Der Landesbeauftragte für den Datenschutz
Nr. DSB – 510 – 5

München, den 3. Juli 1979

An den
Herrn Präsidenten
des Bayerischen Landtags
München

Betreff: **Erster Bericht über die Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident!

Anliegend übersende ich gemäß Art. 28 Abs. 4 des Bayerischen Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung vom 28. April 1978 den ersten Tätigkeitsbericht für die Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1978.

Der Beirat hat den Entwurf in seiner Sitzung am 8. April 1979 vorberaten.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Stollreither

Anschrift:
Königinstraße 11, 8000 München 22,
Telefon: (0 89) 23 70 33 41

Erster Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz

mit Schreiben vom 3. Juli 1979 dem Bayerischen Landtag und der Bayerischen Staatsregierung gemäß Art. 28 Abs. 4 des Bayerischen Datenschutzgesetzes erstattet.

Der Bericht wurde im Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz am 8. Mai 1979 vorberaten.

Berichtszeitraum: 1. Juli bis 31. Dezember 1978

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorbemerkung	2
1. Allgemeine Fragen	2
1.1 Rechtliche Grundlagen des Datenschutzes in Bayern	2
1.2 Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz	3
1.3 Einrichtung der Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz	4
1.4 Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz	4
2. Schwerpunkte der Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz	4
2.1 Kontrolle von Datenverarbeitung und Datensicherung	5
2.2 Beobachtung der Entwicklung der Datenverarbeitung, insbesondere von Verfahren mit besonderen Auswirkungen auf den Datenschutz	5
2.3 Beratung der öffentlichen Verwaltung	6
2.4 Aufbau des Datenschutzregisters	6
2.5 Öffentlichkeitsarbeit	6
2.6 Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit	7
2.7 Fragen des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich	7
3. Grundsätzliche Rechtsfragen des Datenschutzes	8
3.1 Zulässigkeit der Datenverarbeitung, insbesondere der Datenübermittlung	8
3.2 Dateibegriff	9
3.3 Datenschutz und Kostenerhebung	9
3.4 „Schutzwürdige Belange“	9
3.5 Löschung von Daten	10
3.6 Wettbewerbscharakter von öffentlichen Stellen	10
4. Einzelfragen des Datenschutzes	10
4.1 Einwohnermeldewesen	10
4.1.1 Gruppenauskunft aus dem Melderegister	11
4.1.2 Adreßdaten aus dem Melderegister	11

	Seite	
		1. Allgemeine Fragen
4.1.3 Übermittlungen aus dem Melderegister Adreßbuchverlage	11	1.1 Rechtliche Grundlagen des Datenschutzes in Bayern
4.1.4 Datenübermittlung aus dem Melderegister an Banken und Sparkassen	12	Die grundsätzliche Notwendigkeit von Datenschutz ist unbestritten. Seine Vorgeschichte ist in der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes für das BayDSG dargetan (Landtagsdrucksache 8/6263) und in der Literatur vielfach behandelt worden. Dem Bayerischen Datenschutzgesetz zeitlich voraus ging das Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz) vom 27. Januar 1977 (Bundesgesetzblatt I, S. 201), das in Bayern mit Ausnahme der Vorschriften über die Bundesverwaltung und über die Kontrolle des Datenschutzes, §§ 15–21 BDSG, während einer kurzen Übergangszeit, nämlich vom 1. Januar bis zum 30. April 1978, auch für die Landesbehörden – soweit sie Bundesrecht ausführten – galt. Mit Inkrafttreten des Bayerischen Datenschutzgesetzes endete die Geltung des Bundesdatenschutzgesetzes für die bayerischen Landesbehörden, da das Bayerische Datenschutzgesetz den Datenschutz für die bayerische öffentliche Verwaltung umfassend regelt.
4.1.5 Übermittlung von sog. Jubiläumsdaten durch Meldeämter	13	
4.1.6 Gruppenauskünfte aus dem Melderegister an Parteien	13	
4.1.7 Datenübermittlung aus dem Melderegister an eine Sozialberatungsstelle	14	
4.1.8 Datenübermittlung aus dem Melderegister an Hochschulinstitute	14	
4.1.9 Auskünfte aus dem Melderegister an Auskunftsteien	14	
4.1.10 Verwendung einheitlicher Ordnungsmerkmale	14	
4.2 Statistik und Planung	15	
4.3 Sicherheitsbereich	16	
4.4 Gesundheits- und Sozialbereich	16	
4.5 Übermittlung von Kfz-Zulassungsdaten	17	
4.6 Schulbereich	17	
4.7 Personaldateien	18	
5. Schlußbemerkung	18	Die öffentlichen Stellen des Landes, für die das BayDSG gilt, sind in Art. 2 BayDSG angeführt (siehe unten unter Nr. 2). Die Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes bei den genannten öffentlichen Stellen hat Art. 28 BayDSG dem Landesbeauftragten für den Datenschutz übertragen. In diesem Rahmen – was die überwachten Behörden betrifft – hält sich auch der vorliegende Bericht.

Vorbemerkung

Der Bayerische Landtag verabschiedete das Bayerische Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bayerisches Datenschutzgesetz – BayDSG) mit Beschluß vom 25. April 1978 ohne Gegenstimmen (mit 2 Enthaltungen). Der Bayerische Senat erhob in seiner Sitzung vom 27. April 1978 gegen das Gesetz keine Einwendungen. Es wurde am 28. April 1978 vom Bayerischen Ministerpräsidenten ausgefertigt und im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntgemacht. Seine wesentlichen Bestimmungen traten am 1. Mai 1978 in Kraft.

Aufgrund des Gesetzes ernannte die Bayerische Staatsregierung durch Beschluß vom 23. Mai 1978 mit Zustimmung des Landtags vom 15. Juni 1978 Dr. Konrad Stollreither zum Landesbeauftragten für den Datenschutz. Am 3. Juli 1978 führte ihn der Bayerische Ministerpräsident in sein Amt ein. Zum gleichen Zeitpunkt nahm die Geschäftsstelle ihre Tätigkeit auf.

Der Landesbeauftragte erstattet nach Art. 28 Abs. 4 BayDSG „alljährlich dem Landtag und der Staatsregierung einen Bericht über seine Tätigkeit“; einen Zeitpunkt für die Berichterstattung legt das Gesetz nicht fest. Da mit dem Jahreswechsel 1978/79 eine erste Tätigkeitsphase weitgehend abgeschlossen ist und sich die Grundsätze und Grundlagen für die künftige Arbeit des Landesbeauftragten abzeichnen, erscheint es geboten, den ersten Tätigkeitsbericht auf die Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1978 zu erstrecken.

Der Bericht wurde am 8. Mai 1979 gem. Art. 28 Abs. 6 BayDSG im Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz vorberaten.

Zum Vollzug des Bayerischen Datenschutzgesetzes wurde eine Reihe von Ausführungsbestimmungen erlassen:

Am 12. September 1978 erging eine Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatskanzlei und der bayerischen Staatsministerien sowie des Bayerischen Staatsministers für Bundesangelegenheiten (MABI S. 688). Sie deckt sich bezüglich der Begriffsbestimmungen, in denen das BayDSG und das BDSG übereinstimmen, mit der am 12. Juli 1978 vom Bayerischen Staatsministerium des Innern herausgegebenen Bekanntmachung zum Vollzug des Bundesdatenschutzgesetzes (MABI S. 451 ff.).

Auf der Grundlage des damals neuen bayerischen Datenschutzgesetzes wurde vom Bayerischen Staatsministerium des Innern am 14. Juli 1978 eine Bekanntmachung zum Vollzug des Meldegesetzes erlassen (MABI S. 533 ff. und S. 650). Sie regelt und klärt eine Vielzahl immer wieder gestellter Datenschutzfragen zur Datenübermittlung aus dem Melderegister. Aufgrund des Art. 7 Abs. 5 BayDSG erließ die Bayerische Staatsregierung am 23. November 1978 die Verordnung über das Datenschutzregister (Datenschutzregisterverordnung – DSRegV, GVBl S. 783). Sie trat am 1. Dezember 1978 in Kraft (§ 9 Abs. 1 DSRegV) und legt den Inhalt des Datenschutzregisters, die Einsicht in das Register, die Meldepflicht der speichernden Stellen an das Register und die Veröffentlichung aus dem Register fest.

Das Bayerische Datenschutzgesetz ist – wie schon das Bundesdatenschutzgesetz – ein sogenanntes Auffanggesetz. Es soll einen Mindeststandard an Datenschutz gewährleisten und geht davon aus, daß besonders empfindliche Bereiche durch spezifische Datenschutzregelungen angemessener geregelt werden können. Ein Beispiel hierfür ist die Spezialregelung in Art. 13 des Bayerischen Krankenhausgesetzes vom 21. Juli 1974 (GVBl S. 256). Der Charakter des Auffanggesetzes bringt es mit sich, daß das Gesetz Regelungen für eine sehr große Zahl von im einzelnen und von vornherein nicht feststellbaren Tatbeständen enthält. Dies mußte sich notwendig auf die Formulierung des Gesetzes auswirken. Es enthält deshalb eine ganze Reihe von relativ allgemeinen Begriffen, die bei der Auslegung erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Als Beispiel seien genannt die Begriffe „Datei“ (im Gegensatz zu „Akten“), „Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen“ und „Erforderlichkeit der Datenverarbeitung“. Es ist deshalb gerade in der Einführungsphase des neuen Datenschutzrechts besonders wichtig, klare Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat auf diesem Gebiet bisher bereits Anerkennenswertes geleistet. Es hat auch die Konkretisierung der aufgrund Art. 15 Abs. 2 BayDSG bzw. aufgrund der Anlage zu § 6 BDSG erforderlichen Datensicherungsmaßnahmen vorbereitet.

1.2 Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz überwacht die Einhaltung des Datenschutzes bei allen öffentlichen Stellen der bayerischen Verwaltung (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayDSG). Öffentliche Stellen sind nach Art. 2 Abs. 1 BayDSG:

- die Gerichte,
- die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern, der Gemeinden und der Gemeindeverbände
- und
- die sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen.

Die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes ist durch Art. 26 Abs. 1 BayDSG den obersten Dienstbehörden übertragen. Diese Verantwortung kann und darf der Landesbeauftragte für den Datenschutz den obersten Dienstbehörden nicht abnehmen.

Bei der Erfüllung seiner Überwachungsaufgaben unterrichten den Landesbeauftragten die öffentlichen Stellen und erteilen ihm alle notwendigen Auskünfte; auf Anforderung haben sie ihm alle Unterlagen über die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Einsicht vorzulegen (Art. 28 Abs. 2 BayDSG). Die Unterstützungspflicht besteht bei den in Art. 8 Abs. 2 BayDSG genannten Behörden (Strafverfolgung, Gnadenachen, Verfassungsschutz etc.) nur gegenüber dem Landesbeauftragten selbst und den von ihm schriftlich besonders Beauftragten, sofern nicht gem.

Art. 28 Abs. 3 Satz 2 BayDSG das zuständige Staatsministerium im Einzelfall feststellt, daß die Einsicht in Unterlagen und Akten die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden würde (ein solcher Fall ist noch nicht aufgetreten).

Die Unterstützungspflicht wird ergänzt durch das Recht des Landesbeauftragten auf ungehinderten Zutritt zu allen Räumen, in denen öffentliche Stellen Daten verarbeiten (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 BayDSG).

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz führt das Datenschutzregister nach Art. 7 BayDSG (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 BayDSG). Dieses Register dient zunächst unmittelbar den betroffenen Bürgern. Es gibt aber auch dem Landesbeauftragten eine Übersicht über die in automatisierten Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten und erlaubt damit eine an der Gefährdung orientierte Vorgehensweise bei der Datenschutzkontrolle (s. Abschnitt II.2.).

Wesentliche Mittel für die Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes sind Kontrolle und Beratung der öffentlichen Stellen. Der Anstoß hierzu kann vom Landesbeauftragten selbst kommen. Die Erfahrung hat aber gezeigt, daß sich in vielen Fällen öffentliche Stellen in dem Bestreben, sich rechtsstaatlich zu verhalten, an den Landesbeauftragten wenden, um den Vollzug des Datenschutzgesetzes sicherzustellen.

Eine für die Anfangsphase erstaunliche Vielfalt von Anregungen kamen zudem auch aus der Bevölkerung.

Zu den vordringlichsten Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz zählt daher die Verbindung zur Öffentlichkeit. Sie ist von großem Gewicht. Anfragen, Beschwerden und Anregungen aus der Bevölkerung kann der Landesbeauftragte nur von solchen Personen und Stellen erhalten, denen er bekannt ist. Einen erheblichen Teil seiner Tätigkeit muß daher die Öffentlichkeitsarbeit einnehmen (siehe unter Abschnitt 2.5).

Zu den Pflichten des Landesbeauftragten gehört weiter die alljährliche Berichterstattung an den Landtag und die Staatsregierung, der erstmals mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht entsprochen wird. Landtag, Senat und Staatsregierung können zudem den Landesbeauftragten jederzeit ersuchen, bestimmte Vorgänge in seinem Tätigkeitsbereich zu überprüfen. Eine Aufforderung dieser Art erging im Berichtszeitraum nicht. Ebenso wenig wurde er im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren, etwa in Strafverfahren oder der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen, um Stellungnahme ersucht.

Eine weitere Aufgabe für den Landesbeauftragten, die sich aus der Natur der Sache ergibt, ist der Austausch von Erfahrungen mit anderen mit Fragen des Datenschutzes betrauten Stellen und die Zusammenarbeit mit diesen. Im Vordergrund stehen dabei das im Bereich der Bayerischen Staatsregierung für den Datenschutz federführende Staatsministerium des Innern und die Datenschutzbeauftragten der übrigen Länder und des Bundes (siehe unter Abschnitt 2.6).

Schließlich sieht das Bayerische Datenschutzgesetz vor, daß die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz die Aufsichtsbehörden auf deren Ersuchen hin unterstützt, sofern der Landesbeauftragte zustimmt (Art. 31 Abs. 3 Satz 2 BayDSG). Wenn auch in dem Berichtszeitraum von dieser Bestimmung kein Gebrauch gemacht wurde, rechnet es doch zu den Aufgaben des Landesbeauftragten, auch den Datenschutz im nichtöffentlichen Bereich im Auge zu behalten (siehe unter Abschnitt 2.7).

1.3 Einrichtung der Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz bei der Bayerischen Staatskanzlei

Art. 27 Abs. 3 BayDSG sieht vor, daß sich der Landesbeauftragte für den Datenschutz einer Geschäftsstelle bedient, die bei der Staatskanzlei eingerichtet wird. Ihre Dienstkräfte werden auf Vorschlag des Landesbeauftragten für den Datenschutz ernannt. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist Dienstvorgesetzter dieser Dienstkräfte. Sie sind in ihrer Tätigkeit nach diesem Gesetz nur an seine Weisungen gebunden (Art. 27 Abs. 3 BayDSG).

Die Personal- und Sachmittel werden im Einzelplan des Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei besonders ausgewiesen (Art. 27 Abs. 4 BayDSG).

Die Aufnahme der Tätigkeit beim Landesbeauftragten für den Datenschutz zu Beginn des 2. Halbjahres 1978 fiel in die Endphase des Doppelhaushalts 1977/78. Haushaltsansätze für die Tätigkeit des Landesbeauftragten waren deshalb nicht vorhanden. Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen stellte daher im beschränkten Rahmen überplanmäßige Mittel zur Verfügung. Die Einrichtung der Geschäftsstelle muß nun im neuen Haushalt 1979/80 vervollständigt werden. Insbesondere werden noch Geräte für das Datenschutzregister benötigt werden.

Das Personal der Geschäftsstelle wurde während des Berichtshalbjahres von der Bayerischen Staatskanzlei übernommen; die Stellen wurden vorübergehend leihweise zur Verfügung gestellt. Im Berichtszeitraum waren 2 Beamte des höheren Dienstes, 2 Beamte des gehobenen Dienstes und 2 Verwaltungsangestellte in der Geschäftsstelle tätig.

Die bei der Staatskanzlei vorhandenen Dienstkräfte für den inneren Dienstbetrieb wurden zum Teil mit in Anspruch genommen (Kraftfahrer, Telefonistinnen, Offizianten).

Alle eingesetzten Beamten haben mehrjährige Verwaltungserfahrung und ADV-Erfahrungen. Zum Teil waren sie schon in ihrem früheren Arbeitsbereich mit Fragen des Datenschutzes befaßt. Besondere Anlaufschwierigkeiten ergaben sich deshalb nicht.

Die Räume für die Geschäftsstelle wurden von der Bayerischen Staatskanzlei in einem angemieteten Gebäude in München, Königinstraße 11, zur Verfügung gestellt. In dem Gebäude sind noch andere Abteilungen der Staatskanzlei untergebracht, die jedoch ebenfalls relativ viel Besucherverkehr haben. Eine Beeinträchtigung der freien Besuchsmöglichkeit beim Landesbeauftragten für den Datenschutz war deshalb

nicht gegeben. Nach Art. 6 BayDSG kann sich „jedermann“ an den Landesbeauftragten für den Datenschutz wenden.

Die zur Verfügung gestellten Räume waren für den Berichtszeitraum ausreichend. Für die dringend erforderliche personelle Erweiterung der Geschäftsstelle trifft dies jedoch nicht mehr zu.

Die Arbeitsbelastung der Geschäftsstelle im Berichtszeitraum hat gezeigt, daß personelle Erweiterung erforderlich ist:

Zum 1. Januar 1979 ist Art. 15 BayDSG in Kraft getreten, der die Durchführung von technischen und organisatorischen Datensicherungsmaßnahmen vorschreibt. Damit erweitert sich die Kontrollaufgabe des Landesbeauftragten für den Datenschutz auf die Überwachung der Einhaltung der nach Art. 15 BayDSG erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen in der bayerischen öffentlichen Verwaltung. Diese Kontrolle ist mit dem vorhandenen Personalstand kaum noch zu bewältigen. Dies war bei Abschluß der Haushaltsverhandlungen Mitte des Jahres 1978 nicht so klar erkennbar, daß es im Haushaltsentwurf hätte eingebracht werden können.

1.4 Beirat beim Landesbeauftragten für den Datenschutz

Nach Art. 29 BayDSG steht dem Landesbeauftragten für den Datenschutz ein Beirat zur Seite. Mitglieder sind 6 Abgeordnete und je ein vom Senat, von der Staatsregierung, von den kommunalen Spitzenverbänden, vom Arbeitsministerium aus dem Bereich der Sozialversicherungsträger und vom Verband der Freien Berufe in Bayern e.V. bestelltes Mitglied. Die 11 Mitglieder und ihre Stellvertreter werden auf 4 Jahre, die Abgeordneten auf die Wahldauer des Landtags bestellt. Sie sind in ihrer Tätigkeit an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.

Der Beirat verleiht der Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz zusätzliches Gewicht. Er berät ihn und unterstützt ihn bei der Durchsetzung von Maßnahmen, insbesondere, wenn Beanstandungen erhoben werden.

Im Hinblick auf den Zeitpunkt der Landtagswahl im November 1978 konnte sich der Beirat im Berichtszeitraum nicht mehr konstituieren.

2. Schwerpunkte der Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Das erste Halbjahr seiner Tätigkeit mußte dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zunächst dazu dienen, die organisatorischen Voraussetzungen seiner Tätigkeit zu schaffen. Der geringe Umfang seiner Personalausstattung und das Fehlen eines eigenen Haushaltsansatzes erlegte in der Berichtszeit der Arbeit zwangsläufig Grenzen auf. In der Sache mußte Selbstunterrichtung vor allem über die tatsächlichen Gegebenheiten des Datenschutzes im Vordergrund stehen. Die Beratung von Staatsbürgern und Behörden stand in dieser ersten Tätigkeitsphase im Mittelpunkt, zumal die Bestimmungen über die Datensicherung gemäß Art. 15 BayDSG erst am 1. Januar

1979 in Kraft traten. Für ein weitergehendes Handeln im Jahre 1979 mußten die Voraussetzungen geschaffen werden.

2.1 Kontrolle von Datenverarbeitung und Datensicherung

Zur Vorbereitung der Überwachungstätigkeit und der Kontrollen wurde im Herbst 1978 eine Umfrage bei den Ressorts und in einigen großen Städten durchgeführt, um einen ersten Überblick über den Stand des Vollzugs des Bayerischen Datenschutzgesetzes zu erhalten. Die Auswertung der Umfrage ergab folgendes Bild:

Die Verpflichtung des bei der Datenverarbeitung beschäftigten Personals auf das Datengeheimnis (gem. Art. 14 BayDSG) wurde allgemein erfreulich extensiv ausgelegt. Insbesondere wurden fast überall die im Bereich Programmierung tätigen Bediensteten voll verpflichtet. Das deutet allerdings auch darauf hin, daß wohl in vielen Fällen mit Effektivdaten getestet wird.

Während das Löschen von Daten technisch keine besonderen Probleme aufwirft, ergeben sich solche erwartungsgemäß bei der Sperrung. Folgende Verfahren wurden besonders häufig genannt:

- Herausnahme des gesperrten Falles (Datensatzes) aus der automatisierten Datenverarbeitung
- programmgesteuerte Satzsperrung (Überspringen des Satzes),
- spezielle Bearbeitung der Sperrung im Bedarfsfalle.

Interne Datenschutzbeauftragte, die aufgrund der Vollzugsbekanntmachung zum BayDSG erforderlich sind, wurden überwiegend bestellt.

Die befragten Stellen berichteten überwiegend über mehr oder weniger umfangreiche Sicherungsmaßnahmen im Sinne des Art. 15 Abs. 2 BayDSG. Ob die Anforderungen erfüllt sind, muß eine gemeinsame Diskussion und die anlaufende Überprüfung zeigen. Die künftige Überprüfung soll auch durch folgende Maßnahmen vorbereitet und erleichtert werden:

Gleichzeitig mit der Meldung zum Datenschutzregister geben die speichernden Stellen dem Landesbeauftragten für den Datenschutz auch Informationen über das technische und organisatorische Umfeld der Dateien (auf einem Zusatzblatt, das nicht Teil des öffentlichen Datenschutzregisters wird). Diese Unterlagen vervollständigen den ersten groben Überblick für den Bereich jeder einzelnen automatisierten Datei. Beim Landesbeauftragten für den Datenschutz wurden außerdem Vorüberlegungen für die Klassifizierung und Zuordnung schutzwürdiger Belange und Bereiche einerseits und möglicher Schutzstufen andererseits angestellt.

Nachdem Art. 15 BayDSG zum 1. Januar 1979 in Kraft getreten ist, wird erstmals der Tätigkeitsbericht über das Jahr 1979 einen Überblick über die technischen und organisatorischen Maßnahmen enthalten.

Als weiterer Schwerpunkt der Überwachung des Datenschutzes ist die Überprüfung der Datenerhebung durch öffentliche Stellen zu nennen. Die Überprüfung muß sich auf Inhalt und Umfang der Datenerhebung beziehen. Sie soll dazu führen, daß grundsätzlich jedes Formblatt, das der Bürger ausfüllt oder das Behörden über ihn ausfüllen, einer kritischen Kontrolle unterworfen wird, die sich daran orientiert, ob die Erhebung zur Aufgabenerfüllung „erforderlich“ ist (Art. 16 i. V. mit Art. 4 und 5 BayDSG).

Gleichzeitig ist zu prüfen, ob die Formulare der Vorschrift des Art. 16 Abs. 2 BayDSG genügen. Diese Vorschrift zwingt die Behörden dazu

- sich bewußt zu machen, ob die Datenerhebung vorgeschrieben, oder für die Bearbeitung von Anträgen erforderlich ist, oder ob die Angaben des Bürgers freiwillig sind, sowie
- auf dem Formblatt auf die entsprechende Vorschrift oder auf die Freiwilligkeit schriftlich hinzuweisen.

Bei der Überprüfung von Formularen, die der Bürger ausfüllt, sind Einwilligungsformeln zur Datenspeicherung, Datenweitergabe o. ä. besondere Beachtung zu schenken. Sie sind, wie auch das Beispiel des Kfz-Zulassungsantrags zeigt (s. u. 4.5), zumindest in der Vergangenheit oftmals unzureichend klar gefaßt worden.

Die Pflicht, die Formblätter aller öffentlichen Stellen nach den genannten Kriterien zu überprüfen, obliegt nach Art. 26 Abs. 1 BayDSG den verantwortlichen öffentlichen Stellen selbst. Dabei bietet sich darüber hinaus Gelegenheit, auch die Bürgerfreundlichkeit der verwendeten Formulare zu überprüfen.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz wird die Überprüfung der Formblätter überwachen.

2.2 Beobachtung der Entwicklung der Datenverarbeitung, insbesondere von Verfahren mit besonderen Auswirkungen auf den Datenschutz

Im Berichtszeitraum hat sich gezeigt, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz über die Unterstützung von Bürgern bei der Wahrnehmung ihrer Datenschutzrechte und die Beratung von Behörden in Einzelfällen hinaus noch wirksamer tätig werden kann, wenn er bei der Entwicklung von Verfahren, die besondere Auswirkungen im Hinblick auf den Datenschutz haben, frühzeitig eingeschaltet wird. Ein Anfang ist durch die regelmäßige Teilnahme eines Vertreters des Landesbeauftragten an den Sitzungen des Staatlichen Koordinierungsausschusses Datenverarbeitung gemacht.

Als Verfahren mit besonderen Auswirkungen würde ich vor allem die Entwicklungen auf den Gebieten des automatisierten Einwohnermeldewesens, der Speicherung von Individualdaten für Planungszwecke, der Datenspeicherung im Sicherheitsbereich und der Entwicklung von Übermittlungsbereich und Zugriffsmöglichkeiten zwischen Sicherheitsbereich und anderen Verwaltungsbereichen sowie der Datenverarbeitung im Gesundheits- und Sozialbereich und in der Steuerwaltung ansehen.

Ich halte es darüber hinaus für erforderlich, daß mich die Behörden möglichst frühzeitig über neue automatisierte Verfahren oder wesentliche Änderungen solcher Verfahren unterrichten. Dabei gehe ich davon aus, daß die Entscheidung über die Freigabe der Datenarten und regelmäßigen Datenübermittlungen, die nach Art. 26 Abs. 2 BayDSG erforderlich ist, nicht erst nach Fertigstellung des Verfahrens fällt, sondern bereits dann, wenn die organisatorische Konzeption eines Verfahrens einen ausreichenden Reifegrad erreicht hat und Anregungen noch ohne Schwierigkeiten berücksichtigt werden können.

Diese Entscheidung ist dem Landesbeauftragten unverzüglich mitzuteilen (Art. 26 Abs. 4 BayDSG). Er erhält so ebenfalls Gelegenheit, noch rechtzeitig Anregungen auszusprechen.

2.3 Beratung der öffentlichen Verwaltung

Vom Arbeitsaufwand des Landesbeauftragten her gesehen stand im Berichtszeitraum die Erteilung von Auskünften und Stellungnahmen zu Fragen von Behörden im Vordergrund. Die Beantwortung von Einzelfragen findet an zahlreichen Stellen dieses Berichts ihren Niederschlag. Allgemein anzumerken ist dabei die Bereitschaft aller befaßten Dienststellen, den Anforderungen des neuen Datenschutzrechts gerecht zu werden. So hat der Vollzug des Bayerischen Datenschutzgesetzes nicht nur Probleme offengelegt, sondern auch in erfreulichem Maße ein Engagement öffentlicher Stellen gezeigt, dem Persönlichkeitsrecht des Bürgers mit Hilfe der neuen Datenschutzgesetze noch mehr als bisher Geltung zu verschaffen. Ich hoffe, daß diese Tendenz anhält. Im übrigen darf nicht übersehen werden, daß sich im Laufe von Jahrzehnten in der Verwaltung Übungen entwickelt haben – etwa über die Übermittlung von Daten an Dritte zu Werbezwecken –, die aus der Sicht des Datenschutzes recht bedenklich sind.

Im Rahmen der Beratungstätigkeit sah ich auch meine Teilnahme an der sogenannten „Münchener Runde“. Sie war mit Vertretern der Aufsichtsbehörden über die Privatwirtschaft und der Industrie besetzt und diente der Vorbereitung von Vollzugsbekanntmachungen über die Datensicherung. An einer entsprechenden Runde über die Datensicherung im Bereich der staatlichen Verwaltung werden Vertreter meiner Geschäftsstelle ebenfalls teilnehmen. Gegenstand der Arbeit wird die konkrete Ausgestaltung der Rechenzentrumssicherung sein.

2.4 Aufbau des Datenschutzregisters

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 BayDSG sieht in Verbindung mit Art. 7 BayDSG die Führung eines Datenschutzregisters durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz vor. Es dient der Registrierung aller automatisierten Verwaltungsdateien im Geltungsbereich des Bayerischen Datenschutzgesetzes. Nach Art. 37 Abs. 2 BayDSG sollte es bis zum 1. 1. 1979 eingerichtet sein. Dieser Zeitpunkt konnte nicht eingehalten werden, da die Verordnung über das Datenschutzregister von der Bayerischen Staatsregierung erst am 23. November 1978 erlassen wurde und am 1. Dezember 1978 in Kraft trat (siehe oben unter 1.1). Im Be-

richtszeitraum waren daher erst die organisatorischen Vorarbeiten für die Erstellung des Datenschutzregisters möglich. Anhand einer Umfrage bei den Ressorts wurde der voraussichtliche Umfang geschätzt. Es ergab sich folgender Aufgabenkreis für die Geschäftsstelle:

Die eingehenden Meldungen müssen inhaltlich erschlossen werden. Sie sind für die Auskunft an den Bürger aufzubereiten. Hierfür ist eine teilweise Automatisierung des Registers erforderlich. Außerdem muß die Veröffentlichung einer Übersicht aus dem Register vorbereitet werden. Sie wird in der zweiten Hälfte 1979 erscheinen.

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Datenschutzregisterverordnung war die Kostenfrage für die Einsicht in das Register zu klären. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz setzte sich zusammen mit dem Staatsministerium des Innern dafür ein, daß die Unterstützung des Bürgers durch das Datenschutzregister nicht durch Kosten-Hemmnisse erschwert wird. So bestimmt Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayDSG, daß für die Einsichtnahme Kosten nicht erhoben werden. Die Datenschutzregisterverordnung legt in § 6 Abs. 1 Satz 2 fest, daß als Einsichtnahme in das Datenschutzregister auch die Erteilung von Auskünften und von Auszügen gilt.

2.5 Öffentlichkeitsarbeit

Bei meinen Bestrebungen, den Bürger auf seine Möglichkeit nach dem Bayerischen Datenschutzgesetz einschließlich der Anrufung des Landesbeauftragten aufmerksam zu machen, wurde ich in sehr erfreulicher Weise von Presse und Rundfunk unterstützt. Zuschriften aus der Bevölkerung an mich zeigten, daß jede Presseveröffentlichung und jede Sendung über Fragen des Datenschutzes das Datenschutzbewußtsein merklich förderte. Zur Unterrichtung der Öffentlichkeit wurde zunächst nach Aufnahme meiner Tätigkeit ein Merkblatt zusammengestellt, das nicht nur alle Anfragenden erhalten haben, sondern das an sämtliche Redaktionen der bei der Pressestelle der Bayerischen Staatsregierung bekannten Zeitungen versandt wurde. Aus Anlaß der Amtseinführung des Landesbeauftragten ergab sich die Möglichkeit zu verschiedenen Presseinterviews. Wohl aufgrund dieser Zeitungsberichte kam dann noch eine Reihe weiterer Gespräche mit Redakteuren zustande.

Ich habe auch nicht versäumt, mich in Leserbriefen an Zeitungen an der öffentlichen Diskussion über Datenschutzfragen zu beteiligen. Manche interessante Information und Anregung ging mir daraufhin zu.

Über das erwähnte Merkblatt hinaus hat sich die Herausgabe einer umfangreicheren Schrift als erforderlich erwiesen. In ihr soll auch der Text des Bayerischen Datenschutzgesetzes abgedruckt werden. Die Nachfrage nach Aufklärungsmaterial ist erstaunlich groß. Eine Veröffentlichung muß auch Gelegenheit geben, die Möglichkeiten aufzuzeigen, die das Datenschutzregister für den Bürger bieten. Viele Anfragen ergaben, daß vermutet wird, der Landesbeauftragte für den Datenschutz besitze sämtliche

personenbezogenen Daten der Bürger. Die Mitteilung, daß dies nicht der Fall ist, löst oft Erstaunen aus.

Einer nicht geringen Anzahl von Zuschriften kann entnommen werden, wie schwierig es für den Bürger ist, immer zutreffend zwischen dem Landesbeauftragten, der die öffentlichen Stellen in Bayern kontrolliert, den Aufsichtsbehörden (Bezirksregierungen und Staatsministerium des Innern), die den privatwirtschaftlichen Bereich überwachen, und dem Bundesbeauftragten für Datenschutz, der für die Bundesbehörden zuständig ist, zu unterscheiden. Viele Anfragen haben den Datenschutz im privaten Bereich betroffen. Sie wurden an die Aufsichtsbehörden abgegeben. Es wäre wohl verfrüht, schon nach der kurzen Berichtszeit feststellen zu wollen, ob sich diese mehrfache Aufgliederung der Zuständigkeiten tatsächlich bewährt. Ich beobachte dieses Problem daher in Zukunft mit besonderer Aufmerksamkeit. Es zeigt sich im übrigen nicht nur in Bayern, sondern auch in den anderen größeren Bundesländern. Hessen, das die längste Tradition im Datenschutz besitzt und auch Nordrhein-Westfalen trennen ebenfalls die Zuständigkeit des Landesbeauftragten von der der Aufsichtsbehörde. Dagegen ist in kleineren Bundesländern beim Landesbeauftragten für den Datenschutz auch die Aufsicht über den Datenschutz in der Privatwirtschaft angegliedert (so in Schleswig-Holstein, Bremen, Saarland).

In Vorträgen des Landesbeauftragten und seiner Mitarbeiter wurde versucht, Inhalt und Bedeutung des Datenschutzes in der Öffentlichkeit bekanntzumachen. Systematische Aufklärungsveranstaltungen konnten im Berichtszeitraum nicht abgehalten werden. Als wesentlichen Teil meiner Aufgabe habe ich es angesehen, die zahlreichen mir zugegangenen Zuschriften und Anfragen beratend und aufklärend zu beantworten.

2.6 Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit

Die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder – soweit bisher erlassen – weisen zahlreiche Gemeinsamkeiten auf, da sie das gleiche Ziel verfolgen. Auch die im praktischen Gesetzesvollzug aufgetretenen Probleme sind sich in vieler Hinsicht ähnlich. So kommt dem Erfahrungsaustausch und der Zusammenarbeit des Landesbeauftragten mit anderen mit Fragen des Datenschutzes befaßten Stellen große Bedeutung zu.

Dies gilt zunächst für das Verhältnis des für den Bereich der öffentlichen Verwaltung zuständigen Landesbeauftragten für den Datenschutz zu den nach dem Bayerischen Datenschutzgesetz für den nicht-öffentlichen Bereich zuständigen Stellen. Eine erste Gelegenheit zum Austausch von Erfahrungen mit den Referenten der Aufsichtsbehörden (Regierungen und Staatsministerium des Innern) bot sich im Rahmen eines Datenschutzseminars für die Aufsichtsbehörden. Auch diesen Kontakt halte ich für sehr wertvoll (siehe hierzu auch unten Abschn. 2.7).

Erhebliche und sehr wertvolle Anregungen ergeben sich aus den Gesprächen mit den Landesbeauftrag-

ten für Datenschutz der anderen Bundesländer, dem Vertreter des Datenschutzausschusses des Landes Rheinland-Pfalz und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Im Berichtszeitraum fand ein Koordinierungsgespräch beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz statt. Dort nahmen auch Vertreter der Aufsichtsbehörden über die Privatwirtschaft teil. Gegenstand der Besprechungen waren im wesentlichen grundsätzliche Fragen des Datenschutzes, die in allen Bereichen – Bundesverwaltung, Landesverwaltung und Privatwirtschaft – auftreten.

Die Landesbeauftragten für den Datenschutz und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz haben sich zu einer Konferenz zusammengefunden, die voraussichtlich etwa dreimal im Jahr zusammentreten wird. Sie dient der Vereinheitlichung der Gesetzesauslegung und dem Austausch von Erfahrungen in der Überwachung des Datenschutzes. Ich halte diese Art des Erfahrungsaustausches für besonders wichtig, da der Bürger kein Verständnis dafür aufbringen würde, Datenschutz in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich durchzuführen. Darüber hinaus ist im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung in den Bundesländern eine relativ einheitliche Struktur des Verwaltungsverfahrens festzustellen. Erfahrungen in einem Land lassen sich deshalb oftmals auf die anderen Länder übertragen. Ich werde noch in diesem Jahr gemeinsam mit den Kollegen aus den anderen Ländern und Bund prüfen, inwieweit eine gemeinsame Datenschutzdokumentation die Arbeit weiter verbessern könnte. Das Problem der zuverlässigen Aufarbeitung von Datenschutz-Veröffentlichungen, Problemfällen und bedeutsamen entschiedenen Fällen ist mit dem vorhandenen Personalbestand jedenfalls vorerst nicht zufriedenstellend zu lösen. Die Kollegen in den anderen Bundesländern stehen m. E. wohl vor demselben Problem.

Um der in Art. 31 Abs. 3 Satz 2 BayDSG vorgesehene Unterstützungsaufgabe (siehe den folgenden Abschnitt 2.7) gerecht werden zu können, wurden die Koordinierungssitzungen der Aufsichtsbehörden der Länder während des Berichtszeitraums besucht. Es hat sich dabei gezeigt, daß die Datenschutzprobleme im Bereich der Privatwirtschaft zu einem erheblichen Teil mit den Problemen im Bereich der öffentlichen Verwaltung identisch sind. Dies rührt vor allem von den weitgehend gleichen allgemeinen Bestimmungen und Definitionen der Datenschutzgesetze her. Da es aber nicht sinnvoll ist, das Datenschutzrecht bei der Überwachung der Privatwirtschaft anders auszulegen als bei der Überwachung der öffentlichen Verwaltung, kommt den Querverbindungen mit den Aufsichtsbehörden besondere Bedeutung zu.

2.7 Fragen des Datenschutzes im nichtöffentlichen Bereich

Nach Art. 31 Abs. 3 Satz 2 BayDSG können die Aufsichtsbehörden über den Datenschutz in der Privatwirtschaft – die Regierungen – im Einzelfall mit Zustimmung des Landesbeauftragten für den Datenschutz Bedienstete der Geschäftsstelle mit der Vornahme von Handlungen nach § 30 Abs. 2.3 und § 40 des Bundesdatenschutzgesetzes beauftragen, sofern die Aufgaben des Landesbeauftragten dadurch nicht

beeinträchtigt werden. Handlungen nach § 20 Abs. 2 und 3 und § 40 des Bundesdatenschutzgesetzes sind im wesentlichen die Überprüfungs- und Überwachungstätigkeiten der Aufsichtsbehörde.

Es obliegt mir bzw. meiner Geschäftsstelle deshalb auch die Verpflichtung, die Probleme des Datenschutzes in der Privatwirtschaft zu beobachten. Die personelle Ausstattung der Geschäftsstelle setzt dem gegenwärtig Grenzen. Ich muß mich daher in diesem Bericht auf zwei Punkte beschränken, die mir durch Anfragen aus der Bevölkerung besonders deutlich geworden sind, nämlich die Datenübermittlung zwischen Versicherungen und an Kreditschutzeinrichtungen:

Versicherungen tauschen untereinander laufend personenbezogene Daten aus. Sie wollen sich damit insbesondere gegen unrichtige Angaben von Versicherungsnehmern (Versicherungsbetrug) schützen und bei Rückversicherungsverträgen den Rückversicherer über das von ihm zu übernehmende Risiko unterrichten. Die datenschutzrechtliche Beurteilung richtet sich nach dem Bundesdatenschutzgesetz. Auch bei öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen (z. B. den Anstalten der Bayerischen Versicherungskammer) gelten dessen Vorschriften, soweit diese nach Art. 22 Abs. 1 BayDSG als Wettbewerbsunternehmen anzusehen sind (vgl. Abschnitt 3.6). Den Datenaustausch macht das Bundesdatenschutzgesetz von bestimmten Voraussetzungen abhängig. Er ist teilweise nach § 24 Abs. 1 BDSG zulässig „im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit den Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der übermittelnden Stelle oder eines Dritten... erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.“

Zum Teil dürfen Daten jedoch nur mit der Einwilligung des Betroffenen weitergegeben werden. Das gilt insbesondere für solche Daten, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen (§ 24 Abs. 1 Satz 2 BDSG). Die Versicherungsgesellschaften fordern deshalb im Regelfall schon bei Stellung des Versicherungsantrags die Einwilligung des Versicherten in zukünftige Datenübermittlungen an Rückversicherer, Verbände und andere Versicherungen und die Entbindung behandelnder Ärzte von ihrer Schweigepflicht. Die entsprechende Klausel wurde vom Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen genehmigt. Sie wird derzeit in Verhandlungen zwischen den obersten Landesbehörden, die für den Datenschutz zuständig sind, und dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen auf ihre Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Bundesdatenschutzgesetzes überprüft. Das Bayerische Staatsministerium des Innern als die für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich in Bayern zuständige Stelle hat dazu erklärt, daß es die Entwicklung auch auf diesem Bereich aufmerksam verfolgen werde und daß, sollten sich die bestehenden Datenschutzgesetze zur Bekämpfung auftretender Mißstände als ungenügend erweisen, die Staatsregierung entsprechende Initiativen zur Ergänzung der gesetzlichen Regelungen ergreifen werde.

Ich möchte diese Aktivität ausdrücklich unterstützen. Zu dem Problem ist anzumerken, daß es ein mit der Konstruktion der freiwilligen Einwilligung im Datenschutzrecht eigentlich nicht vereinbarer Zustand ist, wenn alle Versicherungen unter Zuhilfenahme von Geschäftsbedingungen, die für die Branche einheitlich sind, den Vertragsabschluß von der Einwilligung abhängig machen. Das Datenschutzgesetz geht davon aus, daß die Einwilligung freiwillig ist. Freiwilligkeit setzt eine echte Alternative voraus. Bei der geschilderten Sachlage ist die Einwilligung kaum noch freiwillig. Hier sollte meiner Ansicht nach der Gesetzgeber z. B. durch eine Ergänzung des Versicherungsrechts den Umfang der zulässigen Datenübermittlungen definieren.

Die Speicherung von Daten durch Kreditschutzeinrichtungen ist vielen Bürgern erstmals aufgrund der Vorschrift des § 34 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes bekanntgeworden. Danach ist der Betroffene über die Speicherung von Daten zu unterrichten, sobald erstmals Daten über ihn übermittelt werden (es sei denn, daß er auf andere Weise von der Speicherung Kenntnis erlangt hat). Bürger haben sich häufig an den Landesbeauftragten für den Datenschutz mit der empörten Frage gewandt, ob denn solche Datenspeicherungen und -übermittlungen zulässig seien. Die Anfragen mußten entsprechend den Zuständigkeitsregelungen der Gesetze an die Aufsichtsbehörden zur Bearbeitung weitergegeben werden. Es hat sich aber – gewissermaßen als Resümee dieser Anfragen – deutlich gezeigt, daß hier ein Bedürfnis für eine spezialgesetzliche Regelung auch der Datenschutzfragen besteht, denn das Bundesdatenschutzgesetz hat hier, außer dem Recht auf Eigenauskunft, keine wesentlichen Verbesserungen gebracht.

3. Grundsätzliche Rechtsfragen des Datenschutzes

Das Bayerische Datenschutzgesetz wirft – weitgehend in Übereinstimmung mit dem Bundesdatenschutzgesetz und den Datenschutzgesetzen anderer Bundesländer – eine Reihe rechtlicher Fragen auf, deren Beantwortung für den Gesetzesvollzug von einschneidender Bedeutung ist. Angesichts der kurzen Zeitdauer seit Inkrafttreten dieser Gesetze bilden sich erst allmählich gefestigte Meinungen zu einer Reihe von Problemen, deren wesentlichste hier angesprochen werden sollen.

3.1 Zulässigkeit der Datenverarbeitung, insbesondere der Datenübermittlung

Wie das Bayerische Datenschutzgesetz in Art. 2 Abs. 2 ausdrücklich klarstellt, gehen besondere Datenschutzvorschriften, die in anderen Gesetzen festgelegt sind, z. B. Verschwiegenheitspflichten oder Bestimmungen über Verfahren der Rechtspflege, den Vorschriften dieses Gesetzes vor. Soweit solche besonderen Vorschriften bestehen, ist das Bayerische Datenschutzgesetz nicht anzuwenden. Eine Rechtsvorschrift kann den Vorschriften des BayDSG nur insoweit vorgehen, als sie die gleiche Konfliktlage regelt. Sie muß ebenfalls eine Abwägung zwischen den Interessen des Betroffenen am Schutz seiner Daten

und anderen Belangen vornehmen (so ausdrücklich die Vollzugsbekanntmachung zum Bayerischen Datenschutzgesetz vom 28. April 1978 – GVBl S. 165 – unter Nr. 2.6). Die Subsidiarität des Datenschutzgesetzes gegenüber anderen Rechtsvorschriften ist konkret in jedem Einzelfall zu ermitteln.

Wie ich feststelle, wird des öfteren die Zulässigkeit der Datenübermittlung aufgrund der Art. 17 ff. BayDSG mit dem Recht oder der Pflicht zur Datenübermittlung an Dritte verwechselt. Auch wenn eine Übermittlung nach den Vorschriften des BayDSG zulässig ist, besteht noch keine Verpflichtung der Behörde zur Datenübermittlung – weder an Stellen des öffentlichen Bereichs noch an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs. Es ist deshalb denkbar, daß in bestimmten Fällen auch eine Datenübermittlung, die nach dem Gesetz zulässig ist, aufgrund pflichtgemäßen Ermessens unterlassen werden sollte.

3.2 Dateibegriff

Das Bayerische Datenschutzgesetz – wie auch das Bundesdatenschutzgesetz – schützen die Datenverarbeitung in bzw. aus „Dateien“. Die Gesetze unterscheiden ausdrücklich Dateien von Akten oder Aktenansammlungen. Diese werden vom Gesetz nur erfaßt, wenn sie durch automatisierte Verfahren umgeordnet und ausgewertet werden können. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist über einige Grenzfälle informiert worden. Es lassen sich dabei zwei Fallarten erkennen:

Im einen Fall sind „Akten“ inhaltlich so streng festgelegt und wiederholen sich im Aufbau bei jedem Betroffenen so konstant, daß der Unterschied zu einer Kartei sehr gering ist.

Der andere Fall ist dadurch gekennzeichnet, daß normale Akten vorhanden sind, ein Teil der personenbezogenen Daten jedoch auch in einer Kartei bzw. Datei geführt wird.

Der Dateibegriff als Anwendungsvoraussetzung des Gesetzes kann hier in Einzelfällen zu unbefriedigenden Ergebnissen führen, die nicht an der Aufgabe des Datenschutzes (Art. 1 Abs. 1 BayDSG), durch Schutz personenbezogener Daten vor Mißbrauch bei der Datenverarbeitung der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen entgegenzuwirken, orientiert erscheinen.

3.3 Datenschutz und Kostenerhebung

Nach Art. 8 BayDSG hat jeder Staatsbürger gegenüber Behörden einen Anspruch auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten und die Stellen, denen Daten in automatisierten Verfahren regelmäßig übermittelt werden. Zu den Kosten wird dort bestimmt: „Ergibt die Auskunft, daß Daten unrichtig sind, werden Kosten, die für die Auskunft erhoben wurden, zurückerstattet.“ Diese Fassung kann zu der Schlußfolgerung führen, daß im Regelfall Kosten für die Auskunft zu erheben seien. Gleichwohl bin ich der Ansicht, daß die Auskünfte grundsätzlich kostenfrei bleiben sollten.

Auch für die Akteneinsicht zur Wahrung der rechtlichen Interessen des Betroffenen (Art. 29 BayVerwVerfG) sind Kosten nicht zu erheben. Ob aber die Informationen, von denen rechtliche Interessen des Bürgers abhängen können, in Akten oder Dateien aufbewahrt werden, ist das Ergebnis interner Überlegungen der Behörde. Der Bürger hat darauf keinen Einfluß. Er darf durch die Speicherung in Dateien anstatt Akten nicht schlechter gestellt werden. Dieser Grundsatz ist ein Grundanliegen des Datenschutzgesetzes.

Die Kostenerhebung würde meines Erachtens eine Abschreckungswirkung mit sich bringen, die dem Datenschutz abträglich ist. Es sollte auch berücksichtigt werden, daß sich die Datenschutzgesetze und der Auskunftsanspruch auf solche Daten beziehen, die in Dateien gespeichert sind, d. h. auf Informationen, die nicht nur für eine einmalige Bearbeitung eines Vorganges (in einer Akte) vorhanden sind sondern für häufigeren und vielfältigen Gebrauch zur Verfügung stehen. Diese Datenbasis, die in verschiedenen Verwaltungsbereichen die Grundlage für behördliche Maßnahmen darstellen kann, sollte im Interesse auch der Behörde vom Betroffenen ohne Hemmnisse überprüft werden können.

Die Zahl der gemäß Art. 8 BayDSG von einzelnen Behörden zu beantwortenden Anfragen wird nach den bisher bekanntgewordenen Erfahrungen gering sein. Den Schaden für das Ansehen des Datenschutzes, der durch das Erheben von Kosten für diese Auskünfte verursacht wird, halte ich jedoch für erheblich. Auskünfte aus Dateien wie auch die Wahrnehmung der übrigen Rechte nach dem Datenschutzgesetz halte ich für bedeutsam für das Verhältnis der Exekutive zum Bürger; sie unterliegen dem Gebot der Bürgerfreundlichkeit. Für die Erteilung solcher Auskünfte Kosten zu erheben, würde dem Sinn der Datenschutzgesetzgebung nicht gerecht werden. Nur in Ausnahmefällen, z. B. bei mehreren gleichen Anfragen innerhalb eines Kalenderjahres, dürfte es geboten sein, die Behörden durch entsprechende Kostenerhebung vor einer übermäßigen Beanspruchung zu schützen.

3.4 „Schutzwürdige Belange“

Die Datenschutzgesetze – so Art. 1 Abs. 1 BayDSG – machen es sich zur Aufgabe, durch den Schutz personenbezogener Daten einer Beeinträchtigung „schutzwürdiger Belange“ der Betroffenen entgegenzuwirken. Die Anwendung dieses Tatbestandsmerkmals „schutzwürdige Belange“ führt, wie nicht anders zu erwarten, in der Praxis zu Unklarheiten und Unsicherheiten. Eine exakte Begriffsbestimmung hat sich, jedenfalls in der Berichtszeit, noch nicht herausgebildet. Sie dürfte auch kaum möglich sein, da sich ihr Inhalt an den konkreten Gegebenheiten des Einzelfalles ausrichten muß.

Ich bin der Ansicht, daß dies nicht als Schwäche des Gesetzes empfunden werden sollte, sondern als Vorteil, da auf diese Weise der Vielfältigkeit der Lebenssachverhalte leichter Rechnung getragen werden kann. Ich hoffe aber, daß auch die künftigen

Jahresberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz zu einer Aufhellung einen Beitrag leisten können.

Angesichts der gegenwärtigen Lage gebe ich im Zweifelsfall eher einer weiteren Auslegung, als einer einengenden den Vorzug.

3.5 Löschung von Daten

Die Datenschutzgesetze haben hinsichtlich der Löschung von Daten einen Mittelweg zwischen vermuteten Interessen des Betroffenen und den Erfordernissen der Verwaltungspraxis gesucht. Nach dem Bayerischen Datenschutzgesetz brauchen Daten, die zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben nicht mehr erforderlich sind, nicht gelöscht zu werden – sie können gelöscht werden, wenn kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Schutzwürdige Belange könnten durch Löschung wohl beeinträchtigt werden, wenn der Betroffene die gelöschten Daten wieder erneut beibringen müßte oder sie dem Betroffenen als Beweismittel verlorengehen. Andererseits kann die Konservierung längst erledigter Sachverhalte auch zum Nachteil des Staatsbürgers gereichen.

Die Daten sind zu löschen, wenn der Betroffene es verlangt, sei es, daß die Daten unrichtig sind, die Speicherung unzulässig ist oder die Daten nicht mehr gebraucht werden. Die Behörde hat sie von Amts wegen zu löschen, wenn die Speicherung unzulässig ist.

Ein Fall unzulässiger Speicherung kann nach dem Gesetz aber nicht angenommen werden, wenn Daten lediglich nicht mehr benötigt werden. In diesem Falle ist nur eine Möglichkeit der Löschung eröffnet (s. o.).

Nach der Vorstellung des Gesetzes geht mithin eine wesentliche Initiative zur Löschung vom Betroffenen selbst aus – es sei denn, daß besondere Löschungsvorschriften existieren. Da der Betroffene aber in der Regel gar keine Übersicht über die über ihn gespeicherten Daten besitzt, ist mit dieser Initiative fast nie zu rechnen. Nicht mehr benötigte Daten bleiben deshalb möglicherweise lange gespeichert. Ich würde es deshalb begrüßen, wenn in möglichst vielen Verwaltungsbereichen besondere Löschungsvorschriften das Problem des „Computers“, der „nicht vergessen kann“, bereichsspezifisch regeln würden.

3.6 Wettbewerbscharakter von öffentlichen Stellen

Wie auch das Bundesdatenschutzgesetz nimmt das Bayerische Datenschutzgesetz öffentliche Stellen, die am Wettbewerb teilnehmen, weitgehend von den für den öffentlich-rechtlichen Bereich geltenden Datenschutzvorschriften aus und stellt sie den privatrechtlichen Stellen gleich. Diese Regelung des Art. 22 Abs. 1 BayDSG hat im Berichtszeitraum erhebliche Unsicherheit bereitet. So war unklar, ob alle Bereiche kommunaler Versorgungsunternehmen als Stellen, die am Wettbewerb teilnehmen, zu betrachten sind. Inzwischen zeichnet sich eine Klärung ab.

Offen blieb diese Frage z. B. noch für eine große Zahl von Krankenhäusern. Die federführenden Geschäftsbereiche sind in Verbindung mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz mit der Klärung dieser Frage befaßt.

4. Einzelfragen des Datenschutzes

Allgemein kann ich feststellen, daß die Befassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz mit Datenschutzfragen und -problemen durch Bürger und öffentliche Stellen im Berichtszeitraum wesentlich umfangreicher war, als zunächst hätte angenommen werden können. Besonders hervorzuheben ist, daß aus der Bevölkerung nicht nur erstaunlich viele Anfragen kamen, sondern daß sie auch eine Vielzahl von Problemen betrafen. Zu betonen ist ebenso, daß die öffentlichen Stellen, mit denen ich in dieser Zeit Kontakt hatte, ein positives Datenschutzbewußtsein gezeigt haben und sich überwiegend engagiert für die Verwirklichung des neuen Rechts in ihrem Bereich einsetzten. Beanstandungen durch den Landesbeauftragten waren nicht erforderlich. Das gilt in gleicher Weise für staatliche, wie kommunale und andere der Aufsicht des Staates unterliegenden öffentlichen Stellen.

4.1 Einwohnermeldewesen

Ein großer Teil der Anfragen von Bürgern und Behörden betraf Datenübermittlungen aus dem Einwohner-Melderegister. Innerhalb dieses Bereiches betreffen die meisten Fragen die Möglichkeiten und Grenzen der Übermittlung von Daten über eine Vielzahl nach einem Gruppenmerkmal bestimmter Betroffener, also die Frage der Auslegung des Art. 24 Abs. 2 BayDSG (Gruppenauskunft). Art. 24 BayDSG hat im Vorgriff auf ein neues Meldegesetz des Bundes oder Landes bestimmte Fragen des Datenschutzes für das Melderecht aus dem allgemeinen Recht des Datenschutzes herausgehoben und besonders geregelt. Während Art. 24 Abs. 1 BayDSG es den Meldebehörden gestattet, bei Einzelanfragen den Namen, akademische Grade und die Anschrift an Personen und nichtöffentliche Stellen zu übermitteln, sieht Art. 24 Abs. 2 BayDSG vor, daß abweichend von der Vorschrift, die generell für Datenübermittlungen an nichtöffentliche Stellen gilt (Art. 18 BayDSG), die Meldebehörden personenbezogene Daten einer Vielzahl Betroffener nur übermitteln dürfen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Die Zahl der Anfragen zu diesem Punkt zeigt, daß das Melderegister als einzige alle Einwohner umfassende Sammlung von Daten besonders für den nichtöffentlichen Bereich Auswertungen zulassen würde. Hier muß als oberster Grundsatz gelten, daß eine Datensammlung, die aufgrund eines gesetzlichen Auftrags – in hoheitlicher Verwaltung – für Verwaltungszwecke aufgestellt ist, grundsätzlich nicht privatwirtschaftlicher Nutzung überlassen werden darf. Gerade, wenn Auskunft über eine Vielzahl von Personen gefordert wird, also die Erfassung aller Einwohner in der Datensammlung in Anspruch genommen wird, muß die Ausnutzung durch Private am öffentlichen Interesse orientiert bleiben. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat dies in sei-

ner Bekanntmachung zum Vollzug des Meldegesetzes vom 14. Juli 1978 (MABl S. 553) mehrfach zum Ausdruck gebracht. So führt die Vollzugsbekanntmachung unter IV.1 auf: „Das Melderegister ist kein öffentliches Register; es dient in erster Linie behördlichen Zwecken und kann nur in beschränktem Umfang für Auskünfte an Private herangezogen werden. Einsicht in das Register darf, soweit im folgenden nichts anderes bestimmt ist, nicht gewährt werden. Die Zulässigkeit von Datenübermittlungen und Melderegisterauskünften ist im Hinblick auf die Strafvorschrift des Art. 34 BayDSG sorgfältig zu prüfen.“

Unter Nr. 3 (Auskünfte an Private) ist ausgeführt:

3.1.1 „Auskünfte sind nicht zulässig, soweit eine Auskunftssperre besteht. . . .“

3.1.3 „Bei der Auskunftserteilung ist zu unterscheiden, ob es sich um eine einfache oder eine erweiterte Auskunft über eine einzelne bestimmte Person oder über mehrere bestimmte Personen (Sammelauskünfte), über eine Vielzahl bestimmter Personen (Massenauskunft) oder über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Personen (Gruppenauskunft) handelt.“

3.2.1 „... Erstreckt sich ein Auskunftersuchen auf eine Vielzahl bestimmter Personen, darf die Auskunft nur gegeben werden, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt (Art. 24 Abs. 2 BayDSG). Damit soll insbesondere verhindert werden, daß durch Massenauskünfte unkontrollierbare private Datensammlungen über die Einwohner einer oder mehrerer Gemeinden entstehen und mißbräuchlich benutzt werden.“

3.2.2 „... Die Erteilung einer erweiterten Auskunft über eine Vielzahl von bestimmten Personen ist vom Nachweis des öffentlichen Interesses abhängig zu machen (Art. 24 Abs. 2 BayDSG).“

3.3.1 „Auskunft über personenbezogene Daten mehrerer nicht näher bezeichneter Personen (z. B. über alle Einwohner der Gemeinde, eines Gemeindeteils, aller Zuziehenden, aller Angehöriger einzelner Geburtsjahrgänge, bestimmter Daten, Berufszweige) darf nur erteilt werden, wenn die Auskunft im öffentlichen Interesse liegt (Art. 24 Abs. 2 BayDSG). Rein oder vorwiegend kommerzielle Interessen (z. B. Warenwerbung, Mitgliederwerbung, Werbung für Dienstleistungen u. ä. für wirtschaftliche Unternehmen und Verbände, beispielsweise Versicherungsunternehmen, Geldinstitute u. ä.) können eine Gruppenauskunft nicht rechtfertigen.“

Die Vollzugsbekanntmachung enthält darüber hinaus noch Hinweise für die Behandlung von Auskünften an politische Parteien, Adreßbuchverlage, Presse, Markt- und Meinungsforschungsinstitute u. a.

Wesentliche Sachverhalte von Anfragen, die trotz dieser Vorschriften wegen des starken Interesses privater Stellen am umfassenden Datenbestand des Melderegisters beim Landesbeauftragten für den Datenschutz eingegangen sind, seien im folgenden kurz dargestellt:

4.1.1 Gruppenauskunft aus dem Melderegister:

Ein Verband, eingetragener Verein, hat um Namen und Anschriften aller Einwohner der Jahrgänge 1938 bis 1960 gebeten, um eine gezielte Mitgliederwerbung zu ermöglichen. Sein Ziel war die Interessenvertretung hauptsächlich gegenüber Bundesstellen. Für die Mitgliedschaft wäre allenfalls ein Teil der Personen, deren Adressen erbeten worden sind, in Frage gekommen. Ein öffentliches Interesse im Sinne Art. 24 Abs. 2 BayDSG setzt m. E. voraus, daß grundsätzlich alle Personen, deren Namen und Anschriften übermittelt werden, wenigstens theoretisch von den am öffentlichen Interesse orientierten Zielen des um die Daten Nachsuchenden betroffen sein können.

Ich habe deshalb die Datenübermittlung nicht befürwortet.

4.1.2 Adreßdaten aus dem Melderegister:

Bürger, die Werbesendungen erhalten hatten, wandten sich an mich wiederholt mit der Vermutung, die Adreßdaten könnten aus den Melderegistern von Gemeinden zu Werbezwecken übermittelt worden sein. Meine Nachforschungen haben in den vorgetragenen Fällen diese Vermutung nicht bestätigt. Die oben zitierte Vollzugsbekanntmachung zum Meldegesetz würde eine solche Übermittlung nicht zulassen (Nr. 3.3.1, siehe obiges Zitat). Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß Adreßbuchverlage nach der genannten Vollzugsbekanntmachung (Nr. 3.3.3) Auskunft über Namen und Anschrift aller in der Gemeinde gemeldeten über 18 Jahre alten Personen erhalten können. Werbeunternehmen können diese öffentlich zugänglichen Adreßbücher auswerten und die Daten weiter übermitteln, ohne gegen das geltende Datenschutzrecht zu verstoßen. (§ 32 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 BDSG, BGBl I S. 201).

4.1.3 Übermittlungen aus dem Melderegister an Adreßbuchverlage

Die Datenübermittlung aus dem Melderegister an Adreßbuchverlage war Gegenstand von Anfragen von Gemeinden, aber auch von Bürgern. Die Frage der Gemeinden bezog sich auf die Übermittlung von zusätzlichen Daten außer Name und Anschrift der in der Gemeinde gemeldeten über 18 Jahre alten Personen, und zwar auf die Übermittlung der zusätzlichen Daten „Beruf“ und „Grundstückseigentümer“ bzw. „Haus-eigentümer“. Die Übermittlung der Berufsangabe aus dem Melderegister halte ich für problematisch. Von Melderechtssachverständigen wird vor allem immer wieder geltend gemacht, daß die Berufsangaben zu einem hohen Prozentsatz nicht mehr zutreffend sind, denn sie werden nur bei besonderen Anlässen, etwa anläßlich eines Wohnungswechsels, berichtigt. Schon aus diesem Grunde kann die Übermittlung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigen. Im übrigen ist Datenschutz ausgesprochen auch Minderheitenschutz. Die Berufsangabe wird von nichtöffentlichen Stellen erbeten, um Berufsgruppen aussortieren und für ihre besonderen Zwecke verwenden zu können. Das Argument, daß gezielte Werbesendungen an Angehörige bestimmter Berufsgruppen deren schutzwürdige Belange in der Regel nicht beeinträch-

tigen, kann nicht die schwerwiegenden Bedenken entkräften, daß auf diese Weise im privaten Bereich — unkontrollierbar — eine gewisse Beobachtung bestimmter Bevölkerungsgruppen mit Hilfe von Informationen aus dem Reservoir hoheitlicher Datensammlungen ermöglicht würde.

Von Adreßbuchverlagen wird zwar geltend gemacht, die Berufsangabe sei als Unterscheidungskriterium bei Namensgleichheit verwendbar. Dies kann jedoch die geschilderten Bedenken nicht entkräften.

Es sei auch darauf hingewiesen, daß der Bundesbeauftragte für den Datenschutz in seiner gutachtlichen Stellungnahme zu dem Entwurf eines Bundesmeldegesetzes vom 15. Okt. 1978 die Gruppenauskunft — eine solche ist die Auskunft an die Adreßbuchverlage — ausdrücklich auf Namen, akademische Grade und Anschriften beschränkt sehen will (§ 11 Abs. 1 und 2 c des dortigen Gesetzesvorschlags). Zudem möchte er auch die Übermittlung der Berufsangabe aus der sogenannten erweiterten Auskunft über einzelne Personen beseitigt wissen (§ 11 Abs. 3 des dortigen Gesetzesvorschlags).

Ich bin der Ansicht, daß die Vorschrift des Staatsministeriums des Innern für die Meldebehörden, die Gruppenauskünfte an Adreßbuchverlage auf Namen und Anschrift der in der Gemeinde gemeldeten über 18 Jahre alten Personen zu beschränken (VollzBek MeldeG Nr. 3.3.3), den Anforderungen des Datenschutzes entspricht. Ich befürworte diese Handhabung.

Die Übermittlung der Angabe „Hauseigentümer“ bzw. „Grundeigentümer“ zur Veröffentlichung durch Adreßbuchverlage halte ich für unzulässig. Diese Angabe kann im übrigen nicht dem Melderegister entnommen werden, sondern anderen Unterlagen der Gemeinde. Eine etwaige Übermittlung aus Steuerunterlagen begegnet jedenfalls Bedenken wegen des Steuergeheimnisses, von den Vorschriften über die Schweigepflicht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (Art. 30), die Verschwiegenheitspflicht der Beamten nach dem Bayerischen Beamtengesetz (Art. 69) und der Frage eines Verstoßes gegen § 203 Abs. 2 des Strafgesetzbuches, die hier nicht untersucht zu werden braucht, ganz zu schweigen. Ich bin jedenfalls der Ansicht, daß schutzwürdige Belange der Betroffenen berührt sein können, wenn Name und Anschrift aller Grundeigentümer in der Gemeinde veröffentlicht werden, obwohl nach § 12 der Grundbuchordnung die Einsicht in das Grundbuch demjenigen vorbehalten ist, der „ein berechtigtes Interesse“ darlegt. Die von der Grundbuchordnung vorgesehene Einsicht umfaßt im übrigen auch nicht sämtliche Grundeigentümer der Gemeinde. Diese Vorschrift würde durch eine Veröffentlichung der Eigentümer an anderer Stelle unterlaufen bzw. in ihrer Wirkung gegenstandslos.

Im Zusammenhang mit der Übermittlung von Daten an Adreßbuchverlage wurde von Bürgerseite die Frage nach Sperrmöglichkeiten gestellt. Hierzu konnte darauf verwiesen werden, daß die zitierte Vollzugsbekanntmachung zum Meldegesetz vom 14. Juli 1978 unter 2 ee) eine **Auskunftssperre** vorsieht. Jedermann kann sie beantragen, sie wirkt gegen alle, ausgenommen öffentliche Stellen. Sie bezieht sich

— auf einzelne oder alle Daten der sogenannten erweiterten Auskunft, ohne daß der Antragsteller ein berechtigtes Interesse nachzuweisen braucht. Die Daten der erweiterten Auskunft sind Geburtstag, Geburtsort, früherer Familienname, Familienstand (beschränkt auf die Angabe, ob verheiratet oder nicht), Beruf, Staatsangehörigkeit, frühere Anschriften, Datum des Beziehens einer Wohnung oder des Auszugs aus einer Wohnung, Sterbetag,

oder

— auf die Daten der einfachen Auskunft (Name, akademische Grade und gegenwärtige Anschrift), wenn der Antragsteller ein berechtigtes Interesse nachweist. Nach der Vollzugsbekanntmachung ist ein solches Interesse anzuerkennen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dem Betroffenen oder einer anderen Person aus einer Auskunftserteilung eine Gefahr für Leben, Gesundheit, die persönliche Freiheit oder andere schutzwürdige Belange erwachsen kann.

Die Vollzugsbekanntmachung bestimmt unter Ziffer 3.1.1 ausdrücklich, daß Auskünfte nicht zulässig sind, soweit eine Auskunftssperre besteht.

Ich vermute, daß diese Möglichkeiten einer Auskunftssperre der Bevölkerung weitgehend unbekannt sind. Auch wenn eine Datenübermittlung entsprechend Art. 24 Abs. 2 BayDSG „im öffentlichen Interesse“ liegt, wirkt die Auskunftssperre, da es sich um eine Übermittlung an nichtöffentliche Stellen handelt. Nachdem die Regelung über die Auskunftssperre in einer Vollzugsbekanntmachung und nicht in einer Rechtsnorm enthalten ist, hat der Bürger zwar keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf die Sperre, wie etwa in Hessen, das im Berichtszeitraum eine entsprechende Regelung in § 16 a des Hessischen Meldegesetzes eingefügt hat (Gesetz zur Änderung des Hessischen Meldegesetzes vom 12. Juli 1978, GVBl Teil I S. 464). Wenn auch in Bayern eine der hessischen Regelung vergleichbare Rechtsnorm fehlt, hat doch das Staatsministerium des Innern die kommunalen Meldeämter, da sie im übertragenden Wirkungskreis tätig sind, durch seine Vollzugsbekanntmachung so sehr gebunden, daß ein Abweichen zu Lasten des Bürgers zumindest dienstaufsichtlich relevant wäre.

4.1.4 Datenübermittlung aus dem Melderegister an Banken und Sparkassen

Wie ich Anfragen von Gemeinden entnehme, erfolgte bisher mancherorts eine Übermittlung von Daten aus dem Melderegister an Sparkassen über Zu- und Wegzüge von Einwohnern. Dabei wurden Bedenken gegen die Übermittlung geäußert, da sie wegen mangelnden öffentlichen Interesses i. S. des Art. 24 Abs. 2 BayDSG nicht zulässig sei. Ich teile diese Auffassung. Die Übermittlung dient m. E. Geschäftszwecken. Die Sparkassen stehen im Wettbewerb mit anderen Geldinstituten. Sie sind daher als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gemäß Art. 22 Abs. 2 BayDSG ausschließlich den Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes unterstellt, die auf privatrechtliche Kreditinstitute anzuwenden sind. Es kann nicht als im öffentlichen Interesse gelegen betrachtet werden, den Bank- und Kreditinstituten die Veränderungen im Einwohnerbestand einer Gemeinde mitzuteilen, damit dort festgestellt werden

kann, ob Kunden wegziehen oder neu zugezogene Bürger als Kunden geworben werden können. Davon unabhängig können Sparkassen – wie andere Kreditinstitute – selbstverständlich einfache Auskünfte über Namen und gegenwärtige Anschrift und unter den besonderen Voraussetzungen – berechtigtes Interesse, keine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange – auch erweiterte Auskünfte über einzelne Einwohner erhalten.

4.1.5 Übermittlung von sogenannten Jubiläumsdaten durch Meldeämter

Der Landesbeauftragte wurde seit Beginn seiner Tätigkeit wiederholt mit der Frage der Übermittlung sogenannter Jubiläumsdaten der Einwohner (Geburts- und Hochzeitstage) an die Presse zur Veröffentlichung konfrontiert.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat in seiner Vollzugsbekanntmachung zum Meldegesetz vom 14. Juli 1978 unter Nr. 3.3.4 festgelegt, daß Auskunftersuchen der Presse grundsätzlich als solche von nichtöffentlichen Stellen zu behandeln sind. Jubiläumsdaten der Gemeindeglieder dürfen der Presse danach nur mit Einwilligung der Betroffenen übermittelt werden.

Vor Erlaß dieser Bekanntmachung war in manchen Gemeinden ein Verfahren entwickelt worden, bei dem zusammen mit der Übersicht über die Namen und Adressen der Jubilare ein Hinweis veröffentlicht wurde, daß jedermann, der eine solche Veröffentlichung seines Jubiläums nicht wünsche, dies dem Meldeamt oder der Zeitung mitteilen könne. Die Veröffentlichung unterbleibe dann. Dieses Verfahren erscheint mir nach Inkrafttreten des Bayerischen Datenschutzgesetzes jedoch nicht mehr vertretbar. Befürworter dieser Regelung machen geltend, daß nach Art. 24 Abs. 2 BayDSG eine Übermittlung von Jubiläumsdaten an die Presse zur Veröffentlichung zulässig sei, da man ein „öffentliches Interesse“ hieran bejahen könne. Ein solches öffentliches Interesse besteht jedoch m. E. im Bereich von Mittel- und Großstädten nicht, während es sich in kleineren Gemeinden anders verhalten mag. Es ist wiederholt vorgetragen worden, daß sich hier die Bürger über die Veröffentlichung ihres Jubiläums freuen und deren Unterbleiben bedauern. In der Praxis dürfte es aber schwer möglich sein, eine vertretbare Grenzziehung zwischen den Bereichen vorzunehmen, in denen man das öffentliche Interesse bejahen könnte bzw. verneinen muß.

Die Frage der Veröffentlichung von Jubiläumsdaten ist nicht nur in Bayern gestellt worden. Hessen hat in dem oben zitierten neuen § 16 a des Meldegesetzes für solche Gruppenauskünfte ebenfalls das öffentliche Interesse zur Voraussetzung gemacht (in Abs. 3). Der Landesbeauftragte für den Datenschutz in Schleswig-Holstein hat in seinem ersten Bericht vom 8. 1. 1979 das Problem dargestellt. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat in dem zitierten Gutachten zum Bundesmeldegesetz in § 12 Abs. 2 seines Entwurfs vorgeschlagen, die Übermittlung von Jubiläumsdaten von der vorherigen Einwilligung der Betroffenen abhängig zu machen.

Ich bin der Ansicht, daß es sich bei der Übermittlung von Jubiläumsdaten um kein besonders schwerwiegendes Problem des Datenschutzes handelt. Dies läßt jedoch noch nicht den Schluß auf das Vorliegen eines „öffentlichen Interesses“ an der Übermittlung solcher Daten zu, das nach dem Gesetz Voraussetzung für die Datenübermittlung ist.

Der Wunsch, eine Weitergabe von Jubiläumsdaten an Abgeordnete zu erreichen, ist wiederholt geäußert worden. Auch hier kann m. E. ein öffentliches Interesse an der Datenübermittlung nicht angenommen werden. Diese Auffassung wird in anderen Bundesländern von Rechtsaufsichtsbehörden und Datenschutzbeauftragten geteilt. Im Hinblick auf die große Zahl der bei Wahlen vertretenen Parteien und Wählergruppen würden sich andernfalls erhebliche Probleme bei der Abgrenzung zwischen früher bereits gewählten Abgeordneten, die erneut kandidieren, und neuen Kandidaten ergeben. Einer Übermittlung an alle Kandidaten stehen sicher schutzwürdige Belange der Betroffenen entgegen.

4.1.6 Gruppenauskünfte aus dem Melderegister an Parteien

Jeweils vor Wahlen stellt sich die Frage, ob und inwieweit an Parteien aus dem Melderegister Adressen einer Vielzahl von Einwohnern übermittelt werden dürfen.

Die Vollzugsbekanntmachung zum Melderecht sieht unter Nr. 3.3.2 vor, daß den zu einer Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahl oder zu den Europawahlen zugelassenen Parteien und Wählergruppen Auskunft über Namen, Anschrift und Alter von Wählern (z. B. der erstmals wahlberechtigten Jungwähler) während eines halben Jahres vor der Wahl erteilt werden darf. Auch hier ist nach Art. 24 Abs. 2 BayDSG zu beurteilen, inwieweit das „öffentliche Interesse“ Übermittlungen rechtfertigt.

Ich bin der Ansicht, daß die Beschränkung der Übermittlung auf einen Zeitraum von 6 Monaten vor der Wahl und auf die Zwecke der Wahl an diesem öffentlichen Interesse orientiert ist. Sie enthält auch eine Berücksichtigung von schutzwürdigen Belangen Betroffener.

Die Übermittlung der Adressen von Jungwählern kann mit dem öffentlichen Interesse daran begründet werden, daß diese neue Wählergruppe auf ihre staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten hingewiesen werden soll.

Ich bin jedoch der Ansicht, daß es sich mit öffentlichem Interesse nicht begründen läßt, aus der Menge der Wahlberechtigten eine ausgesprochene Minderheit auszusortieren. Diese könnte sich nämlich – mit behördlicher Hilfe – besonders beobachtet fühlen. Je kleiner die Minderheit, desto deutlicher wird der Widerspruch zum öffentlichen Interesse.

Im Interesse der Betroffenen und der Meldebehörden halte ich es für erforderlich, die Datenübermittlung an Parteien im Zusammenhang mit einer Wahl eindeutig zu regeln.

4.1.7 Datenübermittlung aus dem Melderegister an eine Sozialberatungsstelle

In einem Fall wurde mir die Frage gestellt, ob nach Art. 24 Abs. 2 BayDSG eine Datenübermittlung an eine Sozialberatungsstelle zulässig ist, die nicht Teil der bayerischen öffentlichen Verwaltung ist, deren Arbeit jedoch mit öffentlichen Mitteln gefördert wird. Die Datenübermittlung sollte darin bestehen, daß Einwohnerdaten über sämtliche Bewohner eines bestimmten Stadtviertel übermittelt werden. Ich habe demgegenüber die Ansicht vertreten, daß die Sozialberatung unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit der Datenübermittlung mit Sicherheit nur Information über einen Teil der Einwohner dieser Gemeinde erhalten dürfte, da sich die Sozialberatung kaum auf sämtliche Bewohner erstrecken kann. Ich halte es nicht für vertretbar, sämtliche Daten zu übermitteln und es dem Empfänger zu überlassen, für welche Personen er sich nun tatsächlich interessiert. Die Gemeinde, die mich in dieser Angelegenheit um Stellungnahme gebeten hatte, wird sich nun eine detaillierte Beschreibung der tatsächlich benötigten Informationen vorlegen lassen.

4.1.8 Datenübermittlung aus dem Melderegister an Hochschulinsti-tute

In zwei Fällen wurde der Landesbeauftragte für den Datenschutz wegen der Übermittlung von Adressen aus Melderegistern an Institute bayerischer Hochschulen eingeschaltet. Die Institute wurden als öffentliche Stelle bzw. Teil von öffentlichen Stellen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BayDSG angesehen. Die Übermittlung war somit nach Art. 17 BayDSG zu beurteilen. Nachdem in beiden Fällen die Hochschule selbst um die Übermittlung der Daten zu Forschungszwecken gebeten hatte und die Meldebehörden erhebliche Auflagen hinsichtlich der Benützung, Sicherung und Vernichtung des Materials vorgesehen hatten, konnte ich der Übermittlung grundsätzlich zustimmen, habe es aber für erforderlich gehalten, auf folgende Punkte besonders hinzuweisen:

Im einen Fall sollten die Adressen zur Befragung älterer Einwohner dienen. Es war deshalb besonders notwendig, daß der gesetzlich vorgeschriebene Hinweis auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an der Befragung (Art. 16 Abs. 2 BayDSG) dem Betroffenen die Möglichkeit gab, von seinem Recht zu freier Entscheidung Gebrauch zu machen. Der Betroffene muß vor dem Interview über Inhalt und Zweck der Erhebung, der Auswertung und der Speicherung sowie über etwaige Übermittlungen der erhobenen Daten so unterrichtet werden, daß er die Folge seiner Entscheidung überblicken kann. Ich halte es für erforderlich, gerade älteren Leuten ausreichend Zeit zu geben, um sich für oder gegen das Interview zu entscheiden. Eine Über-rumpelung muß ausgeschlossen sein. Ich würde es grundsätzlich begrüßen, wenn bei der Befragung nach Möglichkeit der Fragebogen oder Protokollbogen des Interviewers den Betroffenen einige Zeit vor dem Interview übersandt werden könnte, damit die Entscheidung nicht unter Zeitdruck erfolgt. Das Argument, die Antwort solle spontan sein, halte ich nur in wenigen Fällen für gerechtfertigt. „Spontane Befragungen“ enthalten m. E. durchaus die Gefahr einer Über-rumpelung.

Im andern Fall räumte die Hochschule ein, daß sie nur 30 % der erbetenen Adressen tatsächlich benötige; sie vertrat aber die Ansicht, daß die übrigen 70 % des Adressenmaterials benötigt würden, um die letztlich interessierenden Interviewpartner aussondern zu können. So sehr ich Verständnis dafür habe, daß Melde-behörden nicht das Aussortieren für die Forschung relevanter Adressen unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen können, so wenig halte ich es grundsätzlich für vertretbar, auch dem Forschungsbereich größere Einwohnerdatenmengen zu übergeben und ihm die Auswahl der tatsächlich erforderlichen Adressen zu überlassen. Ich hoffe, daß sich durch geeignete Vorarbeiten der Hochschule Mehranforderungen von Adressen über die tatsächlich benötigten hinaus erheblich reduzieren lassen.

Im übrigen zeichnete sich bereits im Berichtszeitraum ab, daß die Datenerfassung und -übermittlung zu wissenschaftlichen Zwecken in Zukunft noch viele Fragen bezüglich des Datenschutzes aufwerfen wird.

4.1.9 Auskünfte aus dem Melderegister an Auskunftstei-en

Auskunftsteien treten an die Meldebehörden von Gemein-den offenbar recht häufig mit der Bitte heran, ausführliche Fragebogen über einzelne Gemeindebür-ger auszufüllen. In diesen Fällen war darauf hinzuwei-sen, daß die Vollzugsbestimmung zum Meldegesetz den Gemein-den

- allenfalls die Erteilung einer sogenannten erweiter-ten Auskunft (Nr. 3.2.2 VollzBek. Meldegesetz) ge-stattet und
- diese erweiterte Auskunft nur unter ganz bestimm-ten Voraussetzungen zugelassen wird.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat des-halb mit Schreiben vom 12. Dezember 1978 an die Re-gierungen, kreisfreien Städte und Landratsämter vor dieser Praxis von Auskunftsteien gewarnt und die Mel-debehörden angewiesen, „höchstens eine erweiterte Auskunft“ zu erteilen.

Ich bin der Ansicht, daß hiervon auf keinen Fall ab-gewichen werden sollte, weil sonst die Gefahr be-steht, eine nach Art. 18 Abs. 1 BayDSG wegen Beein-trächtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen unzulässige Datenübermittlung durchzuführen. Die Frage des berechtigten Interesses der Anfragen der Auskunftstei an den Daten muß in jedem Einzelfall sorg-fältig überprüft werden. Entsprechende Nachweise (z. B. Vorlage des Schultitels) müssen gefordert wer-den.

4.1.10 Verwendung einheitlicher Ordnungsmerkmale für Bürger

Die Verwendung einheitlicher Ordnungsmerkmale für Bürger war z. B. durch die vorbereitenden Arbeiten zur Einführung des früher geplanten bundeseinheitli-chen Personenkennzeichens („PK“) relativ weit vor-bereitet worden, als der Entwurf eines Bundesmelde-gesetzes noch die Einführung des PK vorsah. Die letzten Entwurfsfassungen für das Gesetz erwähnen ein solches einheitliches Identifizierungsmittel nicht mehr. Die bereits getroffenen Vorbereitungen könnten

aber dazu führen, daß das Ordnungsmerkmal PK entsprechend den früheren Vorstellungen zumindest in bestimmten Verwaltungsbereichen, z. B. im Einwohnermeldewesen, verwendet wird – wenn auch gegenwärtig wohl nicht mit der Absicht einer im Bundesgebiet einheitlichen Identifizierung.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß wegen dieser Verwendung ein Effekt der Gewöhnung an das PK eintreten könnte, nachdem seine Einführung jahrelang vorbereitet wurde. Und es kann wohl auch nicht ausgeschlossen werden, daß in der Praxis eine größere Zahl anderer Behörden und auch privatwirtschaftlicher Einrichtungen dieses Ordnungsmerkmal übernehmen würden.

Damit wäre die Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Bereichen, die ursprünglich nicht vorgesehen war, stark vereinfacht und nicht mehr relativ aufwendig, wie bisher. Mit dem Argument, Datenerfassungskosten durch Datenaustausch zu sparen, könnte eine Verwendung von Daten weit über den ursprünglich bei ihrer Erhebung vorgesehenen Zweck hinaus gefordert werden.

Eine solche Entwicklung von Daten-Verknüpfungsmöglichkeiten muß aus der Sicht des Datenschutzes grundsätzlichen Bedenken begegnen, da sie die Tendenz, den Bürger „transparent“ zu machen, in einer dem Grundanliegen des Datenschutzes nicht entsprechenden Weise fördert. Es sollte deshalb sichergestellt werden, daß in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung und der Privatwirtschaft keine gemeinsamen Ordnungsmerkmale verwendet werden. Unberührt davon bleibt, daß für die Verwaltung einer Datei zweifellos Ordnungsmerkmale erforderlich sind – sie sollten meiner Ansicht nach jedoch in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen verschieden sein.

4.2 Statistik und Planung

Schon die ersten Eingaben von Bürgern, die ich nach meiner Amtsübernahme erhielt, betrafen Statistiken. Insbesondere der umfangreiche Fragebogen zum sogenannten „Mikrozensus“ führte zu Anfragen. Es wurden vor allem Bedenken wegen der Verwertung dieser Angaben durch andere öffentliche Stellen geltend gemacht, also die Weitergabe personenbezogener Daten (z. B. über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse) an andere Stellen (z. B. die Finanzbehörden) zum Nachteil der Betroffenen.

Nach dem Gesetz über die Bundesstatistik vom 3. Sept. 1953 (§ 12) sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse, die für die Statistik gemacht werden, geheimzuhalten. Eine Weiterleitung solcher Daten an andere Stellen ist nach dieser Vorschrift nur möglich, wenn und soweit es die die Erhebung anordnende Rechtsvorschrift ausdrücklich zuläßt. Dies ist bei dem Gesetz über den Mikrozensus nicht der Fall, so daß die Weiterleitung an Dritte – seien es private oder öffentliche Stellen – ausgeschlossen ist. Anders ist die Rechtslage bei der Wohnungsstichprobe, die mit der Erhebung zum Mikrozensus verbunden wurde. § 5 des Wohnungsstichprobengesetzes vom 14. 12. 1977 bestimmt, daß Einzelangaben ohne Nennung des Namens und der An-

schrift an die fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden, sowie die von ihnen bestimmten Personen und Stellen weitergeleitet werden können.

Meine Feststellung ergab, daß das Bayerische Statistische Landesamt beim Mikrozensus die geheimzuhaltenden Angaben auch nicht im Wege der Amtshilfe weiterleitet. Bei der Wohnungsstichprobe wird die eventuelle Weiterleitung ohne Namen und Anschrift des Auskunftspflichtigen dadurch sichergestellt, daß diese Angaben gar nicht mit abgespeichert werden. Die Daten aus den Erhebungslisten bzw. aus den Selbstausfüllerlisten werden im Statistischen Landesamt auf Vollzähligkeit, Vollständigkeit und sachliche Richtigkeit geprüft. Nur für etwaige Rückfragen, die sich bei dieser Prüfung ergeben, werden die Namen auf dem Erhebungsbogen noch gebraucht. Danach werden die Angaben (ohne Name und Anschrift) für die maschinelle Datenverarbeitung erfaßt und auf Magnetbänder gespeichert. Die Selbstausfüllerlisten werden nach Übertragung in die Erhebungslisten vernichtet. Die Erhebungslisten selbst werden 3 Jahre aufbewahrt und dann vernichtet. Magnetbänder ohne Namen und Anschriften werden zur Durchführung von Sonderauswertungen 10 Jahre lang aufbewahrt und dann auch gelöscht.

Im Berichtszeitraum hatte ich – leider nur sehr kurzfristig – Gelegenheit, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1981) Stellung zu nehmen. Ich habe in meiner Stellungnahme besonders auf den folgenden Punkt hingewiesen:

Der Gesetzentwurf sieht vor, daß Einzelangaben an Gemeinden oder – schwach anonymisiert – an sonstige öffentliche und nichtöffentliche Stellen oder für wissenschaftliche Zwecke übermittelt werden. Soweit erkennbar, soll dies überdies dem Bürger, bei dem die Daten erhoben werden, in den Erhebungsunterlagen nicht bekanntgegeben werden. Nach meinen Erfahrungen mit der Erhebung zum Mikrozensus werden datenschutzbewußte Bürger hieran Anstoß nehmen und sich an mich wenden.

Kritisch beurteile ich die Weitergabe statistischer Daten (Einzelangaben) an Gemeinden für „gemeindliche Planung“. Ich befürchte, daß hier, über eine den Bürger nicht unmittelbar berührende kommunale Statistik hinaus, Einzelangaben aus statistischen Quellen mit konkreter Auswirkung auf Bürger Verwendung finden könnten, z. B. Angaben über bestimmte einzelne Grundstücke – etwa für Zwecke der Straßen-Planung oder Bauleit-Planung. Unabhängig davon, daß eine solche konkrete Planung notwendig ist und auch die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen muß, hielt ich es für bedenklich, im Namen des Statistischen Landesamts Individualdaten für eine Statistik zu erheben und sie anschließend für konkrete Planungen – die hier bereits dem Verwaltungsvollzug zuzurechnen sind – zu verwenden.

Mir ist bekannt, daß – vor allem im Bereich großer Städte – Vorstellungen bestehen, für Planungszwecke umfassende Informationssammlungen auch mit Individualdaten über einzelne Bürger anzulegen. Die Überprüfung ist noch nicht abgeschlossen. In anderen Bundesländern sollen Vorbilder für solche Planungsdatenbanken existieren.

Aus der Sicht des Datenschutzes fällt auf, daß zwar einerseits, z. B. beim Einwohnermeldewesen, unter Berufung auf den Datenschutz die erfreuliche Tendenz besteht, jede einzelne Angabe sorgfältigst auf die Erforderlichkeit ihrer Speicherung zu überprüfen und — wie es der Bundesbeauftragte für den Datenschutz in seinem Gutachten zum Entwurf eines Bundesmeldegesetzes getan hat — den Versuch zu unternehmen, das Einwohnermeldewesen auch hinsichtlich seines Datenumfanges auf überschaubare und gesetzlich festgelegte Zwecke zu beschränken, daß aber andererseits im Bereich der Planung offenbar ohne Einschränkung Individualdaten gespeichert werden sollen, die wohl auch als individuelle Informationen für sogenannte „kleinräumige Planung“ verwendet werden sollen.

Ich bin bemüht, diesen Sachverhalt zu erheilen und Ansätze zu einer praxishen, den Datenschutz aber voll berücksichtigenden Lösung des Problems zu finden.

4.3 Sicherheitsbereich

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz wurde wiederholt von Bürgern mit der Frage konfrontiert, ob es denn im Sicherheitsbereich überhaupt einen Datenschutz gebe — nach den neuen Datenschutzgesetzen. Es hat immer wieder der Aufklärung darüber bedurft, daß Art. 8 Abs. 2 BayDSG lediglich den Auskunftsanspruch des Bürgers gegenüber Strafverfolgungsbehörden, Steuerverwaltungsbehörden, Verfassungsschutzbehörden u. ä. ausschließt, nicht jedoch die Anwendbarkeit der übrigen Vorschriften des Gesetzes, und daß außerdem der Landesbeauftragte oder ein von ihm schriftlich besonders Beauftragter im Regelfall Einsicht in die Unterlagen und Akten nehmen kann (Art. 28 Abs. 3 BayDSG).

Auch die Sicherheitsbehörden sind den Zulässigkeitsvoraussetzungen des Datenschutzgesetzes für Speicherung, Übermittlung, Veränderung und Löschung von Daten unterworfen und unterliegen der Überwachung der Einhaltung des Datenschutzes durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz. Nur in besonders kritischen Fällen — wenn die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet würde — haben diese Behörden auch gegenüber dem Landesbeauftragten das Recht, den Einblick in Unterlagen und Akten zu verweigern. Solche Fälle werden jedoch äußerst selten sein. Der Landesbeauftragte hat auf Vorbringen von Bürgern bereits mehrfach Überprüfungen bei solchen Stellen vorgenommen.

Im Berichtszeitraum 1978 stand der Datenschutz im Bereich der Sicherheitsbehörden im übrigen noch nicht so stark im Blickfeld der Öffentlichkeit als derzeit. Im Bericht für 1979 wird dieses Thema erheblich weiteren Raum einnehmen.

Datenverarbeitung in Bibliotheken

Zu Beginn meiner Tätigkeit wurde ich mit der Frage konfrontiert, ob der Verfassungsschutz in Bibliotheken die Entleiher von Büchern besonderen politischen Inhalts unter Benutzung automatisierter Ausleihverfahren generell kontrolliere. Ich habe festgestellt, daß hierfür keinerlei Anhaltspunkte bestanden.

Die staatlichen Bibliotheken haben die Ausleihe nicht automatisiert; der bei der Ausleihe vorgelegte Leihschein wird bei der Rückgabe des Buches dem Entleiher wieder ausgehändigt. Lediglich einige größere Stadtbibliotheken setzen für die Ausleihe ADV ein. Auch hier konnte ich nicht feststellen, daß Daten regelmäßig an den Verfassungsschutz übermittelt würden oder das Leseverhalten für den Verfassungsschutz überprüft worden wäre.

Nach dem gegenwärtig von einer Großstadt verwendeten ADV-Verfahren lassen sich für jedes Buch die fünf letzten Entleiher feststellen. Im früheren manuellen Verfahren waren es dagegen zwanzig. Im Zuge des ADV-Einsatzes wurde damit bereits die Möglichkeit einer eventuellen Kontrolle stark reduziert. Ich vertrete jedoch die Auffassung, daß auch die Speicherung von 5 früheren Benutzern für die Abwicklung der Ausleihe nicht erforderlich ist. Die früheren Leser sollten deshalb dann gelöscht werden, wenn das Buch bei der Rückgabe auf Beschädigung überprüft ist. Für Zwecke der Statistik halte ich eine Speicherung der früheren Leser nicht für notwendig, da das — für die Bücherbeschaffung wichtige — Interesse des Publikums an einzelnen Büchern auch in anonymer Form statistisch festgehalten werden kann.

Ein Bibliotheksverfahren der Universität Bochum, das mir bekannt wurde, zeigte, daß die Ausleihe auch ohne Speicherung früherer Leser mit ADV abgewickelt werden kann.

4.4 Gesundheits- und Sozialbereich

Die Speicherung und Übermittlung von Daten im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens nimmt, was den Datenschutz betrifft, nach Umfang und Bedeutung einen besonderen Raum ein. Rascher als auf anderen Gebieten setzt sich ein allgemeines Bewußtsein von der Notwendigkeit des Datenschutzes durch, zumal die Automatisierung hier immer stärker vordringt. Dabei ist das Gebot der ärztlichen Schweigepflicht eine der ältesten Datenschutzregelungen überhaupt.

Zur Speicherung und Übermittlung von Patientendaten hatte bereits das Bayerische Krankenhausgesetz (BayKrG) vom 21. Juni 1974 (GVBl Seite 256) klare Datenschutzregelungen getroffen: Art. 13 regelt den Schutz vor Datenmißbrauch. Im Unterschied zum Bayerischen Datenschutzgesetz hat diese Bestimmung nicht zur Voraussetzung, daß Patientendaten „in Dateien“ gespeichert oder „aus Dateien“ übermittelt werden, es erfaßt Patientendaten schlechthin. Die Vorschrift stellt eine Konkretisierung des Grundsatzes der ärztlichen Schweigepflicht für den Bereich der Krankenhäuser dar.

Neben Art. 13 BayKrG findet im Bereich der Krankenhäuser auch das neue Datenschutzrecht Anwendung, beide Gesetze ergänzen sich gegenseitig. Als noch nicht endgültig geklärt sehe ich die Frage an, inwieweit auch die Krankenhäuser öffentlicher Träger als im Wettbewerb stehend anzusehen sind und deshalb gemäß Art. 22 Abs. 1 BayDSG für sie das auch in Bayern für nicht öffentlich-rechtliche Krankenhäuser geltende Bundesdatenschutzgesetz Anwendung findet.

Krankenhausgesetz wie Datenschutzgesetze geben dem Patienten ausdrücklich auch Auskunftsrechte über gespeicherte Daten. Dieses Auskunftsrecht erfährt nur dann eine Einschränkung, wenn ein Arzt aufgrund übergesetzlichen Notstandes zur Vermeidung eines Gesundheitsschadens als Folge einer Auskunftserteilung die Auskunft einschränken oder verweigern muß. Ich muß jedoch befürchten, daß in der Praxis unter Berufung auf diese, für seltene Ausnahmefälle gedachte Verweigerungsmöglichkeit das Auskunftsrecht des Patienten in größerem Umfang in Frage gestellt wird. Nachdem Diagnosen zumindest zur Abrechnung an den Kostenträger übermittelt werden, halte ich es für wichtig, daß der Patient im Regelfalle die Möglichkeit erhält, sich darüber zu unterrichten, was bei ihm diagnostiziert und anschließend gespeichert wurde.

Ich gehe zwar davon aus, daß auch bei Kostenträgern gespeicherte Information über Krankheiten einzelner Personen als das gewertet werden, was sie häufig sind, nämlich oftmals Arbeits- oder Verdachtsdiagnosen, die sich nicht bewahrheiten müssen. Sind sie nicht ausdrücklich als solche bezeichnet, so könnte durch ihre Aufnahme in Dateien der Anschein erweckt werden, als hätten sie sich als zutreffend erwiesen. Beispielsweise in Zivilprozessen könnten solche Arbeits- oder Verdachtsdiagnosen aber zu Fehlschlüssen führen und im Rahmen der Beweisführung zur Umkehrung der Beweislast ausreichen und den Betroffenen in die unangenehme Situation bringen, etwas widerlegen zu müssen, wovon er niemals Kenntnis erhielt und was nach langer Zeit möglicherweise für ihn schwer widerlegbar ist. Oftmals wird der Autor des Befundes auch nicht mehr greifbar sein. Ich will nicht verkennen, daß auch die Speicherung von Arbeits- oder Verdachtsdiagnosen für Patienten bei späteren Behandlungen erforderlich sein kann. Die Auskunft an den Patienten über die Diagnose erscheint mir jedoch gerade wegen des immer mehr zunehmenden Umfangs von Datenspeicherung und der Aufbewahrung der gespeicherten Daten über Jahrzehnte hin ein notwendiges Korrektiv. Erst die Auskunft würde Gegenvorstellungen und gegebenenfalls Berichtigungs- oder Sperrungsansprüche des Betroffenen ermöglichen.

Ein Fall, der sich außerhalb Bayerns ereignet hat, veranlaßt mich darauf hinzuweisen, daß auch zwischen Krankenhäusern und Ärzten bei der Datenübermittlung Sorgfalt geboten ist: Bei der Anforderung von Patientendaten sollte geprüft werden, ob das anfordernde Krankenhaus oder der anfordernde Arzt überhaupt existieren und ob eine Entbindung von der Schweigepflicht vorliegt.

Eine Klinik hat sich danach erkundigt, ob Namen und Anschrift von Müttern, die entbunden haben, an Firmen übermittelt werden dürften, die den Müttern dann Werbematerial über Säuglingsprodukte zusenden wollten. Ich bin der Ansicht, daß hierdurch schutzwürdige Belange wenigstens einer Minderheit der Mütter betroffen werden könnten, so daß eine solche Datenübermittlung ohne Einwilligung der Mutter nicht für zulässig gehalten werden kann (Art. 18 Abs. 1 BayDSG, § 11 BDSG, Art. 13 Abs. 5 Bayerisches Krankenhausgesetz).

4.5 Übermittlung von Kfz-Zulassungsdaten

In Bayern sind, wie auch bei den Datenschutzbeauftragten anderer Länder, Klagen darüber eingegangen, daß aus dem Bereich der Kraftfahrzeugzulassungsbehörden unzulässigerweise Daten zu Werbezwecken übermittelt worden seien. Meine Überprüfungen haben ergeben, daß die Zulassungsstellen seit geraumer Zeit im Zulassungsantrag die Frage stellen, ob Einverständnis mit der Übermittlung von Daten über die Zulassung oder Umschreibung von Fahrzeugen an Dritte für Zwecke der Werbung und Meinungsforschung besteht. Es hat sich gezeigt, daß hier Mißverständnisse möglich waren.

Um eine eindeutige Erklärung des Antragstellers sicherzustellen, sollen deshalb, wie mir bekannt wurde, die Zulassungsanträge künftig auf ein einheitliches Muster, das vom Bundesminister für Verkehr herausgegeben wurde, umgestellt werden.

4.6 Schulbereich

Der Einsatz von kleineren Computern wird in Bayern an verschiedenen Schulen in einem Modellversuch in der Schule selbst getestet. Er dient der Verwaltung und dem Unterricht, beispielsweise in Informatik. Soweit für die Schulverwaltung Schülerdaten gespeichert werden müssen, dürfen diese nach § 86 Abs. 3 der Allgemeinen Schulordnung an andere Personen als den Erziehungsberechtigten nicht übermittelt werden, es sei denn, daß ein rechtlicher Anspruch auf Herausgabe der Daten nachgewiesen würde. Schülereltern haben besorgt bei mir angefragt, ob „Verweise“ und das „Sitzenbleiben“ gespeichert würden. Für die Verwaltung der Schule ist es erforderlich, im Sinne des Art. 16 Abs. 1 BayDSG das „Sitzenbleiben“ zu speichern. Für „Verweise“ gilt das nicht. Sie werden nicht gespeichert.

Ich werde diesen Bereich auch in meine Kontrollen einbeziehen und dabei auch der Frage der Löschung der Daten nach Abwicklung der Aufgaben nachgehen.

Übermittlung der Adressen von Abiturienten an eine Forschungseinrichtung:

Eine Forschungseinrichtung hatte das Staatsministerium für Unterricht und Kultus gebeten, eine Befragung an bayerischen Schulen zu unterstützen, um Formen und Dauer der Ausbildungswege von Abiturienten und anderen Schulabsolventen erfassen zu können. Zu diesem Zweck wurde um Überlassung der Anschriften dieses Personenkreises gebeten.

Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat hier folgende m. E. unter Datenschutzgesichtspunkten nachahmenswerte Lösung gefunden: Die Forschungseinrichtung stellte den Schulen kuvertierte und frankierte Briefe an die Absolventen bzw. Abiturienten zur Verfügung. Die Schulen übertrugen die Adressen auf die Briefumschläge und brachten sie zur Post. Den Briefen lag eine Rückantwortkarte bei, auf der der Empfänger im Falle seines Einverständnisses mit der Befragung seine Adresse der Forschungseinrichtung mitteilen konnte. Die Forschungseinrichtung hatte sich zur absoluten Geheimhaltung der Daten und zur Löschung der Daten nach Abschluß der Untersuchung

verpflichtet. Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat allerdings die Adressierung und Übersendung der Schreiben an die Schüler durch die Schulen selbst als einmalige Ausnahme bezeichnet und darum gebeten, in künftigen Fällen die Befragungen so frühzeitig anzukündigen, daß Projektbeschreibung und Rückantwortkarte zu einer Zeit an die Schulen gegeben werden können, in der die Absolventen noch in der Schule selbst erreichbar sind.

Der wesentliche Punkt des Verfahrens bleibt hierbei jedoch derselbe: Nicht die Behörde, die über die Adressenübersicht verfügt, entscheidet in diesem Fall darüber, ob der Absolvent im Datenbestand der Forschungseinrichtung gespeichert wird, sondern der Absolvent selbst durch Absendung einer Rückantwortkarte.

4.7 Personaldateien

Das Personal der öffentlichen Verwaltung wird überwiegend in Karteien oder Dateien geführt. Dem Landesbeauftragten ist wiederholt die Frage gestellt worden, ob Berufsverbände für Mitgliederwerbung und Jahrbücher aus diesen behördlichen Dateien Angaben erhalten dürfen. Ich konnte dazu feststellen, daß das Bayerische Staatsministerium des Innern bereits mit Schreiben vom 16. 2. 1978 — damals noch auf der Grundlage des Bundesdatenschutzgesetzes (das Bayerische Datenschutzgesetz trat, wie oben erwähnt, am 1. Mai 1978 in Kraft) — allen Geschäftsbereichen mitgeteilt hatte, daß nach der neuen Rechtslage Daten von Nichtmitgliedern des Berufsverbandes wegen entgegenstehender schutzwürdiger Belange der Betroffenen ohne Einwilligung nicht übermittelt werden dürfen. Das gilt um so mehr, wenn die übermittelten Daten veröffentlicht werden sollen. Bei Mitgliedern der Berufsverbände ist nach den einzelnen übermittelten Daten zu unterscheiden. Danach stehen schutzwürdige Belange der Übermittlung dann nicht entgegen, wenn nur Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Dienstbezeichnung und dienstliche Anschrift mitgeteilt werden. Über die Veröffentlichung der übermittelten Daten müssen die Mitglieder in den zuständigen Verbandsgremien selbst entscheiden. Eine Übermittlung des Prüfungsjahrganges und der letzten Beförderung halte ich dagegen für bedenklich. Sollen auch Nichtmitglieder in einem Beamtenjahrbuch aufgeführt werden, so müßte der betreffende Berufsverband deren Einwilligung herbeiführen.

5. Schlußbemerkung:

Die Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz und seiner Geschäftsstelle stand im Berichtszeitraum im Zeichen der Einarbeitung. Gibt es „Datenschutz“ als den Schutz der von der öffentlichen Verwaltung erhobenen und verarbeiteten Daten schon seit es eine öffentliche Verwaltung gibt, so zeigt er sich doch angesichts der automatisierten Datenverarbeitung in völlig neuer Form: Rechtsfragen verbinden sich hier mit technischen Problemen in einem bisher nicht gekannten Umfang. Für mich mußte dabei die Notwendigkeit im Vordergrund stehen, den Datenschutz als Aufgabe im Interesse des Staatsbürgers, aber auch als Aufgabe für die Verwaltung zu verstehen; für die Behörden ergab sich der Zwang, mit dem

neuen Datenschutzrecht und mit dem Datenschutzbeauftragten zu leben, für den Staatsbürger begann ein Lernprozeß, die Gefahren, die die neue Technik mit sich bringt, zu erkennen und sich ihrer mit dem neuen Datenschutzrecht zu erwehren.

In allen diesen Bereichen war das zweite Halbjahr 1978 kaum mehr als ein Zeitraum der Entwicklung. Noch ist die Anfangsphase nicht abgeschlossen und Unklarheiten und Unsicherheiten zeigen sich noch häufig in Beziehung auf das neue Datenschutzrecht. Ich halte es aber noch für verfrüht, endgültige Urteile über die Qualität und Praktikabilität des Bayerischen Datenschutzgesetzes — und des Bundesdatenschutzgesetzes — abzugeben. Die aufgeworfene Frage nach einer Novellierung des geltenden Datenschutzrechts sollte in Anbetracht der erst kurzen Geltungsdauer dieser Gesetze noch aufgeschoben werden.

Wegen der begrenzten Erfahrungen sieht der vorliegende Tätigkeitsbericht davon ab, Vergleiche zu den Datenschutzgesetzen der anderen Länder oder des Auslandes anzustellen. Das bayerische Gesetz war im Zeitpunkt seines Erlasses wohl das fortschrittlichste unter den deutschen Datenschutzgesetzen. Inzwischen haben weitere Bundesländer Datenschutzgesetze in Kraft gesetzt und die aus der Arbeit mit dem Bundesdatenschutzgesetz und den vorhandenen Länderdatenschutzgesetzen gewonnenen Eindrücke verwerten können. Sicherlich sind Seitenblicke auf das Datenschutzrecht im übrigen Bundesgebiet nützlich. Immerhin haben Hessen seit 1970 und Rheinland-Pfalz bereits seit 1974 Datenschutzgesetze. Andererseits fehlen solche Gesetze noch in Baden-Württemberg und Hamburg.

Auf eine Darstellung des Datenschutzrechts des Bundes, der übrigen deutschen Länder (soweit vorhanden) und des Auslandes wurde im vorliegenden Bericht verzichtet. Ihr widmen insbesondere die Berichte des Hessischen Datenschutzbeauftragten (die seit 1972 veröffentlicht werden, bezüglich des In- und Auslandes) und der erste Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (für das Ausland) breiten Raum.

Für die Arbeit im Jahr 1979 haben sich aus der Anfangsphase heraus folgende Schwerpunkte ergeben:

- die Kontrollen in den Rechenzentren und bei den Behörden,
- die Beratung von Bürgern und Behörden,
- die Aufstellung des Datenschutzregisters und seine Auswertung.

Es ist damit zu rechnen, daß der weitere Ausbau der Datenverarbeitung im öffentlichen Bereich, wie in der Privatwirtschaft, auch für den Datenschutz neue Aufgaben bringen wird. Die technische Entwicklung führt von den (verhältnismäßig wenigen) großen ADV-Anlagen zu immer kleineren und auch für immer mehr Benutzer wirtschaftlichen Datenverarbeitungsanlagen hin. Dieser Entwicklung zu folgen, wird bereits 1979 zu den Aufgaben des Datenschutzes rechnen.

Allen diesen Aufgaben wird auch in Zukunft nur Erfolg beschieden sein, wenn es in ausreichendem Maße gelingt, die Öffentlichkeit am Datenschutz zu interessieren.