristensprache des Bundesverfassungsgerichts, „unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung" dem Schutz des Menschen vor entwürdigender Degradierung zum Objekt der elektronischen Informationstechnologie eine qualitativ neue, vorrangige Bedeutung zukommt, wird jedoch offensichtlich nicht nur im Bereich der Epidemiologie verkannt. Dies zeigte die Beschwerde von Diplomanden der Universität Dortmund, die umweltschädliche kommunale Altlasten in sämtlichen Bundesländern „parzellenscharf" kartieren wollten und zwar einräumten, daß dann jedermann den Eigentümer einer belasteten, belastenden Parzelle ausfindig machen könne, jedoch meinten, der Bürger habe zum Schutz seiner Gesundheit ein Recht, über kontaminierte Standorte aufgeklärt zu werden — das Wohl der Allgemeinheit sei höher anzusetzen als der Datenschutz des Eigentümers.

Die Antwort des Landesbeauftragten lautete: Es könne dahingestellt bleiben, wie weit das Recht des Bürgers gehe, zum Schutz seiner Gesundheit über kontaminierte Standorte aufgeklärt zu werden. Daß diese Problematik sehr ernst zu nehmen sei, stehe außer Frage. Das Informationsrecht des Bürgers könne aber jedenfalls so lange keinen Eingriff in das von der Verfassung geschützte Recht anderer Bürger auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz rechtfertigen, als ihm nicht zumindest gleichfalls Verfassungsrang verliehen sei.

Der Fall macht deutlich, daß hinter dem Wunsch nach personenbezogenen Daten bisweilen mehr als ein wissenschaftliches Forschungsinteresse stehen

mag. Es ist nicht Sache des Landesbeauftragten, dies negativ oder positiv zu werten. Ebenso wie die Forschung ist auch ihr Ansatz frei. Aufgabe der Datenschutzbeauftragten ist es lediglich, zu prüfen, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten mit dem geltenden Recht in Einklang steht.

Zahlreiche Forschungsprojekte, die zunächst „personenbezogen" angelegt sind, kommen in Wirklichkeit — ohne jeden Abstrich an der wissenschaftlichen Zielsetzung — ohne personenbezogene Daten aus. So konnte das Forschungsvorhaben einer Universität „Aufbau eines stadträumlichen Beobachtungssystems zur Sozialstruktur und Wohnungsversorgung" in einer niedersächsischen Großstadt nach eingehender Beratung der Projektleitung und der Stadt durch den Landesbeauftragten so modifiziert werden, daß die Übermittlung personenbezogener Daten an die Forscher überflüssig wurde. Die benötigten Informationen werden nun von einem Mitarbeiter der Stadtverwaltung erstellt, wobei auf der Basis von Baublöcken als Beobachtungseinheiten sämtliche personenbezogenen Ausgangsdaten aggregiert und Baublock-Daten zusätzlich zusammengefaßt werden, wenn dies zur Gewährleistung der Anonymität erforderlich erscheint. Auch das Projekt einer Suchtforschungsstelle zur Untersuchung der Effektivität der Suchtbehandlung in einem Niedersächsischen Landeskrankenhaus wurde dadurch möglich gemacht, daß die personenbezogene Auswahl ehemaliger Patienten, das Schreiben an diese und der Rücklauf der (anonymen) Fragebogen von einer Angestellten des Landeskrankenhauses betreut werden, so daß die Suchtforschungsstelle zwar alle benötigten Angaben, jedoch keine personenbezogenen Daten erhält.

Die Möglichkeit, sich der Hilfe der Dienststelle zu bedienen, die „Herr der Daten" ist oder zumindest ohne Übermittlung nach außen mit den Betroffenen in Verbindung treten kann, um die Ergebnisse in anonymer Form an den Forscher zu geben, scheidet allerdings dann aus, wenn bereits die Tätigkeit der Dienststelle in unvertretbarem Ausmaß in die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen eingreifen würde. So lehnte der Minister der Justiz im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten den Vorschlag eines Forschers am Institute of Psychiatry in London ab, im Rahmen einer Untersuchung über die „Einstellung deutscher und englischer Strafgefangener zu Verbrechen, Bestrafung, Ehrlichkeit und Vergeltung" das Ausfüllen eines umfangreichen, in den persönlichsten Bereich des Strafgefangenen eindringenden Fragebogens durch Vollzugsbedienstete überwachen zu lassen, da nicht ausgeschlossen werden konnte, daß hierbei gezielt Erkenntnisse über einzelne befragte Gefangene gewonnen und dienstlich verwertet worden wären. Nach Auffassung des Justizministers müßten die zu Befragenden auf diese, nicht nur theoretische, Möglichkeit einer forschungsfremden Datennutzung hingewiesen werden, was die „ohnehin in dieser Untersuchung nicht geklärten Probleme der Repräsentativität noch mehr verschärft" hätte.

Ist die Übermittlung personenbezogener Daten durch Dritte an den Forscher zur Durchführung eines Forschungsprojekts unerläßlich, so bedarf sie, wie bereits gesagt, der Einwilligung des Betroffenen oder einer gesetzlichen Grundlage. Die vom Landesbeauftragten wiederholt befürwortete Ergänzung des Bundesdatenschutzgesetzes und des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes um eine präzise Befugnisnorm zu Gunsten der wissenschaftlichen Forschung steht nach wie vor aus (vgl. auch 27.15). Die Wissenschaftsklausel des § 16 Abs. 6 des neuen Bundesstatistikgesetzes läßt unter bestimmten weiteren Voraussetzungen lediglich die Übermittlung von Einzelangaben zu, die „nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft zugeordnet werden können", mithin anonymisiert sind. Die Forschungsklausel des § 75 des Sozialgesetzbuchs X macht die Übermittlung personenbezogener Daten, hier beschränkt auf Sozialdaten, von einer Einzelfallentscheidung des Sozialministers abhängig, die nur unter engen Voraussetzungen erteilt werden

darf. Allein das unter maßgeblicher Mitwirkung des Landesbeauftragten zustande gekommene neue Niedersächsische Meldegesetz gestattet ausdrücklich die Übermittlung einer gewissen Anzahl personenbezogener Daten an öffentlich-rechtlich organisierte Forschungseinrichtungen, beispielsweise Universitätsinstitute, mit deren Hilfe wenigstens Ausgangsdaten für Schreiben an mögliche Projektteilnehmer, Interviewpartner usw. gewonnen werden können.

So konnten der Niedersächsische Städtetag und mehrere Gemeinden ebenso wie die Sozialwissenschaftliche Forschungsstelle einer bayerischen Universität auf deren besorgte Anfragen bzw. Bitten um Intervention des Landesbeauftragten im Einvernehmen mit dem Innenminister darauf hingewiesen werden, daß sämtliche von der Forschungsstelle begehrten Meldedaten zur Durchführung eines Forschungsvorhabens „Lebensgestaltung junger Ehepaare" nach neuem niedersächsischen Melderecht übermittelt werden durften. Nach § 29 Abs. 1 des Niedersächsischen Meldegesetzes (NMG) durften die Namen und Anschriften von verheirateten Personen mitgeteilt werden, die nicht älter als 40 Jahre sind, nach § 29 Abs. 2 NMG das Datum „minderjährige Kinder" gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 16 NMG (gesucht wurden kinderlose Personen) und das Datum „Name des Ehegatten" gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 15 NMG (gesucht wurden Ehepaare) sowie der Hinweis „Datum der letzten Eheschließung" gemäß Blatt 1402 des Datensatzes für das Meldewesen, einheitlicher Bundes-/Länderteil (gesucht wurden Ehepaare, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Juli 1988 geheiratet hatten). Die Voraussetzungen hierfür lagen deshalb vor, weil auch eine allgemeine gesetzliche Regelung, die den Hochschulen die Aufgabe der Forschung zuweist (z. B. § 2 Abs. 1 des Hochschulrechtsrahmengesetzes), als Rechtsvorschrift i. S. des § 29 Abs. 2 anzuerkennen ist.

Die vorstehende Darstellung eines Einzelfalles ist exemplarisch gemeint. Sie zeigt, daß die wissenschaftliche Forschung gut beraten ist, wenn sie rechtzeitig und nicht erst dann, wenn Schwierigkeiten aufgetreten sind, den Datenschutzbeauftragten bemüht. Darüber hinaus zeigt sie aber auch, daß die genaue Kenntnis einschlägiger bereichsspezifischer Bestimmungen Auseinandersetzungen mit „dem Datenschutz" überflüssig machen kann. Daß der Landesbeauftragte zur Hilfe bereit ist, hat er oft genug bewiesen (vgl. auch 11.11).

Für bedenklich hält es der Landesbeauftragte, wenn Hochschuleinrichtungen von Behörden die Überlassung personenbezogener, meist besonders sensitiver Daten für Dissertationen oder Diplomarbeiten „aus dienstlichen Gründen" oder „im Wege der Amtshilfe" verlangen. Unbestritten gehört die Betreuung wissenschaftlicher Arbeiten zu den rechtmäßigen Aufgaben einer Hochschule. Diese Aufgabe ist jedoch dem Bereich der wissenschaftlichen Forschung zuzuordnen. Die Beschaffung des Ausgangsmaterials für eine Dissertation oder Diplomarbeit gehört zu der wissenschaftlichen Leistung, die der Doktorand bzw. Diplomand selbst unter Beweis stellen soll. Die Voraussetzungen der „Amtshilfe" liegen nicht vor. Im übrigen reicht sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Rechtsgrundlage eines Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung auch nicht mehr aus (vgl. 20.11).

Bereits an anderer Stelle dieses Berichts wurde darauf hingewiesen (vgl. 2, 8 und 20.11), daß die wissenschaftliche Auswertung von Akten nicht hinreichend geregelt und daher, ausgenommen die Auswertung von Entnazifizierungsakten (vgl. 8.3), derzeit unzulässig ist. Da sie zur Aufrechterhaltung der notwendigen Funktionen des Staates („Bonus") nicht erforderlich ist, können weder „übergangsweise" Archivordnungen als Rechtsgrundlage herangezogen noch die wenigen geltenden Verfahrensvorschriften über die Akteneinsichtsrechte verfahrensbeteiligter Dritter sinngemäß angewendet werden. Dies gilt zumindest dann, wenn es sich um die Auswertung personenbezogener Informationen

handelt, die unter staatlichem Zwang erhoben worden sind, also der Auswertung von Strafverfahrensakten, Akten des Strafvollzugs oder der Polizei. So begegneten beabsichtigte Untersuchungen über den „Behandlungsverlauf von Patienten im Maßregelvollzug", die „Wissenschaftliche Analyse von Tötungsdelikten" oder eine „Kriminologische Untersuchung zum Vollzug von Jugendarrest" erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken, auch der Justizminister und -senatoren.

Im Zweifel bleibt dem Forscher jedoch immer die Möglichkeit, im Einklang mit dem Grundsatz der informationellen Selbstbestimmung die benötigten personenbezogenen Daten mit Einwilligung des Betroffenen zu gewinnen. Eine (rechtswirksame) Einwilligung setzt nach dem Prinzip des „informed consent" (vgl. VII 24.4) präzise Unterrichtung des Befragten über den Zweck der Datenerhebung, die Verwendung der Daten, die Art und Dauer der Speicherung und sonstige entscheidungsrelevante Umstände voraus. Der immer wieder gehörte Einwand, es sei „wenig aussichtsreich, die Einwilligung von einer sehr schwierigen Klientel, die wenig kooperationsbereit ist, zu erhalten", ist unzutreffend. Der Landesbeauftragte weist erneut darauf hin, daß selbst in ihm bekannten „schwierigen" Fällen die Verweigerungsquote ausnahmslos auf weniger als 5 % gesunken ist, sobald der Forscher, beispielsweise durch ein Merkblatt, in einfacher, verständlicher, umfassender und vertrauenerweckender Form über das Forschungsprojekt informiert, dessen Bedeutung unterstrichen und seinen Nutzen (auch für den Betroffenen selbst) verdeutlicht hatte. So konnte selbst eine „Multizentrische Studie zur Langzeitbetreuung HIV-infizierter und HIV-exponierter Kinder" ermöglicht werden, an der medizinische Einrichtungen mehrerer Bundesländer beteiligt sind, deren Ergebnisse in einem Institut in London zusammenlaufen und die zur Unterstützung einer multinationalen Studie der Europäischen Gemeinschaften verwendet werden soll.

Ein letzter Fall mag zeigen, daß die Verbesserung des Datenschutzes auch ohne formelle Prüfungen und Kontrollen möglich ist. Von verschiedenen Seiten war vorgebracht worden, daß in der Medizinischen Hochschule Hannover Film- und Fotoaufnahmen von Patienten, die auch deren Gesicht zeigen und zumindest deshalb personenbezogene Daten sind, zu Lehrzwecken (z. B. Vorführung in Vorlesungen) verwendet würden, ohne daß hierzu eine Einwilligung der Patienten vorliege. Der Landesbeauftragte bat die Hochschule um Stellungnahme. Der Datenschutzbeauftragte der Hochschule leitete sein Schreiben an sämtliche Abteilungsleiter zur Stellungnahme weiter. Sämtliche Stellungnahmen wurden dem Landesbeauftragten übersandt. Die Antworten gaben eine Fülle von Anregungen (einschließlich mancher Problematisierung) und schufen zugleich Klarheit: Das Recht am eigenen Bild wird nicht dadurch aufgehoben, daß sich ein Patient in medizinische Behandlung begibt. Weder aus dem Behandlungsvertrag noch aus konkludenter Einwilligung kann abgeleitet werden, daß er — über die Dokumentation hinaus — auch mit der Verwertung seiner Aufnahmen zu Lehrzwecken einverstanden ist, geschweige denn mit der Veröffentlichung solcher Aufnahmen in Publikationen. Aufnahmen zur klinik-internen Fortbildung und Supervision bedürfen der mündlichen, ihre Verwendung in Forschung und Lehre der schriftlichen Einwilligung des Patienten.

25. Hochschulen

25.1 Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Landesbeauftragtem

Unter VII 25.1 und VIII 25.1 hatte der Landesbeauftragte eingehend über die bisherige datenschutzrechtliche Zusammenarbeit mit niedersächsischen Hochschulen berichtet. Die vorgesehenen Gespräche mit der Medizinischen Hochschule Hannover mußten auf 1989 verschoben werden.

25.2 Datenschutzbeauftragte der Hochschulen

Sämtliche wissenschaftlichen Hochschulen in Niedersachsen, die personenbezogene Daten in einem Hochschul-Rechenzentrum verarbeiten, haben mittlerweile entsprechend einer Anordnung des Ministers für Wissenschaft und Kunst Datenschutzbeauftragte bestellt, ausgenommen lediglich die Universität Göttingen. Der Landesbeauftragte hatte bereits unter VIII 25.2 darauf hingewiesen, daß er es auch als Aufgabe der Datenschutzbeauftragten der Hochschulen ansieht, über die Betreuung der Rechenzentren hinaus in anderen datenschutzrechtlichen Angelegenheiten, beispielsweise im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten bei Forschungsvorhaben, beratend und helfend tätig zu werden.

25.3 Erhebung und Verarbeitung von Studentendaten

Die unter VII 25.2 dargestellten datenschutzrechtlichen Regelungsdefizite bei der Verarbeitung personenbezogener Daten an den Hochschulen sind demnächst beseitigt. Wie vom Landesbeauftragten erwartet (vgl. VIII 25.3), wird die Novellierung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes künftig die Erhebung und Verarbeitung von Studentendaten auf eine klare gesetzliche Grundlage stellen. In ausführlichen Beratungen ist es dem Landesbeauftragten gelungen, den Landtag davon zu überzeugen, daß die im Gesetzentwurf der Landesregierung hierfür vorgeschlagene Vorschrift der Ergänzung und Präzisierung bedurfte. Das Niedersächsische Hochschulgesetz wird nunmehr bestimmen, daß die Hochschulen künftig von Studienbewerbern, Studenten und Prüfungskandidaten nur noch die personenbezogenen Informationen erheben dürfen, die für die Immatrikulation, die Rückmeldung, die Teilnahme an Lehrveranstaltungen und Prüfungen sowie die Nutzung der Hochschuleinrichtungen erforderlich und in den dafür maßgeblichen Rechtsvorschriften festgelegt sind. Rechtsvorschriften in diesem Sinne sind die jeweiligen Hochschulsatzungen, in denen die vorgenannten Daten im einzelnen zu bezeichnen sind. Den Hochschulen wird erlaubt, diese Daten auch für die übrigen Hochschulaufgaben zu nutzen. Zum Erlaß der Satzungen wird eine Frist bis zum 31. Dezember 1991 eingeräumt. Von der ursprünglichen Absicht, auch Übermittlungsvorschriften in das Hochschulgesetz aufzunehmen, hat der Landesbeauftragte erfolgreich unter Hinweis darauf abgeraten, daß insoweit zunächst die Novellierung des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes abgewartet werden und erst dann geprüft werden sollte, welche bereichsspezifischen Übermittlungsregelungen für den Hochschulbereich noch erforderlich sind.

25.4 Aufklärung der Studenten über AIDS

Angesichts der Gefahren, die mit einer weiteren Ausbreitung der Immunschwäche AIDS verbunden sind, hielt es die Kultusministerkonferenz für

erforderlich, gemeinsam mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung allen Studierenden der niedersächsischen Hochschulen ein Informationsblatt zuzuleiten. Hierzu bat der Minister für Wissenschaft und Kunst die Hochschulen um Mitarbeit. Das von der Bundeszentrale erarbeitete Faltblatt sollte ihnen bereits mit Briefumschlag in der erforderlichen Anzahl zur Verfügung gestellt werden, die Umschläge von den Hochschulen adressiert und zur Post gegeben werden. Personenbezogene Daten wären auf diese Weise weder der Bundeszentrale noch anderen Dritten zugänglich gemacht worden.

Gleichwohl hat die Durchführung der Aktion zu Problemen geführt. So sind Aufkleber mit der Matrikelnummer der Studenten verwendet worden, aus der sich das Jahr der Einschreibung und damit die Semesterzahl des betroffenen Studenten ablesen läßt. Teilweise wurden Umschläge verwendet, die von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung bereits mit deren Freistempler versehen worden waren, so daß, nach dem späteren Adressieren durch die Hochschule, beim Empfänger der Eindruck entstehen mußte, daß seine Anschrift mit Matrikelnummer der Bundeszentrale zur Verfügung gestellt worden war. Eine Hochschule, die sich selbst personell nicht in der Lage sah, die Adressieraktion durchzuführen, beauftragte hiermit eine private Firma, die auf diese Weise personenbezogene Daten der Studenten erhielt.

Auch wenn es in keinem Fall zur Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange gekommen ist, wären die — angesichts der Sensibilität der Studenten gegenüber wirklichem oder vermeintlichem Mißbrauch ihrer personenbezogenen Daten vorhersehbaren — Schwierigkeiten sicher vermeidbar gewesen, wenn die Angelegenheit frühzeitig mit dem Landesbeauftragten erörtert worden wäre.

26. Volkshochschulen

Die Volkshochschulen wurden vom Landesbeauftragten auch im Berichtszeitraum durch Teilnahme an Veranstaltungen und Informationsmaterial unterstützt, darüber hinaus in datenschutzrechtlichen Angelegenheiten informiert und beraten. Der Verband der Niedersächsischen Volkshochschulen wird in Zusammenarbeit mit dem Landesbeauftragten im kommenden Jahr eine ganztägige Fortbildungsveranstaltung über verfassungsrechtliche Grundlagen und Entwicklung des Datenschutzes für seine leitenden Verwaltungsmitarbeiter durchführen.

26.1 Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Volkshochschulen

Auch die Volkshochschulen sind gehalten, die Datenschutzgesetze und allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze zu beachten. Zu begrüßen ist daher, daß nunmehr durchweg bei der Erhebung personenbezogener Angaben, z.B. bei der Anmeldung zu einem Kurs, gemäß § 9 Abs. 2 NDSG auf die Freiwilligkeit von Angaben hingewiesen wird, die lediglich erwünscht, jedoch nicht unbedingt erforderlich sind. Werden in einem Kurs Video-Aufzeichnungen für Unterrichtszwecke gefertigt, beispielsweise zur Kontrolle der rhetorischen Leistungen der Kursteilnehmer, so erstreckt sich die hierfür erteilte Einwilligung der Betroffenen nicht ohne weiteres auf die Verwendung der Aufzeichnungen in anderen Kursen oder gar die Fertigung von Kopien zur privaten Nutzung durch Kursteilnehmer.

26.2 Auskünfte über Kurs-Teilnehmer

Volkshochschulen erhalten ebenso wie Schulen häufig Anfragen von privaten Arbeitgebern und Behörden über den Kursbesuch von Teilnehmern, ohne daß zuvor die Teilnehmer selbst um entsprechende Nachweise gebeten wurden. Auf den Hinweis einer Volkshochschule, die Kursteilnehmer würden vor Lehrgangsbeginn darauf aufmerksam gemacht, daß ihre Anwesenheits- und Fehlzeiten „weitergemeldet werden, weil die Volkshochschule verpflichtet ist, auf Anfragen Auskünfte zu erteilen", wies der Landesbeauftragte darauf hin, daß auch die Übermittlung personenbezogener Daten von Kursteilnehmern grundsätzlich nur dann zulässig ist, wenn der Betroffene eingewilligt hat oder eine Rechtsvorschrift sie ohne seine Einwilligung zuläßt. Anfordernde Stellen müssen daher im Einzelfall angeben, auf welche Rechtsvorschrift das Auskunftsbegehren gestützt wird. Allgemeine Grundsätze wie „Amtshilfe" reichen nicht aus. Im übrigen kann die Volkshochschule nicht von der Einwilligung der Betroffenen ausgehen, wenn die Kursteilnehmer lediglich „darauf hingewiesen werden", daß Anwesenheits- und Fehlzeiten weitergemeldet werden. Eine wirksame Einwilligung liegt nur vor, wenn der Teilnehmer sie ausdrücklich erklärt hat.

27. Schulen

Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht von Schülern und Erziehungsberechtigten bedürfen einer präzisen bereichsspezifischen landesgesetzlichen Grundlage (vgl. VIII 27). Obwohl sich die Zusammenarbeit mit dem Kultusminister auch im Berichtszeitraum vorbildlich positiv gestaltet hat, ist mit der überfälligen Novellierung des Niedersächsischen Schulgesetzes immer noch nicht begonnen worden. Der Landesbeauftragte hat daher seinerseits eine Formulierung erarbeitet und dem Kultusminister nunmehr die folgende Ergänzung des Gesetzes vorgeschlagen:

Datenerhebung, Datenschutz

(1) Schulen, Schulträger und Schulbehörden dürfen personenbezogene Daten der Schüler und ihrer Erziehungsberechtigten erheben, verarbeiten und verwenden, soweit dies zur Erfüllung der ihnen durch dieses oder ein anderes Gesetz zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Zu den personenbezogenen Daten gehören insbesondere die Personaldaten des Schülers und seiner Erziehungsberechtigten sowie die Schullaufbahndaten und die Leistungsdaten des Schülers. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Gesundheitsämter und den Schulpsychologischen Dienst, soweit ihnen die Betreuung von Schülern nach diesem Gesetz übertragen ist.

(2) Personenbezogene Daten dürfen zwischen den in Absatz 1 genannten Stellen nur in dem Umfang übermittelt werden, in dem sie zur Erfüllung der der empfangenen Stelle gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erforderlich sind. Die Übermittlung personenbezogener Daten an andere öffentliche Stellen ist ohne Einwilligung der Erziehungsberechtigten oder des volljährigen Schülers nur zulässig, soweit der Empfänger aufgrund eines Gesetzes berechtigt ist, die Daten zu erhalten, und deren Kenntnis zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist; die Übermittlung darf dem Auftrag der Schule nicht widersprechen. An natürliche Personen und an andere Stellen außerhalb des öffentlichen

Bereichs dürfen personenbezogene Daten nur mit Einwilligung der Erziehungsberechtigten oder des volljährigen Schülers übermittelt werden.

(3) Sind zur Erhebung der in Absatz 1 genannten Daten Angaben von Schülern und Erziehungsberechtigten erforderlich, sind diese zur Auskunft verpflichtet. Sie sind hierauf hinzuweisen. Erziehungsberechtigte und Schüler sind berechtigt, Einsicht in die sie betreffenden Unterlagen zu nehmen und unentgeltliche Auskunft über die sie betreffenden Daten und die Stellen zu verlangen, denen diese Daten übermittelt worden sind. Für minderjährige Schüler wird das Recht durch die Erziehungsberechtigten ausgeübt. Bei der Einsichtnahme sind die Rechte Dritter zu beachten.

(4) Der Kultusminister wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im einzelnen zu regeln:

1. den zulässigen Umfang der Erhebung, Verarbeitung und sonstigen Nutzung der personenbezogenen Daten sowie den Umfang der Auskunftspflicht von Schülern und Erziehungsberechtigten,

2. die Datensicherung,

3. die Datenübermittlung und Weitergabe von Unterlagen,

4. die Ausübung des Rechts auf Einsicht in Unterlagen und auf Auskunft,

5. die automatisierte Verarbeitung,

6. die Aufbewahrungsfristen sowie die Löschung oder die Abgabe der Daten an das zuständige Staatsarchiv, unbeschadet einer späteren Regelung durch das Niedersächsische Archivgesetz.

27.1 Datenschutz im Unterricht

Der Datenschutz im Unterricht gewinnt zunehmend an Bedeutung (vgl. SVBl. 1988 S. 363). Unter VIII 27.1 hatte der Landesbeauftragte über Eingaben von Eltern berichtet, die die Preisgabe familiärer Daten im Unterricht, etwa durch Anfertigung eines Familienstammbaums, problematisiert hatten. Daraufhin hat der Kultusminister die Rahmenrichtlinien Sachunterricht in Grundschulen bzw. Schulen für Lernbehinderte durch Fußnoten ergänzt, wonach „im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darauf zu achten ist, daß Schüler sich nicht genötigt fühlen, gegen ihren Willen oder gegen den Willen der Eltern im Unterricht personenbezogene Informationen aus der Familie geben zu müssen". Dieser Hinweis soll, wo nötig, auch in die Rahmenrichtlinien anderer Fächer und Schulformen übernommen werden. Die Schulbuchverlage erhalten entsprechende Auflagen.

Im übrigen wird das Thema Datenschutz als Unterrichtsinhalt in den Rahmenrichtlinien für Werte und Normen genannt. Für die gymnasiale Oberstufe wird im Lernfeld I „Ethik und Moral" als Unterrichtsinhalt der Problembereich „Naturrecht, Menschenrecht, Grundrecht" ausgewiesen, innerhalb dessen auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung behandelt werden sollte. Zentrale Bedeutung hat es im Rahmen des Modellversuchs „Ethik und Neue Technologien" (vgl. VIII 27). Mehrere Arbeitsgruppen, die im Auftrag des Kultusministers bzw. des Landesinstituts für Lehrerfortbildung Unterrichtsbeispiele zur Behandlung ethischer Fragestellungen der neuen Technologien, darunter der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes, im Rahmen des integrativen Ansatzes erarbeiten, sind vom Landesbeauftragten unterstützt worden. Ein inzwischen mit Erfolg im

Unterricht erprobter datenschutzrechtlicher Pilot-Film („Der gläserne Bürger?") des Instituts für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht, einer auch von der Ständigen Konferenz der Kultusminister getragenen Bund-Länder-Einrichtung in München, ist vom ständigen Vertreter des Landesbeauftragten entwickelt worden, dessen Vortrag „Informationelle Selbstbestimmung — ethische Forderung, staatliche Norm", gehalten auf der Loccumer Tagung der Kirchen über „Ethik und Neue Technologien", Eingang in ein Lehrbuch für Schulen gefunden hat.

27.2 Klassenbücher

Der Anregung des Landesbeauftragten, eine landeseinheitliche Regelung über den Umgang mit personenbezogenen Daten in Klassenbüchern zu treffen (vgl. VII 27.1), ist der Kultusminister inzwischen mit Erlaß vom 7. Juni 1988 (SVBl. S. 224) nachgekommen. Danach müssen Klassenbücher so aufbewahrt werden, daß niemand unbefugt Einsicht nehmen kann. Sie dürfen nur noch folgende personenbezogene Informationen über Schüler und Erziehungsberechtigte enthalten: Namen und Geburtsdaten der Schüler, besondere Funktionen in der Schule, Hinweise auf die Teilnahme oder Nichtteilnahme an bestimmten Schulveranstaltungen, Vermerke über Zeiten des Fernbleibens von Schulveranstaltungen; Namen, Anschriften und Telefonnummern, unter denen die Erziehungsberechtigten oder andere Angehörige erreichbar sind, auch deren Funktionen als Elternvertreter; bei berufsbildenden Schulen die Ausbildungsberufe der Schüler sowie die ausbildenden Firmen nebst Anschriften und Telefonnummern.

Die Eintragung der Anschriften und Telefonnummern, unter denen Erziehungsberechtigte oder andere Angehörige erreichbar sind, soll gewährleisten, daß diese in Notfällen unverzüglich benachrichtigt werden können. Erziehungsberechtigte können verlangen, daß die Eintragung in das Klassenbuch unterbleibt. Mit schriftlicher Zustimmung der Erziehungsberechtigten können auch Erkrankungen einzelner Schüler und die im Notfall zu ergreifenden Maßnahmen im Klassenbuch vermerkt werden. Leistungsdaten wie Noten der Klassenarbeiten und Zensurenlisten sind nicht mehr in das Klassenbuch aufzunehmen. Auch die Eintragung eines mündlichen Tadels in das Klassenbuch ist nicht mehr zulässig.

Der Landesbeauftragte war an der Erarbeitung des Erlasses beteiligt, hat sich allerdings hinsichtlich mancher Einzelheiten zurückgehalten, die aus unterschiedlicher pädagogischer Grundkonzeption unterschiedlich beurteilt werden mögen und auch erwartungsgemäß zu kontroversen Diskussionen bei Eltern und Lehrern geführt haben. Aus datenschutzrechtlicher Sicht entscheidend ist, daß mit dem Erlaß erstmals der Versuch unternommen worden ist, den bisher ungeregelten, weitgehend dem Gutdünken der einzelnen Schule überlassenen Umgang mit personenbezogenen Daten im Klassenbuch an den Grundsätzen der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes auszurichten.

27.3 Zensuren

Eltern- und Schülervertreter dürfen in den Klassenkonferenzen Testergebnisse und andere Zensuren der Schüler erfahren. Die Klassenkonferenz, die sich nach den Bestimmungen des Schulgesetzes aus den in der Klasse tätigen Lehrern sowie mindestens je 3 Eltern- und Schülervertretern zusammensetzt, entscheidet über Zeugnisse und Versetzungen. Die Eltern- und Schülervertreter, die gesetzlich zur vertraulichen Behandlung persönlicher Angelegenheiten ver-

pflichtet sind, sind somit nach dem Willen des Gesetzgebers gewählte Mitglieder eines Organs der Schule, dessen Aufgabe es ist, Folgerungen aus den von den Schülern gezeigten Leistungen zu ziehen. Diese Aufgabe kann nur dann wahrgenommen werden, wenn den Konferenzmitgliedern die Schülerzensuren bekannt sind. Ihre vertrauliche Mitteilung im Rahmen eines gesetzlich geregelten Verfahrens steht nicht im Widerspruch zum Datenschutz.

27.4 Zeugnisse

Belastende Vermerke in Halbjahres-, Abgangs- und Abschlußzeugnissen sind für Schüler, die sich um Ausbildungsplätze oder Arbeitsstellen bewerben, nicht unproblematisch. Ihre Einstellungschancen können durch die Vorlage von Zeugnissen mit Hinweisen auf Fehlzeiten, Verspätungen oder Ordnungsmaßnahmen selbst dann beeinträchtigt werden, wenn sie im übrigen gute Leistungen aufzuweisen haben. Hierzu sehen die allgemeinen Bestimmungen für die Zeugniserteilung in den Allgemeinbildenden Schulen Niedersachsens vor:

1. Abgangs- und Abschlußzeugnisse dürfen unter „Bemerkung" keine Eintragung enthalten, die für den Schüler nachteilig sein kann. Positive Hinweise auf das Arbeitsverhalten oder auf besondere Leistungen im Schulleben, z. B. für die Schülervertretung, sind hingegen zulässig.

2. Wird das Abgangszeugnis am Schuljahresende erteilt, so ist bei erfolgter Versetzung unter „Bemerkung" einzutragen: „Durch Konferenzbeschluß vom ... nach Klasse ... versetzt". Ein Vermerk über Nichtversetzung, Entlassung oder Verweisung darf nicht aufgenommen werden.

3. Wird von einem Schüler, der noch kein Abgangs- oder Abschlußzeugnis erhalten kann, ausnahmsweise ein Zeugnis für eine Bewerbung benötigt, so kann er ein Zwischenzeugnis über seinen gegenwärtigen Leistungsstand erhalten. Die Bestimmungen der Ziffer 1. gelten entsprechend.

Für die Berufsbildenden Schulen gibt es entsprechende Bestimmungen noch nicht. Auf Anregung des Landesbeauftragten prüft der Kultusminister, ob eine Angleichung des Verfahrens angezeigt ist.

27.5 Verarbeitung von Schülerdaten auf privaten Rechnern

Verarbeitet ein Lehrer zu Hause auf eigenem, privatem Personal-Computer Schülerdaten, möglicherweise auch Daten von Erziehungsberechtigten in dem Umfang, wie diese zur Erfüllung pädagogischer Aufgaben benötigt werden und bisher in Kalendern, Notizbüchern und sonstigen persönlichen Aufzeichnungen festgehalten wurden, so wirft dies vielfältige datenschutzrechtliche Probleme auf.

Die Erledigung der üblicherweise zu Hause verrichteten dienstlichen Arbeiten von Lehrkräften unterlag bisher keiner Reglementierung. Nachdem der Kultusminister sich im Rahmen des Vorhabens „Neue Technologien und Schule" bemüht hat, in möglichst kurzer Zeit möglichst vielen Lehrkräften die Neuen Technologien nahezubringen und sie in die Lage zu versetzen, mit Arbeitsplatzcomputern umzugehen, um dann als Multiplikatoren in den Schulen wirken zu können, liegt es nahe, daß gerade diese Lehrkräfte auch einen privaten Arbeitsplatzcomputer beschaffen und diesen auch für dienstliche Aufgaben nutzen. Dies mag als Arbeitserleichterung angesehen werden, eröffnet neue Möglichkeiten elektronischer Leistungskontrolle, ist vielleicht sogar geeignet, das Bewußtsein für die Problematik der maschinellen Verarbeitung personen-

bezogener Daten zu schaffen, das erforderlich ist, um den Schülern die gesellschaftspolitische Dimension der elektronischen Datenverarbeitung zu vermitteln.

Andererseits ist die Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten von Schülern und Erziehungsberechtigten durch Lehrkräfte keine private, sondern eine öffentlich-rechtliche Tätigkeit. Die Lehrkräfte erhalten diese Daten aufgrund ihrer besonderen Stellung als Unterrichtende der Schule und damit wegen ihres Anstellungs- und Beamtenverhältnisses (§ 35 des Niedersächsischen Schulgesetzes) gegenüber dem Land als Untergliederung des Staates. Hieraus und aus dem gesetzlichen Bildungsauftrag der Schule folgt, daß die Schule — mit allen Konsequenzen — speichernde Stelle bzw. Herr der Daten ist und bleibt. Verglichen mit den herkömmlichen Aufzeichnungen der Lehrkräfte stellt der Einsatz des PC eine stärkere Gefährdung der Persönlichkeitsrechte des Schülers dar. So ist es technisch machbar, Leistungs- und Entwicklungsdaten aus der Vergangenheit für gegenwärtige Entscheidungen heranzuziehen. So können Persönlichkeitsprofile entstehen. Vermehrter Einsatz von Computern birgt auch die Gefahr, daß nur noch das als objektive Wahrheit angesehen wird, was „computerisierbar" ist. Dies kann zu einer eingeschränkten oder falschen Beurteilung führen. Schon wegen dieses besonderen Gefährdungspotentials müßte die häusliche Verarbeitung dienstlicher Personendaten selbst dann von der strikten Gewährleistung der umfangreichen, gesetzlich vorgeschriebenen technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung (vgl. Anlage zu § 6 NDSG), abhängig gemacht werden, wenn dies nicht bereits aus der Tatsache der Datei-Verarbeitung folgen würde.

Eine solche Gewährleistung erscheint dem Landesbeauftragten praktisch unmöglich. Kann schon nicht ausgeschlossen werden, daß Familienangehörige, die den gleichen PC für eigene Zwecke nutzen, auch auf die personenbezogenen Daten der Schüler und Erziehungsberechtigten zugreifen, so könnten jedenfalls eventuell getroffene Datensicherungsmaßnahmen sowie der Umfang der gespeicherten personenbezogenen Daten faktisch nicht kontrolliert werden. Selbst wenn Kontrollen des Landesbeauftragten in den Privaträumen dem Lehrer zumutbar wären (das Recht hierzu ergäbe sich bereits aus den gesetzlichen Kontrollbestimmungen), wäre doch ohne eine besondere, ausdrückliche gesetzliche Befugnisnorm der Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung, den eine gegen den Willen des Lehrers vorgenommene Kontrolle darstellen würde, zweifellos nicht zu rechtfertigen.

Aus solchen Erwägungen heraus hat die Freie Hansestadt Bremen im Gesetz zum Datenschutz im Schulwesen vom 8. September 1987 bestimmt, daß „Schulbedienstete personenbezogene Daten weder auf privateigenen Datenverarbeitungsgeräten speichern noch diese Daten auf Datenverarbeitungsgeräten außerhalb der Schule verarbeiten oder durch unbefugte Dritte verarbeiten lassen dürfen". Ebenso hat das Land Schleswig-Holstein mit Runderlaß des Kultusministers vom 24. Mai 1988 den Schulen die Verpflichtung auferlegt, dafür Sorge zu tragen, daß die Verarbeitung von Schülerdaten auf privateigenen PC von Lehrkräften unterbleibt. Der Landesbeauftragte hält ein entsprechendes Verbot in Niedersachsen für erwägenswert (vgl. 4.5).

27.6 Datenaustausch zwischen Schulen

Zwischen Schulen finden vielfältige Datenflüsse statt, deren Berechtigung oft den betroffenen Schülern und Eltern keineswegs einleuchtet. So bestimmt ein Erlaß des Kultusministers über die Arbeit in der Orientierungsstufe vom 30. April 1987 (SVBl. S. 110), daß die weiterführenden Schulen zur Überprüfung und Weiterentwicklung der der Schullaufbahnempfehlung zugrundeliegenden

Bewertungs- und Empfehlungskriterien am Ende des 7. und 10. Schuljahrganges eine individuelle Rückmeldung über den Schulerfolg jedes ehemaligen Orientierungsstufenschülers zu erstatten haben. Dies geschieht durch Übersendung einer Zeugnisabschrift an die Orientierungsstufenschule. Auf die Beschwerde von Betroffenen hat der Landesbeauftragte — der an der Erarbeitung des Erlasses nicht beteiligt worden war — den Kultusminister um Überprüfung gebeten, ob tatsächlich vollständige Zeugnisabschriften — sogar noch des 10. Schuljahres — übermittelt werden müssen, um allgemeine pädagogische Zielsetzungen überprüfen zu können. Da jede derartige Datenübermittlung einen Eingriff in das Grundrecht des Schülers auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, für den eine präzise gesetzliche Rechtsgrundlage nicht erkennbar ist, sollte zumindest über alternative Möglichkeiten der Rückkoppelung nachgedacht werden, z. B. mittels zusammenfassender Berichte. Der Kultusminister hat hierzu eingeräumt, daß die Modalitäten der Rückmeldung „unter dem Gesichtspunkt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht unproblematisch erscheinen", jedoch im Ergebnis daran festgehalten, daß ein allgemeiner Bericht der weiterführenden Schulen — losgelöst vom individuellen Lernprozeß — zur Erhöhung der Prognosesicherheit der Orientierungsstufe nicht beitragen könne, so daß es bei der Regelung bleiben müsse.

Weitere Beschwerden richteten sich gegen Datenflüsse zwischen Grundschulen bzw. zwischen Grundschulen und Orientierungsstufen. Der Kultusminister ist im Einvernehmen mit dem Landesbeauftragten der Auffassung, daß ein Austausch personenbezogener Daten zwischen Grundschulen „völlig entbehrlich" und daher unzulässig ist. Hinsichtlich der Datenübermittlung zwischen Grundschulen und Orientierungsstufen bestimmt der schon erwähnte Erlaß über die Arbeit in der Orientierungsstufe, daß bei der Zeugniserteilung für das 1. Schulhalbjahr des 5. Schuljahrganges auch die Leistungen des Schülers aus der Grundschulzeit zu berücksichtigen sind. Die Grundschule übergibt hierfür der Orientierungsstufe die Durchschriften des 2. Halbjahreszeugnisses des 4. Schuljahrganges. Damit ist die vollständige Information in der Orientierungsstufe für eine sachgerechte Leistungsbewertung gewährleistet, so daß es eines weiteren Datenaustauschs zwischen den Schulen nicht bedarf.

27.7 Übermittlung von Schulanfängerdaten an eine Grundschule für Schüler des katholischen Bekenntnisses

Grundschulen für Schüler des katholischen Bekenntnisses sind öffentliche Schulen, die unter bestimmten Voraussetzungen (§§ 109 bis 114 des Niedersächsischen Schulgesetzes) neben Grundschulen für Schüler aller Bekenntnisse errichtet werden können. Für diese Schulen sind vom Schulträger Schulbezirke festzulegen. Die Schulbezirke der Grundschulen für Schüler des katholischen Bekenntnisses können sich mit den Schulbezirken der Grundschulen für Schüler aller Bekenntnisse überschneiden, da katholische Schüler je nach Entscheidung der Eltern in beide Schularten eingeschult werden können. In diesem Zusammenhang ist es Pflicht des Schulträgers — und nicht, wie ein beim Landesbeauftragten Beschwerde führender Schulleiter meinte, der Bekenntnisschule — die Eltern katholischer Kinder auf die Wahlmöglichkeit hinzuweisen. Die Schulen ihrerseits haben Anspruch auf Übermittlung der Daten der Schulanfänger ihres Schulbezirks aus dem Einwohnermelderegister der Gemeinde. Da Grundschulen für Schüler des katholischen Bekenntnisses nur für katholische Schüler vorgesehen sind, darf die Gemeinde diesen Schulen auch nur die Daten der katholischen Schulanfänger übermitteln.

27.8 Schulbesuchsbescheinigungen

Bescheinigungen über den Schulbesuch eines volljährigen Schülers zur Vorlage beim Finanzamt, bei der Beihilfestelle oder bei der Kindergeldkasse enthalten selbst dann, wenn sie auf den notwendigsten Umfang beschränkt werden (Name, Geburtsdatum, besuchte Klasse und Schule, Datum), personenbezogene Daten des Schülers, die grundsätzlich seinem informationellen Selbstbestimmungsrecht unterliegen. Eine präzise Befugnisnorm, wonach diese Daten auch ohne Einwilligung des Schülers seinen Eltern (und durch diese den vorgenannten Stellen) übermittelt werden dürfen, gibt es nicht. Daher kommt es immer wieder zu Schwierigkeiten in den Schulen sowie zu Anfragen beim Landesbeauftragten, wie verfahren werden darf.

Bei sinngemäßer Anwendung des § 11 NDSG ist zu prüfen, ob durch die Übermittlung schutzwürdige Belange des Schülers beeinträchtigt werden könnten. Dies ist nicht auszuschließen. So könnten die Eltern aus der Bescheinigung beispielsweise entnehmen, daß der Schüler nicht versetzt worden ist. Diese Information könnte sie veranlassen, den Unterhalt zu kürzen oder einzustellen, und daher schutzwürdige Belange des Schülers beeinträchtigen. Andererseits steht außer Frage, daß die Eltern ein berechtigtes Interesse an der Übermittlung haben. So können Rechtsansprüche der Eltern gegenüber dem Staat (Finanzamt) oder Arbeitgeber (Beihilfestelle) nur dann durchgesetzt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nachgewiesen werden, wozu die Schulbesuchsbescheinigung mit den hierin enthaltenen personenbezogenen Daten erforderlich ist. Nach §§ 1601 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs haben Eltern auch gegenüber volljährigen Kindern einen Rechtsanspruch auf Beschaffung und Vorlage der benötigten Bescheinigungen, solange sie Unterhalt zahlen. Ebenso ist der volljährige Schüler zum Nachweis seiner Unterhaltsberechtigung im Streitfall verpflichtet, seinen Eltern durch eine Schulbesuchsbescheinigung nachzuweisen, daß er wegen des Schulbesuchs daran gehindert ist, sich selbst zu unterhalten. Legt der Schüler eine solche Bescheinigung nicht vor, so können die Eltern den Unterhalt verweigern.

Eine datenschutzgerechte Lösung wird deshalb von den Umständen des Einzelfalls abhängen. Im Regelfall wird auch der volljährige Schüler nichts dagegen einzuwenden haben, daß die Eltern von der Schule direkt die benötigten Bescheinigungen erhalten, die anderenfalls er ihnen vorlegen müßte. Im Einzelfall kann dies anders sein. Die Schule könnte Schwierigkeiten mit Schülern wie Eltern vermeiden, wenn sie bei Bitten um Schulbesuchsbescheinigungen in jedem Fall volljährige Schüler fragen würde, ob sie mit der Ausfertigung und Direktübersendung der Bescheinigung einverstanden sind. Der Landesbeauftragte hat dem Kultusminister empfohlen, die Schulen entsprechend zu unterrichten.

Der Inhalt von Schulbesuchsbescheinigungen ist selbstverständlich auf das Erforderliche zu beschränken. Zur Vorlage bei der Wohngeldstelle wurde von einer Schule in die Schulbesuchsbescheinigung der Vermerk aufgenommen, „daß gegen Ihren Sohn wegen anhaltenden Fehlens Anzeige beim Ordnungsamt erstattet worden ist". Dieser Vermerk war unnötig. Die Schulen sollten bei der Ausstellung von Schulbesuchsbescheinigungen ermitteln, für welche Zwecke die Bescheinigung benötigt wird.

27.9 Betriebsbesichtigungen und Betriebspraktika

Eine Anfrage aus dem Polizeibereich machte in sehr eindringlicher Weise darauf aufmerksam, daß Schüler im Rahmen von Schülerpraktika bei Polizeidienststellen personenbezogene Daten im großen Umfang erfahren und diese

Erkenntnisse auch ohne Furcht vor Sanktionen verwerten könnten, da sie weder formal verpflichtet noch sonst zur Geheimhaltung gezwungen werden können. Nach einem Runderlaß des Innenministers aus dem Jahre 1976 sollen Schüler zwar nur über Tatsachen unterrichtet werden, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Hierauf wird in den Dienstbesprechungen der Kommandeure immer wieder hingewiesen. In kleineren Polizeidienststellen ist dies jedoch praktisch nicht durchführbar. Im übrigen treten die für den Polizeibereich geschilderten Probleme vergleichbar auch im Sozial- und Gesundheitswesen auf.

Der Landesbeauftragte hat deshalb beim Kultusminister angeregt, die Richtlinien zur Durchführung von Betriebspraktika der Schüler an Allgemeinbildenden Schulen der Sekundarbereiche I und II vom 30. August 1978 um datenschutzrechtliche Hinweise zu ergänzen. Zumindest sollten die Schüler vor dem Praktikum mit den Grundzügen des Datenschutzrechts vertraut und darüber unterrichtet werden, daß und aus welchen Gründen im Umgang mit personenbezogenen Daten Vertraulichkeit und Schweigen geboten sind. Der Kultusminister hat hiergegen eingewandt, die Verantwortung für den Einsatz von Schülern im Rahmen ihrer Tätigkeit während der Betriebspraktika obliege grundsätzlich den Verwaltungen und Betrieben, die die Praktikumsplätze zur Verfügung stellen. Auf jedem Praktikumsplatz seien andere Vorschriften zu beachten, wie auch Fragen des Datenschutzes nicht an jedem Platz eine Rolle spielten. Nur die Verwaltungen und Betriebe selbst könnten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um Praktikanten von sensiblen Bereichen fernzuhalten oder sie entsprechend einzuweisen und zu beaufsichtigen.

Nach den Richtlinien zur Durchführung von Betriebspraktika sollen die Praktikanten einer schulärztlichen allgemeinen Untersuchung zugeführt werden. Darüber hinaus sind zusätzliche Untersuchungen für bestimmte Arbeitsbereiche vorgeschrieben, die der Überwachung des Gesundheitsamtes nach dem Bundesseuchengesetz unterliegen. Ein Petent wandte sich gegen einen von einem Gesundheitsamt verteilten sehr umfangreichen Fragebogen. Für die ärztliche Untersuchung ist jedoch die Erhebung einer gründlichen Anamnese unumgänglich, im übrigen das Ausfüllen der Fragebogen freiwillig. Sie brauchen erst zur Untersuchung mitgebracht zu werden und werden auf Wunsch auch wieder ausgehändigt. Datenschutzrechtliche Bedenken gegen dieses Verfahren bestehen nicht.

27.10 Elternspenden

Bei der Durchführung von Elternspenden ist nach allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen darauf zu achten, daß eine Personenzuordnung nicht möglich ist (vgl. 16.8). Beispielsweise können unbeschriftete Umschläge verteilt und verschlossen (leer oder voll) wieder eingesammelt werden.

27.11 Lehrerdaten

Bei Veranstaltungen und in Beschwerden wird dem Landesbeauftragten immer wieder die Frage gestellt, ob und, wenn ja, welche personenbezogenen Daten von Lehrkräften durch die Schule verarbeitet werden dürfen. Die Verarbeitung personenbezogener Daten — auch im öffentlichen Dienst — ist nur mit Einwilligung des Betroffenen oder aufgrund eines Gesetzes zulässig (vgl. 15). Dies gilt sowohl für die automatisierte wie für jede andere Verarbeitung. Maßgeblich ist daher das Niedersächsische Beamtengesetz, dessen derzeitige, die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Regelungen jedoch unzureichend sind. Bis zur datenschutzgerechten Novellierung des Gesetzes

gilt nach den vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen, daß die bisherige Praxis beibehalten werden kann, wenn und soweit anderenfalls die Funktionsfähigkeit des Staates erheblich beeinträchtigt würde. Der Landesbeauftragte teilt die Auffassung des Kultusministers, daß sich die Zulässsigkeit der Datenverarbeitung zunächst weiter nach den §§ 23 bis 27 BDSG i.V.m. § 7 Abs. 2 NDSG, ergänzend auch nach dem Erlaß „Erhebung zur Unterrichtsversorgung" richtet, jedoch unter Anlegung des gebotenen strengen, auf das notwendigste beschränkenden Maßstabs. Welche Lehrerdaten danach im Rahmen der Zweckbestimmung des Dienstverhältnisses, zur Koordinierung der Leistungsbewertung durch den Schulleiter, zur Sicherstellung der Unterrichtsversorgung und zur Wahrnehmung sonstiger der Schulleitung obliegender Aufgaben von dieser benötigt werden, hat vorrangig der Kultusminister zu beurteilen.

27.12 Lehrerverzeichnisse

Die Schulen haben zweimal jährlich im Rahmen der Erhebungen zur Unterrichtsversorgung Lehrerverzeichnisse zu erstellen. Durch Erlaß des Landesverwaltungsamtes im Einvernehmen mit dem Kultusminister sind Überprüfungsverfahren und Verteiler festgelegt: Schule — Schulaufsichtsamt — Bezirksregierung — Landesverwaltungsamt. Es mehren sich jedoch die Wünsche oder Forderungen von Elternvertretungen, Personalvertretungen und weiteren Institutionen, Kopien dieser Lehrerverzeichnisse eines Schulaufsichtsamtsbezirks zu erhalten. Der Kultusminister hat mit Erlaß vom 26. Mai 1988 zu recht darauf hingewiesen, daß die Lehrerverzeichnisse ausschließlich an die vom Landesverwaltungsamt festgelegten vorgenannten Stellen weitergegeben werden dürfen.

27.13 Bekanntgabe von Privatanschriften und privaten Telefonanschlüssen von Lehrern an Erziehungsberechtigte

Personenbezogene Daten von Lehrkräften, beispielsweise deren Privatanschriften und privaten Telefonanschlußnummern, dürfen Erziehungsberechtigten nur übermittelt werden, soweit dies zu deren berechtigter Interessenwahrnehmung erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange der Lehrkräfte nicht beeinträchtigt werden. Zur Wahrung des Erziehungsrechts und der sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Schule ist nach übereinstimmender Auffassung des Landesbeauftragten und des Kultusministers die allgemeine Verteilung von Anschriften- und Rufnummern-Listen nicht erforderlich. In der Regel reicht es aus, daß gewünschte Kontakte im Einzelfall über den Schüler oder das Schulsekretariat vermittelt werden können. Das Schulsekretariat darf die private Rufnummer einer Lehrkraft nur dann fernmündlich mitteilen, wenn ein Erziehungsberechtigter eines bestimmten — namentlich zu benennenden — Schülers aus dringendem Anlaß mit einer Lehrkraft — die diesen Schüler unterrichtet — telefonieren muß. In der Regel reicht es selbst in diesem Fall aus, wenn der Anrufer im Schulsekretariat hinterläßt, wie er telefonisch zu erreichen ist, falls sichergestellt werden kann, daß die gesuchte Lehrkraft innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückruft.

27.14 Datenschutzbeauftragte in Schulen

Unter VIII 15.2 hatte der Landesbeauftragte über einen von ihm unterstützten Vorschlag des Lehrerhauptpersonalrats berichtet, in den Schulen Datenschutzbeauftragte als Mittler zwischen Schulleitung, Personalvertretung, Eltern- und

Schülerschaft einzusetzen. Inzwischen hat in einer Kooperativen Gesamtschule ein aus neun Mitgliedern bestehender Datenschutzausschuß seine Arbeit aufgenommen. An anderen Schulen sind Datenschutzbeauftragte bestimmt worden, obwohl mangels Vorliegens der formalen Voraussetzungen eine gesetzliche Verpflichtung hierzu nicht bestand. Diese besteht nach den Verwaltungsvorschriften zum NDSG (Nds. MBl. 1982 S. 1395) nur dann, wenn in der Regel mindestens fünf Bedienstete bei der Datenverarbeitung beschäftigt werden. Dies ist nicht schon dann der Fall, wenn fünf Lehrkräfte gelegentlich Zugang zu oder Umgang mit personenbezogenen Daten haben. Gleichwohl begrüßt der Landesbeauftragte die Einsetzung von Datenschutzbeauftragten durch die Schulen, da sie zum Abbau von Mißtrauen beiträgt, das angesichts der stürmischen Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung auch in Schulen einerseits, der häufig unklaren Rechtsgrundlagen hierfür andererseits durchaus verständlich ist. Die Verantwortung für die Datenspeicherung wie für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften verbleibt allerdings beim Schulleiter.

27.15 Forschung im Schulbereich

Der Landesbeauftragte wird oft um datenschutzrechtliche Stellungnahme zu Forschungsprojekten im Schulbereich gebeten. So wünschte eine Forschergruppe seinen Rat, die sich dafür interessierte, welche Schüler aus welchen Familien welches Pausenfrühstück zu sich nehmen. Wegen der allgemeinen datenschutzrechtlichen Problematik personenbezogener Forschung (vgl. 24), aber auch im Hinblick auf die Besonderheiten des Schullebens sind derartige Projekte meist nicht leicht zu realisieren. Die Entscheidung darüber, ob und welche Forschungsvorhaben an niedersächsischen Schulen durchgeführt werden, obliegt dem Kultusminister. Er neigt wegen der ungeklärten Rechtslage, im Hinblick auf die durchweg ablehnende Haltung der Elternschaft, vor allem aber wegen der Vielzahl derartiger Forschungsanfragen an den Schulbereich zur Zurückhaltung. Nach Auffassung des Landesbeauftragten wäre es allerdings der Rechtssicherheit einerseits, der wissenschaftlichen Forschung andererseits dienlich, wenn die Zulässigkeit von Forschungsvorhaben im Schulbereich — wie in anderen Ländern — präzise gesetzlich geregelt würde. Der Landesbeauftragte hat daher dem Kultusminister eine Ergänzung des Niedersächsischen Schulgesetzes um folgende Bestimmung vorgeschlagen:

(1) Die Durchführung wissenschaftlicher Forschungsvorhaben durch Dritte bedarf der Genehmigung des Kultusministers.

(2) Personenbezogene Daten dürfen im Rahmen eines Forschungsvorhabens, das der Kultusminister genehmigt hat, nur mit schriftlicher Einwilligung der Erziehungsberechtigten oder des volljährigen Schülers erhoben werden. Die Betroffenen sind vorher auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an der Erhebung hinzuweisen; sie sind hierbei über das Ziel und den Inhalt des Forschungsvorhabens, die Art ihrer Beteiligung an der Untersuchung sowie über die Verwendung und die Dauer der Aufbewahrung der erhobenen Daten aufzuklären. Personenbezogene Daten sind zu anonymisieren, sobald dies ohne Beeinträchtigung des Erfolges der Untersuchung möglich ist; sie dürfen nur im Rahmen des genehmigten Forschungsvorhabens verwendet und nicht an Dritte übermittelt werden.

(3) Der Kultusminister wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Einzelheiten der Voraussetzungen und des Verfahrens der Genehmigung von Forschungsvorhaben, der Durchführung der Erhebung, der vorherigen Aufklärung der Betroffenen sowie der Datensicherung zu regeln. Er kann die Genehmigung von der Erfüllung von Auflagen abhängig machen.

(4) Die Absätze 2 und 3 gelten entsprechend für wissenschaftliche Untersuchungen in den Schulen, die vom Kultusminister oder in dessen Auftrag durchgeführt werden.

28. Landwirtschaft und Forsten

28.1 Gasölbetriebsbeihilfe

Unter Bezugnahme auf die §§ 33, 93 und 105 der Abgabenordnung (AO) wurden Landkreise von Finanzämtern um die Gewährung von Einsicht in Gasölverbilligungsunterlagen (Anträge der Berechtigten) gebeten. Der Landesbeauftragte räumt ein, daß den Finanzbehörden nach § 93 AO das Recht zusteht, von den Beteiligten und anderen Personen die zur Feststellung eines für die Besteuerung erheblichen Sachverhaltes erforderlichen Auskünfte zu erhalten. Diese Befugnis gilt aber erst dann, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht (§ 93 Abs. 1 Satz 3 AO). Sie berechtigt im übrigen insoweit nicht zur Einsichtnahme in die Gasölverbilligungsakten, als sich in diesen Unterlagen auch Daten der Antragsteller befinden, auf die es im Besteuerungsverfahren nicht ankommt. Hier gilt der Grundsatz, daß sich der Umfang der zu übermittelnden Daten nach der Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung richtet.

28.2 Durchführung des Grundstücksverkehrsgesetzes

Im Genehmigungsverfahren bei der Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke hat die Genehmigungsbehörde nach § 19 des Grundstücksverkehrsgesetzes vor der Entscheidung über einen Genehmigungsantrag die aufgrund § 32 Abs. 3 des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen bestimmte land- und forstwirtschaftliche Berufsvertretung zu hören, um festzustellen, ob die Veräußerung konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht oder sonst nachteilige Auswirkungen auf die Agrarstruktur erkennbar sind. Eine darüber hinausgehende Übermittlung persönlicher Daten der Verkäufer und Käufer an private Stellen (z.B. Niedersächsische Landgesellschaft, Niedersächsisches Landvolk) ist im Gesetz nicht vorgesehen, dennoch üblich, weil auch diese Stellen Hinweise auf geeignete Kaufinteressenten geben können. Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat auf Anregung des Landesbeauftragten nunmehr bestimmt, daß eine allgemeine Unterrichtung auch weiterhin erfolgen soll, privaten Stellen jedoch weder die Namen der Verkäufer und Käufer noch das Flurstück bekanntzugeben sind.

28.3 Existenzsicherung milcherzeugender landwirtschaftlicher Betriebe

Für die Zuweisung von Referenzmengen nach dem Gesetz zur Existenzsicherung milcherzeugender landwirtschaftlicher Betriebe vom 21. Oktober 1985 (Nieders. GVBl. S. 397) hatte die Landwirtschaftskammer von den betroffenen Landwirten unter Hinweis auf deren Nachweispflicht gemäß § 4 der vorgenannten Bestimmung die Vorlage des letzten Einkommensteuerbescheides verlangt.

Der Landesbeauftragte hatte Zweifel, ob der verlangte Datenumfang für den Nachweis der Zuweisungsvoraussetzungen erforderlich ist, und dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eine entsprechende Änderung des Antragsverfahrens empfohlen. Diese ist mittlerweile erfolgt. Dem Landwirt ist künftig freigestellt, alternativ den gesamten Veranlagungsbescheid, eine Fotokopie des letzten Veranlagungsbescheides, in der die Daten geschwärzt sind, auf die es bei der Antragsprüfung nicht ankommt, oder eine Bescheinigung seines Finanzamtes über den außerlandwirtschaftlichen Anteil seiner Einkünfte und die Summe seiner positiven Einkünfte vorzulegen. Hierdurch wird einerseits den Belangen des Antragstellers Rechnung getragen, andererseits die ausreichende Information der Zuweisungsbehörde ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand sichergestellt.

28.4 Veröffentlichung personenbezogener Daten in Entscheidungen der EG-Kommission

Zu datenschutzrechtlichen Unzuträglichkeiten führt die Praxis der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, personenbezogene Daten in einer Weise zu veröffentlichen, die nach Auffassung der deutschen Behörden oder der Betroffenen nicht im Einklang mit den nationalen und internationalen datenschutzrechtlichen Bestimmungen steht. So wurden aus dem Landwirtschaftsbereich Veröffentlichungen im Zusammenhang mit Maßnahmen der Strukturförderung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft sowie einer gewährten Beihilfe für den Kauf und die Vermietung eines Werkes in Niedersachsen beanstandet. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat sich auf Wunsch des Landesbeauftragten mit der Problematik befaßt. Sie hat die Auffassung vertreten, daß jemand, der in erheblichem Umfang öffentliche Mittel beantragt oder erhält, zwar damit rechnen und es auch in Kauf nehmen müsse, daß die Öffentlichkeit hiervon Kenntnis erhält, gleichwohl der Umgang mit personenbezogenen Daten durch die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft dringend einer Überprüfung und Anpassung an die rechtlichen Bestimmungen und die praktische Handhabung in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft bedürfe. Inzwischen hat der Bundesrat durch seine neu eingerichtete EG-Kammer die Europäische Gemeinschaft aufgefordert, „bei der Veröffentlichungspraxis der EG-Kommission den Erfordernissen des Datenschutzes Rechnung zu tragen".

29. Wirtschaft

29.1 Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht

Zahlreiche Vorschriften der Gewerbeordnung und des Wirtschaftsverwaltungsrechts setzen personenbezogene Informationsflüsse voraus oder bezwecken solche, ohne daß der Bürger den Bestimmungen entnehmen könnte, „wer was bei welcher Gelegenheit über ihn erfährt und weiß". In Übereinstimmung mit seinen Kollegen hält der Landesbeauftragte auch in diesen Bereichen eine verfassungskonforme Präzisierung für unumgänglich. Keinesfalls mehr ausreichend sind bloße Verwaltungsvorschriften. So ist die Erteilung von Auskünften aus dem Gewerberegister in Niedersachsen lediglich durch Runderlaß geregelt. Der Landesbeauftragte regt eine entsprechende Ergänzung der Gewerbeordnung an. Die immer wieder auftretenden datenschutzrechtlichen Fragen aus dem Bereich der Industrie- und Handelskammern

lassen es angezeigt erscheinen, auch die hier geltenden Vorschriften an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzupassen.

Die gesetzlichen Vorschriften über Zulässigkeitsprüfungen und Auskunftspflichten im Pfandleihgewerbe, Bewachungsgewerbe, Gewerbe der Makler, Bauträger und Baubetreuer sowie im Gaststättengewerbe bedürfen aus datenschutzrechtlicher Sicht gleichfalls der Überarbeitung, vor allem deshalb, weil die Betroffenen den jetzigen Bestimmungen nicht entnehmen können, welche Daten an andere, z. B. die Industrie- und Handelskammern, weitergegeben werden. Auch die in § 38 der Gewerbeordnung enthaltene Ermächtigung der Landesregierungen, durch Rechtsverordnung für bestimmte Gewerbezweige Auskunftspflichten festzulegen, muß präziser gefaßt werden.

In § 35 Abs. 4 der Gewerbeordnung sollte im Einklang mit dem Erforderlichkeitsgrundsatz festgelegt werden, daß den Industrie- und Handelskammern nur die Tatsache der Gewerbeuntersagung mitgeteilt wird.

§ 4 des Gaststättengesetzes nennt, vor allem in Abs. 1 Ziffer 1, zahlreiche allgemein formulierte Voraussetzungen für die Erteilung einer Gaststättenerlaubnis, die von der Genehmigungsbehörde zu prüfen sind. Hierzu gehört z. B., ob „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller Unerfahrene, Leichtsinnige oder Willensschwache ausbeuten wird." Welche personenbezogenen Daten für diese Überprüfung von der Genehmigungsbehörde bei welchen Stellen erhoben werden dürfen und müssen, sagt das Gesetz nicht. Die Landesregierungen werden in § 4 Abs. 3 lediglich ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Mindestanforderungen zu bestimmen, die hinsichtlich bestimmter sachlicher, nicht hingegen der persönlichen Voraussetzungen zu stellen sind. Auch diese Vorschrift müßte um präzise Befugnisnormen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten, zumindest aber um eine erweiterte Verordnungsermächtigung ergänzt werden.

29.2 Datenübermittlungen durch die Industrie- und Handelskammern

Die Weitergabe personenbezogener Daten von Kammerzugehörigen durch die Industrie- und Handelskammern war wieder Gegenstand zahlreicher Anfragen und Beschwerden.

Gegen den Versand von Fragebogen eines privaten Instituts an Auszubildende in gewerblich-technischen Berufen durch die Kammern bestehen keine Bedenken, da insoweit keine Datenübermittlung erfolgt. Allerdings hat der Landesbeauftragte angeregt, in einem Anschreiben auf die Freiwilligkeit der Angaben und der Rücksendung hinzuweisen.

Der Bitte eines Ausbildungsbetriebs, nicht nur das Prüfungsergebnis eines Auszubildenden, sondern auch Durchschriften der Prüfungsunterlagen zu bekommen, steht die mögliche Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen entgegen. Die Übersendung wäre unzulässig.

Seit der Einführung der sog. „Widerspruchslösung" im Zusammenhang mit der Weitergabe personenbezogener Daten (vgl. VII 29.1) ist die Zahl entsprechender Eingaben erheblich zurückgegangen. Nicht abgedeckt durch den Verzicht des Betroffenen auf Widerspruch ist die Herausgabe personenbezogener Adressen von Unternehmern einer bestimmten Berufssparte zum Zweck der Bewerbung bei diesen Unternehmen.

Der Landesbeauftragte teilt die Bedenken einer Industrie- und Handelskammer, personenbezogene Daten ernährungswirtschaftlicher Betriebe für Zwecke

der Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung weiterzugeben. Nach seiner Auffassung können die Gemeinden gemäß Ziffer 6.4 des Runderlasses des Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 31. Januar 1980 (Nds. MBl. S. 209) den Landkreisen, die die Betriebsdaten der Ernährungsbetriebe für Zwecke der Zivilverteidigung alle fünf Jahre zu erfassen und zwischenzeitlich auf dem laufenden zu halten haben, die erforderlichen Daten aus den Gewerbeanmeldungen übermitteln, die kreisfreien Städte die Gewerbeanmeldungen hierfür auswerten. Die Übermittlung durch die Industrie- und Handelskammern ist daher nicht erforderlich. Hinzu kommt, daß nicht alle meldepflichtigen Betriebe der Industrie- und Handelskammer angehören, die Listen der Kammern daher ohnehin unvollständig sind. Der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entsprechend unterrichtet.

Keine Übereinstimmung konnte mit dem Fachminister hingegen über die unter VIII 29.1 problematisierte Weitergabe personenbezogener Daten von Videotheken an die Filmförderungsanstalt erzielt werden. Die Filmförderungsanstalt hat vorerst auf die Übermittlung der Daten durch die Industrie- und Handelskammern verzichtet, der Bundesminister für Wirtschaft eine Ergänzung des Filmförderungsgesetzes in Aussicht gestellt.

29.3 Überprüfung der Handelsregisterfähigkeit von Mitgliedsfirmen der Industrie- und Handelskammern

Aufgrund der Eingabe einer Firma konnte bei einer Industrie- und Handelskammer der Fragenkatalog eines Beurteilungsbogens zur Überprüfung der Handelsregisterfähigkeit von Mitgliedsfirmen reduziert und modifiziert werden. Unbestritten ist, daß den Industrie- und Handelskammern das Recht zur Mitwirkung bei der Klärung und Lösung von Fragen, die mit dem Handelsregister- und Firmenrecht zusammenhängen, durch § 1 des IHK-Gesetzes i.V.m. § 126 des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG) zugewiesen ist. Hiernach bestehen gegen eine Befragung des einzelnen Gewerbetreibenden keine Bedenken, jedoch ist — was deutlich werden muß — die Antwort freiwillig. Dies entspricht der Funktionsaufteilung des FGG zwischen Kammern und Registergerichten. Zwangsmaßnahmen darf nach § 132 FGG nur das Gericht vornehmen.

29.4 Gutachten öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger

Zur Überprüfung öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger können sich die Kammern Gutachten des Sachverständigen vorlegen lassen. Nicht anonymisierte Gutachten dürfen jedoch nur mit Zustimmung des Auftraggebers vorgelegt werden. Der Sachverständige wird hierauf hingewiesen. Das Verfahren ist datenschutzrechtlich unbedenklich.

29.5 Datenübermittlungen durch die Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen

Nachdem auch bei den Handwerkskammern die sog. „Widerspruchslösung" bei Datenübermittlungen zur Anbahnung von Geschäftskontakten und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Zwecken (vgl. 29.2) eingeführt wurde, ist die Zahl entsprechender Eingaben auch in diesem Bereich erheblich zurückgegangen. Der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat alle Handwerkskammern gebeten, die Kreishandwerkerschaften und Innungen darauf hinzuweisen, daß auch sie verpflichtet sind, sich an die Widerspruchslösung zu halten.

Nicht durch die Widerspruchslösung gedeckt war die Bitte einer Wirtschaftsauskunftei an eine Handwerkskammer, ihr sämtliche in die Handwerksrolle eingetragenen Betriebe und sämtliche Veränderungen regelmäßig zu übermitteln. § 6 Abs. 3 der Handwerksordnung sieht nur ein Einsichtsrecht im Einzelfall vor.

29.6 Tageslisten auf Baustellen

Von einem anderen Landesbeauftragten für den Datenschutz wurde die Praxis öffentlicher Stellen kritisiert, zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (vgl. auch 30.7) ihre Auftragnehmer zu verpflichten, täglich Listen mit den Namen der auf einer Baustelle Beschäftigten zu führen und dem Auftraggeber zu übergeben. Nach Mitteilung des Ministers für Wirtschaft, Technologie und Verkehr gibt es diese Praxis in Niedersachsen nicht. Auf größeren Baustellen öffentlicher Auftraggeber wird lediglich eine sog. „Bauüberwachung" tätig, die die geleistete Arbeit abnimmt, ihre Qualität überwacht und den Baufortschritt anhand des Leistungsverzeichnisses überprüft. Hierzu ist es nach Auffassung des Wirtschaftsministers unbedingt notwendig, vom Auftragnehmer auch täglich einen Nachweis darüber zu erhalten, wie viele und welche Arbeitskräfte auf der Baustelle anwesend sind und ob deren Qualifikation dem Angebot und der verlangten Leistung entspricht. Im übrigen ist in den Bauverträgen vereinbart, daß zur Überwachung und Überprüfung des Baufortschritts ein Bautagebuch zu führen ist, das die Anzahl der Beschäftigten, aufgegliedert nach ihrer Qualifikation, nicht jedoch personenbezogene Daten enthält.

29.7 Verstöße von Gastwirten gegen das Jugendschutzgesetz

Unter VIII 29.8 war die regelmäßige Übermittlung aller rechtskräftigen Bußgeldbescheide nach dem Jugendschutzgesetz an das Ordnungsamt zur Überprüfung erteilter Erlaubnisse nach dem Gaststättengesetz problematisiert worden. Eine Umfrage bei den Datenschutzbeauftragten der anderen Länder ergab, daß meist — bei unterschiedlicher Behördenzuständigkeit — Auskünfte nur in Einzelfällen und nur auf Nachfrage erteilt werden. Der Kultusminister will in einer Neufassung der Verwaltungsvorschriften zum Jugendschutzgesetz das Mitteilungsverfahren ausdrücklich regeln.

29.8 Aufzugsverordnung

Nach Änderung der Aufzugsverordnung werden die nach § 36 der Gewerbeordnung bestellten und vereidigten Sachverständigen zur Prüfung von Aufzugsanlagen ermächtigt, wenn sie einer besonderen Organisation angehören. In diesem Zusammenhang werden Betreiberdaten zwischen den Sachverständigen, den Organisationen, dem Technischen Überwachungsverein und der Industrie- und Handelskammer ausgetauscht, ohne daß dies aus dem Wortlaut der Verordnung klar hervorgeht. Der Landesbeauftragte hat angeregt, die Verordnung entsprechend zu ergänzen. Bis dahin hat der Sachverständige den Betreiber der Aufzugsanlage wenigstens in der Prüfbescheinigung auf den Datenaustausch hinzuweisen.

30. Verkehr

30.1 Straßenverkehrsgesetz

Das Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) vom 28. Januar 1987, das Regelungen über die Fahrzeugregister bei den örtlichen Kfz-Zulassungsstellen sowie beim Kraftfahrt-Bundesamt trifft (vgl. VIII 30.1), ist am 15. Februar 1987 in Kraft getreten, die das Gesetz ergänzende Fahrzeugregisterverordnung im Oktober 1987 (vgl. 30.2). Damit sind präzise bereichsspezifische Datenschutzregelungen für die Erhebung und Speicherung von Fahrzeug- und Halterdaten, die regelmäßige Übermittlung dieser Daten aus den Fahrzeugregistern, die Übermittlung durch Abruf im automatisierten Verfahren sowie für Übermittlungssperren und die Löschung der Daten geschaffen worden. In dem Bemühen um ausführliche, detaillierte, abschließende Regelungen entstanden äußerst komplizierte Vorschriften. Gleichwohl haben sich in 1 1/2jähriger Anwendungserfahrung wenig Änderungswünsche ergeben.

30.2 Fahrzeugregisterverordnung

Die Arbeiten am Entwurf der Fahrzeugregisterverordnung (FRV) vom 20. Oktober 1987 standen unter Zeitdruck. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hatte hierzu ihre Bedenken dargelegt und versucht, Änderungen zu bewirken. Nur wenige Anregungen sind jedoch übernommen worden. Zu kritisieren bleibt:

— § 36 Abs. 6 StVG schreibt eine Auswahlprotokollierung für Abrufe aus dem Zentralen Fahrzeugregister (ZEVIS) vor, mittels derer Mißbrauch und falsche Rechtsanwendung durch Kontrollen der Abrufe seitens der Fachaufsicht und der Datenschutzbeauftragten vermieden und unterbunden werden sollen. Dieses Ziel dürfte nach der FRV kaum erreicht werden können, da nur bei 2% der ZEVIS-Abrufe vor der Auskunft der Anlaß des Abrufs (einstelliger Schlüssel) und die für den Abruf verantwortliche Person erfragt und protokolliert werden. Dieser Prozentsatz ist, gemessen an den von den Datenschutzbeauftragten geforderten 10 %, zu gering, um eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen. Fraglich ist auch, ob der Kontrollzweck nicht durch den vorgesehenen vorherigen Hinweis auf die beabsichtigte Protokollierung unterlaufen wird. Hinzu kommt schließlich, daß der Landesbeauftragte in Stichproben bei einigen Polizeidienststellen festgestellt hat, daß bei der Wahlmöglichkeit zwischen einem Abruf aus dem örtlichen bzw. dem zentralen Fahrzeugregister grundsätzlich der örtliche Abruf bevorzugt wird und nur bei Fremdzulassungen eine ZEVIS-Anfrage erfolgt. Die statistische Abrufverteilung bei den befragten Stellen betrug durchschnittlich 6 : 1, so daß befürchtet werden muß, daß die Protokollierungspflicht des Kraftfahrt-Bundesamtes durch örtliche Abrufe unterlaufen wird.

— Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hatte zur Verbesserung der Datensicherung der ZEVIS-Zugriffe vorgeschlagen, die individuellen Kennungen der abrufberechtigten Dienststellen im Rhythmus von höchstens 12 anstelle von 18 Monaten zu ändern, Änderungen der Kennungen durch die abrufberechtigten Stellen selbst vornehmen zu lassen und Fehlversuche der abrufenden Stelle mit jedem erfolgreichen Verbindungsaufbau zur Ursachenaufklärung anzuzeigen. Auch diese Vorschläge wurden nicht aufgegriffen, obwohl sie dem Stand der heutigen Datensicherungs-Technik entsprechen.

— Für den großen Bereich der Straftaten und Verkehrsordnungswidrigkeiten fehlen weiterhin konkretere Angaben über den Anlaß von Abrufen, so daß die Abrufberichtigung im Einzelfall nicht ausreichend nachgeprüft werden kann.

— Ebenso fehlen die geforderten Regelungen, um bei erkannten Auffälligkeiten den Protokoll-Prozentsatz terminalbezogen erhöhen zu können.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder wollen die Erfahrungen mit dem neuen Straßenverkehrsrecht systematisch auswerten. Hierzu bereiten sie eine mit den Aufsichtsbehörden abgestimmte Kontrollaktion vor. Es ist geplant:

— Die Log-on / Log-off-Protokolle, die Anfrage- und Auskunftsprotokolle, die Auswahlprotokolle und die Fehlerprotokolle statistisch auszuwerten,

— Informationsgespräche mit den Aufsichtsbehörden über vermutete bzw. erkannte Unregelmäßigkeiten und zu schließende Sicherheitslücken zu führen,

— Stichproben-Kontrollen bei unterschiedlichen örtlichen Fahrzeugregistern über konventionelle Einsichtnahmen und automatisierte Abrufe vorzunehmen und

— Datenschutz-Regelungen durch die obersten Aufsichtsbehörden zugunsten einer einheitlichen Rechtsanwendung zu veranlassen.

30.3 Erfassung von Beruf und Gewerbe bei der Kraftfahrzeugzulassung

Wie unter VIII 30.6 ausgeführt, werden seit dem 1. Januar 1987 bei der Kraftfahrzeugzulassung Angaben zum Beruf der nichtselbständigen Fahrzeughalter nicht mehr erhoben. Abweichend hiervon kann bei beruflich Selbständigen nach § 33 Abs. 2 StVG der Beruf oder das Gewerbe (Wirtschaftszweig) gespeichert werden. Die Datenschutzbeauftragten haben hiergegen Bedenken erhoben, da die Daten für das Zulassungsverfahren nicht erforderlich sind. Soweit sie der Vorbereitung von Maßnahmen nach dem Bundesleistungsgesetz dienen sollen, sollten ausschließlich Nutzfahrzeuge, nicht aber Personenkraftwagen und Krafträder einbezogen werden, da der Bedarf an diesen Fahrzeugen im Verteidigungsfall auch auf andere Weise gedeckt werden kann. Demgemäß hat die Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg angeordnet, daß die hamburgischen Zulassungsstellen davon absehen, bei der Zulassung von Pkw und Krafträdern für Selbständige Angaben zu Beruf oder Gewerbe zu erheben. In Niedersachsen werden diese Daten hingegen gespeichert. Angesichts des klaren Wortlautes des StVG kann der Landesbeauftragte hiergegen keine rechtlichen Bedenken erheben.

30.4 Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten

§ 36 StVG ermächtigt ausschließlich die Polizeidienststellen der Länder, Daten aus den jeweiligen örtlichen Fahrzeugregistern im automatisierten Verfahren abzurufen. Ein Direktabruf durch die für die Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden ist hingegen nicht vorgesehen. Eine automatisierte Lösung, bei der zur Durchführung des Verkehrsordnungswidrigkeiten-Verfahrens die Zuordnung von Halterdaten aufgrund von Kennzeichenfeststellungen im Wege der Stapelverarbeitung erfolgt, wird hierdurch

allerdings nicht untersagt. Auch Direktanschlüsse zwischen der Kfz-Zulassungsdatei und der Bußgeldstelle derselben Behörde sind unbedenklich.

In gemeinsamen Gesprächen mit dem Minister des Innern und dem Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr wurde die Frage erörtert, ob die Bußgeldstellen die Polizei um Amtshilfe ersuchen können, um die Daten über das der Polizei zur Verfügung stehende Datensichtgerät im Online-Verfahren abrufen zu können. Ein solches Verfahren begegnet Bedenken, weil es einer Umgehung des § 36 StVG gleichkäme, der einen Ausnahmetatbestand normiert und nur den dort bezeichneten Behörden die Abrufberechtigung einräumt.

30.5 Ausdruck von Geburtstag und -ort in Bußgeldbescheiden

Von einem anderen Landesbeauftragten wurde die Erforderlichkeit der Daten Geburtstag und Geburtsort im Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren angezweifelt. Darüber hinaus wurde der Ausdruck dieser Daten im Bußgeldbescheid problematisiert (vgl. 5.7).

Auch in Niedersachsen werden diese Daten bei Kennzeichenermittlungen erhoben. Der Landesbeauftragte hält dies zur sicheren Identifizierung des Betroffenen für erforderlich. Der Ausdruck im Bußgeldbescheid hat allerdings so zu erfolgen, daß er außerhalb des Anschriftenfeldes, also nicht im lesbaren Fenster des Briefumschlages erscheint.

30.6 Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Überprüfung von Instandhaltungskosten-Zuschüssen

Durch die Anfrage eines Landkreises wurde der Landesbeauftragte darauf aufmerksam, daß die Versorgungsverwaltung die Kfz-Zulassungsstellen aufgefordert hatte, von Schwerbehinderten, die Zuschüsse zu den Instandhaltungskosten eines Motorfahrzeuges nach den Vorschriften der Orthopädieverordnung erhalten, die Haltereigenschaft in einer Liste zu bestätigen bzw. um das Um- oder Abmeldedatum zu ergänzen. Bei diesem Verfahren werden Sozialdaten an die Kfz-Zulassungsstellen übermittelt, deren Offenbarung nach § 69 SGB X zulässig ist, wenn sie für den Nachweis der Leistungsberechtigung erforderlich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß den Betroffenen zunächst nach § 60 SGB I Gelegenheit gegeben werden muß, den erforderlichen Nachweis selbst zu führen (vgl. 20.1). Bei allem Verständnis für das Bemühen der Versorgungsverwaltung, das Verfahren für den Antragsteller sowie für die Kfz-Zulassungsstellen mit möglichst geringem Aufwand zu gestalten, kann auf das Einverständnis des Betroffenen nicht verzichtet werden. § 35 Abs. 3 Ziffer 2 des Strassenverkehrsgesetzes kann nicht als Befugnisnorm herangezogen werden. Auch das Kraftfahrtbundesamt hat sich an einer Auskunft gehindert gesehen.

Die Versorgungsverwaltung hat zugesagt, im Laufe des nächsten Jahres Einverständniserklärungen einzuholen, wenn zum Jahresende 1989/90 wiederum eine Einschaltung der Kfz-Zulassungsstellen erforderlich werden sollte.

30.7 Übermittlung von Daten aus Kfz-Zulassungsdateien zur Verfolgung von Schwarzarbeit

In einem Landkreis haben die Kreishandwerkerschaften einen Meister zu dem ausschließlichen Zweck eingestellt, am Wochenende und nach Feierabend illegale Beschäftigung bzw. Schwarzarbeit aufzuspüren. Beobachtet dieser ihm

unbekannte Kraftfahrzeuge an einer verdächtigen Arbeitsstelle, so fragt er bei dem örtlichen Kraftfahrzeugregister die Halterdaten ab. Nach Auffassung des Ministers für Wirtschaft, Technologie und Verkehr ist die Übermittlung der Daten sowohl durch die Regelungen des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit als auch durch § 35 Abs. 1 StVG gedeckt.

Der Landesbeauftragte hat erhebliche Zweifel, ob die Halterauskünfte an die Kreishandwerkerschaften zur Sachverhaltsaufklärung erforderlich sind und sich im Rahmen des Gesetzes halten. Seines Erachtens würde es ausreichen, das festgestellte Kennzeichen den zuständigen Verfolgungsbehörden zu melden, die ihrerseits den Halter feststellen. Zuständige Verfolgungsbehörden sind in Niedersachsen die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinden, nicht hingegen die Kreishandwerkerschaften. Die Datenschutzbeauftragten der anderen Länder teilen überwiegend die Bedenken des Landesbeauftragten.

30.8 Richtlinien für die Datenübermittlung zwischen Kfz-Zulassungsstellen und Steuerverwaltung

In der Neufassung der Richtlinien für die Datenübermittlung zwischen Kfz-Zulassungsstellen und der niedersächsischen Steuerverwaltung wurde auf Anregung des Landesbeauftragten bestimmt, daß das Finanzrechenzentrum verpflichtet ist, fehlerfrei verarbeitete Datenträger vor der Rücksendung an die übermittelnden Stellen zu löschen.

30.9 Führerscheine

In seinen bisherigen Tätigkeitsberichten hat der Landesbeauftragte wiederholt auf Datenschutzprobleme im Bereich des Führerscheinwesens hingewiesen und den Erlaß bereichsspezifischer Regelungen empfohlen. Der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hatte dies von einer Bestandsaufnahme der Daten abhängig gemacht, die von den Fahrerlaubnisbehörden erhoben werden. Sie ist anhand der Vordrucke der Fahrerlaubnisbehörden von einem Bund-Länder-Arbeitskreis vorgenommen worden und steht kurz vor dem Abschluß. Anschließend soll eine Bestandsaufnahme der Datenübermittlungen erfolgen. Danach sollen konkrete bereichsspezifische Regelungen für die Erhebung, Speicherung und Übermittlung von Fahrerlaubnisdaten erarbeitet werden.

Mittlerweile schreitet die Automatisierung auch im Führerscheinwesen voran. Das Verfahren einer kommunalen Datenzentrale umfaßt die Antragsbearbeitung und Ausfertigung der Führerscheine, wobei die Möglichkeit besteht, die hierfür erforderlichen Daten per Abruf aus dem Melderegister zu übernehmen. In Übereinstimmung mit dem Verkehrsminister und dem Innenminister hat der Landesbeauftragte die kommunale Datenzentrale darauf hingewiesen, daß ein solcher Abruf, da es bereichsspezifische Regelungen weder im Fahrerlaubnisrecht noch im Melderecht gibt, zur Zeit nur mit schriftlicher Einwilligung des Antragstellers erfolgen darf. Der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat eine Ergänzung der Meldedatenübermittlungsverordnung angeregt.

30.10 Verwertung strafgerichtlicher Urteile in Führerscheinverfahren

Der Landesbeauftragte hatte dem Verkehrsminister empfohlen, ein in Hessen seit 1981 praktiziertes Verfahren zu übernehmen, nach dem strafrechtliche

Verurteilungen nur berücksichtigt werden, soweit sie nicht länger als 10 Jahre zurückliegen. Dieser Empfehlung ist der Verkehrsminister nicht gefolgt. Inzwischen ist beabsichtigt, § 52 Abs. 2 des Bundeszentralregistergesetzes dahingehend zu ändern, daß eine frühere Tat in einem Verfahren, das die Erteilung oder Entziehung einer Fahrerlaubnis zum Gegenstand hat, nur noch berücksichtigt werden darf, solange die Verurteilung wegen dieser Tat im Verkehrszentralregister eingetragen ist.

30.11 Ersatzführerscheine

Der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat die Fahrerlaubnisbehörden angewiesen, bei der Verlustmeldung eines EG-Führerscheins der Polizei die Vordrucknummer, den Namen, den Vornamen, das Geburtsdatum und die Führerscheinnummer mitzuteilen, wenn der Verlust durch eine Straftat eingetreten ist oder konkrete Hinweise den Verdacht einer mißbräuchlichen Benutzung des Dokuments begründen. Der Landesbeauftragte hält die Regelung für hinnehmbar, hat jedoch angeregt, für diese regelmäßige Datenübermittlung eine gesetzliche Befugnisnorm zu schaffen.

30.12 Führung eines Hauptflugbuchs durch Flugplatzhalter

In Niedersachsen wie auch in den anderen Bundesländern ist den Flugplatzhaltern in der Genehmigung nach § 6 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) zur Auflage gemacht worden, ein Hauptflugbuch zu führen. Darin ist u.a. der Name des verantwortlichen Luftfahrzeugführers einzutragen. § 6 LuftVG i.V.m. §§ 22 und 24 der Luftverkehrsordnung bzw. §§ 49 ff. der Luftverkehrszulassungsordnung sind nach Auffassung des Landesbeauftragten keine ausreichende Rechtsgrundlage. Er hat angeregt, beim Bundesminister für Verkehr auf eine konkrete bereichsspezifische Regelung im Luftverkehrsgesetz hinzuwirken.

30.13 Planfeststellungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz

Unter VIII 17.2 ist über die datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten berichtet worden, die entstehen, wenn Behörden im Rahmen von Genehmigungsverfahren nach dem Immissionsschutzgesetz die Namen von Einwendern pauschal an die antragstellenden Unternehmen weiterleiten. Ähnliche Probleme können sich bei der Abwicklung von Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Wassergesetz, dem Eisenbahnverkehrsgesetz, dem Baugesetzbuch oder auch nach dem Luftverkehrsgesetz ergeben. So übermittelte eine Bezirksregierung sämtliche 700 erhobenen Einwendungen einschließlich der Personalien der Einwender einer antragstellenden Flughafen GmbH, wo sie in einem Personal-Computer gespeichert wurden. Bislang wurde nicht nachgewiesen, daß die pauschale Übermittlung der Einwenderdaten erforderlich war. Vielmehr räumten die beteiligten Behörden ein, daß es durchaus auch Einwendungen gebe, zu denen der Antragsteller ohne Kenntnis der persönlichen Daten der Einwender Stellung nehmen könne. Aufgrund der datenschutzrechtlichen Bedenken des Landesbeauftragten wird der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr nunmehr veranlassen, daß bei künftigen Planfeststellungsverfahren die Einwender mit der amtlichen Bekanntgabe über die Planauslegung um ihre Einwilligung zur Datenweitergabe gebeten, im übrigen die Namen der Einwender vor der Weitergabe der Einwendungen an den Antragsteller unkenntlich gemacht werden.

31. Rechtspflege

Zum Jahreswechsel 1986/87 hatte der Bundesminister der Justiz — auch als Folge des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts — dringenden Handlungsbedarf für den Gesetzgeber eingeräumt und Neuregelungen des Entmündigungs-, Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts sowie die Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im Strafverfahren und im Jugendstrafrecht angekündigt. Zwischenzeitlich befinden sich die ersten Arbeitsentwürfe aus dem Bundesjustizministerium auf dem langen Weg der Abstimmung mit den Länderjustizverwaltungen. Der Landesbeauftragte hat dabei in vielfältiger Weise die Möglichkeit, seinem gesetzlichen Beratungsauftrag nachzukommen. Die Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Minister der Justiz kann in allen Bereichen als gut und problemfrei bezeichnet werden.

31.1 Novellierung der Strafprozeßordnung

Unter VIII 31.1 waren bereits die Gründe für die dringend notwendige Novellierung der Strafprozeßordnung (StPO) dargestellt und die hierzu gefaßte umfangreiche Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in ihren wesentlichen Teilen erörtert worden. Zwischenzeitlich gibt es den überarbeiteten und ergänzten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts. Der Entwurf erkennt einen Regelungsbedarf vor allem für die Bereiche Rasterfahndung, Telefonüberwachung, Fahndung, Akteneinsicht, Ermittlungsverfahren, Ermittlungen, Aufgaben der Polizei und polizeiliche Beobachtung, Observation und Einsatz technischer Mittel an. Der Landesbeauftragte hat dem Minister der Justiz bereits zum früheren Arbeitsentwurf eine im Grundsatz abgestimmte Stellungnahme des zuständigen Arbeitskreises der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit der Bitte um Berücksichtigung bei den Beratungen übersandt. Es wäre verfrüht, jetzt schon auf Einzelheiten einzugehen, weil die Neufassung zunächst auf Bund-Länder-Ebene zur Beratung ansteht. Damit erhält auch der Landesbeauftragte Gelegenheit, die Ergebnisse an den bereits früher dargelegten datenschutzrechtlichen Anforderungen zu messen.

31.2 Novellierung des Jugendgerichtsgesetzes

Unter 22.2 wird von datenschutzrechtlichen Verbesserungen bei der Betreuung junger Straffälliger berichtet. In diesem Zusammenhang hat der Landesbeauftragte einen Dialog auf Bund-Länder-Ebene darüber ausgelöst, inwieweit das Jugendgerichtsgesetz um bereichsspezifische Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten ergänzt werden muß. So sind Vorschläge unterbreitet worden, den Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes, insbesondere der §§ 38, 43 und 70, entsprechend zu ergänzen. In diesen Bestimmungen werden die Informationsflüsse zwischen Gerichten, Behörden, Eltern, Lehrern, Arbeitgebern und freiwilligen Sozialeinrichtungen bislang nur unvollständig geregelt. Der Bundesminister der Justiz hat zwar eingeräumt, daß die geltenden Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geprüft werden müßten, sieht jedoch keine Möglichkeit, dies noch im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs zu tun. Er plant hierfür ein weiteres Änderungsgesetz. Der Landesbeauftragte bedauert diese zeitliche Verschiebung im Hinblick auf die ablaufende Frist für Übergangslösungen (vgl. 2).

31.3 Gesetzliche Regelung der Einsicht in Verfahrensakten

Der Landesbeauftragte hatte sich im Berichtszeitraum mit den berechtigten Anliegen mehrerer Bürger zu befassen, die über zu umfangreiche Einsichtsmöglichkeiten Dritter in Verfahrensakten klagten. Bereits unter VIII 31.3 und VIII 31.5 war über Beispiele aus dem Strafverfahrens- und Zivilprozeßrecht berichtet worden. Die unter VIII 31.3 erwähnte Entscheidung des OLG Koblenz ist zwischenzeitlich durch einen nicht veröffentlichten Beschluß des Bundesverfassungsgerichts bestätigt worden (vgl. 2). Ein weiterer aufschlußreicher Beschluß des Bundesverfassungsgerichts in vergleichbarer Sache ist veröffentlicht worden (NJW 1988 S. 405; vgl. auch 2). Der Landesbeauftragte sieht sich damit in seiner Auffassung bestätigt, daß die Bestimmungen der Nummern 185 ff. der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren zur Regelung der Akteneinsicht Dritter in Ermittlungsakten nicht mehr ausreichen (vgl. auch 24). Der Forderung nach einer gesetzlichen Regelung hat der Bundesgesetzgeber bereits teilweise dadurch entsprochen, daß er am 1. April 1987 den § 406 e StPO in Kraft gesetzt hat, der dem Opfer einer Straftat ein eingeschränktes Akteneinsichtsrecht gewährt. Der in diesem Bericht unter Ziffer 31.1 angesprochene Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Änderung der StPO enthält weitere Ansätze zur Regelung des Akteneinsichtsrechts in den Entwurfsvorschriften der §§ 150 a bis 150 c.

Für die jugendstrafrechtliche Praxis hat der Minister der Justiz jetzt übergangsweise eine datenschutzrechtliche Regelung zur Führung der Verfahrensakten getroffen. Durch eine Zusatzbestimmung zu § 3 der Aktenordnung hat er die aktenführenden Stellen angewiesen, die Berichte der Jugendgerichtshilfe, die sehr sensible persönliche Hinweise enthalten, zusammen mit anderen Schriftstücken, die der Einsichtnahme durch Dritte nicht unterliegen, künftig bei den Hauptakten in einem besonderen Heft zu führen, das bei der Gewährung von Akteneinsicht gegebenenfalls zurückbehalten werden kann.

Offengeblieben ist bis heute, wie die Akteneinsicht durch Dritte im Bereich des Zivilverfahrensrechts dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entsprechend geregelt werden soll. Auch die unter VIII 31.5 angedeuteten Überlegungen des Bundesgesetzgebers zur Akteneinsicht im Prozeßkostenhilfeverfahren (§ 118 ZPO) sind über das Entwurfsstadium nicht hinausgediehen.

Der Minister der Justiz hat auf entsprechende Vorstellungen des Landesbeauftragten dargelegt, daß für eine Übergangszeit die vorhandenen Regelungen in § 299 ZPO und § 34 des Gesetzes über die Freiwillige Gerichtsbarkeit sowie die Verwaltungsvorschriften zur Aktenführung im Prozeßkostenhilfeverfahren ausreichen müßten. Der Landesbeauftragte hält demgegenüber an seiner Auffassung fest, daß die Bemühungen auf Landes- und Bundesebene um eine umfassende gesetzliche Regelung zügig fortgesetzt werden müssen.

31.4 Justizmitteilungsgesetz

Die nunmehr seit Jahren als bedenklich und, mangels klarer Befugnisnormen, nicht mehr verfassungskonform angesehene Praxis der Mitteilungen in Zivil- und Strafsachen aus Akten, Dateien und Registern der Gerichte an andere Gerichte, Behörden oder sonstige öffentliche Stellen ist von einer präzisen einschränkenden gesetzlichen Regelung noch immer weit entfernt. Der vom Bundesjustizminister vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über Mitteilungen der Justiz von Amts wegen in Zivil- und Strafsachen (Justizmitteilungsgesetz, vgl. VIII 31.4) ist bislang über eine erste Abstimmung mit den Landesjustizverwaltungen nicht hinausgekommen. Die vom Landesbeauftragten und seinen Kol-

legen in Bund und Ländern vorgelegten abgestimmten Stellungnahmen zum Arbeitsentwurf haben ebenso wie kritische Stellungnahmen aus den Landesjustizverwaltungen bisher kaum Wirkung gezeigt. Die Zeichen mehren sich, daß die gegenwärtige extensive Mitteilungspraxis ohne nennenswerte Einschränkungen in das vorgesehene Gesetz übernommen werden soll. Bei einer Besprechung des Vorentwurfs zwischen dem Bundesjustizminister und den Landesjustizverwaltungen zu Beginn des Jahres 1988 wurde eine Reihe verfassungsrechtlicher Probleme aufgeworfen, die vor Erarbeitung eines Referentenentwurfs geprüft und erst nach einer weiteren Abstimmung mit den Ländern entschieden werden sollen. Der Landesbeauftragte befürchtet, daß dieser wichtige Bereich damit in dieser Legislaturperiode keiner gesetzlichen Regelung mehr zugeführt werden wird. Er schließt sich den Stimmen in Literatur und Rechtsprechung an, die davon ausgehen, daß die Übergangszeit für die Anwendung der vorhandenen Verwaltungsvorschriften abläuft (vgl. 2). Damit bleiben bald nur noch wenige Fälle übrig, die bei verfassungskonformer Auslegung eine Mitteilung ohne gesetzliche Grundlage rechtfertigen.

31.5 Novellierung des Bundeszentralregistergesetzes

Der Bundesminister der Justiz hat erkennen lassen, daß er mit Vorarbeiten für ein drittes Gesetz zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) befaßt ist, was Gelegenheit bietet, Regelungen zur Verbesserung des Datenschutzes einzubringen. Der Landesbeauftragte unterstützt nachdrücklich die Forderungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, der folgende Änderungen bzw. Ergänzungen für geboten hält: Ein differenziertes Auskunftsverfahren bei waffen- und sprengstoffrechtlichen Entscheidungen; eine Beschränkung der Eintragung der Schuldunfähigkeit wegen einer strafbaren Handlung und der Auskunftsmöglichkeit über eine solche Eintragung; Änderungen zum Inhalt des Suchvermerks und Neuregelung des Auskunftsverfahrens bei niedergelegten Steckbriefnachrichten und Suchvermerken; eine Beschränkung der Möglichkeiten oberster Bundes- und Landesbehörden, unbeschränkte Auskünfte aus dem Bundeszentralregister einzuholen; Einschränkungen der Auskunftsrechte der Sicherheitsdienste; Einführung einer Auskunft für wissenschaftliche Zwecke; eine Klarstellung bei der Erteilung von Auskünften zwischenstaatlicher Rechtshilfe; Einschränkungen der Eintragungsmöglichkeiten in das Erziehungsregister; Regelungen zur Auskunft aus dem Register an Justizvollzugsbehörden; Regelungen zur Überprüfung ehrenamtlicher Mitarbeiter im Strafvollzug; Bestimmungen über die Verwertung strafgerichtlicher Verurteilungen, nachdem die Eintragung über die Verurteilung sowohl im Bundeszentralregister als auch im Verkehrszentralregister getilgt ist (vgl. 30.10); klarstellende Regelungen zur Auskunft aus dem Erziehungsregister; eine gesetzliche Regelung für die Verwertung von Informationen aus Strafverfahren, die öffentlichen Stellen aus anderen Quellen als dem Bundeszentralregister zugeflossen sind.

Der Landesbeauftragte hat zusätzlich angeregt, entsprechend den Regelungen zur Erhebung der Strafverfolgungsstatistik in das BZRG auch Regelungen für die Bewährungshilfe- und Führungsaufsichtsstatistik aufzunehmen.

Der Bundesminister der Justiz hat seine Bereitschaft zur Regelung einiger der angesprochenen Punkte erkennen lassen. Ein Strafverfolgungsstatistikgesetz wird gegenwärtig im Bundesjustizministerium vorbereitet.

31.6 Zeugenladung im Strafverfahren

Ein Fall aus einem anderen Bundesland gab dem Landesbeauftragten Anlaß, sich beim Niedersächsischen Minister der Justiz nach der Fassung von Zeugen-

ladungsvordrucken in Strafsachen zu erkundigen. Im gegebenen Fall war auf dem Vordruck zur Zeugenladung auf der Vorderseite der Name des Angeklagten verzeichnet, auf der Rückseite die Bescheinigung des Arbeitgebers für den Verdienstausfall des Zeugen vorgesehen, so daß der Arbeitgeber die Möglichkeit hatte zu erfahren, wer in diesem Strafverfahren angeklagt war. Dies entsprach nicht den schutzwürdigen Interessen des Angeklagten. In Niedersachsen sind solche Nachteile nicht zu befürchten. Für die Bescheinigung des Arbeitgebers findet ein getrennter Vordruck Verwendung, der keinen Hinweis auf den Namen des Angeklagten enthält.

31.7 Sachverständigenverzeichnis für die Sozialgerichte

Für die wachsende Sensibilisierung bei Gerichten und Behörden spricht eine Anfrage aus dem Landessozialgericht. Dort wird in regelmäßigen Zeitabständen ein Verzeichnis der medizinischen Sachverständigen für die Sozialgerichte erstellt bzw. überarbeitet. Dazu werden neben einzelnen bekannt gewordenen Ärzten auch Behörden und Krankenhäuser angeschrieben und darum gebeten, die in ihrem Hause tätigen und zur Erstellung von Sachverständigengutachten bereiten Ärzte mit Namen und Fachbezeichnung anzugeben. Das Gericht wollte wissen, ob dieses Verfahren ohne Verstoß gegen datenschutzrechtliche Grundsätze fortgeführt werden könne. Der vom Landesbeauftragten um Stellungnahme gebetene Minister der Justiz hält dies für unbedenklich, was er zum einen mit dem bekannten Interesse der Klinikärzte an einer Gutachtertätigkeit, zum anderen mit den prozeßrechtlichen Vorschriften begründet, die im Grundsatz die Beauftragung jedes Mediziners durch ein Prozeßgericht auch ohne dessen Einverständnis zulassen.

Der Landesbeauftragte sieht dies nicht so. Er hat zwar keine Bedenken gegen die Aufnahme derjenigen Sachverständigen, die durch eigene Erklärung zugestimmt haben oder die mit ihrer Meldung über die Krankenhausverwaltung einverstanden sind. Rechtlich unbedenklich dürften auch die Fälle sein, in denen das Prozeßgericht im konkreten Streitfall einen Arzt zum Sachverständigen bestellt. Für nicht mehr mit datenschutzrechtlichen Grundsätzen vereinbar hält er es hingegen, wenn Klinikverwaltungen oder -direktoren Ärzte ohne deren erkennbare Beteiligung und Kenntnis zur Sachverständigenliste melden. Er hat deshalb angeregt, bei den routinemäßigen Anschreiben an Kliniken, Krankenhäuser und Chefärzte durch einen Zusatz klarzustellen, daß sie nur personenbezogene Daten solcher Ärzte übermitteln dürfen, die hiermit und mit der Aufnahme ihrer Daten in das Sachverständigenverzeichnis einverstanden sind.

Das Landessozialgericht ist diesem Vorschlag des Landesbeauftragten gefolgt. Es nimmt Meldungen der Kliniken und Krankenhäuser nur noch dann in die Liste auf, wenn die gemeldeten Ärzte durch persönliche Erklärungen ihr Einverständnis mit der Übermittlung und Aufnahme ihrer Daten bekundet haben.

31.8 Vorschlagslisten für Schöffen

Die niedersächsischen Gemeinden müssen in jedem vierten Jahr eine Vorschlagsliste für Schöffen nach § 36 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) aufstellen. Sie soll alle Gruppen der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Beruf und sozialer Stellung angemessen berücksichtigen und muß den Geburtsnamen, Familiennamen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, die Wohnanschrift und den Beruf der vorgeschlagenen Person enthalten. Des weiteren sieht das Gesetz vor, daß die Liste in der Gemeinde eine Woche lang zu jeder-

manns Einsicht auszulegen ist; der Zeitpunkt der Auslegung ist vorher öffentlich bekanntzumachen. Da, abgesehen von im Gesetz geregelten Ablehnungsgründen, sich kein Bürger gegen die Aufnahme in die Liste wehren kann, die Liste zudem nach dem Gesetz mindestens doppelt soviele Personen aufweisen muß, wie später als Haupt- und Hilfsschöffen erforderlich sind, werden bei diesem Verfahren eine große Zahl persönlicher Daten öffentlich zugänglich.

Der Landesbeauftragte hat die hiergegen zu Recht erhobenen Bedenken von Bürgern zum Anlaß genommen, eine Änderung des Gesetzes mit dem Ziel vorzuschlagen, den Umfang der personenbezogenen Daten zu reduzieren. Demgegenüber weist der Minister der Justiz darauf hin, daß auf die z.Z. vorgeschriebenen Angaben nicht verzichtet werden könne, weil die Amtsgerichte nur so in der Lage seien, die nach § 32 GVG erforderliche Prüfung auf mögliche Unfähigkeit zum Schöffenamt vorzunehmen. Eine andere Frage sei es, wieweit diese Daten vorab öffentlich ausgelegt werden müssen. Dabei sei allerdings zu berücksichtigen, daß die Bestimmung Ausdruck der Gemeinschaftsbezogenheit des Bürgers sei und keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegne. Zudem habe der Gesetzgeber diese Bestimmung im Gerichtsverfassungsgesetz erst Anfang 1987 novelliert und dabei keinen Anlaß gesehen, die Auslegung anders zu regeln.

Der Landesbeauftragte hat Zweifel, ob die Auslegung der Schöffenliste heute noch ihren ursprünglichen Zweck erfüllen kann. Eine vergleichbare Bestimmung im Personenstandsgesetz, die den öffentlichen Aushang eines Aufgebots für die Eheschließung regelt, wird entfallen. Es wird zu überlegen sein, ob dies nicht auch für die Vorschlagsliste der Schöffen gelten sollte.

31.9 Grundbuch

Der Inhalt des Grundbuchs hat ebenso wie die Frage der Einsichtnahme den Landesbeauftragten schon wiederholt beschäftigt (vgl. VIII 31.7 und VIII 31.8). So darf nach § 12 Abs. 1 der Grundbuchordnung (GBO) Einsicht in das Grundbuch jedermann nehmen, der ein berechtigtes Interesse darlegt. Auf einen aktuellen Beschwerdefall hin hat der Minister der Justiz bestätigt, daß dieses Einsichtsrecht auch eine Staatsanwaltschaft beanspruchen kann, wenn sie sich im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens einen Überblick über die Eigentumsverhältnisse eines Betroffenen beschaffen will. Ebenso kann ein Mieter ein berechtigtes Interesse an einem seinen Vermieter betreffenden Grundbuchauszug haben. Sowohl für die Entschließung über eine Anmietung als auch für weitere Dispositionen nach der Anmietung kann die Kenntnis vom Grundbuchinhalt von Bedeutung sein (vgl. OLG Düsseldorf, WEZ 1987 S. 99).

Angesichts dieser weitgehenden Einsichtsmöglichkeiten haben sich die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder dafür eingesetzt, im Interesse einer wirksamen Datenschutzkontrolle bei jeder Einsichtnahme in das Grundbuch den Einsichtstag und die Personalien des Einsichtnehmenden zu vermerken. Dies haben die Justizbehörden mit der wenig überzeugenden Begründung abgelehnt, daß auf diese Weise kein zuverlässiger Schutz vor ungerechtfertigter Einsichtnahme zu gewinnen sei, zudem die datenmäßige Erfassung der einsichtnehmenden Personen unter Umständen deren eigene datenschutzrechtlichen Belange berühren könne.

Unter VI 28.8 wurde festgestellt, daß in Fällen von Miteigentum die Bekanntgabe von Grundbuchdaten aller Miteigentümer an alle Anteilseigner nicht zu beanstanden sei. Inzwischen gehen dem Landesbeauftragen immer häufiger Eingaben von Bürgern zu, die trotz der eindeutigen Rechtslage kein Verständnis für eine derart weitgehende Übermittlungspraxis aufbringen. So soll ein

gemeinsam von allen Miteigentümern benutzter Zugangsweg oder eine gemeinschaftliche Heiz- oder Garagenanlage genügen, um allen Beteiligten bei der Neuanlegung eines Grundbuchblattes oder der Eintragung einer Grundstücksbelastung vollständige Ablichtungen des Grundbuchblattes zukommen zu lassen. Vielfach geben die Benachrichtigungen auch noch Aufschluß über Geburtsdaten und persönliche Lebensumstände der Miteigentümer. Dies hat sicherlich die Grundbuchämter in Hamburg und Nordrhein-Westfalen veranlaßt, auf die Übermittlung des Geburtsdatums und des Berufs zu verzichten und im übrigen nur Eintragungen aufzunehmen, die die Rechte der Beteiligten betreffen. In Bayern beschränkt man sich in Fällen der Umschreibung darauf, den übrigen Beteiligten nicht den gesamten Inhalt, sondern nur die Tatsache der Umschreibung mitzuteilen.

Der Minister der Justiz sieht sich angesichts des klaren Wortlauts der Grundbuchordnung gehindert, den vorgenannten Beispielen zu folgen. Damit bleibt dem Landesbeauftragten nur die Möglichkeit, im Rahmen der ohnehin vorgesehenen Novellierung der Grundbuchordnung auf eine Lösung zu drängen, die den schutzwürdigen Belangen der Miteigentümer Rechnung trägt. Bis zu einer solchen Gesetzesänderung haben die Betroffenen immerhin die Möglichkeit, nach § 55 Satz 3 GBO gegenüber dem Grundbuchamt gemeinsam auf Bekanntmachungen zu verzichten.

31.10 Entmündigungs-, Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht

Unter VIII 31.9 war auf die nach heutigem Grundrechtsverständnis bedenkliche Verpflichtung der Gerichte zur Veröffentlichung von Entmündigungsentscheidungen (§ 687 ZPO) hingewiesen worden. Durch Beschluß vom 9. März 1988 (NJW 1988 S. 2031) hat das Bundesverfassungsgericht nunmehr abschließend entschieden, daß die öffentliche Bekanntmachung der Entmündigung wegen Verschwendung oder Trunksucht mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht unvereinbar ist. Der Beschluß enthält bemerkenswerte Äußerungen zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung und muß als konsequente Fortsetzung der mit dem „Volkszählungurteil" begonnenen Rechtsprechung gewertet werden (vgl. 2). Die Aufhebung einer bereits bekanntgemachten Entmündigung darf zwar noch öffentlich bekanntgemacht werden, jedoch nur, wenn der Betroffene einwilligt.

Der Bundesminister der Justiz hat den Landesressorts den Diskussionsentwurf eines Gesetzes über die Betreuung Volljähriger (Betreuungsgesetz) zugeleitet. Mit diesem Entwurf soll das bisherige Recht der Entmündigung und der Vormundschaft und Pflegschaft über Volljährige abgelöst werden. Die Entmündigung soll abgeschafft, das Nebeneinander von Vormundschaft und Pflegschaft durch ein einheitliches Rechtsinstitut der Betreuung abgelöst werden. Die Bestellung eines Betreuers soll keine Auswirkungen auf die Geschäfts-, Ehe- und Testierfähigkeit des Betroffenen mehr haben, der Betreuer auf die Wünsche des Betreuten und den persönlichen Kontakt mit ihm verpflichtet werden. Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten waren die Vorschläge des Gesetzentwurfs zur Regelung der behördlichen Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger auf Landesebene problematisch. Bedenken wurden in einer ersten Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vor allem gegen die zu unbestimmt geregelten Datenübermittlungen der Behörden an das Vormundschaftsgericht und an Sachverständige erhoben. Bemängelt wurde auch, daß Vorschriften über die Auswahl der Betreuer fehlten. Der Entwurf ist inzwischen überarbeitet und trägt den vorgenannten Bedenken nunmehr weitgehend Rechnung. Der Landesbeauftragte wird den weiteren Beratungsweg aufmerksam verfolgen.

31.11 Schuldnerverzeichnis

Wiederholt ist über das nach § 915 ZPO anzulegende Schuldnerverzeichnis bei den Amtsgerichten berichtet worden (vgl. VIII 4.4 f). Die jahrelangen Bemühungen der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch bei der Weitergabe von Informationen aus dem Schuldnerverzeichnis zu gewährleisten, haben zu einem ersten Teilerfolg geführt. Der ursprüngliche Entwurf des Bundesministers der Justiz zur Änderung der Vorschriften über das Schuldnerverzeichnis ist überarbeitet worden. Auch der Entwurf einer Verordnung über die Erteilung von Abdrucken und Listen aus dem Schuldnerverzeichnis liegt inzwischen vor. Beide sind von Wirtschaft und Handel kritisiert, von den Datenschutzbeauftragten wegen der datenschutzrechtlichen Verbesserungen jedoch begrüßt worden, so wegen der vorgesehenen Löschung der Eintragung nach spätestens drei Jahren auch ohne Antrag des Betroffenen, des Wegfalls des Einsichtsrechts sowie der Verpflichtung der Bezieher von Abdrucken und Listen, diese unverzüglich in einer Datei zu verarbeiten und die Abdrucke bzw. Listen danach zu vernichten. Andererseits bleibt als zentrales, bisher nicht zufriedenstellend gelöstes Problem die weite und kaum kontrollierbare Streuung der Schuldnerlisten durch die Industrie- und Handelskammern zu bemängeln. Es sollte nochmals geprüft werden, ob nicht den Interessen der Kammermitglieder auch durch Auskunft im Einzelfall Rechnung getragen werden könnte, zumal die Änderung der Rechtslage das Argument entkräftet, es könne ohnehin jedermann Einsicht nehmen.

31.12 Handelsregister

Das Handelsregister ist ein öffentliches Register, das bei den meisten Amtsgerichten in der Bundesrepublik geführt wird und dessen Zweck es ist, jedermann darüber Auskunft zu geben, wer Vollkaufmann ist und wie die wichtigsten Rechtsverhältnisse dieser Kaufleute gestaltet sind. Alle Gerichte, Staatsanwaltschaften, Notare, Polizei- und Gemeindebehörden sind verpflichtet, dem Register Mitteilung zu machen, wenn sie von einer falschen, unvollständigen oder unterlassenen Anmeldung erfahren. Dementsprechend verwundert es nicht, daß 1987 bundesweite Bemühungen einer privaten Firma bekannt wurden, diese wichtige Informationsquelle mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung für die Errichtung eines bundesweiten privaten Handelsregisters zu nutzen. Die Firma berief sich auf § 9 des Handelsgesetzbuches, der jedem die Einsicht in das Handelsregister und in die zum Handelsregister eingereichten Schriftstücke gestattet und die Möglichkeit gibt, von den Eintragungen und Schriftstücken Abschriften zu fordern.

Der Landesbeauftragte hat sich vor allem deshalb gegen dieses Vorhaben ausgesprochen, weil seines Erachtens der Bundesgesetzgeber bewußt von der Schaffung eines bundesweiten zentralen Registers abgesehen hatte. Es würde eine Umgehung des Gesetzeswillens darstellen, wollte man nunmehr einem privaten Betreiber das Anlegen und Führen eines solchen Zentralregisters gestatten.

Die private Betreiberfirma hat gegen die ablehnenden Entscheidungen der Justizverwaltungen die Gerichte angerufen und hilfsweise eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs beantragt.

31.13 Pfändungen durch den Gerichtsvollzieher

Wer nach rechtskräftiger Verurteilung durch ein Gericht im Zivilverfahren oder aufgrund einer sofort vollstreckbaren Urkunde eines Notars nicht zahlen

will oder kann, muß mit dem Besuch des Gerichtsvollziehers rechnen. Dieser sorgt, notfalls durch Pfändung vorhandener Wertgegenstände, für die Befriedigung des oder der Gläubiger. Ein Hinweis aus einem anderen Bundesland gab dem Landesbeauftragten Gelegenheit, durch Anregungen beim Niedersächsischen Minister der Justiz auch auf diesem Gebiet den Datenschutz zu verbessern.

Der Gerichtsvollzieher hat nach § 762 ZPO über jede Vollstreckungshandlung ein Protokoll aufzunehmen, dessen Inhalt geregelt ist. Weitere Einzelheiten sind in der bundeseinheitlich geltenden Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher bestimmt. Hat er gleichzeitig für mehrere Gläubiger gegen einen Schuldner zu vollstrecken, so liegt nur eine Vollstreckungshandlung im Sinne des Gesetzes vor. Es wird deshalb auch nur ein Protokoll angefertigt, das aber hinsichtlich sämtlicher Gläubiger alle erforderlichen Angaben enthalten muß (§ 168 Nr. 3 der Geschäftsanweisung). Durch Übersendung der Protokollabschrift erhält folglich jeder Gläubiger Kenntnis von den personenbezogenen Daten der übrigen Gläubiger. Vergleichbares geschieht auch bei der Übersendung der Kostenrechnung, weil nur eine einzige für alle Gläubiger erstellt wird. Es liegt auf der Hand, daß diese Informationsstreuung weder den Gläubigern noch den Schuldnern recht sein kann.

Nach Erörterung mit dem Minister der Justiz hat sich der Landesbeauftragte davon überzeugen lassen, daß bei einer erfolgreichen Vollstreckung Rechtsgründe dafür sprechen, es dennoch beim bisherigen Verfahren zu belassen. Anders in den Fällen, in denen die Vollstreckung erfolglos geblieben ist: Hier soll der Gläubiger künftig auf einen allgemein gehaltenen Antrag auf Abschrift nur eine Teilabschrift des Pfändungsprotokolls erhalten, die ausschließlich die Daten enthält, die ihn selbst betreffen. Eine vollständige Protokollabschrift wird nur noch auf ausdrücklichen Antrag gefertigt. Die Länderjustizverwaltungen beabsichtigen, die Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher dementsprechend zu ändern.

31.14 Auskünfte der Zivilgerichte an Dritte

Wird vor einem Zivilgericht um das Recht gestritten, so gibt es neben den unmittelbar am Prozeß Beteiligten oft auch Dritte (Privatpersonen oder Behörden), die sich für den Inhalt des Rechtsstreits oder zumindest seinen Ausgang interessieren. Gemäß § 299 Abs. 2 ZPO darf der Vorstand des Gerichts Dritten ohne Einwilligung der Parteien die Akteneinsicht bei laufenden Verfahren nur gestatten, wenn ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird. Was aber gilt, wenn der Prozeß längst abgeschlossen ist und eine unbeteiligte Behörde inhaltliche Auskünfte zum Ergebnis des Prozesses verlangt? Mit diesem Fall hatte sich der Landesbeauftragte auf eine Eingabe hin zu befassen.

Im gegebenen Fall wurde das Auskunftsersuchen der Behörde nicht dem „Vorstand des Gerichts", sondern dem Richter vorgelegt, der seinerzeit den Streit entschieden hatte. Diesem erschien es offensichtlich unbeachtlich, ob die Auskunft schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigen könnte und in welchem Umfang sie zur Aufgabenerfüllung der anfragenden Behörde überhaupt erforderlich war. Jedenfalls teilte er nicht nur den vollen Tenor des in der Sache ergangenen rechtskräftigen Urteils mit, sondern zusätzlich auch, wann der Kläger die vollstreckbare Ausfertigung des Urteils erhalten hatte. Den Kläger selbst hatte er vor Erteilung der Auskunft nicht gehört.

Der Landesbeauftragte hat im Einvernehmen mit dem Minister der Justiz klargestellt, daß solche Auskünfte als Justizverwaltungstätigkeiten der Gerichte der Kontrolle des Landesbeauftragten unterliegen. In der Sache selbst war festzu-

halten, daß die Übermittlung der Daten als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur zulässig gewesen wäre, wenn eine gesetzliche Grundlage sie gestattet hätte, da die Einwilligung des Betroffenen nicht eingeholt worden war. § 299 ZPO war nicht anwendbar (vgl. BGH in NJW 1979 S. 1302). „Amtshilfe" konnte entgegen der Auffassung des Richters schon deshalb keine ausreichende Rechtsgrundlage sein, weil dieser allgemeine Rechtsgrundsatz keine bereichsspezifische gesetzliche Regelung nach den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts darstellt, im übrigen die ersuchende Behörde auch auf andere zumutbare Weise (z. B. beim Betroffenen) in den Besitz der Informationen gelangen konnte. Eine direkte Anwendung der Übermittlungsvorschrift des § 10 NDSG schied ebenfalls aus, weil es sich um Daten aus Akten handelte.

Wegen einiger Besonderheiten des Falles hat der Landesbeauftragte die Datenübermittlung in analoger Anwendung des § 10 NDSG für noch vertretbar gehalten. Er nimmt den Fall jedoch zum Anlaß, die Gerichte und die Justizverwaltung aufzufordern, sich intensiver mit den Auswirkungen der Rechtsprechung des höchsten deutschen Gerichts auf ihre Alltagspraxis auseinanderzusetzen.

31.15 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz

Der Landesbeauftragte hatte unter VIII 31.11 berichtet, daß er dem Minister der Justiz Vorschläge zur Verbesserung des Datenschutzes bei der Öffentlichkeitsarbeit der Justizbehörden nach saarländischem Vorbild vorgeschlagen hat. Bei der Beratung dieses Punktes im Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen des Landtages im November 1987 hatte das Ministerium die Erörterung einer Änderung auf Bund-Länder-Ebene in Aussicht gestellt. Hierbei ist es geblieben.

31.16 Rückmeldungen der Staatsanwaltschaft an die Polizei

Nach langjährigen Bemühungen des Landesbeauftragten um eine datenschutzgerechte Lösung (vgl. VIII 12.11) hat der Minister der Justiz durch Erlaß vom 30. August 1988 die Rückmeldungen an die Polizei neu geregelt und zum 1. Januar 1989 die Einführung eines von ihm, dem Minister des Innern und den Landesbeauftragten gemeinsam entwickelten Vordrucks zur Unterrichtung der Polizei über den Ausgang von Verfahren vorgesehen. Der Erfolg ist offenkundig dadurch beschleunigt worden, daß der Landesbeauftragte seine schon längst geäußerten Bedenken mit einem eklatanten Beispielsfall belegen konnte und sich damit direkt an den Niedersächsischen Landtag gewendet hat: infolge fehlender Rückmeldung von der Staatsanwaltschaft an die Polizei wurde über einen Bürger eine Kriminalakte fortgeführt, obwohl die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen einwandfrei die Unbescholtenheit des Bürgers ergeben hatten.

Die vom Minister der Justiz getroffene Regelung soll sicherstellen, daß die Polizei in die Lage versetzt wird, ihrer datenschutzrechtlichen Löschungspflicht nachzukommen. Auch in den Fällen, in denen sie aus Gründen der Gefahrenabwehr Kriminalakten führen muß, ist sie nach dem neu gegliederten Inhalt des Vordrucks besser als bisher in der Lage, Wesentliches vom Unwesentlichen zu trennen und die rechtliche Einordnung strafbarer Handlungen auch zugunsten des Betroffenen zu korrigieren. Vor allem die Entscheidung, was für welche Zeit aufbewahrt werden muß, wird sicherer zu treffen sein. Der Landesbeauftragte hegt die Erwartung, daß das neue Rückmeldeverfahren auch zu einer Reduzierung der Kriminalakten führt.

Ergänzend hat der Landesbeauftragte den Minister des Innern gebeten, korrespondierende Regelungen für die kriminalaktenführenden Dienststellen zu schaffen, um eine unverzügliche Umsetzung der Rückmeldungen und ihre möglichst gleichwertige inhaltliche Auslegung nach den Ziffern 1, 2 und 5 der Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen sicherzustellen. Hierzu gehört auch eine gesonderte Regelung zur Aufarbeitung sog. Altfälle (vgl. 12.11).

31.17 Zentrale Namenskartei bei den Staatsanwaltschaften

Der Landesbeauftragte hatte zuletzt unter V 4.5.2 berichtet, daß die Staatsanwaltschaften neben den Ermittlungs- und Strafakten als Suchhilfe zum Auffinden der Einzelvorgänge auch zentrale Namenskarteien führen. Diese werden inzwischen überwiegend automatisiert betrieben. Die Dateien enthalten neben dem Aktenzeichen die Namen und Geburtsnamen der Personen, die in neueingehenden Strafanzeigen, von der Polizei angelegten Ermittlungsakten, staatsanwaltschaftlichen Akten nach Abtrennung oder Abgabe eines Verfahrens als Beschuldigte bezeichnet sind oder vom Staatsanwalt im Laufe eines Verfahrens als Beschuldigte bezeichnet werden. Zusätzlich werden der erhobene Vorwurf und teilweise auch die Art des Abschlusses des Ermittlungsverfahrens gespeichert. In der Regel werden aus der Datei keine Auskünfte an andere Stellen erteilt. Der Landesbeauftragte hat deutlich gemacht, daß die Datenverarbeitung in diesen zentralen Namensdateien/-karteien bereichsspezifisch gesetzlich geregelt werden muß.

Diese Rechtsauffassung wird nunmehr durch einen Beschluß des Oberlandesgerichts Frankfurt vom 14. Juli 1988 — 3 VAs 4/88 — gestützt, wonach die Speicherung personenbezogener Daten unter den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung fällt, es derzeit an einer ausreichenden verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage für die Speicherung der Daten fehlt, weil die einzige bestehende Vorschrift (§ 152 StPO) den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht entspricht, und auch aus den generalklauselartigen Bestimmungen der Landesdatenschutzgesetze keine Befugnis der Staatsanwaltschaft zur Datenerhebung und -verarbeitung abgeleitet werden kann.

Aus gegebenem Anlaß weist der Landesbeauftragte ergänzend darauf hin, daß der Minister der Justiz in einer grundsätzlichen Stellungnahme bemerkt hat, daß Eintragungen in der zentralen Namenskartei nicht geeignet sind, isoliert eine Sachentscheidung zu tragen: die Auswertung der Vorgänge, deren Aktenzeichen gespeichert ist, vermögen sie nicht zu ersetzen.

31.18 Notariatsdateien

Der Landesbeauftragte hatte, zuletzt unter VIII 31.12, auf die unterschiedlichen Rechtsauffassungen der Notare einerseits, der Justizminister und Datenschutzbeauftragten andererseits zur Anwendbarkeit der Datenschutzgesetze auf die dateimäßige Verarbeitung personenbezogener Daten in den Notariaten hingewiesen. Wie jetzt bekannt wurde, führt ein Düsseldorfer Notar vor dem Oberlandesgericht Köln ein Anfechtungsverfahren gegen die Aufforderung des zuständigen Landgerichtspräsidenten, die ihn verpflichtet, den Einsatz einer EDV-Anlage bei der Führung des Massenbuches und des Erbvertragsverzeichnisses zum Dateienregister anzumelden. Die Vertreterversammlung der Bundesnotarkammer hat zwischenzeitlich ihren Standpunkt bekräftigt, daß das notarielle Berufsrecht die Anwendbarkeit der Datenschutzgesetze auf die Tätigkeit der Notare ausschließe. Sie will ihre Auffassung in den laufenden Prozeß einbringen. Der Landesbeauftragte wird über den Fortgang des Verfahrens berichten.

32. Strafvollzug

32.1 Novellierung des Strafvollzugsgesetzes

Bei der Vielzahl der im Bereich des Strafvollzuges zu verarbeitenden sensitiven persönlichen Daten besteht ein Bedürfnis für präzise bereichsspezifische Regelungen, die im Strafvollzugsgesetz bislang noch fehlen. Der Landesbeauftragte begrüßt deshalb, daß der Bundesminister der Justiz inzwischen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes mit datenschutzrechtlichen Ergänzungen vorgelegt hat. Leider haben die aus der Sicht der Datenschutzbeauftragten positiven Regelungen bei den Landesjustizverwaltungen kaum Zustimmung gefunden, so daß der Gesetzentwurf überarbeitet werden muß. Unabhängig hiervon wird sich der zuständige Arbeitskreis der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder im kommenden Jahr schwerpunktmäßig mit den Erfordernissen datenschutzrechtlicher Regelungen im Strafvollzug befassen.

32.2 Änderung der Strafvollstreckungsordnung

Solange es an gesetzlichen Regelungen über die Datenverarbeitung in den Justizvollzugsanstalten fehlt, kommt den Verwaltungsvorschriften besondere Bedeutung zu. Leider hat der Landesbeauftragte — wie viele seiner Kollegen auch — erst aus einer Veröffentlichung im Amtsblatt erfahren, daß die Justizverwaltungen des Bundes und der Länder 1987 eine Überarbeitung der bundesweit geltenden Strafvollstreckungsordnung vorgenommen haben. Dabei wurde auch geprüft, ob das Volkszählungsurteil sofortige Änderungen der Verwaltungsvorschrift erfordert. Im Ergebnis wurde zwar eine gesetzliche Grundlage für notwendig erachtet, im Hinblick auf die vorgesehenen Regelungen in der Strafprozeßordnung, dem Strafvollzugsgesetz und dem Justizmitteilungsgesetz jedoch von sofortigen Änderungen bzw. Ergänzungen der Strafvollstreckungsordnung abgesehen.

32.3 Erhebung personenbezogener Daten der Gefangenen

Wer eine Strafe von mehr als 3 Monaten in einer Justizvollzugsanstalt verbüßt, wird alsbald nach der Aufnahme aufgefordert, seinen Lebenslauf niederzuschreiben und einen Fragebogen über seine persönlichen Verhältnisse auszufüllen. Der gleichen Verpflichtung unterliegen Sicherungsverwahrte und Untersuchungsgefangene unter 21 Jahren. Rechtsgrundlage hierfür ist nach Auffassung des Ministers der Justiz § 6 Abs. 1 des Strafvollzugsgesetzes in Verbindung mit Nr. 31 der Vollzugsgeschäftsordnung, die jedoch lediglich vorschreiben, die Persönlichkeit und die Lebensverhältnisse des Gefangenen zu erforschen. Dies dürfte nicht als ausreichende Rechtsgrundlage für viele der sehr ins Persönliche gehenden Fragen anzusehen sein. Nach längeren Verhandlungen mit dem Minister der Justiz konnte der Landesbeauftragte erreichen, daß künftig wenigstens durch einen deutlichen Zusatz auf dem Fragebogen selbst und durch entsprechende Anweisungen in den Justizvollzugsanstalten klargestellt wird, daß die Beantwortung des Fragebogens durch den Gefangenen freiwillig ist und daß ein Nichtausfüllen keine disziplinarischen Folgen hat. Weitergehende Vorschläge, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit den Fragebogen nur Gefangenen mit längerer Strafverbüßung vorzulegen und darüber hinaus Hinweise für die Betroffenen über die Art der Aufbewahrung der Daten und Zugriffsmöglichkeiten in den Vordruck aufzunehmen, blieben erfolglos. Der Minister der Justiz hat sie mit dem wenig überzeugenden Hin-

weis abgelehnt, die Bundeseinheitlichkeit der Vordrucke müsse gewahrt bleiben, für die Entscheidung des Gefangenen seien solche Erläuterungen im übrigen bedeutungslos.

32.4 Übermittlung personenbezogener Daten der Gefangenen

Der Minister der Justiz stimmt mit dem Landesbeauftragten darin überein, daß eine Inhaftierung Dritten nicht unnötig bekannt werden darf. Dies gilt vorrangig bei der Datenübermittlung an Personen außerhalb der Justizvollzugsanstalten, muß aber gleichermaßen für Arbeits- und Organisationsabläufe innerhalb der Justizvollzugsanstalten gelten. Hier besteht der Anspruch auf Schutz der Persönlichkeitsrechte vor allem gegenüber Mitgefangenen, Besuchern und ehrenamtlichen Mitarbeitern. Zahlreiche Eingaben von Gefangenen machten die problematischen Bereiche deutlich. In einigen Fällen konnten in der Diskussion mit dem Minister der Justiz und einzelnen Anstalten Verbesserungen oder zumindest Klarstellungen für die Gefangenen erreicht werden. So soll bei Beglaubigungen seitens der Anstalt darauf hingewiesen werden, daß die Anstalt diese nur mit ihrem Dienstsiegel vornehmen kann; wünschen die Gefangenen einen neutralen Beglaubigungsvermerk, so wird ihnen Gelegenheit gegeben, die Beglaubigung durch eine andere Behörde vornehmen zu lassen. Nicht genehmigte Pakete für Gefangene sollen künftig ohne Hinweis auf den Aufenthaltsort zurückgesandt werden. Der Sicht- oder Tüteneinkauf des Gefangenen soll so abgewickelt werden, daß der Kaufmann keine Kenntnis von persönlichen Daten des Gefangenen erhält, was nach Auffassung des Ministers der Justiz bei großen Justizvollzugsanstalten allerdings wegen der Verwechselungs- und Manipulationsgefahr nicht möglich ist. Auch bei Überweisungen vom Eigengeldkonto des Gefangenen muß sicher sein, daß kein Hinweis auf den Aufenthalt in der Justizvollzugsanstalt deutet. Die Anstalten sind deshalb angewiesen worden, bei Geldüberweisungen nur Überweisungsträger ohne JVA-Aufdruck oder sonst die Inhaftierung kenntlich machende Hinweise zu verwenden.

Probleme gab es auch beim Empfang von Sozialleistungen durch Gefangene. Wer vor der Inhaftierung arbeitslos war, hat nach der Inhaftierung keinen Anspruch mehr auf Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz oder nach dem Bundessozialhilfegesetz. Eine Bestimmung des Sozialgesetzbuches verpflichtet die Gefangenen, diese Änderung ihrer Verhältnisse den Arbeits- bzw. Sozialämtern anzuzeigen, was oftmals unterbleibt. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes (vgl. 32.1) sieht für die Zukunft eine Regelung für Mitteilungen durch die Justizvollzugsanstalten vor. Für die Übergangszeit soll sichergestellt werden, daß die Gefangenen durch ein „Merkblatt über Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung der Gefangenen" eingehend über ihre Mitteilungspflichten unterrichtet und auf die möglichen Folgen einer unterlassenen oder verspäteten Anzeige hingewiesen werden.

Innerhalb der Justizvollzugsanstalten ergeben sich Probleme durch Hinweise an den Zellentüren (Namen, Hausstrafen, Eßgewohnheiten, Religionszugehörigkeit), durch Unzulänglichkeiten bei der Postaufbewahrung und -verteilung, bei personenbezogenen Hinweisen über Lautsprecher, bei ungewünschtem Zusammentreffen mit Besuchern der Anstalt, bei der Arzneimittelausgabe und im Zusammenhang mit Besuchsregelungen. Hierüber hat sich der Landesbeauftragte bei Anstaltsbesuchen informiert und Gespräche geführt. Die in einzelnen Justizvollzugsanstalten noch übliche Mithilfe von Gefangenen in verschiedenen Anstaltsbereichen (z. B. Kleiderkammer, Bücherei) muß nach Auffassung des Landesbeauftragten so organisiert werden, daß diese keinen Einblick in persönliche Angelegenheiten der Mitgefangenen erhalten. Die Erörterungen mit dem Minister der Justiz über weitere datenschutzrechtliche Verbesserungen werden fortgesetzt.

32.5 Krankheit und Strafvollzug

Besondere Sensibilität ist bei der Verarbeitung personenbezogener Daten von Kranken im Strafvollzug geboten (zu AIDS vgl. 21.6). Einen Regelungsbedarf sah der Minister der Justiz für suchtgefährdete und suchtkranke Gefangene. Durch ein weitgehend geschlossenes Betreuungsangebot soll anstaltsübergreifend die Möglichkeit geboten werden, suchtgefährdete oder suchtkranke Gefangene mit gezielten Informationen über Behandlungsangebote zu versorgen und eine entsprechende Therapie oder andere Hilfsmöglichkeiten anzubieten. Dies bedingt zahlreiche Datenflüsse zwischen Suchtberatungsstellen, Fachkrankenhäusern, sozialpsychiatrischen Diensten, Selbsthilfegruppen, anderen Hilfsinstitutionen und anderen Justizvollzugsanstalten. Der Landesbeauftragte ist rechtzeitig vor Inkraftsetzen der Verwaltungsvorschrift beteiligt worden und hat Hinweise zur datenschutzgerechten Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen gegeben.

Auf Probleme im Umgang mit personenbezogenen Daten in Krankenakten wurde der Landesbeauftragte durch Eingaben aufmerksam. Er konnte erreichen, daß außer dem Sanitätsbeamten und dem Arzt andere Vollzugsbedienstete keine Einsicht in die Krankenakten nehmen sollen. Diese dürfen an die Staatsanwaltschaft nur weitergeleitet werden, wenn der Gefangene zuvor sein Einverständnis und damit die Befreiung des Anstaltsarztes von der Schweigepflicht schriftlich erklärt hat. Bei der Einsicht in ihre Krankenakten sollen Gefangene nicht anders behandelt werden als sonstige Patienten (vgl. 21.4).

32.6 Weitergabe personenbezogener Daten der Opfer von Straftaten

Unter VIII 32.5 wurde von Kontaktaufnahmen zwischen Straftätern und ihren früheren Opfern im Rahmen einer Therapie berichtet. Eine Eingabe machte deutlich, daß die mit dem Minister der Justiz abgesprochene Verfahrensweise nicht in allen Strafanstalten eingehalten wurde. So kam es vor, daß Psychologen von sich aus Kontakt zu den früheren Opfern aufnahmen, um diese um Teilnahme an der Therapie des Täters zu bitten. Der Minister der Justiz hat dem Landesbeauftragten bestätigt, daß dies zu unterbleiben hat. Ist eine Mitwirkung im Einzelfall wünschenswert, so ist es Sache der Vollzugsanstalt selbst, in geeigneter Weise mit den Betroffenen Kontakt aufzunehmen, die dann selbst über Art und Umfang einer Beteiligung entscheiden können.

32.7 Untersuchungshaft

Einen einheitlichen Vollzug der Untersuchungshaft und eine Verbesserung der Vollzugsbedingungen für jugendliche Untersuchungshäftlinge will der Minister der Justiz landesweit erreichen. Dazu wurde in allen in Frage kommenden Justizvollzugsanstalten durch Justizbedienstete eine Untersuchung der Organisation und Gestaltung des Untersuchungshaftvollzuges vorgenommen, die auch freie Gespräche mit den Gefangenen und eine Auswertung der Gefangenenpersonalakten einbezog. Der Landesbeauftragte hat das vorgesehene Verfahren unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten als unbedenklich angesehen.

32.8 Auskünfte zur Transportfähigkeit von Gefangenen

Ein Gefangener beschwerte sich beim Landesbeauftragten darüber, daß sein Anstaltsarzt, ohne von der Schweigepflicht entbunden worden zu sein, einem Gericht gegenüber medizinische Angaben zur Transportfähigkeit von der

Anstalt zum Gericht und zur Haftunterbrechung gemacht hatte. Zur Frage der Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen für derartige Durchbrechungen der ärztlichen Schweigepflicht hat der Minister der Justiz im Ergebnis überzeugend dargelegt, daß die Feststellung der Transport- und Verhandlungsfähigkeit von in Strafhaft befindlichen Personen durch den Anstaltsarzt sowie die anschließende Mitteilung dieser Feststellungen an den Richter bereits durch § 81 a StPO gesetzlich ausreichend geregelt sind. Für die Auskünfte des Anstaltsarztes kommt es deshalb nicht darauf an, ob der Strafgefangene ihn von der ärztlichen Schweigepflicht entbunden hat. Muß der Strafgefangene als Zeuge vor Gericht erscheinen und beruft sich auf gesundheitliche Hinderungsgründe, so dürfte allerdings kein Bedürfnis für eine Auskunft durch den Anstaltsarzt bestehen. Nach § 51 Abs. 2 StPO obliegt es dem Zeugen selbst, sein Fernbleiben im Termin zur Vermeidung von Ordnungsmaßnahmen zu entschuldigen.

32.9 Sicherheitsüberprüfung ehrenamtlicher Mitarbeiter im Strafvollzug

Unter VII 14.4 hatte der Landesbeauftragte zum wiederholten Male auf die Notwendigkeit hingewiesen, gesetzliche Regelungen für die Sicherheitsüberprüfung ehrenamtlicher Mitarbeiter im Strafvollzug zu schaffen, und erklärt, daß eine entsprechende Bestimmung sowohl im Strafvollzugsgesetz als auch im Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetz getroffen werden könnte, wobei zu klären wäre, welche Erkenntnisse der Verfassungsschutz weitergeben darf. Die Beratungen der Verfassungsschutzgesetze und die Novellierung des Strafvollzugsgesetzes (vgl. 14.1, 32.1) bieten jetzt Gelegenheit, für diesen Bereich gesetzliche Bestimmungen zu schaffen. Möglich wäre auch die Aufnahme entsprechender Bestimmungen in das in Vorbereitung befindliche Geheimschutzgesetz (vgl. 15.13).

33. Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften regeln den Schutz der von ihnen erhobenen und verarbeiteten personenbezogenen Daten selbst. Auch soweit die staatlichen Datenschutzgesetze auf ihre Tätigkeit nicht unmittelbar Anwendung finden, stehen sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts jedoch nicht außerhalb der staatlichen Rechtsordnung (vgl. VIII 33). Insbesondere sind sie an das Grundgesetz und dessen verbindliche Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht gebunden. Die Entfaltung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung in nahezu allen Bereichen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens wird deshalb zu einer ebenso gründlichen Überarbeitung des geltenden kirchlichen Datenschutzrechts führen müssen, wie sie im Bereich des staatlichen Datenschutzrechts ansteht. Die Probleme, vor die die kirchlichen Datenschutzbeauftragten in der Übergangszeit gestellt sind, entsprechen denen der staatlichen Datenschutzbeauftragten, zumal kirchliche wie staatliche Dienststellen gleichermaßen einer wachsenden Sensibilität gegenüber jeder Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten begegnen.

Die gemeinsame Überzeugung, daß gelegentliche Gespräche im beiderseitigen Interesse liegen, führte im Spätsommer 1988 zu einem eingehenden Gedankenaustausch zwischen dem Landesbeauftragten, dem Leiter des Katholischen Büros Niedersachsen sowie den kirchlichen Beauftragten für den Datenschutz im Bistum Hildesheim, im Bistum Osnabrück und im Oldenburgischen Teil des Bistums Münster. Außer allgemeinen Fragen der Fortentwicklung des

kirchlichen und staatlichen Datenschutzrechts wurden datenschutzrechtliche Angelegenheiten im Bereich des Schulwesens, Krankenhauswesens, Meldewesens sowie der Einsatz von Arbeitsplatzrechnern besprochen. Die Teilnehmer kamen überein, zum Gedankenaustausch in regelmäßigen zeitlichen Abständen wieder zusammenzutreffen.

Der Landesbeauftragte hat auch Gespräche mit den Datenschutzbeauftragten der evangelischen Kirchen angeregt. Der Vorschlag hat ein positives Echo gefunden.

33.1 Kirchliche Veröffentlichung von Jubiläumsdaten

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Gerichte zur Verpflichtung des Staates, das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers zu achten und zu schützen, hat die Entwicklung des staatlichen Datenschutzrechts in den vergangenen Jahren maßgeblich beeinflußt. Zu den gesicherten Grundsätzen gehört mittlerweile, daß personenbezogene Daten nur aufgrund der Einwilligung des Betroffenen oder einer gesetzlichen Vorschrift erhoben und verarbeitet, insbesondere veröffentlicht werden dürfen. Solche Rechtsentwicklungen binden die Kirche jedenfalls insoweit ein, als ihnen nach § 10 Abs. 2 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes und anderen Rechtsvorschriften personenbezogene Daten ihrer Mitglieder von staatlichen Behörden nur übersandt werden dürfen, sofern sichergestellt ist, daß bei ihnen ausreichende Datenschutzmaßnahmen im Sinne der staatlichen Rechtsordnung getroffen sind. Dies gilt auch für die Überlassung von Meldedaten an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften. In diesem Zusammenhang treten häufig Fragen auf. So darf aufgrund der Bestimmung des § 34 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 des Meldegesetzes die Meldebehörde Auskunft über Alters- oder Ehejubiläen von Einwohnern, z.B. an Presse und Rundfunk, nur dann erteilen, wenn der Betroffene der Weitergabe seiner Daten nicht widersprochen hat. Die Entscheidung über die Veröffentlichung bleibt somit letztlich der informationellen Selbstbestimmung des Betroffenen überlassen. Es erhebt sich die Frage, ob ein beim Meldeamt eingelegter Widerspruch nicht auch die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften bindet, zumindest aber diese ihren Mitgliedern gegen die kirchliche Veröffentlichung von Alters- oder Ehejubiläen ein Widerspruchsrecht einräumen und dieses durch ausdrückliche kirchenrechtliche Bestimmungen sicherstellen sollten. Eine auf Eingaben gestützte entsprechende Anfrage des Landesbeauftragten beim Minister des Innern ist an die Konföderation Evangelischer Kirchen in Niedersachsen und das Katholische Büro Niedersachsen weitergeleitet worden. Die abschließende Antwort steht noch aus.

33.2 Schutz des Adoptionsgeheimnisses bei kirchlichen Stellen

Die öfffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften teilen die Auffassung des Landesbeauftragten, daß dem Schutz des Adoptionsgeheimnisses besondere Bedeutung zukommt (vgl. 5.4, 10.4 und 11.10). Sie erwarten die Weisung des Ministers des Innern an die Meldebehörden, daß den Kirchen Übermittlungssperren sofort und gesondert zu melden sind (vgl. 11.10), und haben angeregt, diese Meldungen aus dem regelmäßigen Datenaustausch herauszulösen und unmittelbar nach Eintrag in das Melderegister den Kirchen auf herkömmlichem Wege, d.h. nicht mittels EDV, mitzuteilen. Es müsse bedacht werden, daß die Meldungen bei elektronischer Verarbeitung und Übermittlung nach der Datenübermittlungsverordnung anschließend noch im kirchlichen Rechenzentrum verarbeitet und über die Kirchenkreisämter an die Pfarrämter weitergegeben würden, was in der Regel weitere zwei bis drei Wochen in Anspruch nehmen würde. Die Kirchen sind bereit, nach Erlaß der Regelung alle ihrerseits erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

33.3 Krankenhausseelsorge

Unter VIII 33.3 hatte der Landesbeauftragte auf die Erlasse des Ministers des Innern vom 28. Dezember 1979 (Nds. MBl. 1980 S. 147) sowie vom 12. November 1981 (Nds. MBl. S. 1293) zur Zulässigkeit der Frage nach der Konfessionszugehörigkeit eines Krankenhauspatienten hingewiesen. Die Frage ist zulässig, die Antwort jedoch freiwillig (vgl. VI 19.4).

Dies wird in der Praxis nicht immer beachtet. So wird in einem großen niedersächsischen Hochschulklinikum das Datum Konfessionszugehörigkeit erhoben, ohne daß die Patienten auf die Freiwilligkeit dieser Angabe oder den Zweck der Frage hingewiesen werden. Der Landesbeauftragte empfiehlt erneut, Patientenfragebogen entsprechend zu ergänzen, und wiederholt auch seine Anregung, die vorgenannten Erlasse durch einen Hinweis auf die Erforderlichkeit der Information des Patienten über den Zweck der Erhebung („Krankenhausseelsorge") zu verdeutlichen.

33.4 Kirchenbücher

Auf Bitten des Landeskirchenrats der Evangelisch-Reformierten Kirche in Nordwestdeutschland um Stellungnahme nach staatlichem Datenschutzrecht hatte sich der Landesbeauftragte mit der wissenschaftlichen Auswertung von Kirchenbüchern zu befassen. Im gegebenen Fall lag der Anfrage ein Forschungsprojekt einer Universität zugrunde, doch treten dieselben Probleme, wie dem Landesbeauftragten aus weiteren Anfragen bekannt ist, auch im Zusammenhang mit familien- und heimatkundlichen Untersuchungen interessierter Bürger auf. Unter Hinweis darauf, daß es sich bei der Stellungnahme mangels Zuständigkeit nur um unverbindliche Hinweise handeln könne, hat der Landesbeauftragte darauf aufmerksam gemacht, daß bereits die Vorlage personenbezogener Unterlagen über noch Lebende an einen Forscher als Übermittlung personenbezogener Daten an einen Dritten anzusehen ist (vgl. 24). Infolgedessen ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung berührt, das nach mittlerweile unstreitiger Auffassung auch die Kirchen bindet und nicht nur bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in Dateien, sondern auch bei jeder anderen Form der Datenverarbeitung (z.B. in Listen, Kirchenbüchern) zu beachten ist (vgl. 2 und 8). Sofern die Einwilligung der Betroffenen nicht eingeholt werden kann, ist folglich eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Dies kann auch eine Bestimmung eines kirchlichen Datenschutzgesetzes sein.

33.5 Kirchliche Sammlungen

Kirchliche Sammlungen, z.B. zugunsten der Caritas, werden durch den Minister des Innern nach den Vorschriften des Niedersächsischen Sammlungsgesetzes erlaubt, wodurch ebenso wie bei kommunalen und anderen Sammlungen die Beachtung datenschutzrechtlicher Vorschriften und Grundsätze sichergestellt wird (vgl. 16.8).

34. Ausblick

Wirksamer Datenschutz steht und fällt mit effektiver Datenschutzkontrolle. Diese Erkenntnis hat wohl auch das Bundesverfassungsgericht bewogen, im Volkszählungsurteil festzustellen:

„Wegen der für die Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung."

Einige Bundesländer haben die notwendigen Konsequenzen bereits gezogen und im Rahmen der Novellierung ihrer Landesdatenschutzgesetze ihrem Landesbeauftragten für den Datenschutz eine umfassende Kontrollbefugnis eingeräumt. Ein entsprechender Entwurf der SPD-Fraktion liegt dem Landtag seit längerer Zeit — bislang unberaten — vor.

Die Landesregierung und die Landtagsmehrheit warten jedoch auf Bonn; sicherlich in dem verständlichen Bestreben, möglichst zu übereinstimmenden Regelungen in Bund und Land zu gelangen. Mehrfach hat die Landesregierung erklärt, daß sie der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes Vorbildfunktion für die Landesgesetzgebung beimesse. Damit wird das bundesgesetzliche Vorhaben zu einer niedersächsischen Angelegenheit, mit der sich der Landesbeauftragte zu befassen hat.

Der durch — auch von Medien verbreitete — öffentliche Erklärungen erweckte Eindruck, das neue Bundesgesetz werde den Datenschutz verbessern, ist — zumindest, soweit es um die künftigen Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten geht — unzutreffend.

Wer erwartet hat, daß ein „Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes" die inzwischen weitgehend unbeanstandete Praxis der Datenschutzkontrolle festschreiben werde, muß enttäuscht sein.

Obwohl heute ernsthaft nicht mehr bezweifelt werden kann, daß angesichts der bestehenden Verflechtungen eine klare Grenzziehung zwischen Datenverarbeitung in Akten und automatisierter Datenverarbeitung nicht mehr möglich ist, beschränkt der Entwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes die Datenschutzkontrolle grundsätzlich auf die Datenverarbeitung in Dateien. Die Überprüfung der Verarbeitung in Akten wird nur zugelassen, wenn der Datenschutzbeauftragte hinreichende Anhaltspunkte für eine Rechtsverletzung hat, oder ein Bürger ihm solche Anhaltspunkte liefert.

Durch gesetzestechnische Kunstgriffe wird die den Bürger in besonderem Maße berührende Phase der Datenerhebung von jeglicher unabhängiger Datenschutzkontrolle freigestellt.

Durch Regelungen, die auf den ersten Blick bürgerfreundlich erscheinen mögen, werden Hürden errichtet, die in der Praxis zu einer weitgehenden Lähmung der Kontrolltätigkeit in besonders sensitiven Verwaltungsbereichen führen können.

Schließlich und endlich soll die Datenschutzkontrolle künftig „unbeschadet der fachlichen Beurteilung und Verantwortlichkeit" der speichernden Stelle erfolgen. Der Sinn dieser sibyllinischen Formulierung läßt sich auch bei ausführlichem Studium der Entwurfsbegründung nicht ermitteln. Offenbar soll künftig die überprüfte Behörde letztlich selbst entscheiden, ob sie rechtmäßig gehandelt hat.

Der Entwurf lag bei Redaktionsschluß dem Bundesrat vor. Dem Landesbeauftragten ist nicht bekannt, wie sich die Landesregierung in der Beratung verhält,

da er an der landesinternen Erörterung nicht beteiligt wird. Sollte der Entwurf Gesetz werden, müßte sich die Landesregierung wohl fragen lassen, ob sie angesichts ihrer erklärten Absicht, die Stellung des Datenschutzbeauftragten zu stärken, an ihrer Auffassung über die Vorbildfunktion der bundesgesetzlichen Regelungen festhalten will.

Dem Landtag empfiehlt der Landesbeauftragte jedenfalls schon jetzt, die vorgesehenen Einschränkungen nicht in das Landesrecht zu übernehmen, zumal das Land insoweit keiner Bindung an bundesgesetzliche Vorgaben unterliegt.

Anlage 1

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 6. Juni 1988 zur Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes

Die Datenschutzbeauftragten stellen mit Bedauern fest, daß der vorliegende Entwurf einer Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes im wesentlichen die gleichen Mängel aufweist wie der entsprechende Entwurf der 10. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Diese Mängel haben die Datenschutzbeauftragten bereits in ihrer Entschließung vom 14. März 1986 aufgezeigt.

Die Datenschutzbeauftragten halten es insbesondere für verfehlt, das allgemeine Datenschutzrecht aufzusplittern in ein streng auf die Datenverarbeitung in Dateien bezogenes Bundesdatenschutzgesetz und ein den Datenschutz in Akten regelndes Verwaltungsverfahrensgesetz, das weite und wichtige Verwaltungsbereiche (z. B. Finanzverwaltung und Sozialverwaltung) ebensowenig erfaßt wie die Strafverfolgung, und dessen Einhaltung sich überdies weitgehend der Datenschutzkontrolle entzieht.

Die Datenschutzbeauftragten stellen ferner fest, daß bei der Vorbereitung des Entwurfs ihre Empfehlungen sowie die zwischenzeitlich von einigen Bundesländern erlassenen, in wesentlichen Punkten vorbildlichen Neuregelungen des Datenschutzes nahezu unberücksichtigt geblieben sind.

Die Datenschutzbeauftragten verkennen nicht, daß auch der jetzige Entwurf einige Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht aufweist. Insgesamt jedoch werden die in der Begründung des Entwurfs genannten Ziele der beabsichtigten Weiterentwicklung des Bundesdatenschutzgesetzes nicht erreicht:

— Die Anpassung an die Grundsätze des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 zum Volkszählungsgesetz ist in mehrfacher Hinsicht nicht gelungen: so enthält der Entwurf keine ausdrückliche Regelung der Datenerhebung, obwohl gerade diese den Bürger unmittelbar belastet; die geplante Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz reicht nicht aus. Auch erfährt der Grundsatz der Zweckbindung zu weitgehende Ausnahmen und die Transparenz der Datenverarbeitung, insbesondere das Recht des Betroffenen auf Auskunft, bleibt hinter verfassungsrechtlichen Anforderungen zurück.

— Dem technologischen Fortschritt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik (z. B. Arbeitsplatzcomputer, neue optische Speichermedien, Videoaufzeichnungen, Telekommunikation und Vernetzung) wird der Entwurf nicht gerecht. Der im Entwurf verwandte Dateibegriff und die Beibehaltung des bisherigen Katalogs technischer und organisatorischer Datensicherungsmaßnahmen vernachlässigen die technische Entwicklung.

— Die Kontrollbefugnis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz wird insgesamt eingeschränkt, insbesondere durch den Ausschluß systematischer Kontrollen bei der Erhebung und Verwendung personenbezogener Informationen außerhalb von Dateien. Keinesfalls kann eine Einschränkung der Kompetenz der Landesbeauftragten durch den Bundesgesetzgeber hingenommen werden.

— Die Datenschutzvorschriften für den nichtöffentlichen Bereich orientieren sich nicht an dem Grundsatz der Zweckbindung und räumen unvertretbare Verarbeitungsprivilegien ein.

Der Entwurf entspricht daher nicht den Erwartungen an ein zeitgemäßes Datenschutzrecht als Ausprägung des verfassungsrechtlich garantierten Rechts des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses Recht ist erst jüngst durch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. März 1988 bestätigt worden. Dort heißt es:

„In dieses Recht wird nicht nur dann eingegriffen, wenn der Staat vom einzelnen die Bekanntgabe persönlicher Daten verlangt oder diese der automatisierten Datenverarbeitung zuführt ... Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt vielmehr wegen seiner persönlichkeitsrechtlichen Grundlage generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und ist nicht auf den jeweiligen Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder oder datenschutzrelevanter Sonderregelungen beschränkt."

Die Konsequenz daraus muß eine möglichst lückenlose und präzise Regelung des Datenschutzes sein, um Rechtssicherheit für Bürger und Verwaltung herzustellen.

Anlage 2

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1988 zur polizeilichen Datenverarbeitung bis zum Erlaß bereichsspezifischer gesetzlicher Regelungen

Eines der dringendsten datenschutzrechtlichen Anliegen ist die Schaffung bereichsspezifischer Grundlagen für die Datenverarbeitung der Sicherheitsbehörden. Dies gilt ebenso für die Nachrichtendienste. Schon seit Jahren haben die Datenschutzbeauftragten entsprechende Forderungen erhoben. Spätestens seit dem „Volkszählungsurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 ist das gesetzliche Regelungsdefizit offenbar. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 9.7.1985 bezogen auf die polizeiliche Datenverarbeitung hervorgehoben, es sei geboten, daß der Gesetzgeber die Materie regele, die bisher Gegenstand der „Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS)" ist.

Mit der Erhebung, Speicherung und Weitergabe personenbezogener Daten greift die Polizei in die Grundrechte der Betroffenen ein, ohne daß dafür immer die verfassungsrechtlich gebotenen gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind. So haben schon einige Gerichte die polizeiliche Datenverarbeitung zum Zwecke vorbeugender Straftatenbekämpfung bis zum Erlaß bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen für unzulässig erklärt. Gleichwohl kommen die gesetzgeberischen Initiativen zur Behebung dieses Zustandes nur äußerst schleppend voran.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in der Vergangenheit Übergangssfristen zur Beseitigung von Regelungsdefiziten zugebilligt, wenn damit eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit staatlicher Einrichtungen vermieden werden kann, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige Zustand.

Dabei ist auf folgendes hinzuweisen:

1. Übergangsfristen können ihrer Natur nach nicht unbegrenzt in Anspruch genommen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sie dann nicht mehr anerkannt werden können, wenn der Gesetzgeber eine Neuregelung ungebührlich verzögert.

2. Während der Übergangsfrist reduziert sich die Befugnis zu Eingriffen auf das, was für die geordnete Weiterführung eines „funktionsfähigen Betriebes" unerläßlich ist. Es ist mithin unzulässig und mit den vom Bundesverfassungsgericht festgestellten reduzierten Befugnissen unvereinbar, bereits bestehende Datenverarbeitungsabläufe noch auszuweiten, etwa durch den Aufbau neuer Datenbanken oder die Ausschöpfung neuer technischer Möglichkeiten, soweit die Eingriffe in die Rechte der Betroffenen damit eine neue Qualität erreichen.

3. Besondere Zurückhaltung hat sich die Polizei dort aufzuerlegen, wo Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht noch weitere Grundrechte betreffen.

   3.1 Die Feststellung von Personalien, damit verbundene Datenabgleiche und Speicherungen sowie Film- und Videoaufnahmen sind anläßlich von öffentlichen Versammlungen während der Übergangszeit nur dann als zulässig anzusehen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß strafbare Handlungen begangen werden.

   3.2 Die Nutzung technischer Hilfsmittel zur verdeckten Datenerhebung durch Lauschangriffe in Wohnungen muß grundsätzlich ausgeschlossen sein.

4. Der Einsatz von verdeckten Ermittlern und V-Leuten sowie langfristige Observationen und polizeiliche Beobachtung dürfen nur zugelassen werden, wenn konkrete Anhaltspunkte für bestimmte schwere Straftaten bestehen. Es muß festgelegt werden, wer diese Maßnahmen anordnen darf, wie die anfallenden Erkenntnisse verwertet werden dürfen und wann die Betroffenen zu unterrichten sind.

5. Im Hinblick auf die von den Verfassungsgerichten für die Übergangszeit geforderte Beschränkung auf das, was für die geordnete Weiterführung eines „funktionsfähigen Betriebs" unerläßlich ist, erinnern die Datenschutzbeauftragten an ihre früheren Beschlüsse zur polizeilichen Datenverarbeitung. Danach sind künftig insbesondere folgende Datenverarbeitungsvorgänge zu unterlassen:

   — Speicherung diskriminierender personenbezogener Hinweise in polizeilichen Informationssystemen;

   — Speicherung (ehemals) verdächtiger Personen zu Zwecken vorbeugender Straftatenbekämpfung ohne verantwortbare kriminologische Prognose;

   — Speicherung von Daten über Personen, bei denen eine Anklageerhebung mangels öffentlichen Interesses abgelehnt wurde;

   — Speicherung von Daten über Kinder, die der Begehung einer Straftat verdächtigt werden;

   — Weitergabe von Informationen, die mit speziellen polizeilichen Befugnissen erhoben wurden, an andere als Polizeidienststellen.

Anlage 3

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 7. Dezember 1987 zur Speicherung personenbezogener Aids-Daten in polizeilichen Informationssystemen

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-System 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

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 4./5. Mai 1987 zur Neukonzeption des Ausländerzentralregisters

I.

Unter Federführung des Bundesministers des Innern wird zur Zeit das bestehende Ausländerzentralregister (AZR) beim Bundesverwaltungsamt mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung überarbeitet.

Grundsätzlich ist die beabsichtigte Schaffung einer verfassungsrechtlich notwendigen gesetzlichen Regelung sowohl für die Datenverarbeitung beim Bundesverwaltungsamt als auch für die Kommunikation der Teilnehmer mit dem Ausländerzentralregister zu begrüßen. Schon jetzt stehen den Benutzern weit über 100 Millionen Daten von ca. 10 Millionen Ausländern zur Verfügung. Geplant ist, die Verwendbarkeit des Datenbestandes durch den potentiellen Teilnehmerkreis des AZR zu erhöhen.

Dient das AZR bis jetzt vorwiegend der Aufenthaltsermittlung von Ausländern und der Vorbereitung ausländerrechtlicher Entscheidungen, so sieht die geplante Regelung eine „stärkere Einbindung in das System zum Schutz der inneren Sicherheit" sowie eine verbesserte Nutzung zu statistischen Zwecken vor. So ist die Einstellung des polizeilichen INPOL-Fahndungsbestandes in das AZR geplant.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung steht auch den in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin lebenden Angehörigen anderer Staaten zu. Eine Neuregelung muß daher vermeiden, daß besondere Vorschriften für diese Personengruppe zu einer allgemeinen Diskriminierung der Betroffenen als potentielle Rechtsbrecher führen.

II.

Von entscheidender Bedeutung für die datenschutzrechtliche Bewertung des Registers sind die Funktionen, die es erfüllen soll. Außer Frage steht seine Verwendung als Indexregister zum Zweck der Feststellung, ob eine — und wenn ja, welche — Ausländerbehörde Unterlagen über einen bestimmten Ausländer besitzt.

Damit soll das AZR den Zugang zu den eigentlichen Ausländer- und Meldedaten erleichtern; es kann und darf den Rückgriff auf die bei den örtlichen Behörden gesammelten Informationen nicht ersetzen. Allenfalls bei Eilentscheidungen sollten die im Register gespeicherten Daten unmittelbar für Maßnahmen der Verwaltung herangezogen werden. Keinesfalls darf das AZR zu einem bundesweiten zentralen Melderegister für Ausländer werden. Für nichtöffentliche Stellen und Privatpersonen darf der Zugang zu den Daten des AZR nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gewährt werden, die gesetzlich festzulegen sind.

III.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung 1983 ist wesentlicher Anlaß für die gesetzliche Neuregelung. Aus Gründen der Normenklarheit, der Bestimmtheit und der Zweckbindung muß die Regelung das Ausmaß der vorgesehenen Datennutzung abschließend festlegen.

Das Register dient nicht dem Vollzug von Verwaltungsentscheidungen durch die Registerbehörde selbst. Wenn seine Hauptfunktion die Unterstützung der Tätigkeit der Ausländerbehörden und der Polizei ist — soweit diese Stellen ausländer- und allgemeinvoll-

zugspolizeiliche Aufgaben erfüllen —, so muß der Gesetzgeber diesen Verwendungszusammenhang darstellen. Es ist zu begrüßen, daß nicht nur die Verwendung der Daten im Register selbst, sondern auch ihre Anlieferung und Weitergabe an andere Dienststellen gesetzlich geregelt werden sollen. Nur wenn die Datenverarbeitung klar und eindeutig festgelegt ist, kann der Betroffene den Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung einschätzen. Allein ein Registergesetz genügt diesen Anforderungen nicht. Eine zeitlich parallele Novellierung des Ausländerrechts ist deshalb unabdingbar. Gleichzeitig muß auch der Datenaustausch zu Fahndungszwecken und zur Erfüllung anderer polizeilicher Aufgaben in der Strafprozeßordnung und in den Polizeigesetzen geregelt werden.

IV.

Für den in das AZR aufzunehmenden Datensatz sind die vom Register zu erfüllenden Funktionen maßgeblich.
Entsprechend der Indexfunktion gehören in das AZR solche Daten über einen Ausländer, die das Auffinden bestimmter, zu einer Person angelegter Unterlagen zur Vorbereitung vor allem ausländerrechtlicher Entscheidungen ermöglichen.

Darüber hinaus ist geplant, den Benutzern unmittelbar Daten zur Verfügung zu stellen, um verschiedene Informationsansprüche zu erfüllen. Dadurch sollen zum Teil die Empfänger die Möglichkeit erhalten, auf die Beiziehung von Akten vor Entscheidungen zu verzichten.

Besonders problematisch ist die Speicherung und Verwendung des Datums „Einreisebedenken". Unter diesem Datum werden belastende Vorgänge im Umfeld des Ausländers erfaßt, die noch keine ausländerrechtlichen Maßnahmen ausgelöst haben. Damit erhält der Datensatz eine neue Qualität: Gespeichert werden nicht mehr Informationen über in einem formalisierten und rechtsstaatlichen Verfahren ergangene Maßnahmen der Ausländerbehörde, sondern auch unpräzise Angaben über ein vermutetes (Fehl-) Verhalten des Ausländers selbst.

Der Mangel an Genauigkeit dieses Datums bedingt es, daß z.B. ein bei einer Grenzpolizeibehörde beantragter Ausnahmesichtvermerk nicht ohne Hinzuziehung der zugrundeliegenden Akte versagt werden kann. Die Voraussetzungen der Entstehung dieses Datums sowie seiner Verwendung bedürfen wegen des verfassungsrechtlichen Gebots der Normenklarheit einer Präzisierung. Dabei wird nicht verkannt, daß sich diese Regelung in denjenigen Fällen positiv auswirken wird, in denen in diesem Datenfeld keine Eintragung vorliegt, und dies dürfte die große Mehrheit sein. Wenn nämlich das Datum „Einreisebedenken" nicht belegt ist, besteht die Möglichkeit, etwa über einen Ausnahmesichtvermerk in einem beschleunigten Verfahren zu entscheiden, ohne daß auf die Ausgangsunterlagen zurückgegriffen werden muß.

Die geplante Aufnahme von Daten aus dem INPOL-Fahndungsbestand macht die Funktionserweiterung in den Polizeibereich hinein deutlich. Die Notwendigkeit der Aufzeichnung von Fahndungsnotierungen im AZR ist bisher angesichts möglicher Alternativen — z.B. eines regelmäßigen Datenabgleichs — nicht ausreichend dargelegt.

Die Speicherung von Suchvermerken kann hingenommen werden, wenn sie nur für die Verfolgung im Gesetz selbst festgelegter Zwecke erfolgt und — wie im Bericht des Bundesministers des Innern vorgesehen — zeitlich begrenzt zugelassen wird.

Bei den Daten, die ausschließlich für statistische und Planungszwecke erhoben werden sollen, ist sicherzustellen, daß ihre Verwendung getrennt von derjenigen anderer Daten des Ausländers erfolgt und die Angaben derart anonymisiert werden, daß die Verbindung zu den personenbezogenen Daten nicht mehr hergestellt werden kann.

V.

Die Kommunikation zwischen AZR und den verschiedenen Behörden oder Privatpersonen ist gesetzlich so zu regeln, daß sie den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an den bereichsspezifischen Datenschutz gerecht wird.

Eine gesetzliche Regelung ausschließlich des Teilnehmerkreises und des Datenumfangs wäre nicht ausreichend, solange nicht präzise festgelegt wird, für welche konkreten Zwecke die Behörden Daten abrufen dürfen, bzw. das AZR an sie übermitteln darf. Nur eine verwendungsorientierte Regelung macht den potentiellen Verwendungszusammenhang transparent und würde den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügen.

Eine Festlegung, daß den Benutzern nur solche Daten übermittelt werden, die sie zur Aufgabenerfüllung benötigen, würde nicht ausreichen; es bedarf gerade der Festlegung derjenigen Aufgaben, zu deren Erfüllung Datenübermittlungen vorgenommen werden sollen. Auch eine Differenzierung nach Abfragearten, die jeweils verschiedene, stufenweise gestaffelte Datenmengen umfassen, wäre ungenügend, solange nicht feststeht, für welche Aufgaben welche Behörden die festgelegten Datenmengen abrufen können.

Der Online-Zugriff auf die im AZR gespeicherten Daten stellt eine besonders intensive Form des Zugriffs auf personenbezogene Informationen dar. Er bedarf daher der besonderen Rechtfertigung, die in der Aufgabenstellung der beteiligten Behörden begründet sein muß.

Anlage 5

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 6. Juni 1988 zum Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten stellt fest, daß es in Verhandlungen zwischen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gelungen ist, eine Reihe von Forderungen des Datenschutzes im Regierungsentwurf gegenüber den Vorentwürfen zu verwirklichen.

Gleichwohl halten die Datenschutzbeauftragten eine Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes der Krankenversicherten im weiteren Gesetzgebungsverfahren vor allem in den folgenden Punkten für notwendig:

1. Erfassung medizinischer Daten und Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs

   Die im Zusammenhang mit Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung vorgesehene automatisierte Verarbeitung von Daten der Versicherten, Ärzte und Zahnärzte darf der Gesetzgeber wegen des damit verbundenen gravierenden Eingriffs in das Selbstbestimmungsrecht der Versicherten nur zulassen, wenn damit tatsächlich auch die erklärten Ziele des Gesetzgebungsvorhabens gefördert, namentlich ein wesentlicher Beitrag zur Kostendämpfung geleistet werden kann, und sich dies nicht auch durch weniger einschneidende Maßnahmen erreichen läßt. So würde es für die Erstellung von Statistiken, die für die Bewertung und Beeinflussung des Leistungsgeschehens wichtig sind, genügen, einen anonymisierten Transparenzbestand zu bilden. Darüber hinaus wäre zu fragen, ob es nicht ausreicht, statt der vorgesehenen versichertenbezogenen umfassenden Datenspeicherung nur die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zur Überprüfung von Einzelfällen festzulegen.

2. Festlegung des Verwendungszwecks personenbezogener Daten

   Gegen die Nutzung personenbezogener Daten, soweit sie für die Überprüfung der Abrechnung medizinischer Leistungen und zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit erforderlich ist, bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muß der Verwendungszweck erhobener Daten vom Gesetzgeber normenklar festgelegt werden. Für Kassenärztliche Vereinigungen und für den Medizinischen Dienst fehlt es im Gesetzentwurf an einer Festlegung des Verwendungszwecks. Der Gesetzentwurf stellt außerdem nicht sicher, daß Daten der Krankenkassen nur für deren Zwecke verwendet werden. Eine Verwendung medizinischer Daten über den eigentlichen Aufgabenbereich der Krankenkassen, der Kassenärztlichen Vereinigungen und des Medizinischen Dienstes hinaus darf wegen der besonderen Sensibilität der Daten nur für eng umschriebene Ausnahmefälle zugelassen werden. Die allgemeinen Offenbarungsvorschriften des SGB X lassen eine zu weit gehende Nutzung durch Dritte zu.

   Dies gilt um so mehr, als die im Entwurf bereits einbezogene technische Entwicklung (maschinenlesbare Datenträger, Krankenversicherungskarte) immer mehr dazu führen wird, daß die versicherungsbezogenenen Krankheitsdaten in maschinenlesbarer Form und damit vielfältig verwertbar vorliegen werden.

Die Konferenz begrüßt die Verbesserungsvorschläge der Ausschüsse des Bundesrates.

3. Vereinbarungen der Verbände

Der Gesetzentwurf überläßt die Regelung der Abrechnung der kassenärztlichen Versorgung einschließlich der dafür erforderlichen Datenübermittlung den Vereinbarungen der Verbände der Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen. Verschiedene Vereinbarungen greifen nachhaltig in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Versicherten ein, ohne daß diese — insbesondere als Pflichtversicherte — eine Wahlmöglichkeit hätten. Das betrifft z.B. Festlegungen über den Inhalt von Rezepten und Krankenscheinen, die Einbeziehung Dritter zu Prüfzwecken, Meldung von Behinderungen an die Krankenkassen.

Da der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts alles Wesentliche selbst regeln muß, reicht es nicht aus, die Regelungsbefugnis an die Verbände zu delegieren. Vielmehr müßte der Umfang der Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht und der Mindestinhalt der datenschutzrechtlichen Regelungen konkreter als bisher gesetzlich festgelegt werden. Das gilt auch für die Voraussetzungen zur Einführung maschinenlesbarer Krankenversicherungskarten. Darüber hinaus wäre klarzustellen, daß die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten für andere als die im Gesetz genannten Fälle nicht durch Vereinbarung vorgesehen werden kann. Der Gesetzgeber sollte überdies ein Verfahren vorsehen, in dem die Wahrung der Rechte der Patienten bei Erlaß solcher Vereinbarungen überprüft wird (z.B. Genehmigungsvorbehalt; eine Genehmigung dürfte nur erteilt werden, wenn in den Vereinbarungen die Forderungen des Datenschutzes der Versicherten angemessen berücksichtigt sind).

Der Inhalt der Vereinbarungen ist dem Betroffenen auf Verlangen zugänglich zu machen.

4. Medizinischer Dienst

Im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit der beim Medizinischen Dienst anfallenden Krankheitsdaten sind gesetzliche Regelungen erforderlich über

- Art und Umfang der zu verarbeitenden Daten
- Zweckbestimmung und Verwendungsmöglichkeit (etwa im Bereich des Sozialmedizinischen Dienstes der Rentenversicherungsträger)
- Vermeidung einer medizinischen Zentraldatei
- Informationsrechte der Betroffenen
- Einschränkung der Offenbarungsbefugnisse gegenüber Dritten
- Löschungszeitpunkte.

Die Konferenz begrüßt auch hier die in diese Richtung zielenden Vorschläge der Ausschüsse des Bundesrates.

5. Auskunftsanspruch

Wegen der zentralen Bedeutung des Auskunftsanspruchs ist im Gesetzestext deutlich klarzustellen, daß auf Verlangen des Versicherten Auskunft über Leistungen und Kosten sowie nach Maßgabe des § 83 SGB X auch über die Diagnose zu erteilen ist. Der Auskunftsanspruch darf nicht durch Satzung beschränkt werden. Der Anspruch muß auch gegenüber dem Medizinischen Dienst bestehen.

6. Aufbewahrungsfristen

Der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet, die Speicherungsdauer personenbezogener Daten auf das erforderliche Maß zu begrenzen. Hierzu sind konkret bestimmte Aufbewahrungsfristen unerläßlich.

Im Gesetzentwurf ist bisher nur bei den Krankenkassen eine nach Jahren festgelegte Frist für die Aufbewahrung von Daten über Leistungsvoraussetzungen (z.B. Art der Erkrankung, Arbeitsunfähigkeitszeiten) vorgesehen. Die Speicherungsdauer für andere Daten bei Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen (z.B. verordnete Medikamente, ärztliche Leistungen, Überweisungen, Abrechnungsunterlagen) ist im Gesetzentwurf nicht konkret befristet. Nach dem Grundsatz der Normenklarheit und dem Wesentlichkeitsgebot des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber hier selbst eine bestimmte Aufbewahrungsfrist festzulegen.

Die Konferenz begrüßt auch hier die in diese Richtung zielenden Vorschläge der Ausschüsse des Bundesrates. Sie weist jedoch darauf hin, daß die Aufbewahrungsfrist jeweils am Tage der jeweiligen Leistungsgewährung beginnen muß.

7. Zentrale Krankheitsdatei der Unfallversicherungsträger

Der Gesetzentwurf räumt den Unfallsversicherungsträgern die Möglichkeit ein, eine zentrale Krankheitsdatei einzurichten.

Angesichts der schon früher diskutierten vielfältigen datenschutzrechtlichen Probleme zentraler Krankheits- und Gefährdungsregister muß der Gesetzgeber jedoch gleichzeitig mit der Erlaubnis zur Einrichtung dafür sorgen, daß für solche Register ausreichende rechtliche und organisatorische Schutzvorkehrungen wirksam werden. Vorzusehen ist insbesondere eine Einwilligung des Betroffenen in die Speicherung seiner Daten.

Sicherzustellen ist ferner:

— die Verantwortlichkeit für die gespeicherten Daten (speichernde Stelle)
— Art und Umfang der zu speichernden Daten
— die konkrete Zweckbestimmung der Daten in dem betreffenden Register
— Zugriffsrechte.

Sicherzustellen ist schließlich, daß die Patientendaten nicht aus dem durch § 35 SGB I geschützten Bereich (Sozialgeheimnis) herausgelöst werden.

Anlage 6

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 15. März 1988 zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes

I.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßen vor dem Hintergrund der bereits in ihrem Konferenzbeschluß vom 6./7. Juni 1983 gegebenen Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes im Bereich personenstandsrechtlicher Regelungen die unter Federführung des Bundesministers des Innern zwischen Bund und Ländern angelaufenen Beratungen und Vorarbeiten für ein Fünftes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes. Positiv bewerten sie insbesondere die Absicht,

a) die Mitteilungspflichten des Standesbeamten gesetzlich zu verankern,

b) die Einsicht in die Personenstandsbücher und die Erteilung von Auskünften und Urkunden präziser zu regeln, insbesondere eigenständige Vorschriften über die Auskunft bzw. Einsicht für Zwecke wissenschaftlicher Forschung zu schaffen,

c) das öffentliche Aufgebot wegfallen zu lassen (Streichung des geltenden § 3 PStG, Änderung des Ehegesetzes).

II.

Mangels einer Rechtsgrundlage für die standesamtliche Herausgabe personenbezogener Daten zur Veröffentlichung von Personenstandsfällen darf der Standesbeamte eine Mitteilung zu diesem Zwecke grundsätzlich nur dann machen, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Im Interesse der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit empfehlen die Datenschutzbeauftragten jedoch, gesetzlich festzulegen,

— in welchen Fällen,
— in welchem Umfang,
— unter welchen Voraussetzungen

der Standesbeamte auf der Grundlage der Einwilligung der Betroffenen eine Mitteilung zur Veröffentlichung von Personenstandsfällen machen darf.

III.

Insbesondere empfehlen die Datenschutzbeauftragten:

1. Auf die Eintragung des Berufs in Personenstandsbüchern sollte verzichtet werden. Auch in den geltenden §§ 12, 15 b, 21, 30, 37 und 46 a sollte diese Angabe fallengelassen werden.

   Die Angabe des Berufes ist für die Beurkundung nicht erforderlich. Für Identifizierungszwecke stehen genügend andere Merkmale zur Verfügung. Die Angabe ist wegen ihrer begrifflichen Ungenauigkeit für die Identifizierung auch nicht geeignet. Es bleibt weitgehend dem Betroffenen überlassen, ob er seinen erlernten oder ausgeübten Beruf angibt und welche Bezeichnung er dafür wählt (z. B. Beamter, Jurist, Verwaltungsjurist, Regierungsrat, Referent), während die übrigen Eintragungen in die Personenstandsbücher präzise geregelt sind. Die bessere Aussagefähigkeit der Bücher

für die spätere historische Forschung reicht als Begründung für die Erhebung des Berufs nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten nicht aus.

2. Die Berechtigung von Behörden und bestimmten öffentlichen Stellen, Auskunft aus einem und Einsicht in einen Personenstandseintrag sowie Erteilung von Personenstandsurkunden zu verlangen, sollte in einer gesonderten Vorschrift bereichsspezifisch geregelt werden. Eine „Durchsicht dieser Bücher", wie sie bislang § 61 PStG vorsieht, sollte künftig weder Behörden und bestimmten öffentlichen Stellen noch anderen Personen erlaubt sein. Es sollte sichergestellt werden, daß die Gewährung von Auskunft und Einsicht nicht routinemäßig, sondern nur auf Ersuchen im Einzelfall erfolgen darf. Ein Direktzugriff auf Personenstandseintragungen ist dementsprechend auszuschließen.

3. Die Gewährung von Informationen an Behörden und bestimmte sonstige Stellen sollte an die gleichzeitige Benachrichtigung des Betroffenen gebunden werden. Damit wird der Forderung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Volkszählungsurteil Rechnung getragen, daß der Bürger wissen muß, wer was wann über ihn weiß.

4. Die Gewährung von Informationen zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung sollte durch gesetzliche Vorschriften bereichsspezifisch geregelt werden. Dabei sollte das Prinzip der Gewährung von Auskunft und Einsicht nur mit Einwilligung der Betroffenen als Regelfall an den Anfang gestellt werden. Daran anschließend sollte als Ausnahme vorgesehen werden, daß es der Einwilligung dann nicht bedarf, wenn das öffentliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen erheblich überwiegt, die Einholung der Einwilligung nicht möglich ist und der Zweck des Forschungsvorhabens auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

   Im Falle der Einwilligung wie auch im Ausnahmefalle bedarf es einer gesetzlichen Bindung der gewährten Informationen an den Zweck eines im Auskunftsersuchen zu bestimmenden Forschungsvorhabens. Die Konkretisierung ist unerläßlich, weil nur bei möglichst konkreter Bestimmung des Forschungsprojekts eine rechtsverbindliche Einwilligung zustandekommen kann und weil die erforderliche Güterabwägung im Falle der subsidiär zulässigen Datenweitergabe auf gesetzlicher Grundlage ebenfalls eine genauere Kenntnis erfordert.

   Das Verhältnis der Vorschriften zugunsten wissenschaftlicher Forschung zu Vorschriften, die der Ahnenforschung bzw. zeitgeschichtlichen Forschung entgegenkommen sollen, bedarf — besonders mit Blick auf erhebliche Abgrenzungsprobleme in der Praxis — näherer Präzisierung.

5. Für Orts- bzw. Zeitangaben in Urkunden, namentlich in Sterbeurkunden, sollte eine Regelung vorgesehen werden, durch die Peinlichkeiten für die Betroffenen vermieden werden. Insbesondere sollten Sterbeurkunden so gefaßt werden, daß sie Dritten keinen Anlaß zu Spekulationen über die näheren Umstände des Todes geben. Angaben des Sterbeortes sollten sich auf die Bezeichnung der Gemeinde beschränken. Ist der Sterbeort nicht bekannt, so sollte die Bezeichnung der Gemeinde angegeben werden, in der der Verstorbene tot aufgefunden wurde, ohne daß erkennbar gemacht wird, daß besondere Umstände vorliegen. Als Zeitpunkt des Todes sollte der Sterbetag eingetragen werden, ohne daß erkennbar wird, ob innerhalb dieses Tages der genaue Zeitpunkt, der ungefähre Zeitpunkt oder lediglich ein Zeitraum festzustellen war. Für den Fall, daß im Sterbebuch ein über mehrere Tage reichender Zeitraum anzugeben ist, sollte bestimmt werden, daß in der Sterbeurkunde ein Todestag (der ungefähre Zeitpunkt im Rahmen dieses Zeitraums) eingesetzt wird. Soweit es im Einzelfall zur Klärung von Rechtsverhältnissen — z.B. im Erbrecht — ausnahmsweise auf eine möglichst genaue Zeitangabe ankommt, ist dieser Bedarf durch die zugunsten von Behörden bzw. Gerichten vorgesehene Auskunft aus bzw. Einsicht in den Personenstandseintrag, d.h. in das Sterbebuch, hinreichend gedeckt.

6. Neben den Vorschriften über Informationsgewährung auf Ersuchen bedarf es präziser Rechtsgrundlagen für die Mitteilungspflichten des Standesbeamten, denen ein Ersuchen nicht vorausgeht. Die als Mitteilungsempfänger vorgesehenen Behörden und Stellen sollten im Gesetz abschließend genannt, der Umfang der Mitteilungsinhalte beschrieben und klargestellt werden, daß die Mitteilung der Angaben nur zu einem bestimmten Verwendungszweck erfolgt, der in der Zuständigkeit der Empfängerbehörde bzw. -stelle liegt und gesetzlich bestimmt ist.
   Außerdem sollte festgelegt werden, daß es für den etwaigen Einsatz automatischer Datenverarbeitung zur Erfüllung der Mitteilungspflichten verordnungsmäßiger Regelungen bedarf.

7. Es sollte sichergestellt werden, daß bei einer Inkognito-Adoption Minderjähriger eine Unterrichtung der Meldebehörde der leiblichen Eltern des adoptierten Kindes über das Erlöschen des Verwandtschaftsverhältnisses bzw. die Änderung des Namens des adoptierten Kindes nicht erfolgt. Es sollte jedenfalls vom Standesbeamten kein Informationsweg zur Meldebehörde des Annehmenden und zur Meldebehörde der bisherigen Verwandten führen. Die Datenschutzbeauftragten nehmen hierzu auf eine frühere Erklärung des Bundesministers des Innern Bezug, daß eine Mitteilungspflicht des Standesbeamten an die für den Wohnort der leiblichen Eltern zuständige Meldebehörde mit dem Offenbarungsverbot des § 1758 BGB nicht vereinbar wäre, und halten an dem gleichlautenden Beschluß der Datenschutzbeauftragten vom 6./7. Juni 1983 fest.

   An welche Meldebehörde die Mitteilung über die Geburt zu richten ist, bedarf auch in den Fällen näherer Konkretisierung, in denen sich schon kurz nach der Geburt Anhaltspunkte dafür ergeben, daß das Kind für eine Adoptionsvermittlung in Betracht kommt, es also nicht in die Hauptwohnung der leiblichen Eltern bzw. Mutter aufgenommen, sondern in Adoptionspflege gegeben wird. Mit Rücksicht auf die Bestimmung des § 1747 Abs. 3 Satz 1 BGB, wonach die Einwilligung der Eltern bzw. der Mutter des nichtehelichen Kindes in eine Adoption erst erteilt werden kann, wenn das Kind acht Wochen alt ist, sollte im Falle des Vorliegens derartiger Anhaltspunkte zunächst von einer Mitteilung an die für die Hauptwohnung der Eltern bzw. der Mutter des nichtehelichen Kindes zuständige Meldebehörde abgesehen werden. Die Meldung an die zuständige Meldebehörde sollte dann erfolgen, wenn feststeht, ob und ggf. zu wem das Kind in Adoptionspflege gegeben wird.

Anlage 7

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 1988 zur Sicherstellung des Datenschutzes bei der Poststrukturreform

Die Bundesregierung hat dem Parlament den Entwurf eines Poststrukturgesetzes vorgelegt, in dem eine teilweise Privatisierung des Fernmeldewesens vorgesehen ist. Eine Verwirklichung dieses Entwurfs hätte zur Folge, daß für die künftigen privaten Telekommunikationsanbieter weniger strenge Datenschutzregelungen gelten als im Bereich der Bundespost.

Das Poststrukturgesetz muß deshalb über die bisherigen Regelungen hinaus sicherstellen, daß auch in den Bereichen, in denen Endeinrichtungen durch Private betrieben oder sonstige Netzfunktionen durch Private wahrgenommen werden, ebenso strenge Datenschutzregelungen gelten, wie sie im Bereich der Bundespost notwendig sind.

Hierzu reicht die Verordnungsermächtigung, die die Bundesregierung nur unzureichend zum Tätigwerden verpflichtet, nicht aus. Außerdem könnte der Datenschutz durch private Geschäftsbedingungen unterlaufen werden. Notwendig ist eine abschließende gesetzliche Regelung, die den Umfang der Daten auf das unerläßliche Ausmaß beschränkt, eine strenge Zweckbindung vorsieht und für den Bürger die Datenflüsse offenlegt. Dies gilt auch für personenbezogene Daten, die beim Betrieb privater Telekommunikationsdienstleistungen (§ 1 Abs. 4 Entwurf Fernmeldeanlagengesetz) anfallen. Solche Dienstleistungen dürfen nur zugelassen werden, wenn sie den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die gesetzliche Regelung sollte von den Unternehmen der Deutschen Bundespost und von den privaten Unternehmen auch verlangen, daß diese technische und organisatorische Maßnahmen durchführen, um eine datenschutzgerechte und sichere Telekommunikation zu gewährleisten. Schließlich muß auch für die privaten TK-Anbieter eine angemessene Kontrolle vorgesehen werden.

Anlage 8

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 1988 zu aktuellen Problemen des Datenschutzes in der Telekommunikation

Mit Inkrafttreten der Telekommunikationsordnung am 1. Januar 1988 hat die Deutsche Bundespost den Übergang von bisher getrennten Fernmeldenetzen zu einem einzigen, diensteintegrierten digitalen Telekommunikationsnetz für die Übermittlung aller Nachrichtenarten eingeleitet; künftig fallen an zentralen Stellen erheblich mehr und leichter auswertbare personenbezogene Daten an als bisher, die je nach Dienstart mehr oder weniger präzise Rückschlüsse auf das Verhalten der Teilnehmer erlauben. In der Telekommunikationsordnung wurden die Empfehlungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zur Verbesserung des Datenschutzes und zur Beherrschung der möglichen Risiken bisher leider nur zum Teil befolgt.

Auch das Bundesdatenschutzgesetz kann mit seinen allgemeinen Vorschriften die Risiken nicht auffangen; dies gilt auch für die bisher bekanntgewordenen Novellierungsentwürfe. Hier bedarf es weiterer spezieller Regelungen. Bei der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes muß vor allem sichergestellt werden, daß sämtliche beim Einsatz neuer Telekommunikationstechniken und -dienste anfallenden Daten in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Deshalb muß z. B. selbstverständlich sein, daß alle personenbezogenen Daten aus der Bild-, Sprach-, Text- und Datenübertragung geschützt werden. Die Regelung der Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten, deren Kontrolle und der erforderlichen technisch-organisatorischen Maßnahmen müssen an die neuen technischen Gegebenheiten angepaßt werden. Das Grünbuch der Europäischen Gemeinschaft über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte zeigt, daß der Datenschutz bei der geplanten Liberalisierung des Angebots von Dienstleistungen und Geräten nur unzureichend berücksichtigt wird. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder weist nachdrücklich darauf hin, daß das nationale Datenschutzrecht nicht durch ein Gemeinschaftsrecht überlagert werden darf, das im Ergebnis zu weniger Datenschutz führt als das nationale Recht. Die frühzeitige Einbindung des Datenschutzes in die jetzt folgenden Beratungen — auch auf EG-Ebene — ist daher dringend erforderlich.

Die Länder sind im Rahmen ihrer Zuständigkeit zum Erlaß von Regelungen zur Nutzung der Telekommunikation verpflichtet, auch die notwendigen Datenschutzvorschriften zu erlassen. Der Bildschirmtext-Staatsvertrag kann hierzu als Vorbild dienen. In einem derartigen Staatsvertrag müssen auch die materiellen Voraussetzungen zum Betrieb privater Telekommunikationsdienste und deren Zulassung geregelt werden.

Anlage 9

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 1988 zur Datensicherheit beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen

Beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen, vor allem von persönlichen Computern (PC), bereiten die Datensicherheit und die Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten besondere Probleme. Im Hinblick auf diese Probleme geben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder folgende Empfehlungen:

1. Vor jeder Entscheidung, ob für die Arbeiten eines Aufgabengebiets ein PC oder eine sonstige kleinere Datenverarbeitungsanlage eingesetzt werden kann, muß geprüft werden, ob die dabei erzielbare Datensicherheit ausreichend ist. Bei dieser Prüfung müssen insbesondere die Empfindlichkeit der Daten und der Grad der Verbindlichkeit der Verarbeitungslogik berücksichtigt werden. Die Verarbeitung personenbezogener Daten mit einem automatisierten Verfahren, das keine angemessene Datensicherheit bietet, verstößt gegen die Datenschutzgesetze.

2. Eine speichernde Stelle hat auch bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf einem PC oder einer sonstigen kleineren Datenverarbeitungsanlage die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die je nach Art der zu schützenden Daten geeignet sind, die Datensicherheit zu gewährleisten. Sofern die Datensicherheit mit den verfügbaren Maßnahmen nicht in dem erforderlichen Umfang gewährleistet werden kann, muß auf den Einsatz des PC oder der kleineren Datenverarbeitungsanlage verzichtet werden. Um die Datensicherheit zu gewährleisten, sind insbesondere die dem neuesten Stand entsprechenden technischen Maßnahmen zu treffen.

   Weisungen sollten schriftlich erfolgen und in einer Dienstanweisung zusammengefaßt werden. Durch Kontrollen der Arbeitsdurchführung ist sicherzustellen, daß alle Vorschriften und Weisungen befolgt werden.

3. Die Hersteller von Hard- und Software werden aufgefordert, für kleinere Datenverarbeitungsanlagen einschließlich der persönlichen Computer Verfahren zu entwickeln und bereitzustellen, die einen Betrieb dieser Geräte mit einem Maß an Datensicherheit ermöglichen, das demjenigen großer Rechenzentren entspricht. Vor allem müssen Hilfsmittel verfügbar gemacht werden, die es einer datenverarbeitenden Stelle ermöglichen,

   - ohne organisatorisch strukturiertes Rechenzentrum und damit auch ohne Funktionstrennungen bei der Arbeitsabwicklung,
   - ohne organisatorische Trennung zwischen Anwendung und Durchführung der automatisierten Datenverarbeitung und
   - trotz Verzichts auf Detailkenntnisse der automatisierten Datenverarbeitung bei Vorgesetzten und der für die Revision zuständigen Organisationseinheit

   sicherzustellen, daß bei der Verarbeitung auf der eingesetzten Datenverarbeitungsanlage eine verbindlich vorgeschriebene Verarbeitungslogik eingehalten wird. Dazu ist es unter anderem erforderlich, Verfahren bereitzustellen, die gewährleisten, daß Programme ausschließlich in der freigegebenen Fassung zum Ablauf kommen. Systemprogramme und Anwendungsprogramme könnten dazu mit einem geeigneten kryptografischen Verfahren versiegelt werden, wodurch Manipulationen erkennbar würden.

Für persönliche Computer und sonstige kleinere Datenverarbeitungsanlagen sollten zur Datensicherheit Systemprogramme und systemnahe Programme mit einem an der Ausstattung großer Anlagen orientierten Leistungsumfang zur Verfügung gestellt werden. Wesentliche der Datensicherheit dienende Komponenten sollten in das Betriebssystem integriert werden, um Manipulationen und Umgehungsmöglichkeiten zu erschweren.

LLD11/3820

S. LoL

Stichwortverzeichnis

zum Ersten bis Neunten Tätigkeitsbericht des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten

Die römischen Ziffern bezeichnen den Tätigkeitsbericht, die arabischen Ziffern dessen Seiten.

I = Erster Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 9/1300
II = Zweiter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 9/2235
III = Dritter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 9/3150
IV = Vierter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/720
V = Fünfter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/2400
VI = Sechster Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/4140
VII = Siebter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 10/5710
VIII = Achter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 11/740
IX = Neunter Bericht über die Tätigkeit des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten: Landtagsdrucksache 11/3820

A

Abfallgesetz IX/109
Abgabenordnung II/36, III/34, III/57, IV/41, V/27, V/45, V/48, V/70, VI/54, VI/56, VII/72, VII/102, VIII/62, VIII/94, IX/107, IX/111
Abgangskontrolle II/15, III/14, IV/16, VII/140
Abschottung VIII/22, VIII/41, IX/61, IX/127
Adoption II/37, III/22, III/37, III/61, IV/28, V/27, VI/22, VI/83, VII/51, VIII/33, VIII/62, VIII/65, VIII/134, VIII/138, IX/35, IX/57, IX/70, IX/74, IX/180, IX/198
Adreßbuch I/36, II/53, III/21, IV/27, IV/56, V/32, V/70, VI/37, VII/50, IX/73
AIDS V/54, VII/82, VIII/77, VIII/105, VIII/136, IX/79, IX/130, IX/139, IX/144, IX/188
Akteneinsichtsrecht
— der Frauenbeauftragten IX/103
— der Mitglieder einer Vertretungskörperschaft VIII/89
— des Landesbeauftragten sh. dort
— im Strafverfahren V/72, VII/108, VIII/131, IX/167
— in Akten des Gesundheitsamtes IX/125
— in Grundakten VIII/133, IX/170
— in Jugendgerichtsakten IX/167
— in Umweltakten VIII/92
Altlasten IX/110
Altpapier VII/27, VII/137, IX/37
Amtshilfe II/33, II/36, II/41, III/31, III/35, IV/24, IV/41, V/45, V/49, V/77, V/79, VI/10, VI/36, VI/39, VI/63, VI/81, VII/61, VII/79, VIII/120, IX/116, IX/120
Anonymisierung I/27, IV/47, V/42, V/57, V/63, VI/22, VI/68, VII/25, VII/92, VII/98, VIII/44, VIII/48, IX/52, IX/64, IX/137
APIS VII/56, VIII/73, IX/58, IX/80
Apotheker VI/24, VI/67, IX/135
Arbeitgeber II/38, II/40, II/45, III/41, IV/45, IV/46, IV/52, VI/51, VI/55, VI/59, VI/66, VII/84, VIII/84, VIII/107, IX/134

Arbeitnehmerdatenschutz VI/94, VII/63, VIII/24, VIII/81, IX/91, IX/95
Arbeitsamt VI/78, VII/79, VII/89
Archive II/22, III/12, III/19, III/66, IV/23, V/27, VI/29, VII/11, VII/39, VII/89, VII/92, VIII/50, IX/63
Arztgeheimnis I/21, II/43, III/43, III/44, III/64, IV/43, V/51, V/53, V/56, V/60, VI/58, VI/64, VI/65, VII/79, VII/80, VII/82, VII/88, VIII/31, VIII/32, VIII/50, VIII/97, VIII/105, VIII/137, VIII/150, IX/32, IX/35, IX/93, IX/119, IX/124, IX/130, IX/132, IX/178
ärztliches Gutachten II/34, II/39, II/44, II/46, III/13, III/23, III/60, IV/13, IV/42, IV/44, IV/46, V/36, V/56, V/68, VI/63, VI/70, VII/73, VII/78, VII/84, VIII/33, VIII/82, VIII/100, IX/125
Ärztekammer I/19, II/44, II/48, IV/44, VII/84, IX/135
ASTEB VIII/22, VIII/81, IX/25
Asylbewerber III/30, IV/37, IX/88, IX/131
Aufbewahrungsfristen I/41, II/27, II/31, II/55, IV/32, IV/51, V/38, V/53, V/67, V/74, VI/27, VI/32, VI/44, VI/48, VI/76, VI/81, VIII/53, VIII/72, VIII/103, IX/194
Auftragskontrolle II/15, III/14, IV/21, VIII/22, VIII/28, IX/35
Aufzugsverordnung IX/160
Ausbildungsverhältnis VII/99, VIII/99, VIII/121, IX/87
Ausforschung VII/71, VIII/62
Auskunftei I/36, II/52, III/20, IV/25, VI/36, VI/79, VI/98
Ausländer I/33, II/27, III/54, IV/44, VI/58, VII/60, VIII/52, VIII/60, VIII/79, IX/70, IX/87, IX/190

B

BAföG II/49, III/48, IV/49, V/20, VI/74, VII/95, VIII/114
Banken II/38, II/41, III/38, VI/56, VI/79, VI/97, VII/26, VII/71, VII/103, VIII/97, VIII/123
Basisdokumentation IV/13, IX/133
Bauwesen II/35, II/48, III/45, VII/78, VIII/91, IX/95, IX/102, IX/107, IX/160
Behördenbegriff I/16, V/50, VI/22, VII/52, VIII/30, IX/100
Beihilfe II/39, III/12, IV/42, V/47, VI/52, VII/67, VIII/85, VIII/90, VIII/98, IX/97
Benutzerkontrolle II/15, II/28, III/13, IV/20, VII/21, VIII/28, VIII/93, VIII/124
bereichsspezifische Regelung I/9, I/42, II/5, II/27, II/40, II/49, II/50, II/52, II/59, II/63, III/7, III/25, III/31, III/36, III/41, III/50, III/64, III/66, IV/5, IV/28, IV/30, IV/33, IV/44, IV/49, IV/50, V/49, V/63, V/67, VI/11, VI/29, VI/34, VI/38, VI/73, VI/74, VI/75, VI/76, VI/77, VI/88, VII/9, VII/67, VII/80, VII/87, VII/102, VII/114, VIII/12, VIII/101, VIII/106, IX/13
Berufsgenossenschaft III/45, VI/78
Besoldung IV/11, V/47, VI/51, VII/66, VIII/24, VIII/82
Betriebsbesichtigung VII/97, IX/152
Bewerbung II/33, III/51, IV/51, V/36, V/66, VI/47, VII/62, VII/65, VIII/24, VIII/80, VIII/81, IX/87, IX/92
Bibliothek III/48, IV/49, V/65, VIII/27, VIII/91, IX/104
Bildschirmtext II/22, IV/24, V/28, VI/21, VI/31, VII/18, VII/43, VIII/54
Blinde II/44, IV/44, V/50, VIII/96
Bonus VIII/11, VIII/70, VIII/76, VIII/87, IX/13, IX/98, IX/186, IX/187
Brandschutz II/15, II/19, III/14, VII/21, VII/71
Briefumschlag I/21, III/18, IV/39, IV/48, IV/54, V/27, V/30, V/33, VI/22, VI/57, VII/75, VIII/34, VIII/35
Bürgerantrag und -versammlung VI/53, VII/69
Bürgerbüro VIII/29, IX/32

Bürgerinitiative VII/58
Bürokommunikation VII/22, VIII/20, VIII/27, IX/23, IX/27, IX/31
Bundesdatenschutzgesetz, Novellierung II/62, IV/6, IV/10, V/29, V/80, VI/12, VI/90, VII/10, VII/115, VIII/141, VIII/143, IX/184
Bundeswehr sh. Wehrdienst
Bundeszentralregister I/18, I/41, II/55, III/52, III/57, III/61, VI/47, VII/38, VII/99, VII/100, VII/113, VIII/47, VIII/74, VIII/81, IX/63, IX/99, IX/168

C

Chemikaliengesetz IX/110
Chiffrierung V/17
Computertomographie IX/134

D

DAMASKUS IX/80
Dateienregister I/6, I/11, I/37, I/43, I/51, II/10, III/6, III/9, IV/9, IV/14, V/14, VI/16, VII/14, VIII/17, VIII/135, IX/20, IX/175
Datenabgleich III/27, III/53, IV/27, VI/40, VI/42, VII/58, VII/102, VII/127, VIII/67
Datenflüsse, innerbehördliche I/16, I/28, I/32, II/28, III/66, V/50, VI/22, VIII/30, VIII/84, VIII/88, IX/33, IX/136, IX/175
Datenschutzbeauftragte, interne II/19, III/14, IV/19, VI/48, VII/71, IX/86
— der Hochschulen VII/113, IX/144
— der Kirchen II/61, V/77
— im Sozialbereich III/38, IV/15, VII/76, VIII/98, IX/102
— in Schulen VIII/81, IX/154
— kommunale VI/55, VIII/91, IX/102
Datensicherung I/13, II/5, II/11, II/18, II/58, III/10, III/15, III/19, III/24, III/39, IV/15, IV/51, V/15, V/39, VI/32, VI/63, VI/69, VII/20, VII/140, IX/27
Datenträger III/14, III/16
— Archiv II/13, II/19, III/15, III/17, IV/16, V/17
— Austausch II/55, III/38, IX/114, IX/164
— Versand I/15, III/15, III/17, III/19, IV/21
Datenverarbeitung
— Auftragsverarbeitung IV/17, IV/21, VIII/22, VIII/28, VIII/34, VIII/50, VIII/150 IX/35, IX/129
— Entwicklungstendenzen III/11, IV/10, V/14, V/23, VI/11, VI/20, VII/15, VII/16, VIII/9, VIII/19, IX/11, IX/21, IX/57, IX/77
Denkmalschutz III/12, V/65, VII/86, VIII/110, IX/138
Dialogprotokoll IX/79
Drittschuldner II/38, III/37, III/62, VI/58, VII/73
Drogen II/20, V/54, VII/80, IX/86, IX/178
DÜVO III/15, III/19, V/26, VIII/99

E

EG-Kommission IX/157
Ehe II/25, II/42, II/45, III/22, III/41, V/47, V/71, VI/34, VII/110, VII/115, VIII/59
Ehrenamt IX/96
Einbürgerung II/27, III/32, VII/61
Eingabekontrolle II/15, III/14
Einkommen III/46, III/49, V/64, VII/77, VII/100, VIII/97

Einkommensteuer II/37, III/17, III/37, III/41, IV/42, V/44, V/46
Einwilligung III/44, III/56, III/64, IV/47, IV/48, V/33, V/52, V/53, V/60, V/68, V/75, VI/58, VI/69, VI/76, VI/77, VI/86, VII/26, VII/43, VII/47, VII/68, VII/77, VII/88, VII/90, VII/98, VIII/32, VIII/85, VIII/97, VIII/100, VIII/111, IX/34, IX/67, IX/68, IX/107, IX/118, IX/127, IX/129, IX/146, IX/152, IX/178
Elternbriefe VI/68, VIII/109
Empfängernummer III/38, IV/11, VI/51, VII/66, VIII/82, IX/93
Energieversorgung VII/102
Entmündigung VIII/134, IX/171
Entnazifizierung VII/40, VIII/51, IX/64
Erkennungsdienst II/30, III/26, III/30, IV/37, V/38, VI/40, VI/43, VIII/63, VIII/68, VIII/71
Ernährungswirtschaft IX/159
Erziehung III/47, IX/62, IX/136
Europäische Datenschutzkonvention II/63, VII/10, VII/13, VII/116

F

Fachschaft VIII/114
Fahndung II/25, II/30, III/28, IV/33, V/49, VI/41, VI/42, VII/58, VIII/67, IX/80, IX/84
Familienbuch VI/34, VII/46, VIII/59, VIII/60
Familienforschung II/22, II/26, VII/43, VIII/61, IX/197
Fernwartung IV/19, VII/140
Feuerwehr IV/37, V/43, VI/47, VII/71
Finanzverwaltung sh. Steuerverwaltung
Fingerabdruck I/39, II/25, II/29, III/26, III/30, V/34
Flugverkehr IX/165
Forschung II/22, II/25, II/44, III/42, III/47, IV/47, IV/48, IV/52, IV/53, V/58, VI/12, VI/30, VI/68, VII/40, VII/45, VII/81, VII/87, VII/88, VII/94, VII/112, VII/120, VIII/17, VIII/19, VIII/50, VIII/51, VIII/60, VIII/100, VIII/103, VIII/111, VIII/117, VIII/122, IX/139, IX/155, IX/197
Forstwirtschaft III/12, III/35, V/21, VI/77, VII/99, VIII/28
Fragebogen I/20, II/47, II/59, III/43, IV/40, IV/46, IV/48, IV/52, IV/53, VI/25, VI/27, VI/62, VI/75, VII/82, VIII/33, VIII/129, IX/34, IX/52, IX/118
Frauenbeauftragte IX/103
Frauenhaus VI/54, VII/78
Freizeitpaß IX/106
Fremdenverkehr III/57, V/71
Führerschein I/21, II/44, II/55, III/29, III/52, IV/40, IV/48, IV/53, V/59, V/68, VI/66, VI/80, VII/104, VII/105, VIII/78, VIII/105, VIII/126, IX/133, IX/164
Führungszeugnis IV/53, V/71, VII/105, VIII/126
Fundsache V/39

G

Gasölbetriebsbeihilfe III/35, VI/77, VIII/33, VIII/119, IX/156
Gaststättenerlaubnis V/71, VII/101, VIII/123, IX/158
Gebrauchtwaren VII/101
Geburtsdaten I/25, I/34, II/32, II/40, II/55, II/59, III/22, III/33, III/38, III/57, III/62, IV/28, V/60, VI/36, VI/69, VII/110, VIII/35, VIII/48, VIII/58, VIII/82, IX/37, IX/94, IX/96, IX/134, IX/163, IX/167
Gefahrstoffdatenbank IX/110

Geheimschutzgesetz IX/98
Geldsammlungen IX/105, IX/153, IX/181
Genomanalyse IX/92
Gerichtsakten III/63, VI/83, VII/88, VII/108, VII/112, VIII/35, IX/167, IX/173
Gerichtsvollzieher VI/20
Gesundheitsamt II/35, II/44, II/46, III/23, IV/44, V/36, V/55, V/56, VI/63, VII/41, VII/78, VII/88, VII/98, VII/120, VIII/33, VIII/68, VIII/99, VIII/101, IX/85, IX/124, IX/140
Gewerbe III/34, III/53, V/70, VI/57, VI/59, VI/78, VII/100, VIII/95, VIII/122, VIII/127, IX/157
Gewerbeaufsichtsamt III/56, IV/53, VI/60, VII/23, VII/101, VIII/122
Gewerberegister I/27, II/52, VI/78, VII/101, VIII/122
Gewerbesteuer III/36, V/48, V/70, VII/74
Grenzkontrolle II/25, VI/41
Grenzschutz I/39, IV/27, VI/90
Grundbuch II/59, III/12, III/46, III/62, V/21, VI/64, VI/84, VII/110, VIII/25, VIII/133, IX/170
Grundrecht, insbes. auf informationelle Selbstbestimmung III/31, III/38, III/68, IV/26, IV/34, V/7, V/27, V/78, VI/10, VI/13, VI/41, VI/44, VI/46, VI/64, VI/87, VII/10, VII/57, VII/87, VII/116, VIII/12, VIII/39, VIII/62, VIII/76, VIII/101, VIII/131, IX/11, IX/63, IX/77, IX/99, IX/127, IX/136, IX/174, IX/186, IX/190
Grundsteuer III/36, V/48
Gruppenauskunft I/28, I/34, I/36, II/52, IV/25, IV/48, IV/53, V/60, VI/37, VI/38, VII/49, VII/88, VII/90, VII/100, VII/101, VIII/37, VIII/66, IX/73
Güllekataster IX/109
Güterverkehr III/57, VII/106
Gutachterausschuß I/31, II/35, VI/19, VIII/94

H

Hacker V/16
Handelsregister IX/172
Handels- und Gaststättenzählung VII/31, VIII/39, IX/74
Handwerkskammer III/56, IV/53, V/70, VII/100, VIII/38, VIII/121, IX/159
Hausbesuche IX/117
Heilbehandlung VII/77
Heime I/20, IV/45, IV/52, VI/68, VII/78, IX/123
Hochschulen II/33, II/44, II/49, III/14, III/47, IV/11, IV/49, V/19, V/57, V/58, V/63, V/64, VI/19, VI/69, VI/72, VII/66, VII/93, VIII/17, VIII/27, VIII/112, IX/66, IX/95, IX/144
Hochschulstatistik VI/72, VII/37, VIII/46, VIII/113, IX/62
Homosexuelle VI/47, VIII/74

I

Identitätsfeststellung III/26, III/29, IV/15, VI/40, VI/42, VII/56, VIII/63, VIII/67, VIII/71
Immissionsschutz VIII/92, VIII/119
Industrie- und Handelskammer II/58, III/50, III/56, III/58, IV/53, V/70, VI/78, VII/74, VII/99, VII/106, VIII/120, IX/158
INPOL I/39, I/41, II/28, III/27, III/32, VI/39, VI/43, VI/46, VI/47, VIII/127, IX/78, IX/191

Internationaler Datenschutz II/62, VII/10, VII/116, VII/124, VIII/70, IX/157, IX/200
ISDN VII/17, VIII/21, VIII/27, VIII/56

J

Jagd VI/77, VII/99
Jubiläum I/34, III/22, V/78, VII/50, VIII/64, IX/180
Jugendarbeitsschutz II/34, IV/53
Jugendhilfe III/41, IV/45, IV/52, VI/68, VII/85, VIII/58, VIII/108, VIII/109, IX/62, IX/136, IX/138
Jugendschutz VIII/123, IX/160
Jugendstrafe II/31, II/51, III/51, VII/85, VIII/108, IX/166
Jugendwohlfahrtsausschuß IX/88
Justizmitteilungen (sh. auch MiZi/MiStra) VIII/131, IX/167
Justizvollzugsanstalten sh. Strafvollzug

K

Kassen- und Rechnungswesen V/21, VI/19, VII/24, VII/71
Katasterverwaltung II/20, II/35, VI/19, VI/55, VII/72
Katastrophenschutz II/15, II/19, II/34, III/14
Kaufpreissammlung I/31, II/35, VI/19, VII/23
Kernkraftwerke VII/62, VII/103, VIII/87, IX/94, IX/99
Kindergarten IX/105
Kindergeld I/35, II/42, III/42, V/46, VI/52, VII/68, VIII/86, IX/97
Kirchen I/22, I/33, II/8, II/23, II/37, II/47, II/60, III/20, III/40, III/64, III/66, V/45, V/77, VI/65, VII/114, VIII/64, VIII/137, IX/74, IX/115, IX/179
Kirchenbuch VI/31, IX/181
Kirchensteuer IX/115
Klassentreffen II/51, VII/53
Kleinlauschgeräte IX/81
Kohlepapier VII/28
kommunale Datenverarbeitungszentrale I/12, III/11, III/14, V/18, V/23, VI/20, VI/37, VII/25
Kommunalverwaltung I/43, III/11, III/14, III/39, IV/40, V/50, VI/53, VI/81, VII/25, VII/69, VIII/28, VIII/53, VIII/88, IX/31, IX/47, IX/60, IX/66, IX/88, IX/100
Kommunikationsdienste VI/21, VI/31, VII/17, VIII/21
Konfessionszugehörigkeit I/22, I/24, III/50, V/54, VI/65
Kontoauszug IX/120
Kontrollmitteilung II/36, III/34, III/35, IV/41, V/45, VI/56, VII/72, VIII/94, IX/113
Kraftfahrzeuge (sh. auch Verkehr)
— Abgleich I/30, II/29, VI/79, VII/104, VIII/124
— Auskunft I/29, II/54, III/53, IV/14, V/68, VI/81, VII/104, VII/105, VIII/128
— Datenübermittlung für kommerz. Auswertung I/29, III/52, VI/22, VIII/127
— Zulassung I/14, I/28, II/28, II/54, III/13, III/27, III/52, III/55, IV/13, V/68, VII/104, VIII/28, VIII/127, IX/162
Kraftfahrzeugsteuer III/37, III/55
Krankenhaus I/24, I/51, II/43, III/44, III/64, IV/13, IV/47, V/52, VI/47, VI/65, VI/94, VII/50, VII/80, VII/115, VIII/49, VIII/100, VIII/103, VIII/139, VIII/150, IX/35, IX/74, IX/127, IX/181
Krankentransporte VIII/107

Krankenversicherung I/21, II/38, II/56, II/42, III/43, IV/45, IV/46, V/50, V/53, VI/60, VI/66, VII/76, VII/84, VIII/98, IX/119, IX/121, IX/193
Krebsregister III/42, V/61, VIII/104
Kreditgewerbe I/6, I/19, III/38, IV/26, VI/56, VI/79, VI/97, VII/26, VII/71, VII/103, VIII/123
Kriegsdienstverweigerer IV/40
Kriminalpolizei, personenbezogene Sammlungen (KpS) II/29, II/57, III/7, III/18, III/24, IV/32, IV/57, V/37, V/98, VI/40, VI/44, VI/47, VII/55, VII/57, VIII/26, VIII/67, VIII/70, VIII/72, VIII/74, VIII/75, IX/78, IX/81, IX/83
Kulturgutschutz VI/68, VII/86, VIII/109, IX/138
Kur II/36, II/48, III/35, III/45, III/56, IV/46, V/71, IX/107, IX/122

L

Landesbeauftragter für den Datenschutz, Niedersächsischer
— Anlaufstelle für den Bürger I/10, I/38, II/5, II/6, II/9, II/16, II/31, II/33, III/6, III/8, IV/5, IV/8, IV/39, V/8, V/13, VI/15, VIII/9, VIII/16, IX/18
— Aufgaben und Befugnisse I/5, I/17, I/23, I/37, I/42, II/6, II/26, II/30, II/36, II/58, III/6, III/34, III/58, III/67, IV/8, IV/31, IV/41, V/8, V/25, V/98, VI/12, VI/13, VII/11, VII/74, VII/107, VII/122, VII/133, VIII/9, VIII/14, IX/5, IX/111
— Beratungsauftrag I/9, I/14, II/10, II/17, III/7, IV/8, IV/14, V/18, V/24, VI/55, VII/12, VII/107, VIII/13, VIII/15, IX/17
— Geschäftsstelle I/6, I/42, II/7, III/7, III/67, IV/6, V/14, VI/15, VII/13, VII/17, VII/143, VIII/17, IX/19
— Kontrolltätigkeit I/7, I/10, I/13, I/45, II/63, III/7, III/11, IV/14, V/24, VI/13, VII/14, VIII/17, IX/17, IX/19
— Öffentlichkeitsarbeit I/7, I/44, II/7, III/7, III/8, IV/6, IV/51, V/12, VI/15, VI/17, VII/14, VIII/18, VIII/117, IX/20
— Recht auf Akteneinsicht I/6, I/10, I/38, I/42, II/6, III/6, III/24, III/32, IV/37, V/9, V/40, VI/13, VII/12, VII/133, VIII/14, IX/19
— Unabhänigkeit I/5, I/7, I/10, I/38, II/7, III/7, VI/12, VII/112, VIII/135
— Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit VI/15, VII/13, VII/79, VIII/17
Landesrechnungshof VI/64, VII/14, VII/82, VIII/18, VIII/31, IX/95
Landesversicherungsanstalt III/39, IV/45, VIII/99
Landtag V/22, V/51, VI/58, VIII/9, VIII/16
Landwirtschaft III/35, VI/24, VI/77, VII/30, VII/99, VIII/38, VIII/119
Lehrer sh. Schulwesen
Lehrlingsrolle IV/53, VII/100
Lesegerät, automatisches VI/41, VII/22, IX/71
Lichtbild IV/28, IV/33, IV/37, IV/40, V/38, VI/44, VI/46, VIII/63, VIII/74, VIII/77, IX/83
Liegenschaftskataster III/12, III/46, V/22, VI/55, VII/72, VIII/93, IX/111
Lohnfortzahlung VIII/99
Lohnsteuer II/37, III/17, III/37, III/41, IV/42, V/49, VI/51, VI/58, VII/75, IX/114
Luftverkehr IX/99

M

Magnetband und -platten III/14, III/19, V/26, VII/26
Makler III/35, VI/78
Markt- und Meinungsforschung I/36, II/52, II/53, VII/101
Medien, neue II/22, IV/24, VI/31, VII/17, VII/43, VIII/54, IX/67

medizinische Daten I/21, I/44, II/34, II/43, III/42, IV/48, V/36, V/51, V/57, VI/47, VI/52, VI/63, VI/64, VI/66, VII/79, VIII/97, VIII/100, VIII/103, IX/126, IX/178, IX/188, IX/193
Medkom IX/129
Meldewesen I/8, I/17, I/23, I/25, I/28, I/33, II/5, II/23, II/62, III/20, III/29, III/66, IV/25, V/30, V/75, V/83, VI/35, VI/85, VI/91, VII/31, VII/49, VII/114, VIII/31, VIII/52, IX/66, IX/70, IX/71, IX/164
— Auskünfte (sh. auch Gruppenauskunft) I/28, I/34, I/36, II/52, IV/25, IV/48, IV/53, V/60, VI/37, VI/38, VII/49, VII/88, VII/90, VII/112, VIII/36, VIII/37, VIII/64, VIII/136, IX/73, IX/75
— Hauptwohnung V/30, VI/35, VII/50, VII/112, VIII/64
— Meldedaten-ÜbermittlungsVO V/30, VI/36, VII/49, VIII/29, VIII/65, VIII/66
Mikroverfilmung III/11, IV/11, V/52, IX/35
Mikrozensus IV/39, VI/26, VII/33, VIII/40
Milcherzeugung IX/156
MiStra (Mitteilungen in Strafsachen) I/18, II/57, IV/53, V/72, VI/63, VI/82, VII/109, VII/135, VIII/131, IX/167
MiZi (Mitteilungen in Zivilsachen) III/59, V/76, VI/82, VI/96, VII/107, VII/109, VII/115, VII/134, VIII/131, IX/167
Mütterberatung II/46, VI/68
Muttermilchuntersuchung VII/83
Mutterpaß IX/135

N

NADIS I/41, II/31, III/32, IV/37, V/40, VI/13, VI/39, VII/61, IX/58, IX/89, IX/90, IX/99
Namensänderung I/35, III/22, IV/28, VIII/65
NATO VII/59, VII/66
Naturschutz IX/109
Nebentätigkeit III/35, VIII/84, IX/96
Niedersächsischer Datenschutzbeauftragter sh. Landesbeauftragter
Niedersächsisches Datenschutzgesetz, Novellierung VI/11, VII/11, VII/42, VIII/72, IX/16
Normensparsamkeit VIII/57, VIII/140
Notar VI/20, VII/111, VIII/18, VIII/133, VIII/135, IX/175

O

Online-Anschluß III/55, III/67, IV/13, V/68, VI/12, VI/35, VI/37, VI/79, VI/88, VII/50, VII/51, VII/104, VII/130, VIII/13, VIII/28, VIII/29, VIII/68, VIII/80, VIII/93, VIII/124, VIII/145, IX/30, IX/110, IX/111, IX/161, IX/164, IX/192
Opferschutz VIII/131, VIII/137, IX/174, IX/178
Ordensverleihung III/32
Ordnungsbegriffe II/24, III/18, III/38, IV/11, IV/54, VII/74, VIII/82, IX/54, IX/114
Organisationskontrolle II/15, III/14, VII/65, VII/72, VIII/31, VIII/83, VIII/90, VIII/94

P

P-Abfrage VII/103, VIII/125
Parkausweis III/53

Parlamentarierregister V/22
Parteien IX/73
Paßwort II/15, III/14, IV/19, IV/21, V/16, VI/37
Patientendaten 1/24, II/42, III/42, III/44, IV/13, IV/47, IV/48, V/32, V/51, V/52, V/60, VI/30, VI/64, VI/65, VI/70, VII/79, VII/81, VIII/31, VIII/49, VIII/82, VIII/97, VIII/100, VIII/103, IX/35, IX/126, IX/127, IX/131, IX/133
Perinatalstudie VII/83
Persönlichkeitsprofil II/22, V/7, VII/64
Personalakte II/33, II/57, III/23, III/40, III/60, IV/29, IV/40, V/25, V/35, V/50, VI/30, VI/50, VII/41, VII/66, VIII/83, IX/91, IX/94, IX/176
Personalausweis I/28, I/33, II/5, II/24, II/54, III/48, III/54, IV/28, IV/34, IV/49, V/34, V/95, VI/41, VI/91, VII/53, VIII/63, VIII/141, IX/71
Personal Computer VII/16, VII/20, VIII/20, VIII/144, IX/24, IX/149, IX/201
Personalinformationssystem III/12, IV/12, V/20, VI/18, VI/49, VI/94, VII/24, VII/64, VIII/22, VIII/81, IX/28, IX/92
Personalvertretung II/22, II/33, IV/40, V/37, VI/49, VII/69, VIII/20, VIII/22, VIII/23, VIII/39, VIII/81, IX/39
Personalwesen I/21, III/12, III/23, IV/28, IV/30, V/35, V/46, VI/49, VII/62, VII/63, VII/76, VIII/81, VIII/89, IX/91
Personenbeförderung VI/80, VII/84, VII/106, VIII/128
Personenstandswesen I/36, II/25, IV/28, V/32, V/93, VI/34, VII/44, VIII/57, IX/69, IX/196
Pfändung II/38, III/58, III/62, VI/56, VI/58, VII/73, IX/96, IX/172
Pflegschaft IX/171
PIOS I/39, I/41, VII/56, VIII/70, VIII/73
Planfeststellungsverfahren IX/165
POLAS III/28, VIII/70, IX/78, IX/79, IX/82
Polizei I/12, I/18, I/29, I/33, I/35, I/37, II/26, II/41, II/43, II/51, II/55, III/20, III/23, III/53, III/57, III/63, IV/13, IV/14, IV/29, IV/30, V/32, V/33, V/35, V/66, VI/14, VI/35, VI/38, VII/50, VII/53, VII/54, VII/104, VII/109, VII/124, VIII/67, VIII/70, VIII/81, IX/30, IX/71, IX/76, IX/116, IX/132, IX/174, IX/186, IX/188
— Auskunftspflicht VIII/72, IX/86
— Informationssysteme I/30, II/26, II/28, III/23, III/30, IV/31, VI/39, VI/43, VII/56, VII/108, VIII/26
— personenbezogene Hinweise in Fahndungssystemen VII/125, VIII/76
— Rechtsgrundlagen der Informationserhebung und -verarbeitung I/40, II/26, II/30, III/24, IV/33, IV/70, VI/38, VI/45, VII/54, VII/115, VII/125, VIII/10, VIII/69, VIII/130
— Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz I/41, II/30, III/25, III/31, IV/36, IV/37, VII/61, VII/130, VIII/142
Postgeheimnis IX/99, IX/199
Präventivprogramm Polizei-Sozialarbeiter V/40, VIII/79, IX/87
Pressearbeit
— der Kommunalverwaltung VI/23
— der Justiz VIII/134, IX/174
— der Polizei VI/47, VII/59, VIII/74
Programmfreigabe I/43, II/18, III/14, IV/22, V/18, VII/22
Prostitution VI/42, VII/57, VIII/58, IX/85, IX/125
Protokollierung I/29 , I/39, II/28, III/55, IV/16, IV/21, V/35, V/39, VI/35, VI/43, VI/80, VII/22, VII/104, VIII/72, VIII/124, VIII/125, IX/71, IX/161
Prozeßkostenhilfe VIII/132, IX/167
psychische Erkrankung II/43, II/46, III/41, IV/13, IV/47, V/32, V/53, V/60, VI/66, VII/58, VII/67, VIII/105, IX/133
Punker IV/35, VI/46

Q, R

Rasterfahndung II/29, II/41, III/26, VIII/67, IX/166
Rat I/34, III/56, VII/70, IX/100, IX/101, IX/104
Raumsicherung III/15, IV/16
Realsteuer II/38, III/36, IV/43, V/48, VI/56, VII/74, IX/107
Rechenzentrum I/6, I/12, I/15, II/13, II/20, III/10, III/13, III/17, III/39, V/15, VII/25, VII/28, VIII/22
Rechnungsprüfungsamt III/39, IV/47, VI/64, VII/71, VII/82, VIII/32, VIII/91
Rechtsanwalt I/27, III/60, IV/55, V/73, V/77, VI/83, VIII/133
Regelanfrage VII/62
Reidentifizierung VIII/44, VIII/47, VIII/48
Reisebürogewerbe VIII/122
Reisegewerbekarte VI/78
Reisepaß II/24, IV/28, V/30, V/34, V/95, VI/42, VII/54, VIII/63, VIII/141, IX/71
Rettungswesen V/43, V/57, VI/47, VIII/107, IX/134
Richter IX/95
Robinsonliste VI/23, IX/38
Roma V/39, VI/46, VII/57, VIII/74
Rückmeldung VII/109, VIII/77, VIII/81, IX/82, IX/83, IX/174
Rundfunk V/29, VI/31, VI/38, VII/52

S

Sachfahndungsdatei I/38, III/27, III/29
Sachverständiger VII/100, VII/103, IX/159, IX/160, IX/169
Sammelverteiler IX/137
Schafzucht VIII/120
Schausteller VII/58
Scheinehe VIII/60
Schöffe IX/169
Schornsteinfeger VII/102, VIII/122
Schufa VI/98, VII/103, VIII/25, VIII/123
Schuldnerverzeichnis I/14, I/19, II/58, III/58, VI/19, VII/107, VII/111, VIII/24, IX/172
Schule I/32, I/54, II/50, III/15, III/29, III/51, VI/74, VII/77, VII/85, VII/97, VIII/115, VIII/139, IX/75, IX/146, IX/150
— Bekenntnisschule IX/151
— Klassenbuch III/15, IV/50, V/66, VII/97, IX/148
— Lehrer I/22, III/50, III/51, IV/29, IV/51, V/37, V/67, VI/76, VII/38, VII/98, VIII/23, VIII/83, VIII/85, VIII/117, IX/149, IX/153
— Schüler I/20, I/32, II/29, II/47, II/50, II/52, III/7, III/15, III/50, III/51, IV/50, V/64, V/65, VI/74, VII/37, VII/97, VII/115, VIII/68, VIII/108, VIII/115, IX/98, IX/149
— Schulgesundheitspflege I/20, II/46, III/45, V/56, VI/75, VII/79, VII/97, VIII/101, VIII/116
— Sonderschule I/11, II/51, III/49, VIII/118
Schulpsychologen IV/52, V/67, VI/74, VI/76, VII/98, VIII/116
Schutzstufen I/13, II/11
Schwangerschaft II/46, III/42, IV/46, V/56, VI/65
Schwarzarbeit IX/163
Schwarzfahrerkartei I/30, III/53, VI/81
Schwerbehinderte III/12, III/40, III/44, III/53, IX/123
Selbstmord V/33, VI/34, VI/47, VII/57

Sicherheitsüberprüfung III/32, VI/49, VII/61, VII/62, VII/66, VII/131, VIII/75, VIII/86, IX/98, IX/179
Sicherheitszonen im Rechenzentrum III/17, VIII/22
Sinti V/39, VI/46, VII/57, VIII/74
Soldat sh. Wehrdienst
Sozialbericht I/21, II/42, III/39, III/43, VI/61
Sozialdaten II/30, II/40, III/40, III/43, V/47, V/49, VI/56, VI/59, VII/26, VII/75, VII/76, VII/80, VII/96, VIII/32, VIII/90, VIII/97, IX/32, IX/116, IX/138, IX/177, IX/193
Sozialhilfe II/41, II/48, III/12, III/40, III/46, IV/39, IV/44, V/22, V/26, V/50, V/76, VI/19, VI/60, VI/62, VII/76, VIII/48, VIII/97, IX/63
Sozialhilfe-Informationssystem VII/24
Sozialpsychiatrischer Dienst IV/47, VI/63, VIII/101, IX/125
Sozialstation VI/62, VII/78
Sozialversicherung I/14, I/41, III/15, III/38, VI/59, VII/97, VIII/38, IX/122
Speicherkontrolle II/15, III/14, IV/18, VII/141
Sportstätten IX/106
SPUDOK I/39, IV/34, VI/41, VII/55, VII/58, VIII/70, VIII/71, IX/78
Staatsangehörigkeit II/39, II/46, II/54, III/30, VII/60, VII/61, VII/105, VIII/80
Staatsanwaltschaft I/12, I/37, II/26, II/51, II/58, III/57, III/62, V/25, V/73, V/74, VII/108, VII/109, VIII/26, VIII/72, VIII/77, VIII/130, IX/29, IX/83, IX/85, IX/116, IX/132, IX/174
Staatsschutz IV/36, VI/14, VII/56
Standesamt I/32, II/25, IV/28, V/32, V/93, VI/34, VII/44, VIII/57, IX/69, IX/196
Stationierungsstreitkräfte VII/59
Statistik I/27, I/44, II/5, II/33, II/48, III/20, III/43, IV/39, V/41, VI/25, VI/27, VI/72, VI/93, VII/31, VII/94, VIII/39, VIII/68, IX/40, IX/55, IX/59, IX/109, IX/191
Stellenplan VII/69, VIII/22, VIII/44, IX/25
Sterbeurkunde V/33, VI/34, VIII/58
Steuerberater V/48, VI/57, IX/115
Steuerbescheid, öffentliche Zustellung III/37, IV/43, V/48
Steuergeheimnis I/17, II/36, III/34, III/57, IV/41, V/44, V/45, V/48, V/77, VI/57, VI/58, VII/26, VII/74, VIII/95, IX/32
Steuermeßbescheid V/48, VI/56, VII/73, VII/74
Steuerverwaltung I/12, I/17, I/37, II/36, II/38, II/45, II/55, II/62, III/17, III/34, III/37, III/61, IV/54, V/45, V/70, V/75, VI/37, VI/55, VII/48, VII/72, VII/74, VII/102, VIII/23, VIII/61, VIII/94, IX/30, IX/111
Strafprozeßordnung, Novellierung VII/108, VIII/130, IX/76, IX/166
Strafverfahren I/18, II/51, III/61, IV/54, V/25, V/66, V/72, V/73, V/74, VI/73, VI/82, VI/84, VII/38, VII/53, VII/108, VIII/131, IX/63, IX/166, IX/174
Strafvollzug II/20, II/31, II/59, III/61, IV/53, V/21, V/74, VI/85, VII/61, VII/112, VIII/26, VIII/135, IX/52, IX/137, IX/176
Strahlenschutz IX/126
Subsidiaritätsgrundsatz IX/117
Suchblatt VI/62
Suchdienst II/60, III/61, V/50, VI/62, VIII/50, VIII/52, VIII/111, IX/66, IX/75

T

Technischer Überwachungsverein (TÜV) II/53, V/59, VI/70, VII/103, VIII/129, IX/160
Telefon IV/29, V/35, V/37, V/43, V/64, VI/33, VI/52, VI/57, VII/68, VII/70, VII/73, VIII/31, VIII/37, VIII/87, IX/99, IX/103, IX/137, IX/148, IX/154

Telekommunikation VII/17, VIII/29, VIII/55, IX/26, IX/67, IX/199, IX/200
TEMEX VI/33, VII/18, VII/44, VIII/55, IX/68
Testament VII/48, VII/110
Tierärztekammer II/48, IV/21, IV/56
Tierseuchengesetz VI/77
Tote II/43, V/54, VI/30, VII/43, VII/48, VIII/47, VIII/61, IX/64, IX/69
Transportkontrolle II/15, III/13, III/17, IV/21, IV/54, VII/142, IX/114, IX/163, IX/164
Tuberkulose III/41, VII/39, VIII/48

U

Überweisungsträger II/20, III/40, V/48, V/73, VII/26
Umweltschutz VIII/92, IX/109
Untersuchungshaft IX/178
Unterstützungsschwindler VI/62
Urlaub VIII/85

V

Verfassungsschutz I/37, I/41, II/26, II/30, III/25, III/30, III/67, IV/36, IV/37, V/40, VI/13, VI/39, VI/48, VII/60, VII/112, VII/129, VIII/72, VIII/80, VIII/86, VIII/142, VIII/147, IX/80, IX/89
Vergleichsmiete III/38
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz IX/35
Verkehrskontrolle II/28, III/29, VI/43, IX/84
Verkehrsordnungswidrigkeiten III/30, IV/13, IV/40, V/43, VI/81, VII/106, VIII/128, IX/162
Verkehrsunternehmen, öffentliches I/30, III/53, VI/81
Verkehrszentralregister II/55, III/30, III/52, VI/70, VI/79, VII/103, VII/105, VIII/141, IX/161
Vermessungswesen II/21, III/12, III/46, V/22, VI/55, VII/72, VIII/93, IX/111
Vernichtung II/13, II/15, III/14, III/26, IV/11, IV/17, IV/30, IV/37, V/26, V/57, VII/27, IX/37, IX/56
Veröffentlichung I/14, I/16, I/37, III/9, III/18, III/66, IV/9, V/14, VII/46, VII/92, VII/110, VII/113, VIII/90, VIII/132, VIII/134
Versand I/21, II/34, II/42, III/17, IV/21, IV/48, IV/54, V/26, V/27, V/33, VI/21, VI/57, VI/63, VI/66, VI/83, VII/25, VII/75, VIII/34, IX/36, IX/55, IX/114
Versorgung I/20, II/20, III/40, III/44, IV/11, V/33, VI/51, VII/77, IX/100, IX/163
Verwaltungsakte mit Doppelwirkung IX/34
Verwaltungszwangsverfahren II/33, VII/52
Verwertungsverbot VIII/37, VIII/41, VIII/96, IX/164
Video II/22, IV/24, VI/31, VII/18, IX/186
Vier-Augen-Prinzip III/16, V/17
Volkshochschulen V/65, VI/56, VII/26, VII/95, VIII/114, IX/145
Volkszählung IV/40, V/7, V/41, V/50, V/78, V/102, VI/25, VII/34, VIII/40, IX/40
Volkszählungsurteil V/7, VI/10, VIII/12, IX/11
Vormundschaft I/35, VI/62, VI/83, IX/171

W

Wahlen I/18, I/25, II/32, III/33, IV/49, V/43, V/59, VI/24, VII/29, VIII/35, VIII/120, IX/38, IX/135
Wehrdienst I/20, I/33, I/35, II/50, III/20, III/48, III/50, IV/26, IV/27, IV/47, IV/50, V/44, VII/50, VII/52, VII/84, VIII/118
Wendland VII/58
Werbung I/22, I/29, I/31, I/37, II/29, II/45, II/51, III/22, III/29, III/33, III/52, IV/25, IV/26, IV/27, IV/29, IV/53, V/32, V/70, V/71, VI/53, VI/67, VII/84, VII/101, VIII/37, VIII/64, VIII/66, VIII/98, VIII/118
Wettbewerbsunternehmen I/15, III/44
Widerspruchsrecht II/48, IV/27, IV/28, IV/51, IV/56, VI/37, VII/50, VII/99, VIII/64, VIII/120, IX/74, IX/158
Wirtschaftsförderung II/40, VIII/121, VIII/122
Wirtschaftsstrafsachen IX/29
Wohngeld II/45, IV/48, VII/77, IX/120, IX/152
Wohnung II/48, III/35, IV/27, IV/40, IV/46, IV/49, V/30, V/44, V/64, V/71, V/76, VI/35, VI/61, VII/76, VII/110, VIII/41, VIII/64, VIII/136

X, Y, Z

Zahnpflege IX/124
Zensuren IX/148
Zentrale Namenkartei II/58, III/57, V/25, IX/175
ZEVIS V/69, V/73, VI/79, VII/103, VIII/69, VIII/124, IX/161
Zeugnis I/32, II/51, III/49, III/50, VII/97, IX/149
Zugangskontrolle II/14, III/14, IV/15, VII/20, VII/140, IX/45
Zugriffskontrolle II/15, III/13, IV/20, VI/37, VII/21, VII/141
Zwangsversteigerung VII/110, VIII/132
Zweckbindungsgebot VI/10, VI/24, VI/28, VI/41, VI/63, VI/67, VI/77, VI/79, VI/88, VII/10, VII/11, VII/49, VII/88, VII/104, VII/125, VIII/12, VIII/13, VIII/37, VIII/61, VIII/70, VIII/78, VIII/119, VIII/120, IX/67, IX/89, IX/117, IX/193
Zwischenarchiv VIII/53

(Ausgegeben am 2. 5. 1989)