#### BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Landtag

12. Wahlperiode

## Elfter Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag), dem Präsidenten des Senats den 11. Bericht über das Ergebnis meiner Tätigkeit im Jahre 1988 zum 31. März 1989 (§ 33 Abs. 1 Bremisches Datenschutzgesetz).

Dr. Alfred Büllesbach, Landesbeauftragter für den Datenschutz

Inhaltsübersicht		Seite
1.	Vorbemerkungen	6
1.1	${\bf Datenschutz\ als\ Gestaltung\ der\ Informations-und\ Kommunikations-technik}$	6
1.2	Zur Situation der Dienststelle	7
2.	Rechts- und Informationstechnologie-Entwicklung	
2.1	Rechtsentwicklung	7
	<ul><li>Land Bremen</li></ul>	
2.1.1	Krankenhausdatenschutzgesetz	7
2.1.2	Datenschutz im Schulwesen	9
2.1.3	Änderung des Bremischen Hochschulgesetzes	9
2.1.4	Landesmediengesetz	9
2.1.5	Anderung des Bremischen Hafengesetzes	10
2.1.6	Datenschutz im Abfallbeseitigungsrecht	11
	— Bund —	
2.1.7	Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz	12
2.1.8	Steuerreformgesetz 1990	13
2.1.9	Gesundheits-Reformgesetz	13
2.1.10	Rentenreformgesetz	14
2.1.11	Übersicht über weitere, den Datenschutz betreffende Gesetzesvorhaben $% \frac{1}{2}$	16
2.1.12	Anhörungen zu Bundesgesetzen im Deutschen Bundestag	17
2.1.12.1	Offentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur "Übernahme des Berlin Document Centers für NSAkten durch die Bundesrepublik Deutschland"	17
2.1.12.2	$\label{thm:condition} \mbox{Offentliche Anh\"{o}rung zur \normal} \mbox{ Anderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes}$	17
2.2	Datenschutz in parlamentarischen Gremien	17
2.2.1	Untersuchungsausschüsse und Datenschutz	17
2.2.2	Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Beantwortung von Anfragen der Bremischen Bürgerschaft	20
2.2.3	Verwendung und Vernichtung personenbezogener Unterlagen durch Mandatsträger	20

2.0	recomologieentwicklung	21
2.3.1	ISDN-Entwicklung	21
2.3.2	Vernichtung von Datenträgern	28
2.3.3	Automatisierter Zahlungsverkehr	30
2.4	Gentechnologie	30
2.4.1	Rechtspolitischer Diskussionsstand	30
2.4.2	Genomanalyse im Strafverfahren	31
2.4.3	Entwicklungstendenzen	32
2.4.4	Gefahren und Risiken	32
2.4.5	Allgemeine Folgerungen	33
2.4.6	Gesetzliches Verbot der Genomanalyse an Arbeitnehmern	35
2.4.7	Genomanalyse in der Versicherungswirtschaft	35
2.4.8	Moratorium für die Anwendung der Genomanalyse	36
2.5	Fortpflanzungsmedizin	37
3.	Kooperationen	37
3.1	Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)	37
3.2	Kooperation mit den Kirchen	38
3.3	Kooperation mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz	39
3.4	Kooperation mit den Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz	39
3.5	Mitarbeit im "ADV-Ausschuß" (AADV) Bremen	40
3.6	Kooperation mit Kammern, Verbänden und sonstigen Institutionen	41
4.	Beschwerden, Registerführung, Geräteverzeichnis	42
4.1	Beschwerden	42
4.2	Register der meldepflichtigen Stellen nach dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)	42
4.3	Dateienregister nach dem Bremischen Datenschutzgesetz	42
4.4	Dateibeschreibung und Geräteverzeichnis	43
5.	Offentlicher Bereich	43
5.1	Personalwesen	43
5.1.1	Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle	<b>4</b> 3
5.1.1.1	Einsatz ISDN-fähiger Telefonanlagen	43
	Suche nach verlorengegangenen Personalakten im Beiblatt	47
5.1.2	Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden	47
5.1.2.1	Veröffentlichung von Personaldaten per "Steckbrief"	47
5.2	Inneres	48
5.2.1	Innere Sicherheit	48
5.2.1.1	Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle	48
	- Gesetze für die Sicherheitsbehörden	
	- Entwurf eines Gesetzes zur Anderung des Versammlungsgesetzes	
	Sicherheitsrichtlinien im Rahmen des Geheimschutzes      Funde von polizeiliehen Unterlagen in Mülleentsinen und auf	
	Funde von polizeilichen Unterlagen in Müllcontainern und auf dem Dachboden  Einführung neuer Technologien bei der Ortenbische brieden.	
	Einführung neuer Technologien bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven	
	— Staatsschutzprüfung/APIS	

5.2.1.2	Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden	60
	— Übermittlung von Polizeidaten an die Presse	
	— Datenerhebung in Strafanzeigen	
	<ul> <li>Vernehmung von Minderjährigen ohne vorherige Benachrichtigung des Erziehungsberechtigten</li> </ul>	
5.2.2	Meldewesen	62
5.2.2.1	Novelle des Melderechtsrahmengesetzes	62
5.2.2.2	Ubermittlung von Meldedaten zu Forschungszwecken	63
5.2.2.3	Anpassung EDAS-Verfahren an das neue Melderecht	64
5.2.2.4	Neuorganisation der Meldestelle bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven	64
5.2.3	Personenstandswesen	65
5.2.3.1	Einsatz des PC-Netzwerkes "AUTISTA" im Standesamt Bremen- Mitte	65
5.2.4	KfzZulassung/Führerschein	65
5.2.4.1	Erlaß zur Einführung der Fahrzeug-Register-Verordnung des Senators für Inneres	65
5.2.5	Amtliche Statistik	67
5.2.5.1	Novellierung des Bremischen Landesstatistikgesetzes	67
5.2.5.2	Vernichtung und Löschung von Erhebungsunterlagen der Volkszählung 1987	68
5.2.5.3	Novellierungsbedarf im Bereich der amtlichen Statistik	69
5.2.6	Ausländerangelegenheiten	70
5.2.6.1	Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister	70
5.2.7	Beiräte	72
5.2.7.1	Entwurf eines Beiratsgesetzes	72
5.3	Justiz und Verfassung	73
5.3.1	Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle	73
5.3.1.1	ADV-Einsatz bei Gerichten, Staatsanwaltschaften und im Strafvollzug	73
5.3.1.2	Gesetzentwurf zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts	74
5.3.1.3	Justizmitteilungsgesetz	76
5.3.1.4	Betreuungsgesetz	76
5.3.1.5	Forschungsvorhaben	77
5.3.2	Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden	78
5.3.2.1	Weitergabe von Kopien aus der Strafakte an den Beschuldigten durch den Rechtsanwalt	78
5.3.2.2	Beschlagnahme der Patientenkartei eines Heilpraktikers	78
5.4	Bildung, Wissenschaft und Kunst	78
5.4.1	Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle	78
5.4.1.1		
5 4 1 2	Anderung des Bremischen Denkmalschutzgesetzes	78
3,4.1.2	Änderung des Bremischen Denkmalschutzgesetzes Neufassung der Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten	78 79
	•	
	Neufassung der Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten	79
5.4.1.3	Neufassung der Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten Forschungsprojekte	79 80
5.4.1.3 5.4.2	Neufassung der Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten Forschungsprojekte Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden	79 80 81
5.4.1.3 5.4.2 <b>5.5</b> 5.5.1	Neufassung der Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten Forschungsprojekte Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden  Jugend und Soziales	79 80 81 81

5.5.1.3		
	$\label{thm:lifekonferenzen} \mbox{Hilfekonferenzen zur Integration entwicklungsgest\"{o}rter\ und\ behinderter\ Kinder}$	84
5.5.1.4	Entwicklungsberichte über Klienten in Einrichtungen des Betreuten Wohnens	86
5.5.1.5	Ermittlung von Pkw-Halterdaten durch das Amt für Soziale Dienste	88
	Räumliche Situation und Sozialgeheimnis in Dienststellen des Amtes für Soziale Dienste	89
5.5.1.7	Versendung von Sozialhilfebescheiden als Postdrucksache	89
5.5.2	Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden	90
5.5.2.1	Weitergabe von Daten AIDS-erkrankter Sozialhilfeempfänger an die Amtsleitung des Sozialamtes Bremerhaven	90
5.6	Gesundheitswesen	90
5.6.1	Datenverarbeitung durch das Staatliche Hygieneinstitut	90
5.6.2	Einsatz privater Arbeitsplatzrechner in städtische Krankenhäusern	92
5.7	Umweltschutz und Stadtentwicklung	92
5.7.1	Integriertes Meß- und Informationssystem zur Überwachung der Umweltradioaktivität (IMIS)	92
5.7.2	Datenverarbeitung beim Friedhofs- und Bestattungswesen	94
5.7.3	Datenschutzregelungen im Katasterwesen	96
5.8	Finanzen	99
5.8.1	Gesetzentwurf über bereichsspezifische Datenschutzvorschriften in der Abgabenordnung	99
5.8.2	Kontrollmitteilungen an Finanzämter	101
5.8.3	Anzeigepflicht der Notare nach dem Grunderwerbssteuergesetz	101
5.8.4	Vermerk über Steuervergünstigungen für Schwerbehinderte auf den Fahrzeugschein	103
5.9	Häfen, Schiffahrt und Verkehr	104
5.9.1	Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften	104
5.9.2	Auskunftsersuchen gegenüber Amtsgerichten im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nach dem Güterkraftverkehrsgesetz	105
		105
5.10	Arbeit	106
<b>5.10</b> 5.10.1	Arbeit Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz	
	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz	106
5.10.1		106 106
5.10.1 <b>5.11</b> 5.11.1	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a.  Prüfung bei Radio Bremen Vier	106 106 107 107
5.10.1 5.11 5.11.1 6.	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a.  Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich	106 106 107 107 108
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich  Kreditwirtschaft	106 106 107 107 108 108
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.1	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich  Kreditwirtschaft  Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben	106 106 107 107 108 108
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.1 6.1.2	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich Kreditwirtschaft  Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben Geburtsdatum in Konto-Nummer	106 106 107 107 108 108 108 109
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.1 6.1.2 6.2	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich  Kreditwirtschaft  Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben  Geburtsdatum in Konto-Nummer  Versicherungswirtschaft	106 106 107 107 108 108 108 109
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.1 6.1.2 6.2 6.2.1	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich Kreditwirtschaft Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben Geburtsdatum in Konto-Nummer Versicherungswirtschaft Schweigepflichtentbindungsklausel	106 106 107 107 108 108 108 109 109
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.2 6.2.2	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich Kreditwirtschaft Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben Geburtsdatum in Konto-Nummer Versicherungswirtschaft Schweigepflichtentbindungsklausel Ermächtigungsklausel zur Datenverarbeitung	106 106 107 107 108 108 108 109
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.1 6.1.2 6.2 6.2.1 6.2.2 6.2.3	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a.  Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich  Kreditwirtschaft  Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben  Geburtsdatum in Konto-Nummer  Versicherungswirtschaft  Schweigepflichtentbindungsklausel  Ermächtigungsklausel zur Datenverarbeitung  Zentraldateien bei Versicherungsfachverbänden und Hinweissysteme	106 106 107 107 108 108 108 109 109
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.2 6.2.2	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich Kreditwirtschaft Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben Geburtsdatum in Konto-Nummer Versicherungswirtschaft Schweigepflichtentbindungsklausel Ermächtigungsklausel zur Datenverarbeitung Zentraldateien bei Versicherungsfachverbänden und Hinweis-	106 106 107 107 108 108 108 109 109 109
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.1 6.1.2 6.2 6.2.1 6.2.2 6.2.3	Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz  Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a.  Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich  Kreditwirtschaft  Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben  Geburtsdatum in Konto-Nummer  Versicherungswirtschaft  Schweigepflichtentbindungsklausel  Ermächtigungsklausel zur Datenverarbeitung  Zentraldateien bei Versicherungsfachverbänden und Hinweissysteme  Tätigkeit von Vermögensberatern, Versicherungsmaklern und	106 106 107 107 108 108 108 109 109 110
5.10.1 5.11 5.11.1 6. 6.1 6.1.1 6.1.2 6.2 6.2.1 6.2.2 6.2.3 6.2.4	Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich Kreditwirtschaft Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben Geburtsdatum in Konto-Nummer Versicherungswirtschaft Schweigepflichtentbindungsklausel Ermächtigungsklausel zur Datenverarbeitung Zentraldateien bei Versicherungsfachverbänden und Hinweissysteme Tätigkeit von Vermögensberatern, Versicherungsmaklern und "Vorwerbern"; Interessentendateien	106 106 107 107 108 108 108 109 109 110 110
5.10.1  5.11  5.11.1  6.  6.1  6.1.1  6.1.2  6.2.1  6.2.2  6.2.3  6.2.4	Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich Kreditwirtschaft Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben Geburtsdatum in Konto-Nummer Versicherungswirtschaft Schweigepflichtentbindungsklausel Ermächtigungsklausel zur Datenverarbeitung Zentraldateien bei Versicherungsfachverbänden und Hinweissysteme Tätigkeit von Vermögensberatern, Versicherungsmaklern und "Vorwerbern"; Interessentendateien  Auskunfteien Nutzung von Inkassodaten für Auskunfteizwecke Anschluß von Inkassounternehmen an das Schufa-Kreditinforma-	106 106 107 107 108 108 108 109 109 110 110 111 112
5.10.1  5.11  6.  6.1  6.1.1  6.1.2  6.2  6.2.1  6.2.2  6.2.3  6.2.4	Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a. Prüfung bei Radio Bremen Vier  Nicht-öffentlicher Bereich Kreditwirtschaft Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben Geburtsdatum in Konto-Nummer Versicherungswirtschaft Schweigepflichtentbindungsklausel Ermächtigungsklausel zur Datenverarbeitung Zentraldateien bei Versicherungsfachverbänden und Hinweissysteme Tätigkeit von Vermögensberatern, Versicherungsmaklern und "Vorwerbern"; Interessentendateien  Auskunfteien Nutzung von Inkassodaten für Auskunfteizwecke	106 106 107 107 108 108 108 109 109 110 110

3.4	Schutz von Patientendaten	114
5.4.1	Vernichtung von Patientenakten	114
6.4.2	Fragebogen zur nachträglichen Dokumentation bisherige AIDS- Betreuungsfälle	115
3.5	Sonstige Fälle aus dem nicht-öffentlichen Bereich	115
6.5.1	Verarbeitung von Mitgliederdaten durch Vereine	115
5.5.2	Datenschutz in Einrichtungen für berufliche Bildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten	116
6.6	Ordnungswidrigkeiten	116
<b>7.</b>	Künftige Herausforderungen an den Datenschutz	117
3.	Anlagen	118
	1. Polizeiliche Datenverarbeitung bis zum Erlaß bereichsspezi- fischer gesetzlicher Regelungen (Konferenzbeschluß vom 14.03.1988)	118
	2. Ergänzung des Personenstandsgesetzes (Konferenzbeschluß vom 15.03.1988)	119
	3. Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes (Konferenzentschließung vom 06.06.1988)	121
	4. Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Konferenzentschließung vom 06.06.1988)	122
	5. Probleme des Datenschutzes in der Telekommunikation (Konferenzbeschluß vom 10.10.1988)	124
	<ol> <li>Sicherstellung des Datenschutzes bei der Poststrukturreform (Konferenzbeschluß vom 10.10.1988)</li> </ol>	125
	<ol> <li>Entwurf einer Steuerdaten-Abruf-Verordnung (Konferenzbeschluß vom 10.10.1988)</li> </ol>	126
	<ol> <li>Datensicherheit beim Einsatz kleiner Datenverarbeitungs- anlagen (Konferenzbeschluß vom 10.10.1988 und Erläuterungen)</li> </ol>	126
	<ol> <li>Übernahme des Berlin Document Center durch die Bundesrepublik Deutschland (Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages)</li> </ol>	128
	<ol> <li>Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundespersonalver- tretungsgesetzes (Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages)</li> </ol>	133
	<ol> <li>Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts (Strafverfahrensänderungsgesetz vom 3. November 1988) (Konferenzentschließung vom 05./06. 04. 1989)</li> </ol>	137

#### 1. Vorbemerkungen

#### 1.1 Datenschutz als Gestaltung der Informations- und Kommunikationstechnik

Die Diskussion im Jahre 1988 bewegte sich sowohl im Land Bremen wie auf Bundesebene darum, neue bereichsspezifische Datenschutzregelungen für verschiedene Lebensbereiche zu schaffen. So wurden im Land Bremen das Krankenhausdatenschutzgesetz, das Landesmediengesetz, eine Anderung des Bremischen Hafengesetzes etc. auf den Weg gebracht. Auf Bundesebene gibt es hingegen seit Jahren die Diskussion um die dringend notwendige Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes, um die Schaffung bereichsspezifischer Regelungen für die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften und der Polizei, die Diskussion um die Schaffung von bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen für den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst, den Verfassungsschutz und nicht zuletzt für das Bundeskriminalamt. Die Situation spitzt sich durch die Diskussion um das Ende des Übergangsbonus zu. In der Tat gibt es eine rechtlich und politisch nicht haltbare Lage, wenn der Übergangsbonus mit Ablauf der Legislaturperiode des Deutschen Bundestages endet.

Für das Land Bremen hat der Landesgesetzgeber durch die Verabschiedung des Bremischen Datenschutzgesetzes im September 1987 das bremische Datenschutzrecht der verfassungsrechtlichen Neuinterpretation angepaßt, für Behörden wurden klarere und deutlichere Regelungen gesetzt, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bürger wird besser gewährleistet. Dieses Gesetz sieht aber auch Übergangsfristen, die am 30. September 1989 enden, vor. So ist es notwendig, die Verwaltungsvorschriften für das neue Bremische Datenschutzgesetz bis zu diesem Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Darüber hinaus ist jeder Fachsenator verpflichtet, für seinen Zuständigkeitsbereich zu prüfen, inwieweit er eigenständige bereichsspezifische Regelungen für die künftige Datenverarbeitung braucht.

Die Diskussionen um spezifische Datenschutzregelungen in den verschiedenen Bereichen verweisen aber letztlich neben der Gestaltungsaufgabe auch auf die Frage menschengerechter Technikbewertung. Dies wirft die Frage nach den Kriterien und den Instrumenten zur Wahrnehmung gesellschaftlicher, technischer und politischer Realitäten auf. Daß Datenschutzverstöße in der Offentlichkeit nicht mehr als Kavaliersdelikte zu verstehen sind, dies konnte gerade in Bremen hervorragend beobachtet werden. Sowohl die öffentliche Diskussion um die mangelhafte Datensicherung bei der Vernichtung von Datenträgern durch Polizeibeamte als auch über die mangelhafte Vernichtung von Akten beim Amtsgericht Bremen verweisen auf die zunehmende Sensibilität in der Bevölkerung. Aber nicht nur diese spektakulären Ereignisse sind es, die das Datenschutzbewußtsein prägen. Eine Vielzahl von Bürgern wandte sich schriftlich, mündlich und telefonisch an mich, um sich über die datenschutzrechtliche Bewertung von Rundfunkübertragungen personenbezogener Daten aus dem Ausschuß St.-Jürgen-Straße zu erkundigen. Alle Bürger, die sich an mich wandten, äußerten ihr Befremden über den Umgang mit personenbezogenen Daten in rundfunköffentlichen Ausschußsitzungen. Die Art und Weise, wie hier Personen befragt und wiederum befragte Personen über andere Personen Auskunft erteilten, wurde von den Anfragern einhellig mißbilligt. Dies zeigt, daß das Datenschutzbewußtsein sehr ausgeprägt ist und daß auch parlamentarische Untersuchungsausschüsse sich nicht von den Prinzipien des Datenschutzrechtes insbesondere nicht vom Bremischen Datenschutzgesetz, das sie selbst beschlossen haben ohne negative Wirkung — entfernen dürfen. Natürlich darf bei dieser Diskussion nicht verkannt werden, daß parlamentarische Untersuchungsausschüsse demokratische Kontrolle ausüben. Auch das Verhältnis des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des einzelnen zur öffentlichen Darstellung personenbezogener Daten bedarf einer vertiefenden Diskussion. Nicht jede Person, die im parlamentarischen Untersuchungsausschuß befragt wurde, muß sich eine öffentliche Ubertragung gefallen lassen. Nicht alles, was dort auch über dritte Unbeteiligte gesagt worden ist, darf öffentlich übertragen werden. Wo hier die Grenzen zu ziehen sind, ist einer gründlichen parlamentarischen und politischen Erörterung vorbehalten. Sie zu führen, ist allerdings nach diesen Erfahrungen Anlaß genug.

Obwohl mehrfach in den Jahresberichten und auch durch Rundschreiben des Senatskommissars für den Datenschutz meine Beteiligung insbesondere an der Beratung von Bundesgesetzen durch die Landesressorts klargestellt wurde, ist die Unterrichtungsform äußerst unzureichend. So erfuhr ich über die Reform der Abgabenordnung, des Rentenreformgesetzes, des Betreuungsgesetzes, des Jugendhilfegesetzes, ja sogar obwohl ich Vorsitzender des Arbeitskreises Strafprozeßordnung in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten bin, auch über

neuere Entwürfe zur Änderung des Strafverfahrensrechtes, immer nur auf Anfrage von den neueren Entwicklungen. Diese Form der Beteiligung zeigt, daß in manchen Ressorts, obwohl bekannt ist, daß ich zu beteiligen bin, dieses nur nach Mahnung getan wird. Ich erwarte mir künftig eine rechtzeitige Unterrichtung.

Der zunehmende Einsatz von Arbeitsplatzrechnern im gesamten bremischen öffentlichen Dienst führt nicht zuletzt aufgrund des eingeführten vereinfachten Verfahrens für die PC-Beschaffung zu einer deutlichen Zunahme von Anträgen, zu denen meine Stellungnahme erbeten wird. Überwiegend enthalten diese Vorlagen keine Datenschutzkonzepte, sondern lediglich floskelhafte Sätze, in denen es etwa heißt, das Bremische Datenschutzgesetz wird beachtet, oder daß auch zu Unrecht behauptet wird, personenbezogene Daten werden nicht verarbeitet. Solche Floskeln ersetzen selbstverständlich nicht die behördeneigene Erarbeitung eines Datenschutzkonzeptes für ihren geplanten Arbeitsplatzrechnereinsatz. Die Erarbeitung einzelner Datenschutzkonzepte für die einzelnen Behörden ist aus personellen Gründen in meiner Dienststelle nicht möglich. Grundsätzliche Beratung in Einzelfällen wird jedoch selbstverständlich, soweit dies möglich ist, aufrechtzuerhalten versucht.

#### 1.2 Zur Situation der Dienststelle

Die umfangreichen Anforderungen, seien es Erarbeitungen von Stellungnahmen, die Mitarbeit an Gesetzesvorhaben des Landes, die Ausarbeitung von Stellungnahmen zu Bundesgesetzentwürfen, die zahlreichen und arbeitsintensiven telefonischen Anfragen von Bürgern und Behördenmitarbeitern, die zunehmende Datenschutzberatung der bremischen Wirtschaft etc., haben inzwischen einen derartig hohen Arbeitsstau in meiner Dienststelle entstehen lassen, der bereits Arbeitsverzögerungen von mehreren Monaten zur Folge hat. Der Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft hat in seiner Stellungnahme zum 10. Jahresbericht ausdrücklich die Umsetzung des Personalentwicklungskonzeptes 1995 empfohlen. Für diese Unterstützung meiner Tätigkeit darf ich mich ausdrücklich bedanken. Ich sehe mich aufgrund dieser Entwicklung und um den Dienstbetrieb in vernünftigen Grenzen aufrechtzuerhalten gezwungen, deshalb für das Jahr 1990 weitere Stellenanträge innerhalb dieses Konzeptes zu stellen. Mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven befinde ich mich in Gesprächen, um eine adäquate Raumvergrößerung meiner Dienststelle sicherzustellen.

#### 2. Rechts- und Informationstechnologie-Entwicklung

#### 2.1 Rechtsentwicklung

— Land Bremen —

#### 2.1.1 Krankenhausdatenschutzgesetz

Nach langjährigem Drängen meinerseits (vgl. zuletzt Pkt. 5.8.1.1 meines 8. Jahresberichts und Pkt. 5.6.1.1 meines 9. Jahresberichts) und gründlichen Vorarbeiten des Senators für Gesundheit und der Deputation für Gesundheit, an denen ich beteiligt worden war, hat der Senat am 18. Oktober 1988 der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf des Bremischen Krankenhausdatenschutzgesetzes (KHDSG) mit Begründung zugeleitet, Drucksache 12/328 der Bremischen Bürgerschaft (Landtag). Der Entwurf setzt sich den Schutz von Patientendaten in Krankenhäusern im Lande Bremen zum Ziel. Hiermit ist erstmals in einem Bundesland eine eigenständige Regelung für den Datenschutz in Krankenhäusern vorgelegt worden. Die wichtigsten Regelungen des Entwurfs sind (vgl. auch den Forderungskatalog in meinem 10. Jahresbericht unter Pkt. 5.7.4):

- § 1 bestimmt zunächst in Abs. 1, daß im Krankenhaus verarbeitete Patientendaten dem Datenschutz unterliegen und umschreibt anschließend den Begriff "Patientendaten".
- Nach § 2 dürfen Patientendaten nur verarbeitet werden, soweit dies zur Erfüllung des Behandlungsvertrages, zur sozialen Betreuung und Beratung der Patienten bzw. zur Leistungsabrechnung erforderlich ist, die Verarbeitung eine gesetzliche Grundlage hat oder der Betroffene eingewilligt hat.
- § 3 bestimmt zunächst, daß Krankenhausmitarbeiter Patientendaten im Krankenhaus nur für den zu ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung gehörenden Zweck übermitteln dürfen. Patientendaten aus dem medizinischen Bereich dürfen für Planungszwecke, Analysen und Wirtschaftlichkeits- oder Organisationsunter-

suchungen grundsätzlich nur in anonymisierter Form verwendet werden. Ausnahmen von diese schon aus rechtlichen Gründen erforderlichen Regelung sollen nunmehr nur unter der engen Voraussetzung zulässig sein, daß der Personenbezug kurzzeitig hergestellt werden muß, um zu vermeiden, daß Daten mehrfach erhoben werden.

- § 4 (Übermittlung von Daten an Stellen außerhalb des Krankenhauses): Abs. 1 regelt abschließend 11 einzelne Tatbestände, bei deren Vorliegen personenbezogene Daten an Dritte übermittelt werden dürfen. Dabei enthalten die Nummern 1-5 die Übermittlungsfälle, die in unmittelbarer Beziehung zu der Verpflichtung des Krankenhauses und seiner Mitarbeiter stehen, den Behandlungsvertrag mit dem einzelnen Patienten zu erfüllen.
- § 5 räumt dem Patienten ein Auskunftsrecht über die zu seiner Person gespeicherten Daten sowie ein Akteneinsichtsrecht ein und regelt die näheren Umstände.
- § 6 trifft Regelungen über Löschung (spätestens nach Ablauf von 30 Jahren nach Abschluß der Behandlung) und Sperrung (nach Abschluß der Behandlung) von Patientendaten und regelt die näheren Umstände.
- § 7 enthält eine differenzierte Regelung über die Zulässigkeit der Verarbeitung von nicht anonymisierten Patientendaten zu Forschungszwecken. Grundsatz ist, daß Patienten ohne ihr Wissen und Einverständnis nicht zum Objekt der Forschung gemacht werden dürfen. Ausnahmen sind nur unter den engen Voraussetzungen des Abs. 2 zulässig.
- Auf die zunächst vorgesehenen Regelungen über klinische Krankenregister hat man auf meinen Vorschlag hin verzichtet. Der Senator für Gesundheit und ich vertreten gemeinsam die Auffassung, daß Krankheitsregister nur auf der Grundlage einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage geführt werden dürfen.
- § 8 erlaubt Ärztinnen und Ärzten, für eigene Diagnose-, Behandlungs- oder Forschungszwecke Dateien anzulegen. Entsprechend § 6 BrDSG ist aber insbesondere sicherzustellen, daß Dritte keinen unbefugten Zugriff auf die Daten haben. Dateien sind gemäß § 28 BrDSG zum Dateienregister anzumelden; ihre Einrichtung ist mit der Dateibeschreibung dem Senator für Gesundheit und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz mitzuteilen.
- § 9 regelt Bestellung und Aufgaben der Beauftragten für den Datenschutz in den einzelnen Krankenhäusern.
- \$ 10 gestattet nur ausnahmsweise die Beauftragung von Stellen außerhalb des Krankenhauses mit der Verarbeitung von Patientendaten und unterwirft sie einer besonderen Kontrolle bzw. Sicherungsvorkehrungen.
- §§ 11, 12 setzen die Tatbestände fest, deren Verwirklichung Straf- oder Bußgeldsanktionen auslösen.
- Ergänzend gelten in den kommunalen Krankenhäusern die Vorschriften des 1. bis 3. Abschnitts des Bremischen Datenschutzgesetzes weiter; bei Krankenhäusern privater Träger gilt anstelle des 3. Abschnitts § 30 BDSG (§ 1 Abs. 4 des Entwurfs)

In ihrer Sitzung am 3. November 1988 hat die Bremische Bürgerschaft (Landtag) den Gesetzentwurf an den Datenschutzausschuß überwiesen. Dieser hat sich in mehreren Sitzungen vor allem mit der in § 1 Abs. 3 vorgesehenen Regelung des Datenschutzes in Krankenhäusern, deren Träger Religionsgemeinschaften sind, beschäftigt und in zwei Sitzungen die Vertreter der Kirchen hierzu angehört. In seiner Sitzung am 24. Februar 1989 hat sich der Ausschuß abschließend mit dem Entwurf befaßt. Er empfiehlt in seinem Bericht der Bürgerschaft nunmehr folgende Änderungen:

- § 1 Abs. 3 soll folgende Fassung erhalten: "Dieses Gesetz gilt nicht für Krankenhäuser, die von öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften oder diesen gleichgestellten oder ihnen zuzuordnenden Einrichtungen, ohne Rücksicht auf deren Rechtsform, betrieben werden, sofern die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften eigene bereichsspezifische Datenschutzbestimmungen erlassen, die den Zielen dieses Gesetzes entsprechen." Diese Vorschrift soll erst ab 1. April 1990 gelten (§14 Satz 2).
- In § 7 Abs. 1 werden die Worte "ohne Einwilligung des Patienten oder der Patientin" als überflüssig gestrichen.

- Bei der Datenverarbeitung zu Forschungszwecken ohne Einwilligung des Patienten ist nunmehr lt. § 7 Abs. 2 Satz 4 der oder die Datenschutzbeauftragte des Krankenhauses zu beteiligen.
- Nach § 14 Satz 1 soll das Gesetz am Tage nach seiner Verkündung in Kraft treten.

#### 2.1.2 Datenschutz im Schulwesen

Im Berichtsjahr trat das Gesetz zum Datenschutz im Schulwesen in Kraft und brachte für die Schulen und die Schulbehörden und allen von der Schule Betroffenen umfangreiche Änderungen des materiellen Datenschutzrechts. Als bereichsspezifisches Datenschutzgesetz verdrängt es das allgemeine Bremische Datenschutzgesetz. Es regelt abschließend die Verarbeitung personenbezogener Daten der Schüler und Erziehungsberechtigten durch die Schulen, die Schulbehörden, den schulärztlichen und den schulpsychologischen Dienst und enthält darüberhinaus spezielle Regelungen zur Aufbewahrung und Sicherung der Daten

Das Gesetz war bereits im September 1987 verabschiedet und verkündet worden und sollte nach dem Willen des Gesetzgebers erst mit einiger Verzögerung in Kraft treten. Damit wollte der Gesetzgeber erreichen, daß sich insbesondere die Schulen mit der neuen und für sie nicht einfachen Rechtsmaterie und ihren Folgen für den Schulalltag vertraut machen konnten.

Diese Vorbereitungszeit wurde genutzt. Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst veröffentlichte und verteilte Anfang 1988 in hoher Auflage eine Informationsbroschüre zum Datenschutz im Schulwesen. Darüberhinaus wurden eine Vielzahl von Informationsveranstaltungen in Schulen und für Lehrer durchgeführt. Auch ich wurde verschiedentlich zu Informations- und Schulungsveranstaltungen eingeladen. Darüber hinaus erreichten mich eine Menge Informationsanfragen und gelegentliche Beschwerden über die Einstellung nicht mehr zulässiger Datenverarbeitungspraktiken; größere Umstellungsprobleme im Anwendungsbereich des neuen Gesetzes sind mir nicht bekannt geworden.

#### 2.1.3 Anderung des Bremischen Hochschulgesetzes

Im Berichtsjahr wurde das Bremische Hochschulgesetz geändert; die Änderungen traten Anfang Oktober des vergangenen Jahres in Kraft. Entsprechend der Anregung in meinem 10. Jahresbericht (vgl. Ziffer 5.5.1) hat der Gesetzgeber auch eine spezifische Datenschutzbestimmung in das umfangreiche Gesetzeswerk aufgenommen. Ich hatte Gelegenheit, im Rahmen der verwaltungsmäßigen Abstimmung zu diesem Teil des Gesetzgebungsvorhabens Stellung zu nehmen; an den abschließenden Beratungen war ich nicht mehr beteiligt.

Unter Hinweis auf das sog. Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgericht und den Ablauf des Übergangsbonus halte ich trotz umfassender Novellierung des Bremischen Datenschutzgesetzes spezifische Datenschutzbestimmungen für den Hochschulbereich für notwendig. Diese bereichsspezifischen Regelungen im Hochschulgesetz sollten spezielle Regelungen zur Datenverarbeitung der Hochschulen beinhalten, insbesondere zur Verarbeitung studentischer Daten sowie der Daten anderer Hochschulpersonen.

Leider wurden meine Vorschläge hierzu nicht aufgegriffen. Es bleibt abzuwarten, ob der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst trotz meiner Zweifel am Regelungsgehalt der neuen Datenverarbeitungsbestimmung im Hochschulgesetz (§ 44a) den Datenschutz durch die zu erlassende Rechtsverordnung in befriedigender Weise regelt.

#### 2.1.4 Landesmediengesetz

Die Bürgerschaft (Landtag) hat Ende 1987 einen nicht-ständigen Ausschuß "Landesmediengesetz" mit dem Auftrag eingerichtet, ein Mediengesetz für das Land Bremen zu erarbeiten. Dieser Ausschuß trat Anfang 1988 erstmals zusammen. Von Mitgliedern dieses Ausschusses wurde ich im Berichtsjahr zu den in ein solches Gesetz aufzunehmenden Datenschutzbestimmungen um Rat gefragt. Außerdem hat mich der Ausschuß Ende des Jahres formell um Prüfung der Datenschutzbestimmungen in den vorliegenden Gesetzentwürfen gebeten. Dieser Bitte bin ich nachgekommen.

Erfreulich ist, daß im Landesmediengesetz ein eigener Abschnitt mit bereichsspezifischen Datenschutzbestimmungen enthalten ist. Hervorzuheben sind dabei folgende Regelungen:

- Zulässigkeitsbestimmungen zur personenbezogenen Datenverarbeitung beim Veranstalter und beim Betreiber von Kabelanlagen.
- Das Gegendarstellungsrecht des Betroffenen sowie Datenschutzvorschriften zur Kommunikationsforschung und zu Markt- und Meinungsumfragen.
- Die Verpflichtung zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten beim Veranstalter sowie beim Betreiber einer Kabelanlage, und zwar nach den jeweils geltenden Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes.
- Der Landesbeauftragte für den Datenschutz als externe Datenschutzkontrollinstanz.
- Die Androhung von Bußgeldern bei Verstößen gegen die Datenschutzbestimmungen.
- Die Anwendbarkeit der jeweils geltenden Datenschutzvorschriften, soweit das Mediengesetz nichts anderes bestimmt; im Hinblick auf die unterschiedlichen Begriffsbestimmungen im allgemeinen Datenschutzrecht wurde sichergestellt, daß im Anwendungsbereich des Landesmediengesetzes insoweit das weitergehende Bremische Datenschutzgesetz gilt. ("Die Begriffe personenbezogene Daten, Datenverarbeitung und Datei bestimmen sich nach § 2 des Bremischen Datenschutzgesetzes").

Die abschließende parlamentarische Beratung dieses Gesetzes fand Anfang Februar dieses Jahres statt. Das Gesetz wurde Mitte Februar verkündet; es trat mit Ausnahme des Abschnitts zur Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen am Tag nach der Verkündung in Kraft; dieser Abschnitt tritt am 1. Juli 1989 in Kraft.

#### 2.1.5 Anderung des Bremischen Hafengesetzes

Die Hafenverwaltung beabsichtigt, die Aufgabenbereiche Gefahrgutumschlag, Verkehrslenkung, Hafengebühren und Arbeitssicherheit künftig DV-gestützt zu erledigen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bremischen Häfen gegenüber den Konkurrenzhäfen zu erhalten und zu erhöhen. Die Hafenwirtschaft verfügt bereits seit Jahren über moderne Informations- und Kommunikationssysteme. Für die Hafenverwaltung wird das beabsichtigte DV-System durch die Datenbank Bremische Häfen GmbH entwickelt.

In diesem Verfahren werden auch personenbezogene Daten verarbeitet. Da eine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage für diese Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht besteht, war eine Änderung des Bremischen Hafengesetzes zur Schaffung einer bereichsspezifischen Rechtsgrundlage, die den Prinzipien der Normenklarheit, Verhältnismäßigkeit und Zweckbindung entspricht, erforderlich. Der entsprechende Gesetzentwurf ist mit mir abgestimmt worden.

Im ersten Abschnitt des Bremischen Hafengesetzes, der allgemeine Bestimmungen über Zuständigkeiten, Befugnisse und Verfahren enthält, ist ein neuer § 6 a mit der Überschrift "Datenverarbeitung" eingefügt worden. Danach dürfen die jeweils zuständigen Hafenbehörden im Rahmen des Gefahrgutumschlages, der Verkehrslenkung, der Hafengebührenfestsetzung und der Arbeitssicherheit in dem für die rechtmäßige Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Umfang personenbezogene Daten verarbeiten.

Die Daten dürfen nur für die Durchführung der in dieser Vorschrift genannten Gesetze verwendet werden (Zweckbindungsprinzip).

Grundsätzlich dürfen personenbezogene Daten nur beim Betroffenen mit dessen Kenntnis erhoben werden. Von diesem Grundsatz darf im Einzelfall u. a. abgewichen werden, wenn das Erheben beim Betroffenen einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Das gilt insbesondere auch für die Erhebung bei Dritten außerhalb des öffentlichen Bereichs. Es bedarf dazu jedoch einer erlaubenden Rechtsvorschrift.

Das geänderte Hafengesetz läßt solche Ausnahmen zu. Wegen der sich aus dem Hafengeschehen ergebenden Besonderheiten halte ich das für datenschutzrechtlich noch vertretbar.

Das Gesetz erlaubt auch in diesen Fällen eine Erhebung personenbezogener Daten im automatisierten Abrufverfahren, wenn durch technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt wird, daß die unbefugte Verarbeitung solcher Daten ausgeschlossen wird.

Die Löschungsvorschriften dieses Gesetzes sehen vor, daß personenbezogene Daten zu löschen sind, wenn ihre Speicherung unzulässig war oder ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur rechtmäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr erforderlich ist. Nur wenn die Daten voraussichtlich erneut benötigt werden, dürfen sie bis zu zwei Jahren nach ihrer letzten Nutzung gespeichert bleiben, es sei denn, der Betroffene verlangt die Löschung.

Im übrigen gelten für die Datenverarbeitung in diesem Bereich die Vorschriften des Bremischen Datenschutzgesetzes (BrDSG).

Der Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr wird verpflichtet, durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen über die Art der zu verarbeitenden personenbezogenen Daten, deren Verwendungszweck, die Datenempfänger sowie die Form der Übermittlung zu treffen.

Mit dem so geänderten Hafengesetz scheint es gelungen zu sein, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der bremischen Häfen den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen zu wahren.

#### 2.1.6 Datenschutz im Abfallbeseitigungsrecht

Vom zuständigen Senatsressort sind mir Gesetzentwürfe zur Änderung des bremischen Ausführungsgesetzes zum Abfallbeseitigungsgesetz und zur Änderung des Ortsgesetzes über die Abfallbeseitigung in der Stadtgemeinde Bremen mit dem Bemerken vorgelegt worden, daß diese datenschutzrechtlich nicht relevant seien.

Die Durchführung dieser Gesetze und der damit im Zusammenhang stehenden Festsetzung und Erhebung von Gebühren für die Benutzung der öffentlichen Abfallbeseitigung setzt jedoch die Verarbeitung personenbezogener Daten von Betreibern von Abfallentsorgungsanlagen, von Unternehmern, die Abfälle einsammeln und befördern, von Abfallbesitzern und von Grundstückseigentümern voraus. Entsprechend werden von den für die Abfallentsorgung und für die Festsetzung und Einziehung der durch die Abfallbeseitigung entstehenden Gebühren zuständigen Behörden in erheblichem Umfange Daten von den Betroffenen verarbeitet, die direkt bei diesen oder durch Übermittlung von anderen Behörden erhoben werden.

Ich habe daher dargelegt, daß die Schaffung bereichsspezifischer Datenverarbeitungsregelungen notwendig ist, wobei die Grundsätze der Normenklarheit, Verhältnismäßigkeit und Zweckbindung beachtet werden müssen, d. h. daß aus der Norm für den Bürger Zweck, Art und Umfang der Datenverarbeitung klar erkennbar sein müssen. Die bisherigen Regelungen im Abfallbeseitigungsrecht entsprechen diesen Anforderungen nicht. Es bestehen lediglich Anzeige- und Auskunftspflichten für Abfallbesitzer und für Betreiber von Entsorgungsanlagen, die einer Überwachung unterliegen.

Das im letzten Jahr beschlossene Gesetz zur Änderung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Abfallbeseitigungsgesetz erhält nunmehr in § 19 eine Ermächtigungsnorm zur Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen. Danach werden die Stadtgemeinden ermächtigt durch Ortsgesetze zu bestimmen, daß sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Abfallentsorgung sowie der Gebührenerhebung bei den anschlußpflichtigen Grundstückseigentümern und den Abfallbesitzern Daten im erforderlichen Umfang verarbeiten dürfen. An die für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden dürfen sie bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen abfallrechtliche Vorschriften die erforderlichen personenbezogenen Daten übermitteln. An Dritte dürfen Daten weitergegeben werden, soweit diese von den Stadtgemeinden mit der Abfallentsorgung beauftragt worden sind.

Die Stadtgemeinden können bestimmen, daß die Daten durch Übermittlung von anderen öffentlichen Stellen erhoben werden, soweit dem gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen und dieses die Betroffenen weniger belastet oder wenn die Datenerhebung bei den Betroffenen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erfolgen könnte.

Die Übermittlung der Daten kann auch im automatisierten Abrufverfahren erfolgen, wenn durch organisatorische und technische Maßnahmen sichergestellt wird, daß nur berechtigte Bedienstete diese Daten abrufen können und der Datenumfang im Einzelnen festgelegt ist.

Die Stadtgemeinde Bremen hat von dieser Ermächtigung durch Anderung des Ortsgesetzes über die Abfallbeseitigung Gebrauch gemacht und festgelegt, daß die zuständigen Behörden Register über die überlassungspflichtigen Abfallbesitzer führen. Die Register dienen der Uberwachung der sich aus den Bestimmungen des Abfallgesetzes und dieses Ortsgesetzes ergebenden Überlassungs- und Entsorgungsbedingungen sowie der Erhebung der Benutzungsgebühren und Kosten.

Des weiteren ist geregelt, welche personenbezogenen Daten für diesen Zweck gespeichert werden dürfen. Die Daten sind unverzüglich nach Wegfall der Abfallüberlassungspflicht zu löschen, soweit nicht förmliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu diesem Zeitpunkt anhängig sind.

Schließlich ist noch geregelt worden, daß die gespeicherten Daten bei begründetem Verdacht eines Verstoßes gegen abfallrechtliche Vorschriften an die für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden übermittelt werden dürfen.

Mit diesen Regelungen erfüllt das Abfallbeseitigungsrecht für die Stadtgemeinde Bremen die datenschutzrechtlichen Anforderungen.

Obwohl der Stadtgemeinde Bremerhaven ebenfalls Aufgaben nach dem Abfallbeseitigungsgesetz obliegen und die Erfüllung dieser Aufgaben die Verarbeitung personenbezogener Daten der Betroffenen voraussetzt, ist in Bremerhaven das Ortsgesetz über die Abfallbeseitigung trotz meiner Erinnerung dazu bisher noch nicht den Datenschutzanforderungen angepaßt worden.

#### - Bund -

#### 2.1.7 Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz

Während das Land Bremen und die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen ihre Landesdatenschutzgesetze zeitgemäß novelliert haben, ist der durch die Bundesregierung vorgelegte Entwurf zur Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz im Vergleich hierzu noch wesentlich verbesserungsbedürftig. Die Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes haben sich mit dem durch die Koalitionsfraktionen bzw. der Bundesregierung vorgelegten Entwurf in einer Entschließung beschäftigt und dabei die seit Jahren bekannten Kritikpunkte noch einmal deutlich gemacht (vgl. Anlage 3). Ohne die vielfältigen Kritikpunkte im einzelnen alljährlich zu wiederholen, darf ich die wichtigsten skizzieren

- es fehlt die Anpassung an die Grundsätze des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983; keine Regelung der Datenerhebung, keine ausreichende Regelung der Zweckbindung, unzulängliche Regelung der Auskunft an die Betroffenen;
- es fehlt die Ausdehnung des Datenschutzes auf die Datenverarbeitung in Akten.
- die angelegte Trennung der Verarbeitungsvorschriften, die zwischen dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich unterscheiden, sind zu global formuliert:
- die aufgrund der technologischen Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik notwendigen datenschutzrechtlichen Anpassungen fehlen in dem Gesetzentwurf (z.B. Regelungen für Arbeitsplatzrechner, Videoaufzeichnungen, Vernetzung etc.);
- die Kontrollbefugnis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz wird insgesamt eingeschränkt, obgleich behauptet wird, die Kontrollbefugnis werde ausgebaut.

Da dem Bundesdatenschutzgesetz nicht eine gewisse Leitfunktion absprechbar ist, muß dringend darauf hingewiesen werden, daß das novellierte Gesetz bald und den zeitgemäßen Anforderungen des Datenschutzes entsprechend in Kraft treten muß.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 10. Februar 1989 (Bundesratsdrucksache 618/88) umfangreiche und den Datenschutz verbessernde Änderungen beschlossen. Es ist zu hoffen, daß die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag sich wenigstens diesen Verbesserungsvorschlägen anschließen.

#### 2.1.8 Steuerreformgesetz 1990

In meinem letzten Jahresbericht habe ich unter Pkt. 2.1.7 darüber berichtet, daß der Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990 vorsah, in die Abgabenordnung (AO) einen neuen § 93 b einzufügen. Danach sollten die Träger von Sozialleistungen verpflichtet werden, den Finanzbehörden zum Schluß eines Kalenderjahres den Empfänger, den Rechtsgrund und die Höhe der im jeweiligen Kalenderjahr geleisteten Zahlungen (z. B. Krankengeld, Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld und Arbeitslosenhilfe etc.) schriftlich mitzuteilen.

Der Senator für Finanzen hat die von mir dazu vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken bei der weiteren Beratung des Gesetzentwurfs mit Erfolg eingebracht. Auf die Aufnahme der Vorschrift ist verzichtet worden.

#### 2.1.9 Gesundheits-Reformgesetz

Bereits in meinem letzten Jahresbericht habe ich unter Pkt. 2.1.8 ausführlich über die datenschutzrechtliche Bedeutung des im Januar 1988 vorgelegten Referentenentwurfs eines Gesundheits-Reformgesetzes des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung berichtet. Dieses Gesetz regelt als Fünftes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB V) das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. Wegen der überragenden Bedeutung und der mit dem damaligen Referentenentwurf vorgesehenen einschneidenden Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Versicherten hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eine Entschließung verabschiedet, die die grundlegenden Anforderungen aus der Sicht des Datenschutzes zu diesem umfangreichen Gesetzeswerk beinhaltet (siehe auch Anlage 4). Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat im Juni 1988 eine öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag durchgeführt, in der ich Gelegenheit hatte, meine datenschutzrechtlichen Bedenken vorzutragen.

Sowohl im Vorfeld dieser Entschließung als auch nach Beschlußfassung durch die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ist es gelungen, eine Reihe von Forderungen des Datenschutzes im Regierungsentwurf gegenüber den Vorentwürfen zu verwirklichen. Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß wesentliche Anforderungen nicht in dem seit dem 1. Januar 1989 geltenden Gesetz berücksichtigt worden sind.

Allgemeine Wirtschaftlichkeitsprüfungen (§ 106 SGB V)

Wirtschaftlichkeitsprüfungen sollen stichprobenartig versichertenbezogen vorgenommen werden und sich je Quartal auf insgesamt 2 v. H. der Ärzte konzentrieren. Nach dieser Regelung werden **mindestens** 98 Prozent der versichertenbezogenen Angaben für die Stichprobenprüfung gar nicht erst verwendet. Gleichwohl werden zu diesem Zweck sämtliche Versichertendaten gespeichert, so daß hier eine verfassungsrechtlich bedenkliche Vorratsspeicherung vorgenommen wird. Auch die Regelung, wonach sich die Vertragspartner mit der Entscheidung über die Einzelheiten der Durchführung einer Prüfung hinsichtlich Art und Umfang der Leistungen, die in die Prüfung einbezogen werden, auf das für das Ziel der jeweiligen Prüfung erforderliche Maß zu beschränken haben, wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in keiner Weise gerecht.

Vereinbarungen der Verbände (§§ 87, 115 SGB V)

Auch die Forderung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, wonach die Regelung der Abrechnung der kassenärztlichen Versorgung einschließlich der dafür erforderlichen Datenübermittlung nicht den Vereinbarungen der Verbände der Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen überlassen bleiben darf, ist in den abschließenden Beratungen nicht berücksichtigt worden. Verschiedene Vereinbarungen werden nachhaltig in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Versicherten eingreifen, ohne daß diese — insbesondere als Pflichtversicherte — eine Wahlmöglichkeit hätten. Diese Regelung entspricht mithin nicht den Vorgaben des Volkszählungsurteils, wonach Einschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts nur im überwiegenden Allgemeininteresse und aufgrund einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die den rechtsstaatlichen Geboten der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen muß, zulässig ist.

Versichertennummer und Krankenversichertenkarte (§§ 290, 291 SGB V)

Die Verwendung der Rentenversicherungsnummer als Krankenversicherungsnummer ist nur noch als Übergangsregelung bis zum 1. Januar 1992 zulässig; diese Regelung entspricht weitgehend den Anforderungen des Datenschutzes.

Bis spätestens zum 1. Januar 1992 wird für jeden Versicherten eine maschinenlesbare Krankenversichertenkarte ausgestellt. Ungeachtet der datenschutzrechtlichen Bedenken sollen die Spitzenverbände der Krankenkassen und die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen das Nähere über die bundesweite Einführung und Gestaltung der Krankenversichertenkarte vereinbaren. Den Verbänden werden auch hier Befugnisse zur Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts zugewiesen, obwohl derartige Einschränkungen der Gesetzgeber selbst regeln muß.

Auskunftsanspruch des Versicherten (§ 305 SGB V)

Auch die Anregungen zur Ausweitung des Auskunftsanspruchs der Versicherten sind nicht verwirklicht worden. Der Auskunftsanspruch des Versicherten ist insoweit eingeschränkt, als er sich nur auf die Leistungen und Kosten der letzten beiden Jahre bezieht, obwohl die Krankenkasse eine Vielzahl personenbezogener Daten der Versicherten länger als zwei Jahre aufbewahren darf.

Medizinischer Dienst der Krankenkassen (§§ 275 - 283 SGB V)

Hier sind Anregungen der Datenschutzbeauftragten insoweit beachtet worden, als nunmehr der Verwendungszweck für die Erhebung personenbezogener Daten durch den Medizinischen Dienst festgelegt wird (Prüfungen, Beratungen und gutachterliche Stellungnahme, soweit erforderlich). Dem Versicherten ist ein Akteneinsichtsrecht beim Medizinischen Dienst einzuräumen, soweit dadurch nicht Rechte Dritter verletzt werden.

#### 2.1.10 Rentenreformgesetz

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat mir den Diskussions- und Referentenentwurf des Rentenreformgesetzes 1992 (Sozialgesetzbuch, VI. Buch) mit Stand vom 9. November 1988 zugeleitet. Wegen der Kürze der Zeit konnte ich dem Senator für Arbeit gegenüber nur folgende vorläufige Stellungnahme abgeben:

Grundlage der zum heutigen Zeitpunkt für die Rentenversicherung geltenden Rechtsvorschriften ist die Reichsversicherungsordnung (RVO). Die Reichsversicherungsordnung ist in ihren Grundzügen im Jahre 1911 entstanden. Es fehlen bereichsspezifische und normenklare Regelungen über Befugnisse zur Erhebung, Speicherung, Löschung, Auswertung und Weitergabe personenbezogener Daten. Auch der vorliegende Gesetzesentwurf, der sich zum Teil eng an den Wortlaut der RVO anlehnt, sieht keine entsprechenden Datenschutzregelungen vor. Die Neufassung des Rentenrechts und die vorgesehene Aufnahme in das Sozialgesetzbuch als VI. Buch, sollten zum Anlaß genommen werden, den Anforderungen des Verfassungsrechts entsprechende Vorschriften zum Datenschutz in das Gesetz aufzunehmen. Als Orientierung — auch wegen einer einheitlichen Systematik — könnte das zum 1. Januar 1989 in Kraft getretene Gesundheitsreformgesetz (SGB V) dienen, auch wenn dieses bei weitem nicht allen Anforderungen des Datenschutzes gerecht wird. Diese Parallele drängt sich schon deshalb auf, weil sich für die Rentenreform ähnliche Probleme wie beim Gesundheitsreformgesetz stellen:

- Die Rentenversicherungsträger sollen wie die Krankenversicherungen in großem Umfang Daten von Versicherten erheben, automatisiert speichern und verarbeiten
- Auch bei der Gewährung von medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen und bei ärztlichen Untersuchungen wegen Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit durch die Träger der Rentenversicherung fallen umfangreiche und zum Teil sehr sensible medizinische Daten an.
- Zudem soll ähnlich wie auch in der Krankenversicherung ein Überwachungssystem zwecks Kostenbegrenzung (vgl. hierzu § 217 des Entwurfs für die Leistungen zu Rehabilitation) installiert werden.

Den darin liegenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Versicherten darf der Gesetzgeber jedoch nur zulassen, wenn dies im überwiegenden Allgemeininteresse geboten ist und er dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage ist im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf auf folgendes hinzuweisen:

Datenspeicherung und -übermittlung bei den Trägern der Rentenversicherung Der Regierungsentwurf schreibt den Trägern der Rentenversicherung in § 108 SGB VI vor, ein Versichertenkonto zu führen. Dabei haben sie darauf hinzuwirken, daß alle Daten, die für die Durchführung der Versicherung sowie die Feststellung und Erbringung von Leistungen erheblich sind, in diesem Konto so gespei-

chert werden, daß sie jederzeit abgerufen und auf maschinell verwertbaren Datenträgern oder durch Datenübertragung übermittelt werden können (Klärung des Versicherungskontos). Statt jedoch - wie es verfassungsrechtlich geboten wäre selbst festzustellen, um welche Daten es sich dabei im einzelnen handelt und an wen die im Versichertenkonto gespeicherten Daten mitgeteilt werden dürfen, will der Gesetzgeber nach § 110 Nr. 8 SGB VI zum einen nur den Datenaustausch zwischen den Rentenversicherungsträgern regeln und dies zum anderen einer Rechtsverordnung regeln. Nach § 148 SGB VI soll außerdem eine Datenstelle der Träger der Rentenversicherung eine maschinell verarbeitungsfähige Datei führen, in der alle Personen, an die eine Versicherungsnummer vergeben wurde, so erfaßt werden, daß bei Angabe der für die Vergabe einer Versicherungsnummer erforderlichen Daten die Versicherungsnummer und der kontoführende Träger der Rentenversicherung ermittelt werden können.

Solche Datensammlungen über die in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten bedürfen einer normenklaren Ermächtigung für den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Die vorgesehene Regelung entspricht diesen Anforderungen nicht.

Entsprechend der Regelung in § 284 SGB V sollte eine Befugnisnorm für die einzelnen konkret bestimmten Aufgaben der Rentenversicherungsgträger geschaffen werden. Das bedeutet, daß der Umfang der zulässigen Datenerhebung und speicherung festgelegt werden muß. Andernfalls ist beispielsweise die Auskunftspflicht der Versicherten nach § 192 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI eine Blankettverpflichtung, die den Anforderungen, die an eine normenklare Regelung zu stellen sind, nicht genügt. Außerdem muß die Befugnisnorm die Zweckbestimmung der gespeicherten Daten genau bezeichnen. Auch ein Datenkatalog wie in § 286 SGB V sollte im sechsten Buch des Sozialgesetzbuches vorgesehen werden.

Daneben muß festgelegt werden, an wen Daten aus dem Versicherungskonto nach § 108 Abs. 2 SGB VI übermittelt werden dürfen. Ein Rückgriff auf die allgemeinen Regeln des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches ist nicht ausreichend, die vielen möglichen Übermittlungsvorgänge transparent zu machen. Wie in den §§ 294 ff SGB V sollten vielmehr die zulässigen Übermittlungsvorgänge ausdrücklich festgeschrieben werden. Eine Rechtsverordnung ist dafür nicht ausreichend.

Die Rentenversicherungsträger erbringen medizinische, berufsfördernde und ergänzende Leistungen zur Rehabilitation von Versicherten nach §§ 9 ff, 13 ff SGB VI. Ebenso wie in den Verfahren wegen Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit nach §§ 43 ff SGB VI werden dabei umfangreiche und teilweise höchst sensible medizinische Daten bei den Versicherten erhoben. Für diese sollten entsprechend zu den §§ 275 ff SGB V Regelungen für ihre Speicherung und Verwendung bei den Rentenversicherungsträgern bzw. bei den Rehabilitationseinrichtungen getroffen werden. In diesem Zusammenhang wird zwangsläufig eine Befugnisnorm zur Offenbarung von personenbezogenen Daten erforderlich, um die Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen bei den Leistungserbringern zu ermöglichen. Auch hier ist eine Orientierung am Fünften Buch des Sozialgesetzbuches, nämlich an § 301 und § 302 möglich. Die Regelung in § 13 Abs. 4 SGB VI bestimmt außerdem nicht normenklar die Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen gemäß § 13 Abs. 2 SGB VI. Es bleibt z. B. offen, welcher Art die Vereinbarung sein soll, die zwischen den Trägern der Rentenversicherung und den Spitzenverbänden der Krankenkassen abgeschlossen werden soll. Eine normenklare Regelung ist erforderlich, da es auch in diesem Zusammenhang um Informationsverarbeitungsvorgänge gehen kann.

#### Datenstelle der Rentenversicherungsträger

In § 148 SGB V soll die "Datenstelle der Deutschen Rentenversicherung" (DSVR) eine gesetzliche Grundlage finden. Die DSVR verwaltet die Stammsatzdatei mit ca. 63 Mio. Datensätzen zur Aufdeckung und Veränderung von Doppel- und Mehrfachvergaben von Versicherungsnummern, zur Herstellung von Querverbindungen zwischen verschiedenen Sozialleistungsträgern, zur Steuerung des Datenaustausches und zur Herstellung der Querverbindungen im Rentenversicherungsbereich der Europäischen Gemeinschaft. Sie ist ein Sonderreferat des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR). Der VDR ist ein Zusammenschluß aller 22 Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins. Die Hauptaufgabe der DSVR ist bisher in § 14 der 2. Datenerfassungs-Verordnung (2. DEVO) beschrieben. Es bestehen unterschiedliche Rechtsauffassungen über die Frage, ob die Führung der Stammsatzdatei bei der DSVR als eigenständige, durch Rechtsnorm zugewiesene Aufgabe oder als Datenverarbeitung im Auftrag der einzelnen Rentenversicherungsträger anzusehen ist. Der unklare Wortlaut des § 14 der

2. DEVO soll nunmehr nahezu wortgleich in das SGB VI übernommen werden. Der letzte Satz soll die folgende Fassung erhalten: "Die Datenstelle hat im übrigen die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben." Die Übernahme der bisherigen Formulierung in das SGB VI schafft keine Normenklarheit. Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten bleibt offen,

- wer als speichernde Stelle für die in § 148 des Entwurfs genannten Aufgaben anzusehen ist,
- wer als Herr der Daten Offenbarungswünsche öffentlicher Stellen (z. B. im Rahmen des § 72 SGB X) zu beantworten hat,
- wer den Auskunftsanspruch der Betroffenen zu erfüllen hat (§ 83 SGB X),
- welcher Datenschutzbeauftragte Kontrollbefugnisse bei der DSVR besitzt (§ 79 SGB X) und
- wer zuständige Rechtsaufsichtsbehörde nach § 20 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz ist.

Wegen der Bedeutung und des Umfangs der gespeicherten Sozialdaten ist der Gesetzgeber aufgefordert, die Rechtsstellung des VDR und seines Rechenzentrums eindeutig zu regeln.

#### Aufbewahrungsfristen

Es muß gesetzlich geregelt werden, wie lange die Daten gespeichert und Unterlagen aufbewahrt werden dürfen. Dabei ist zu beachten, daß die höchst sensiblen Daten, die bei den Rentenversicherungsträgern gespeichert werden, nur so lange aufbewahrt werden, wie dies unbedingt erforderlich ist. Die Festlegung von konkreten Aufbewahrungsfristen wird insbesondere bei ärztlichen Daten wichtig. Die allgemeine Regel des § 84 SGB X genügt ebensowenig wie eine Rechtsverordnung nach § 110 Nr. 9 SGB VI für die Vernichtung von Versicherungsunterlagen.

#### Mitteilungspflicht der Handwerkskammern

Die Regelung der Mitteilungspflichten der Handwerkskammern nach § 192 Abs. 2 SGB VI kann nicht in einer Verwaltungsvorschrift geregelt, sondern muß vielmehr im Gesetz festgelegt werden. Eine entsprechende Regelung enthält zu Recht § 5 Abs. 5 des Handwerkerversicherungsgesetzes, das durch das Rentenreformgesetz aufgehoben werden soll.

Der Entwurf für ein Rentenreformgesetz vom November 1988 entspricht nicht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1983 zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung formuliert hat. Er enthält keine bereichsspezifische Regelung, die dem rechtstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht. Es ist nicht erkennbar, daß die Träger der Rentenversicherung bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten müssen. Der Entwurf trifft keine organisatorischen und verfassungsrechtlichen Vorkehrungen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken. Ich werde mich mit den anderen Datenschutzbeauftragten der Länder und mit dem Datenschutzbeauftragten des Bundes um die Aufnahme entsprechender Regelungen bemühen und habe den Senator für Arbeit gebeten, im Rahmen seiner Einwirkungsmöglichkeiten. meine datenschutzrechtlichen Bedenken zu vertreten.

#### 2.1.11 Ubersicht über weitere, den Datenschutz betreffende Gesetzesvorhaben

Neben den oben angesprochenen Gesetzesentscheidungen sind derzeit auf Bundesebene folgende Gesetzes- und Novellierungsvorhaben in Arbeit, an denen ich über die entsprechenden Datenschutz-Gremien beteiligt bin:

- Bundesverfassungsschutzgesetz
- Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst
- Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
- Gesetz über das Bundeskriminalamt
- Versammlungsgesetz
- Melderechtsrahmengesetz
- Personenstandsgesetz
- Gesetz über das Ausländerzentralregister
- Strafprozeßordnung
- Justizmitteilungs-Gesetz
- Betreuungsgesetz
- Abgabenordnung
- Embryonenschutzgesetz

Den jeweiligen Diskussionsstand sowie die datenschutzrechtliche Stellungnahme hierzu habe ich überwiegend unter Pkt. 5 dieses Jahresberichts dargestellt.

#### 2.1.12 Anhörung zu Bundesgesetzen im Deutschen Bundestag

# 2.1.12.1 Offentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur "Ubernahme des Berlin Document Centers für NS-Akten durch die Bundesrepublik Deutschland"

Der Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages hat mich als Sachverständigen zu der o.g. Anhörung eingeladen, die am 28. November 1988 stattfand. Im Berlin Document Center (BDC) lagern unter US-amerikanischer Verwaltung die Mitgliederkartei und Parteikorrespondenz der NSDAP sowie Personalunterlagen anderer NS-Organisationen und Dienststellen des NS-Regimes. Insgesamt sind dort ca. 18 Millionen Namen gespeichert. Seit längerem verhandelt die Bundesregierung mit den USA über eine Ubernahme des BDC. Der Ausschuß wollte von den eingeladenen Sachverständigen u.a. wissen, welche Nutzungsbzw. Datenschutzregeln derzeit für das BDC Anwendung finden, welche nach dessen Übernahme durch den Bund gelten werden bzw. wie die jeweiligen Regeln beurteilt werden. Meine schriftliche Stellungnahme, die ich dem Innenausschuß zuvor zugeleitet hatte, ist diesem Jahresbericht als Anlage 9 beigefügt.

Im Verlauf der öffentlichen Anhörung habe ich noch einmal betont, daß für den Fall der Übernahme des BDC als Teil des Bundesarchivs in § 5 des Bundesarchivgesetzes (BArchG) vom 6. Januar 1988 eine Nutzungsregelung bereitstehe, die einerseits sachgerecht sei, andererseits aber — gerade was Unterlagen aus der NSZeit betreffe — der Konkretisierung bedürfe. Zu diesem Zweck — so habe ich wiederholt — solle der Bundesminister des Innern eine Nutzungsordnung auf der Grundlage des § 6 BArchG erlassen. Zugleich habe ich dringend davon abgeraten, die Nutzungsregelungen im Bundesarchivgesetz, die letztlich auf Vorschläge der Datenschutzbeauftragten zurückzuführen seien (vgl. Pkt. 5.1.6 und Anlage 9 meines 6. Jahresberichts), im Hinblick auf das BDC zu ändern.

#### 2.1.12.2 Offentliche Anhörung zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat mich aufgefordert, in einer von ihm am 16. Mai 1988 durchgeführten öffentlichen Anhörung zu Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, der SPD und der Grünen zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes teilzunehmen. Zu der beabsichtigten Gesetzesänderung habe ich sowohl schriftlich (Anlage 10) als auch mündlich während der Anhörung aus datenschutzrechtlicher Sicht Stellung genommen.

Ich habe dabei darauf hingewiesen, daß unter dem Aspekt der politischen Bedeutung und Wichtigkeit und der sozialverträglichen Gestaltung neuer Techniken und bei der Bewältigung dessen, was deren Einführung im Gesamtbereich des öffentlichen Dienstes mit sich bringt, eine Ausweitung der Beteiligungsrechte der Personalräte geboten ist. Dies gilt insbesondere für die Wahrung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung der Beschäftigten, das durch den zunehmenden Einsatz von ADV-Verfahren bei der Personalverwaltung und für die Erledigung von Sachaufgaben sowie durch die zunehmende Leistungsfähigkeit der dafür verwendeten Techniken besonders gefährdet ist.

Aber auch für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Bürger ist eine wirkungsvolle Beteiligung der Personalvertretung unumgänglich. Datenschutzvorschriften, Datensicherungskonzepte, unabhängige Datenschutzbeauftragte, betriebliche Datenschutzbeauftragte und hierarchische Kontrollen der Einhaltung von Datenschutzvorschriften allein können dieses Recht des Bürgers nicht wirkungsvoll sichern, wenn bei den Bediensteten, die täglich eine Vielfalt von beim Bürger größtenteils zwangsweise erhobener Daten verarbeiten, nicht ein Bewußtsein dafür entsteht, daß die Wahrung dieses Rechtes eine Grundvoraussetzung für Erhaltung und Ausbau einer humanen demokratischen Gesellschaft der Zukunft ist. Ein solches Bewußtsein kann aber dann nicht entstehen, wenn man den Bediensteten bei dem Umgang mit ihren eigenen personenbezogenen Daten kein Mitentscheidungsrecht einräumt.

#### 2.2 Datenschutz in parlamentarischen Gremien

#### 2.2.1 Untersuchungsausschüsse und Datenschutz

Eine Vielzahl von Anfragen sowie Beschwerden Betroffener haben datenschutzrechtliche Fragestgellungen bei der Durchführung des Untersuchungsausschusses "St.-Jürgen-Straße" markiert.

U. a. war ich zum Umfang der Herausgabepflicht von Akten des Gesundheitssenators und ihm nachgeordneter Dienststellen an den Untersuchungsausschuß

befragt. Die Probleme der Herausgabe von Akten ergeben sich aus dem besonderen Spannungsverhältnis zwischen dem Beweiserhebungsrecht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses (Art. 105 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, BremLV) und dem grundgesetzlich verbürgten Datenschutz (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG). In den mit den beteiligten Ressorts geführten Gesprächen habe ich meinen Standpunkt dargelegt, daß die Rechtslage nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im "Flick"-Urteil, "Lappas"-Urteil und dem Urteil "Beteiligungsgesellschaft-DGB" zu beurteilen sei (BVerfGE 67,100; 2 BvR 1165/86 und 2 BvR 1178/86). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist davon auszugehen, daß das Beweiserhebungsrecht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sich auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüberstehen und im konkreten Kollisionsfall einander so zugeordnet werden müssen, daß beide soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten (BVerfGE 67,100, 143 f.). Bei der hiernach gebotenen Abwägung sind namentlich Art und Bedeutung der mit der beabsichtigten Beweiserhebung verfolgten Ziele im Rahmen des dem Untersuchungsausschuß erteilten Auftrages und der Schutzwürdig- und Bedürftigkeit der betroffenen Daten angemesen zu berücksichtigen. "Die Bedeutung, die das Kontrollrecht des Parlaments sowohl für die parlamentarische Demokratie als auch für das Ansehen des Staates hat, gestattet in aller Regel dann keine Verkürzung des Aktenherausgabeanspruchs zu Gunsten des Schutzes des allgemeinen Persönlichkeits- und des Eigentumsschutzes, wenn Parlament und Regierung Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen haben, die das ungestörte Zusammenwirken beider Verfassungsorgane auf diesem Gebiet gewährleisten und wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewährleistet ist. Eine Ausnahme hiervon gilt indessen für solche Informationen, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist" (BVerfGE 67,100, 144; 65,1, 46).

Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung war in jedem Fall bei der Herausgabe geheimhaltungsbedürftiger personenbezogener Daten zu prüfen, ob diese Daten überhaupt vom Untersuchungsgegenstand berührt sind. In strittigen Fällen hat dies die angefragte hoheitliche Stelle mit dem Untersuchungsausschuß zu erörtern, wobei letztlich dem Untersuchungsausschuß die Entscheidungsbefugnis zustehen muß, weil der Untersuchungsgegenstand vom Parlament bestimmt wird. Die Verwaltungsbehörde kann nicht befugt sein, den Untersuchungsgegenstand zu interpretieren. Scheint aber das Herausgabeverlangen unter keinem Gesichtspunkt plausibel oder wie im Falle der Herausgabe der Senatsprotokolle tatsächlich und rechtlich problematisch, so verbleibt der Weg einer gerichtlichen Klärung solcher Fragen.

Soweit dem Untersuchungsausschuß geheimhaltungsbedürftige personenbezogene Daten übergeben werden, hat der Ausschuß selbst die notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, um die Geheimhaltung sicherzustellen. Hier kommt neben der Verpflichtung insbesondere der sonstigen für den Untersuchungsausschuß tätig werdenden Personen auf die Geheimhaltung vor allem auch der Ausschluß der Offentlichkeit in betracht, wenn das öffentliche Interesse odere das berechtigte Interesse eines einzelnen dies gebieten (vergl. § 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen vom 15. November 1982, Brem.GBl. 1982, 329). Daraus ergibt sich, daß geheimhaltungsbedürftige personenbezogene Daten auch nicht in der Folgezeit veröffentlicht werden dürfen.

Sehr problematisch ist die Übermittlung von Daten und Akten, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen. Es ist nämlich fraglich, ob die diagnostischen Beurteilungen nicht einen derart persönlichen Charakter haben, daß ihre Weitergabe für den Betroffenen unzumutbar ist. Die Weitergabe kann überhaupt nur in den Fällen zulässig sein, in denen besonders tragende Gründe dies rechtfertigen und in denen die Geheimhaltung durch besondere technische und organisatorische Vorkehrungen gesichert ist. Ich habe daher den Vorschlag gemacht, individuelle ärztliche Gutachten in einem verschlossenen Umschlag an den Untersuchungsausschuß zu übermitteln und nur bei Einwilligung der Betroffenen zu öffnen. Wenn es der Untersuchungsgegenstand nicht geradezu gebietet, sind ärztliche Gutachten wegen ihres personalen Charakters nicht in Untersuchungsausschüssen zu erörtern.

Auch Personalakten unterliegen einem erhöhten Geheimhaltungsschutz. Dieser Grundsatz ist auch bei der Durchführung von Untersuchungsausschüssen soweit wie möglich zu wahren. Differenzierungen können sich dabei u.a. aus dem Untersuchungsgegenstand ergeben. So müssen Personen, deren Verhalten Anlaß zur

Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gegeben haben, sicherlich einen weiteren Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht hinnehmen als Dritte, die mehr oder weniger zufällig durch den Untersuchungsgegenstand betroffen werden. Ich habe daher gegenüber der Personalverwaltung erklärt, daß bei Personalakten in der Regel nur die Haupt- oder Stammakte belangvoll sein kann, in der die wichtigsten personalrechtlichen Dinge enthalten sind. Soweit im Einzelfall die Nebenakten für den Untersuchungsgegenstand relevant sind, muß geprüft werden, ob die Einsichtnahme notwendig ist. Bei problematischen Teilen — hierbei kann z.B. die Kindergeldakte ebenso wie die Beihilfe- oder Krankenakte äußerst sensible Daten enthalten — ist der Betroffene anzuhören. Außerdem ist zu gewährleisten, daß nur ein begrenzter Personenkreis Einsicht in die Akte erhält.

Entsprechende datenschutzrechtliche Belange sind auch bei der Behandlung dieser Informationen aus Personalakten zu berücksichtigen. Ich habe es daher als äußerst mißlich empfunden, wenn in der durch Rundfunk übertragenen öffentlichen Sitzung des Untersuchungsausschusses über die Bewerbungslage für eine ausgeschriebene Dienststelle gesprochen wurde und ein Zeuge über einen allgemein bekannten, in Bremen lebenden Mitbewerber aussagen konnte: "Beide Bewerbungen lagen an der untersten Qualifikationsgrenze".

Bei Beschwerdeakten, z. B. weil jemand bei einer Auftragsvergabe nicht berücksichtigt wurde, können nur bei Betroffenheit natürlicher Personen Normen des Datenschutzrechts greifen. Juristische Personen sind weder durch das BrDSG noch durch das BDSG geschützt. Bei Beschwerdeakten natürlicher Personen habe ich vorgeschlagen, den Namen der Beschwerdeführer zu schwärzen und im übrigen die Akten zu kopieren. Nicht der Name des Beschwerdeführers ist zunächst für den Untersuchungsausschuß von Bedeutung, sondern die Beschwerde als solche sowie die Reaktion der Behörde. Soweit im Einzelfall der Beschwerdeführer als Zeuge in Betracht kommt, ist er dem Untersuchungsausschuß zu benennen.

Insgesamt habe ich den Eindruck, daß beim Umgang mit Akten den Belangen des Datenschutzes nicht in einem ausreichenden Maß Rechnung getragen worden ist. So wurde mir von Seiten des Senators für Gesundheit mitgeteilt, daß die Personalakte eines Hauptbelasteten vom Untersuchungsausschuß "Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße" 30mal kopiert worden sei. Details, die nur aus dieser Akte stammen konnten, seien in einem Artikel in der Tageszeitung vom 20. Juni 1988 veröffentlicht worden.

Auch die Frage, ob die Rundfunkübertragung der Sitzungen des Untersuchungsausschusses gegen Persönlichkeitsrechte des Betroffenen verstieße, wurde mir vielfach vorgetragen. Gemäß § 7 Abs. 1 BremUntersuchungsausschußG erfolgt die Beweisaufnahme in öffentlichen Verhandlungen. Über die Zulässigkeit von Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen entscheidet der Untersuchungsausschuß. Diese Norm ist eine Ausnahmeregelung, da nach Artikel 104 Abs. 4 BremLV die Sitzungen der Ausschüsse in der Regel nicht öffentlich sind. In datenschutzrechtlicher Hinsicht unproblematisch ist zunächst, daß § 7 Abs. 1 BremUntersuchungsausschußG die Zulässigkeitvon Rundfunk- und Fernsehaufnahmen an sich in das Belieben des Untersuchungsausschusses stellt. Nach Art. 105 Abs. 6 Satz 2 BremLV können die Ausschüsse in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung (StPO) alle erforderlichen Beweise erheben. Die "entsprechende Anwendung" der StPO bedeutet eine Anwendung, die dem Untersuchungszweck gerecht wird. Zwar ist durch die Verweisung auf die Strafprozeßordnung das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) nicht berücksichtigt, so daß insbesondere der § 169 GVG, nach dem Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zu Zwecken der öffentlichen Vorführung und der Veröffentlichung ihres Inhalts unzulässig sind, hier keine Anwendung findet. Gleichwohl ist festzustellen, daß die Regelung der Zulässigkeit von Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragung in § 7 UntersuchungsausschußG in datenschutzrechtlicher Hinsicht nicht befriedigend ist. Soweit die Speicherung personenbezogener Daten auf Datenträger (Bild- und Tonträger) das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung einschränkt, bedarf es einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere vermittels verfahrensrechtlicher Vorkehrungen der Gefahr einer Verletzung der Persönlichkeitsrechte entgegenwirkt.

Schließlich vermag ich nicht zu erkennen, daß der Ausschuß in verhältnismäßiger Weise von der Möglichkeit des § 7 BremUntersuchungsausschußG Gebrauch gemacht hat, denn eine im Einzelfall am Untersuchungsgegenstand und der Person festgemachte Einzelentscheidung darüber, ob eine Rundfunkübertragung stattfinden soll, hat es nicht gegeben.

Im Rahmen einer dringend erforderlichen Neuregelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse müssen vor allem die außenwirksamen Befugnisse der Untersuchungsausschüsse, soweit sie in Rechte Dritter eingreifen, genau bestimmt werden — so auch der 57. Deutsche Juristentag in Mainz 1988. Notwendig sind in diesem Zusammenhang spezifische Regelungen, die den Rechtsschutz Dritter verbessern. Die allgemeine Verweisung auf die Strafprozeßordnung genügt nicht.

Ich habe die Mitglieder des Datenschutzausschusses der Bremischen Bürgerschaft über die hier angesprochenen Punkte unterrichtet.

## 2.2.2 Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Beantwortung von Anfragen der Bremischen Bürgerschaft

Der Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr hat mich gebeten zu prüfen, ob und inwieweit personenbezogene Daten bei der Beantwortung von Anfragen der Bremischen Bürgerschaft verarbeitet werden dürfen. Aktueller Anlaß dafür war eine Anfrage über die Verschiffung radioaktiver Güter über die bremischen Häfen.

Nach Art. 100 der Bremischen Landesverfassung haben die Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft das Recht, an den Senat Anfragen in öffentlichen Angelegenheiten zu richten. Diese Verfassungsnorm soll der Bremischen Bürgerschaft und ihren Mitgliedern das Recht sichern, vom Senat alle Informationen zu erhalten, die sie für die Wahrnehmung ihres Mandates benötigen. Dazu können auch Informationen gehören, die personenbezogene Daten beinhalten. Dieses Recht auf Zugang zu Informationen findet seine Grenzen in dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Solche notwendigen Ausnahmen vom Datenzugang dürfen jedoch nicht dazu führen, daß das Recht auf Information des Parlaments und seiner Abgeordneten mehr als verfassungsrechtlich geboten eingeengt wird. Dieses würde dem Demokratiegebot zuwiderlaufen. Die Beteiligten (Bremische Bürgerschaft und Senat) sind vielmehr verpflichtet, Regelungen zu treffen, die einerseits ein Höchstmaß an Informationszugang gewähren, andererseits einen wirksamen Schutz personenbezogener Daten gewährleisten.

Der Verfassungsgeber hat mit der Norm des Art. 83 Abs. 2 der Bremischen Landesverfassung eine Regelung geschaffen, die u. a. auch dem Schutz personenbezogener Daten dient. Danach sind die Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft verpflichtet, u. a. vertrauliche Schriftstücke und Drucksachen geheimzuhalten.

Aus der dem Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr vorgelegten Anfrage, die darauf abzielte, beurteilen zu können, ob aus der Sicht der fragenden Abgeordneten Schritte zum Schutz der Bevölkerung erforderlich sind, ergab sich, daß alle erfragten Informationen dazu benötigt werden. Soweit dazu Angaben zu Verladern, Empfängern, Spediteuren und Reedern gemacht werden, deren Unternehmen als Einzelunternehmen, Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts oder Ein-Mann-GmbH geführt werden, handelte es sich um eine zusätzliche Übermittlung personenbezogener Daten.

Erhebliche Bedenken habe ich jedoch wegen der Art der Übermittlung dieser personenbezogenen Daten. Antworten des Senats auf Anfragen werden den Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft nach dem bisherigen Verfahren als Drucksachen zur Verfügung gestellt. Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft werden jedoch nicht nur den Abgeordneten, sondern u. a. insbesondere auch Organen der Presse zugestellt. Damit kann man von einer Veröffentlichung personenbezogener Daten reden.

Eine Lösung dieses Problems erscheint mir dadurch möglich, daß die Antwort des Senats den Abgeordneten mit "normaler" Drucksache übermittelt wird, soweit sie keine personenbezogenen Daten enthält, während die notwendigen personenbezogenen Daten durch eine vertrauliche Drucksache übermittelt werden. Dabei kann daran gedacht werden, daß Angaben, die eine Zuordnung von Daten zu natürlichen Personen ermöglichen, in der "normalen" Drucksache codiert erscheinen, während die vertrauliche Drucksache die notwendige Zuordnung von Angaben zu Personen vornimmt. Ein solches Verfahren würde außerdem geeignet sein, das Recht aller Bürger auf Zugang zu Informationen, das auch im letzten Satz des Art. 15 der Bremischen Landesverfassung zum Ausdruck kommt, zu gewährleisten.

### 2.2.3 Verwendung und Vernichtung personenbezogener Unterlagen durch Mandatsträger

Abgeordneten, Deputierten, Beiratsmitgliedern etc. werden entsprechend ihrer jeweiligen Aufgabenstellung Unterlagen zur Verfügung gestellt, die oft auch per-

sonenbezogene Informationen enthalten. Diese personenbezogenen Informationen stammen überwiegend aus Verwaltungsvorgängen und unterliegen somit der datenschutzrechtlichen Bewertung. Aufgrund der aktuellen Datenschutzereignisse im Lande Bremen stellte sich auch die Frage, wie diese Unterlagen durch Mandatsträger aufbewahrt und wann sie vernichtet werden. Es ist darauf hinzuweisen, daß auch diese Unterlagen der Zweckbindung unterliegen, d.h. Mandatsträger, die solche Unterlagen erhalten, sind gehalten, sie nur für die parlamentarische Beratung zu benutzen und sie nicht anderen Zwecken zuzuführen. Da es sich hier im wesentlichen um die Handhabung des Datenschutzes in parlamentarischen Gremien handelt, habe ich diese Problematik dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft vorgetragen. Es ist zu erwarten, daß hier eine Regelung gefunden wird, die den Belangen des Datenschutzes gerecht wird.

#### 2.3 Technologieentwicklung

#### 2.3.1 ISDN-Entwicklung

#### 2.3.1.1 Zur Entwicklung der Fernmelde-Infrastruktur

Die Deutsche Bundespost betreibt zur Zeit (1988) noch mehrere getrennte Netze für die von ihr angebotenen Telekommunikationsdienste. Die wichtigsten von der Deutschen Bundespost betriebenen Fernmeldenetze sind:

- das (analoge) Fernsprechnetz, über das neben dem Fernsprechdienst Telefax (Fernkopieren), Bildschirmtext (Btx) und bestimmte Datenübermittlungsdienste sowie neuerdings auch TEMEX angeboten werden,
- das (digitale) integrierte Text- und Datennetz (IDN) bestehend aus:
  - dem Telexnetz
  - dem Datex-L-Netz (über das auch der Teletexdienst abgewickelt wird)
  - dem Datex-P-Netz
  - dem postinternen GENTEX-Netz zur Abwicklung des Telegrammdienstes der Deutschen Bundespost sowie
  - dem Direktruf-Netz (HfD-Netz).

Daneben betreibt die Deutsche Bundespost zur Weiterverbreitung und Verteilung von Rundfunk- und Fernsehprogrammen verstreut über das Bundesgebiet lokale Breitbandverteilnetze (BK-Netz) mit entsprechenden Empfangs- und Verteileinrichtungen.

Das gleichzeitige Vorhalten mehrerer verschiedener Netze bedeutet für die Bundespost einen erhöhten Aufwand für die Entwicklung der Netzkomponenten, die Planung und den Betrieb der verschiedenen Netze und ihrer Bestandteile. Deshalb ist es verständlich, wenn die Deutsche Bundespost nach Möglichkeiten sucht, möglichst viele Fernmeldedienste in einem einheitlichen Netz anzubieten. Sowohl in Europa als auch weltweit wird seit langem daran gearbeitet, Normen für ein universelles Netz zu definieren, das die Integration der verschiedenen Fernmeldedienste zu einem einheitlichen Netz ermöglicht. Der englische Ausdruck für ein solches Netz lautet: "Integrated Services Digital Network" mit der Abkürzung ISDN. Im Deutschen wird hierfür der Begriff "Diensteintegrierendes digitales Fernmeldenetz" verwendet.

#### 2.3.1.2 Voraussetzungen und Eigenschaften von ISDN

Voraussetzung für die Einführung des ISDN ist die Digitalisierung des Fernsprechnetzes, insbesondere der Übertragungs- und Vermittlungstechnik. Hierfür wurden in den letzten Jahren internationale Normen sowie technische Standards und Verfahren definiert und entsprechende Bauteile und Geräte von der Industrie entwickelt und produziert. Die Deutsche Bundespost ist seit einigen Jahren dabei (Grundsatzbeschluß 1979, ab 1982 werden nur noch digitale Übertragungs- und Vermittlungssysteme beschafft), ihre Übertragungs- und Vermittlungstechnik Schritt für Schritt zu digitalisieren, d. h. analoge Geräte und Verfahren durch digitale Geräte und Verfahren zu ersetzen und die Übertragungsmittel (Kabel, Richtfunk, Satelliten) entsprechend auszubauen.

Auf die technischen Einzelheiten dieser Umrüstung soll hier nicht eingegangen werden. Nur so viel: Wegen des hohen Investitionsaufwandes ist diese Umstellung nur in einem längeren Zeitraum möglich. Die Umrüstung der Teilnehmeranschlußleitung, d. h. die Verbindung von der Ortsvermittlungsstelle zum Teilnehmer bzw. zum Inhaber des Anschlusses bleibt zunächst noch ausgespart. Die vollständige Umrüstung des gesamten Fernsprechnetzes auf die neue Digitaltechnik soll nach den Planungen der Deutschen Bundespost bis zum Jahre 2020 abgeschlossen werden.

Das digitalisierte Fernsprechnetz bietet für die Anwender einige Vorzüge, wie z. B.

- eine verbesserte Übertragungsgüte und Verständlichkeit, auch bei großen Entfernungen
- kurze Verbindungsaufbauzeiten und
- weniger Blockaden im Netz.

Dies wird erreicht u. a. durch den Einsatz von "Intelligenz", d. h. von Rechnern in den Vermittlungsstellen. Um den Übergang vom digitalisierten Fernsprechnetz zum ISDN endgültig zu vollziehen, ist als letztes Glied in der Kette noch die Digitalisierung der Teilnehmeranschlußleitung (derzeit in der Regel noch eine Kupferdoppelader) erforderlich; erst dann ist eine durchgehende Digitalverbindung von Teilnehmer zu Teilnehmer vorhanden. Die Kupferdoppelader der Teilnehmeranschlußleitung stellt im Fernsprechnetz der Deutschen Bundespost die größte Investition dar und soll deshalb nach ihren Plänen vorerst weiter genutzt werden. Es ist technisch jedoch möglich, auf den installierten Kupferdoppeladern digitale Informationen bis zu einer Geschwindigkeit von 144 k/bit/s mit hinreichender Sicherheit zu übertragen. Damit ist es von der Technik her auch möglich, die internationalen Absprachen und Normen zu ISDN einzuhalten und zumindest zwei wechselseitig zwischen zwei Teilnehmern nutzbare Übertragungswege mit der vereinbarten ISDN-Standardbitrate von 64 k/bit/s zu betreiben.

ISDN ist aufgrund der internationalen Absprachen und Normen u. a. durch eine Standardbitrate von 64 k/bit/s von Teilnehmer zu Teilnehmer gekennzeichnet. Im ISDN können deshalb alle die Fernmeldedienste angeboten werden, deren Informationen in digitaler Form übertragbar sind und bei denen die 64 k/bit/s als Übertragungsgeschwindigkeit ausreichen. Übertragbar sind dabei sowohl Sprache, Text, Daten und Bildinformationen (Nicht-bewegt-Bilder). Damit können praktisch alle heute bekannten Telekommunikationsdienste der Deutschen Bundespost auch im ISDN angeboten werden.

Die Deutsche Bundespost hat im Herbst 1988 mit dem ISDN-Serienbetrieb begonnen. Dabei beginnt sie zunächst in den Netzschwerpunkten und wird von dort allmählich die ganze Bundesrepublik überziehen. Die ersten beiden ISDN Ortsvermittlungsstellen wurden in Hamburg und in Stuttgart eingerichtet. Folgen sollen in kurzen Abständen Berlin, Hannover, Düsseldorf, Frankfurt, Nürnberg und München. 1990 sollen bereits mehr als 200 digitale Orts- und 100 Fernvermittlungsstellen eingerichtet und ISDN-fähig sein; dazu gehört auch Bremen. Mehr als die Hälfte der über 27 Mio. Fernsprechteilnehmer könnte dann erreicht werden. Zu Beginn des ISDN-Serienbetriebes bietet die Deutsche Bundespost folgende Dienste im ISDN an: Fernsprechen 3,1 kHz, Btx, Teletex, Telefax Grupppe 4, Datenübermittlung-leitungsvermittelt. Folgende ISDN Leistungsmerkmale stehen von Beginn an zur Verfügung:

- Anschlußdienstmerkmale
  - Durchwahl zu Endgeräten
  - Wählverbindung (leitungsvermittelt, 64 k/bit/s)
  - Semipermanente Verbindung
  - Aktivhalten
  - Dienstkennung
  - Mehrdienstebetrieb
  - Umstecken von Endgeräten am passiven Bus
  - Endgeräteauswahl am passiven Bus
  - Endgerätewechsel ohne Dienstwechsel
  - Geschlossene Benutzergruppe
  - Sammelanschluß
  - Automatisches Aufsynchronisieren.
- Verbindungsdienstmerkmale
  - Anklopfen
  - Anrufumleitung
  - Anrufweiterschaltung
  - Vollsperre
  - Sperre abgehender Verbindungen
  - Zugang zu Sonderdiensten.

- Informationsdienstmerkmale
  - Anzeige der Verbindungsgebühren (während, nach der Verbindung)
  - Dienstsignale
  - Zugang zu Auskünften
  - Identifizierung der Rufnummer des anrufenden Teilnehmers
  - Fanger
  - Unterdrücken der Rufnummer des anrufenden Teilnehmers
  - Statusabfrage.

Ab 1990 sollen nach den Planungen der Deutschen Bundespost zusätzliche ISDN-Dienstmerkmale eingeführt werden, z. B.:

- Trennen einer Verbindung, Dreierkonferenz, Anrufumleitung zum Fernsprechauftragsdienst
- Nachricht wartet (bei Speichersystemen wie z. B. Telebox, Electronic Mail, Btx)
- Gebührenübernahme durch den gerufenen Teilnehmer,
- Konferenz für bis zu acht Teilnehmer
- Anrufumleitung allgemein.

Die weiteren Planungen der Deutschen Bundespost für die Zeit jenseits der Jahrtausendwende sehen vor, aus dem schmalbandigen ISDN (mit der vereinbarten Ubertragungsgeschwindigkeit von 64 kbit/s) ein sog. Breitband-ISDN (mit einer wesentlich höheren Übertragungsgeschwindigkeit von 2—140 Mbit/s) zu entwickeln, um dann z. B. auch eine Bewegtbildkommunikation im ISDN-Netz anbieten zu können. Die Überlegungen hierzu stehen jedoch — trotz einiger konzeptioneller Vorarbeiten — noch am Anfang, so daß zu den Leistungsmerkmalen des Breitband-ISDN derzeit nichts gesagt werden kann. Im Entwicklungskonzept der Deutschen Bundespost enthalten ist als weiterer Integrationsschritt die Einbeziehung auch der lokalen Breitbandkommunikationsnetze (BK-Netze), so daß sich als Ergebnis in der Endstufe der Entwicklung ein vollständig integriertes breitbandiges Fernmeldenetz ergibt, das sog. IBFN. Ob die Entwicklung allerdings dahin verläuft, ist derzeit noch offen.

#### 2.3.1.3 Datenschutzrechtliche Fragen und Probleme

(vgl. hierzu auch: J. Schmidt, Die Gewährleistung des Datenschutzes bei der Teilnahme an Telekommunikationsdiensten dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Telekommunikationsordnung, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1988, Seite 315 ff.)

#### - Verbindungsdaten

Der sich schrittweise vollziehende Wandel zum ISDN bedingt, daß im Fernsprechnetz der Deutschen Bundespost noch längere Zeit unterschiedliche technische Systeme für die Herstellung von Nachrichtenverbindungen im Einsatz sein werden. Datenschutzrechtlich von Interesse ist, daß sich der Verbindungsaufbau bei der heute noch überwiegend eingesetzten elektromechanischen Vermittlungstechnik nach dem Prinzip der direkten Steuerung vollzieht, während für die elektronischen und digitalen Systeme das Prinzip der indirekten Steuerung typisch ist.

Bei Telefonverbindungen, die durch elektromechanische Vermittlungseinrichtungen hergestellt werden, sendet das Gerät des rufenden Teilnehmers die Zieladresse des gerufenen Teilnehmers ziffernweise aus. Im Ortsverkehr erfolgt dann die Einstellung der Wähler im Gleichlauf mit den vom Teilnehmer gewählten Ziffern. Damit ergibt sich, daß beim Einsatz elektromechanischer Vermittlungseinrichtungen im Ortsverkehr die vom rufenden Teilnehmer zum Verbindungsaufbau eingegebenen Informationen ohne Speicherung und weitere Verarbeitung zur unmittelbaren Steuerung der Koppeleinrichtungen benutzt werden.

Soweit im herkömmlichen Fernmeldenetz zur Herstellung von Fernverbindungen registergesteuerte Vermittlungssysteme eingesetzt werden, um im Rahmen alternativer Verkehrslenkung vorhandene Direktwege zwischen Ursprungs- und Zielknoten oder Querwege unter Umgehung des Kennzahlweges nutzen zu können, erfolgt eine kurzfristige d. h. temporäre Speicherung.

Die elektromechanischen Vermittlungseinrichtungen im analogen Netz werden jedoch zunehmend durch speicherprogrammierte indirekt gesteuerte digitale Systeme ersetzt. Zwar sind derzeit erst wenige der rund 6.000 teilnehmerbezogenen Vermittlungsstellen mit digitaler Technik ausgerüstet, doch ist damit zu rech-

nen, daß die Umrüstung zügig vorangeht und innerhalb der nächsten 20 bis 30 Jahre abgeschlossen sein wird. Anders als beim Einsatz herkömmlicher Vermittlungstechnik werden zur Herstellung von Verbindungen in den digitalen Vermittlungssystemen anschlußbezogene Daten elektronisch gespeichert und verarbeitet.

Zum Verbindungsaufbau werden folgende Daten eines Teilnehmers benötigt:

- die Rufnummer
- die Zuordnung der Rufnummer und damit die Festlegung der Anschlußlage am Hauptverteiler
- die Anschlußart (Einzelanschluß, Sammelanschluß, Dienstanschluß etc.) sowie
- die Berechtigungen des Teilnehmers zur Inanspruchnahme bestimmter Leistungsmerkmale wie z. B. Anrufumleitung, Anrufweiterschaltung, Gebührenübernahme im ISDN.

Neben diesen permanent gespeicherten Daten werden zum Aufbau einer einzelnen Verbindung noch weitere Daten benötigt. Wird die Verbindung durch digitale, aber noch nicht ISDN-fähige Vermittlungssysteme hergestellt, ist zum Verbindungsaufbau zusätzlich noch die Zielnummer erforderlich. Hierbei ist zu beachten, daß die Zieladresse je nach Vermittlungssystem nur für die Dauer der Verbindung bzw. nur bis zum Beginn des Gesprächs vorgehalten wird. Die Speicherung der Zieladresse erfolgt dabei in einem verbindungsbezogenen dynamischen Speicher; ein auf das Wählverhalten eines bestimmten Teilnehmers gerichteter Datenzugriff ist hierbei nur mit besonderen technischen Maßnahmen möglich. Der Zeitpunkt der Verbindung und die Dauer des Gesprächs werden nicht festgehalten.

Vollzieht sich der Verbindungsaufbau dagegen im ISDN, werden zusätzlich zur gewählten Zieladresse noch

- das Datum.
- der Zeitpunkt des Beginns oder die Dauer
- die Kennung der inanspruchgenommenen Dienstleistung und Dienstleistungsmerkmale
- der Zeitpunkt des Endes der Verbindung

im Vermittlungssystem gespeichert.

Die Speicherung des Datums, des Beginns und des Endes der jeweiligen Verbindung erfolgt, um die ordnungsgemäße Berechnung der Gebühren zu ermöglichen. Die Speicherung und Verarbeitung der Dienstkennung im ISDN ist erforderlich, um über den Datenaustausch im zentralen Zeichenkanal multifunktionale Endeinrichtungen dienstspezifisch ansteuern und miteinander koppeln zu können.

Die Erhebung,Speicherung und weitere Verarbeitung teilnehmerbezogener und verbindungsbezogener Daten stellt das neue datenschutzrechtlich relevante Phänomen dar, das bei dieser technologischen Umstrukturierung zu verzeichnen ist.

#### - Gebührendaten

Bei Fernsprechverbindungen, die im analogen Netz durch die herkömmliche Technik vermittelt werden, erfolgt die Zählung der aufgelaufenden Gebühreneinheiten durch Zeitimpulse, die entsprechend dem jeweils anliegenden Zeittakt auf einem Zähler erfaßt und dort fortlaufend addiert werden. Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten hat dieses Verfahren der Gebührenerfassung während eines Gesprächs den Vorzug, daß weder das Datum noch die Uhrzeit und die Dauer des Gesprächs festgehalten werden muß. Auch die Speicherung der Zielnummer ist nicht erforderlich, da bei Ferngesprächen die Entfernung im Zeittakt enthalten ist und bei der Zeitimpulszählung berücksichtigt wird.

Beim Einsatz digitaler Vermittlungstechnik bestehen jedoch erhebliche Unterschiede, je nach dem ob die Verbindung im ISDN oder über noch nicht ISDN-fähige digitale Systeme hergestellt wird. Erfolgt der Aufbau der Verbindung über nicht ISDN-fähige digitale Systeme, werden die Gebühreneinheiten ähnlich wie bei der herkömmlichen elektromechanischen Erfassungstechnik während des Gesprächs durch Zeitimpulszählung erfasst und in einem rufnummernbezogenen Speicher fortlaufend addiert. Aus der Sicht des Datenschutzes ist damit die gleiche Situation wie bei der elektromechanischen Gebührenzählung gegeben. An verbindungsbezogenen Gebührendaten werden nur die Gebühreneinheiten ohne Bezug auf Zeit, Dauer und Zieladresse des Gesprächs erhoben und gespeichert.

Die Gebührenerfassung im ISDN weicht hiervon sowohl nach dem Verfahren als auch nach dem Umfang der verbindungsbezogenen Gebührendaten deutlich ab. Der wesentliche verfahrensmäßige Unterschied liegt darin, daß die Gebühreneinheiten nicht während des Gesprächs erhoben, sondern erst im Nachhinein aus den erhobenen und gespeicherten Kommunikationsdaten ermittelt werden. Folgende gebührenrelevante Kommunikationsdaten werden erhoben und gespeichert:

- Die gewählten Ziffern (Zieladresse),
- die Kennung der Dienstleistung/Dienstleistungsmerkmale,
- das Datum sowie
- der Zeitpunkt des Beginns bzw. der Dauer und des Endes der Verbindung.

Die bei jeder ISDN-Verbindung aus der Teilnehmeridentifikation und den genannten Kommunikationsdaten erzeugten Datensätze werden zunächst unsortiert in der Reihenfolge ihres zufälligen Entstehens im Vermittlungssystem für die Dauer eines Arbeitstages zwischengespeichert. Ein gezielter Zugriff auf die Datensätze eines bestimmten Teilnehmers wäre hier zwar möglich; da die entsprechenden Systemkommandos jedoch nicht implementiert sind, ist dies nicht ohne weiteres möglich. Erst nach Übertragung der Datensätze in das Gebührenrechenzentrum der Post werden die Datensätze so aufbereitet, daß die je Verbindung aufgelaufenen Gebühreneinheiten ermittelt und den einzelnen Teilnehmern zugeordnet werden. Hier erst entsteht das eigentliche Gefährdungspotential für den Betroffenen, d. h. die systemtechnische Möglichkeit, Benutzerverhalten darzustellen, Profile zu erzeugen. Das (zukünftige) Angebot eines Einzelgebührennachweises sowie zusätzliche Plausibilitätsprüfungen zur Kontrolle der Richtigkeit der Gebührenerhebung erfordern, daß die aufbereiteten Daten wenigstens bis zur Erstellung der Fernmelderechnung zur Verfügung stehen. Auch die Möglichkeit des Teilnehmers, Einwendungen gegen die Fernmelderechnung zu erheben, macht es nach Auffassung der Deutschen Bundespost erforderlich, die Einzelverbindungsdaten aus Gründen der Beweissicherung und Anspruchsbegründung bis zum Ablauf der Einwendungsfrist verfügbar zu halten. Ob die Regelung der TKO, wonach die Gebührendaten 80 Tage nach Absendung der Fernmelderechnung zu löschen sind, das Gefährdungspotential zureichend begrenzt, ist zwischen der Deutschen Bundespost und den Datenschutzbeauftragten umstritten. Gesehen werden muß in jedem Fall, daß mit Hilfe dieser Daten umfangreiche Auswertungen neuer Qualität möglich sind.

Nachfolgend sollen einige Betriebsmöglichkeiten wie z.B. die Vergleichszählung und der Einzelgebührennachweis, die Fangschaltung sowie die speziellen ISDN-Dienste (Rufnummernanzeige und Anklopfen, Anrufumleitung und Weiterleitung) datenschutzrechtlich kurz beleuchtet werden:

#### - Vergleichszählung und Einzelgebührennachweis

Bei der Erörterung der TKO wurde zwischen der Deutschen Bundespost und den Datenschutzbeauftragten im Grundsatz Einigkeit darüber erzielt, daß die Voraussetzungen und das Verfahren beim Einsatz der Zählvergleichs- und der Fangeinrichtung wegen der besonderen Eingriffsqualität umfassend und präzise festzulegen seien. Dies war auch deshalb geboten, weil die Teilnehmer nicht ohne weiteres erkennen können, daß bei diesen nur ausnahmsweise in Anspruch genommenen besonderen Betriebsmöglichkeiten die Zielnummern und weitere z. T. sehr umfangreiche und "sensible" personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden.

Die TKO enthält in § 84 Abs. 1 eine Beschreibung der besonderen Betriebsmöglichkeit "Vergleichszählung" bei Wählanschlüssen. Danach kann der Teilnehmer beantragen, daß zur Kontrolle seines Gebührenaufkommens für einen festgelegten Zeitraum die von seinem Anschluß ausgehenden Wählverbindungen einzeln erfaßt und gespeichert werden. Nach Ablauf der festgelegten Zeit werden dem Teilnehmer die zur Gebührenkontrolle erforderlichen Informationen mitgeteilt. Im Interesse des Persönlichkeitsschutzes der evtl. Mitbenutzer verlangt die TKO, daß der Teilnehmer mit seinem Antrag auf Vergleichszählung eine schriftliche Erklärung der Mitbenutzer vorlegt, wonach diese mit der Erfassung der Wählverbindung und ihrer Bekanntgabe an den Teilnehmer einverstanden sind.

Folgende Daten sollen erhoben und verarbeitet werden:

- Die Rufnummer des Antragstellers,
- die Rufnummern der angerufenen Anschlüsse,
- das Datum,

- der Zeitpunkt des Beginns und des Endes der abgehenden Verbindungen,
- der Zeitpunkt des Beginns und des Endes der ankommenden Verbindungen,
- die jeweilige Anzahl der Gebühreneinheiten.

Von diesen Daten sollen dem Teilnehmer nach Ablauf des festgelegten Zeitraums die Rufnummern der angerufenen Anschlüsse, das Datum, der Zeitpunkt des Beginns und des Endes oder systembedingt nur des Endes der registrierten Wählverbindungen und die Gebühreneinheiten mitgeteilt werden, d. h. die Informationen, die unter dem Gesichtspunkt der Gebührenkontrolle relevant sind.

Die besondere Betriebsmöglichkeit "Vergleichszählung" ist nicht identisch mit dem "Einzelgebührennachweis", wie er im ISDN eingeführt werden soll. Während mit der Vergleichszählung dem Teilnehmer zeitlich befristet ermöglicht wird, sich von der Richtigkeit der Gebührenerfassung und Berechnung zu überzeugen, wird dem Teilnehmer mit der Einführung des Einzelgebührennachweises im ISDN eine detaillierte Aufschlüsselung seiner Fernmelderechnung als Dauerleistung angeboten. Dabei sollen die gebührenrelevanten Merkmale, also das Datum, die Dauer der Verbindung, die Anzahl der aufgelaufenen Gebühreneinheiten je Verbindung und die Zielnummer der Verbindung aufgeschlüsselt und ausgewiesen werden.

#### - Feststellen ankommender Wählverbindungen bei belästigenden Anrufen

Fühlt sich ein Teilnehmer, der einen Wählanschluß hat, durch anonyme Anrufe belästigt oder bedroht, so kann er bei der Post die besondere Betriebsmöglichkeit "Feststellen ankommender Wählverbindungen" für einen festgelegten Zeitraum beantragen. Durch eine besondere Fangeinrichtung wird dem Teilnehmer ermöglicht, die Auslösung einer Verbindung zu verhindern, so daß es möglich ist, die Endstelle, von der aus die Verbindung aufgebaut wurde, festzustellen. Folgende Daten werden dabei aufgezeichnet und dem Teilnehmer nach Ablauf des Feststellungszeitraums mitgeteilt:

- Die Rufnummern der registrierten Anschlüsse,
- die Namen und Anschriften der Inhaber dieser Anschlüsse/Standorte der öffentlichen Telefonzellen und
- das Datum und die Uhrzeit der Verbindung.

Geheimnummern, also Rufnummern, die nicht in den amtlichen Teilnehmerverzeichnissen aufgeführt sind, werden dabei nicht mitgeteilt; in diesen Fällen werden nur der Name und die Anschrift des Anschlußinhabers mitgeteilt.

Neben der Fangeinrichtung kommt als weiteres Hilfsmittel zur Feststellung bedrohender oder belästigender Anrufe auch die Einschaltung der Zählvergleichseinrichtung in Betracht. Beim Feststellen ankommender Verbindungen durch Einschalten der Zählvergleichseinrichtung kann für einen begrenzten Zeitraum festgestellt werden, ob und wann von einem vom Antragsteller benannten Anschluß aus zum Anschluß des Antragstellers hin Wählverbindungen aufgebaut wurden. Voraussetzung ist hierbei, daß eine bestimmte Person bzw. ein Anschluß konkret benannt werden kann. Da sich das Ziel, den Ursprung belästigender Anrufe festzustellen, technisch nur so erreichen läßt, daß alle vom beobachteten Anschluß abgehenden Verbindungen registriert werden, ist die Einschaltung der Zählvergleichseinrichtung am Anschluß eines anderen Teilnehmers und ohne dessen Wissen eine Maßnahme, die einen erheblichen Eingriff in geschützte Grundrechte darstellt. Daher darf dieses Mittel nur unter ganz engen Voraussetzungen zugelassen werden.

Beim Betrieb der Zählvergleichseinrichtung zum Feststellen ankommender Wählverbindungen werden folgende verbindungsbezogene Daten erfaßt werden:

- Die Rufnummer des benannten Wählanschlusses,
- Name und Anschrift des Anschlußinhabers,
- die Rufnummern der angerufenen Anschlüsse,
- das Datum, der Zeitpunkt des Beginns und des Endes oder systembedingt nur des Endes der vom beobachteten Anschluß abgehenden oder dort ankommenden Verbindungen,
- die Zahl der Gebühreneinheiten der abgehenden Verbindungen oder die Zählerstände.

Nach Abschluß der Beobachtung sollen dem Antragsteller die Rufnummer des benannten Anschlusses, der Name und die Anschrift des Anschlußinhabers sowie die Daten der zum Anschluß des Antragstellers hergestellten Verbindungen ohne Gebühreneinheiten und Zählerstände mitgeteilt werden. Auch hier unterbleibt bei Geheimnummern die Information über die Rufnummer des beobachteten Anschlusses.

Im ISDN bestehen weitergehendere Möglichkeiten zur Feststellung ankommender Verbindungen. Bei durchgehenden ISDN-Verbindungen von Teilnehmer zu Teilnehmer ist es wegen der erweiterten Signalisierung im zentralen Zeichenkanal immer möglich, einzelne oder alle ankommenden Verbindungen am Anschluß des Belästigten zu erfassen ohne die im analogen Netz bestehenden Einschränkungen. Ohne auf weitere technische Einzelheiten einzugehen, bleibt auch hier festzustellen, daß die im System erfolgenden Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsvorgänge von erheblicher Grundrechtsrelevanz sind und deshalb nur ausnahmsweise und dann nur unter gesetzlich geregelten Voraussetzungen zugelassen werden dürfen.

#### - Rufnummernanzeige und Anklopfen

Anders als bei der herkömmlichen Vermittlungstechnik, bei der die Zeichengabe vor und nach dem eigentlichen Informationsaustausch erfolgt, steht für die Signalisierung im ISDN ein getrennter Kanal ständig zur Verfügung. Da dieser besondere Zeichenkanal während der gesamten Verbindungszeit zur Verfügung steht, können zusätzliche Leistungsmerkmale angeboten werden. Hierzu gehört u. a. die Anzeige der Rufnummer anrufender oder bei bereits bestehender Verbindung anklopfender (wartender) Teilnehmer am Universal-Anschluß des Angerufenen. Durch die Möglichkeit, den anrufenden Teilnehmer zu identifizieren, erhält der Angerufene eine Entscheidungshilfe für sein weiteres Kommunikationsverhalten. Die Anzeige der Anschlußnummer des rufenden Teilnehmers könnte auch dazu beitragen, die Zahl der belästigenden Anrufe zu reduzieren. Zugleich ist damit aber auch die Gefahr verbunden, daß unzulässig in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Anrufers eingegriffen wird. Deshalb haben die Datenschutzbeauftragten gefordert, das Leistungsmerkmal "Rufnummernanzeige" so auszugestalten, daß eine fallweise Unterdrückung der Anzeige möglich ist. Nach den technischen Gegebenheiten und Planungen der Post ist dies derzeit jedoch nicht vorgesehen. Die weitere Anregung der Datenschutzbeauftragten, Universal-Anschlüsse im Interesse des Datenschutzes im Telefonbuch zu kennzeichnen, soll in die Überlegungen zur Ausgestaltung des Bucheintrags einbezogen werden. Außerdem will die Deutsche Bundespost den Vorschlag prüfen, bei speziellen Teilnehmern wie z.B. der Telefonseelsorge oder den Beratungsstellen für Drogensüchtige generell auf die Rufnummernanzeige zu verzichten.

#### - Anrufumleitung und Anrufweiterschaltung

Bei der Anrufumleitung werden ankommende Wählverbindungen vom ISDN-Universal-Anschluß, für den der Anruf bestimmt ist, automatisch zu einem anderen, vom Teilnehmer vorgegebenen Anschluß umgeleitet. Dieses Leistungsmerkmal soll nur im ISDN realisiert werden. Die Anrufweiterschaltung unterscheidet sich von der Anrufumleitung dadurch, daß der Anruf vor der Weiterleitung entgegengenommen werden kann. Dieses Leistungsmerkmal soll nicht allein nur für Universal-Anschlüsse des ISDN, sondern auch für andere Anschlüsse angeboten werden. Dabei soll sichergestellt werden, daß Anrufumleitung und -weiterschaltung nur mit Zustimmung des Teilnehmers erfolgen, zu dem umgeleitet bzw. weitergeschaltet werden soll. Weiter soll gelten, daß die Anrufweiterschaltung und Anrufumleitung abgeschaltet wird, wenn der Inhaber des Anschlusses, zu dem die Anrufe weitergeleitet werden, die Abschaltung verlangt. Die Deutsche Bundespost will prüfen, ob eine verzögerte Rufnummernanzeige möglich ist, damit der Anrufer den Verbindungsaufbau noch rechtzeitig abbrechen kann, bevor seine Rufnummer am Zielort der Umleitung bzw. Weiterschaltung angezeigt und damit offenbar wird.

#### Zusammenfassend ist festzuhalten:

Die Digitalisierung des Fernsprechnetzes und die Integrierung der verschiedenen Netze und Dienste wirft gegenüber der herkömmlichen Fernmeldetechnik qualitativ neue Datenschutzfragen und -probleme auf, deren Erörterung erst am Anfang steht. Zwar wurden die postrechtlichen Bestimmungen mit Erlaß der TKO neu strukturiert und um spezifische datenschutzrechtliche Regelungen ergänzt. Im Hinblick auf die neuartige Qualität dieser Datenschutzprobleme auf nationaler und internationaler Ebene reichen jedoch diese Datenschutzbestimmung nicht aus (vgl. Konferenzbeschluß vom 10. Oktober 1988 zum Datenschutz in der Telekommunikation — Anlage 5).

Ungeklärt sind auch die Datenschutzfragen, die sich aus dem Vorhaben der Bundesregierung zur Neustrukturierung der Deutschen Bundespost stellen (Aufgliederung der Post in einzelne, rechtlich selbständige Teile; private Rechtsform; Offnung für andere private Anbieter). Hierzu hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten einen Beschluß gefaßt (vgl. Anlage 6).

#### 2.3.1.4 Uberlegungen für das Fernmeldenetz der Bremischen Verwaltung

Die Deutsche Bundespost fällt mit ihrer Datenverarbeitung unter die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes, 2. Abschnitt und bzgl. der angebotenen Telekommunikationsdienstleistungen unter die spezielleren Regelungen der TKO. Die kommerziellen und öffentlichen Nutzer der Postdienste und deren Datenverarbeitung unterliegen anderen Datenschutzregelungen (Bundesdatenschutzgesetz, 3. und 4. Abschnitt, Landesdatenschutzgesetze, spezielle Datenschutzregelungen). Dies gilt insbesondere auch in den Fällen, in denen die Nutzer der Postdienste digitale bzw. ISDN-fähige Telefonnebenstellenanlagen/HICOM-Anlagen beschaffen und betreiben, wie das in Bremen im Bereich der Bremischen Verwaltung gegenwärtig — und nicht nur dort — verstärkt der Fall ist. Zu den Datenverarbeitungsmöglichkeiten auf diesen Nebenstellenanlagen und zu den neuartigen Datenschutzfragen hierbei vgl. die Ausführungen unter Pkt. 5.1.1.1.

Im Hinblick auf die künftigen Nutzungsmöglichkeiten steht auch die Bremische Verwaltung bezüglich des selbstbetriebenen Fernmeldenetzes (in Lizenz der Deutschen Bundespost) vor der Frage, wie sie die fernmeldetechnischen Entwicklungen (wie z. B. Digitalisierung, Übergang zu ISDN) aufnehmen will.

Da schon jetzt bei der Neubeschaffung nur ISDN-fähige Nebenstellenanlagen installiert werden, ist zu erkennen, daß sich die Bremische Verwaltung auf die neue technische Entwicklung einstellt. Dies erfordert auch die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen. Ob die Regelungen des BrDSG ausreichen und inwieweit spezifische Regelungen erforderlich sind, wird innerhalb der Umstellungsplanung zu erörtern sein.

#### 2.3.2 Vernichtung von Datenträgern

Mehrere, zum Teil spektakuläre Vorfälle der letzten Zeit, bei denen Akten und sonstige Datenträger am Straßenrand, in Kellern oder öffentlich zugänglichen Abfall- bzw. Sammelbehältern gefunden wurden, veranlassen mich, die Vernichtung von Datenträgern in diesem Bericht zu thematisieren. Geht es bei dieser Angelegenheit doch nicht allein um ein Datensicherungsproblem, sondern um den Schutz personenbezogener Daten vor unberechtigtem Zugang, Zugriff, Kenntnisnahme und damit letztendlich um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers schlechthin.

Vernichtung von Datenträgern meint die ordnungsgemäße physische Beseitigung von Datenträgern, die von der datenverarbeitenden bzw. speichernden Stelle nicht mehr benötigt und auch nicht mehr aufbewahrt werden sollen. Vernichtung von Datenträgern ist dabei ein Teilaspekt der Datenlöschung, die im Datenschutzrecht als "Unkenntlichmachen gespeicherter personenbezogener Daten" definiert wird. Das Unkenntlichmachen von Daten durch Überschreiben, Durchstreichen oder dergleichen, das in der Datenlöschung mitenthalten ist, wird vom Begriff Vernichtung nicht umfaßt. Vernichtung von Datenträgern ist das Gegenteil von Aufbewahrung oder Archivierung von Datenträgern, wobei unter Datenträger ein Mittel verstanden wird, auf dem Daten aufgezeichnet und aufbewahrt werden können

Bei zu vernichtenden Datenträgern kann es sich um Magnetbänder, Magnetbandkassetten, Disketten, Magnetplatten, Filmmaterial, Papier (z.B. Listen, Karteien, Lochkarten, Lochstreifen, Markierungsbelege, Endlospapier, Aktenmaterial etc.), Kohlepapier, Karbonkassetten aus Schreibmaschinen und Drucksystemen, Metallund Kunststoffplättchen (Platteien) handeln, die aufgrund ihrer pyhsikalischen Beschaffenheit unterschiedlich zu betrachten und zu behandeln sind.

Verantwortlich für die ordnungsgemäße Vernichtung der Datenträger ist und bleibt bis zum Schluß der Vernichtung die datenverarbeitende bzw. speichernde Stelle, auch wenn sie die Durchführung dieser Arbeit einem Dritten (z. B. einem Serviceunternehmen) übertragen hat. In den meisten Behörden und Betrieben gibt es besondere Aufbewahrungs-, Aussonderungs- und Vernichtungsregelungen, die zumeist jedoch wenig bekannt sind und noch weniger angewandt werden und sich in aller Regel auf konventionelle Akten und Papierdatenträger beziehen. Elektronisch lesbare bzw. verwertbare oder sonstige Datenträger werden meist nicht berücksichtigt. Um Pannen bei der Vernichtung zu vermeiden, ist auf ein ge-

schlossenes und lückenloses Gesamtkonzept zu achten, das bei den täglich anfallenden "Abfällen" beginnt, die Lagerung des Vernichtungsmaterials ebenso einbezieht wie die gelegentlich stattfindenden größeren Aussonderungs- und Vernichtungsaktionen und die unterschiedlichen Datenträger sowie die Art der zu schützenden Informationen. Der Vernichtung sollte insgesamt die gleiche Aufmerksamkeit bzw. Sorgfalt gewidmet werden wie der vorhergehenden Datenverarbeitung.

Am sichersten ist nach meinen Erfahrungen die Vernichtung an Ort und Stelle, d.h. die Vernichtung der Datenträger durch die datenverarbeitende bzw. speichernde Stelle selbst, möglichst unmittelbar nach Anfall ohne jede Zwischenlagerung. Hierdurch wird vermieden, daß zu vernichtendes Material in dritte Hände gelangt und zusätzliche Risikostrecken und Zwischenlagerungen entstehen.

Papier, auch Kohlepapier kann in speziellen Schneidemaschinen soweit zerkleinert werden, daß Informationen nicht mehr lesbar sind. Besonders zu achten ist dabei auf die Schnittbreite und Schnittlänge dieser Geräte und darauf, daß das Papier nicht entlang der Schreibzeile geschnitten wird. Bei Aussonderungsaktionen aus Archiven und Registraturen fällt in der Regel eine beträchtliche Menge an zu vernichtendem Aktenmaterial an. Dieses müßte dann in Großvernichtungsanlagen zerkleinert oder in Müllverbrennungsanlagen unmittelbar verbrannt werden. Eine Deponierung scheidet von vornherein aus. Bei Benutzung von Großvernichtungsanlagen ist ebenfalls sorgfältig auf die Partikelgröße des Endproduktes bzw. des Abfallproduktes zu achten, selbst wenn das Abfallprodukt am Ende zu Ballen gepreßt wird, da sich in manchen Fällen nicht ausschließen läßt, daß aus den geschnittenen Streifen lesbare Schriftstücke zusammengesetzt werden können. Eine interessante neue Art der Entsorgung von Papierunterlagen, Filmmaterialien und Karbonbändern stellt die Vernichtung mit mobilen Schredderanlagen dar, da hier das Transportrisiko wegfällt. Gerade bei größeren Aussonderungsaktionen aus Archiven und Registraturen bietet sich eine solche Art der Vernichtung an, wenn eine eigene Schredderanlage nicht vorhanden ist bzw. diese Menge nicht verarbeiten kann.

Bei Mikrofilmen und Mikrofiches reicht ein Zerschneiden in den Aktenvernichtern nicht aus, um die Unlesbarkeit sicherzustellen. Für diesen Zweck gibt es besondere Geräte auf dem Markt, die das zu vernichtende Material in kleinste Partikel schneiden, pulverisieren, einschmelzen oder chemisch auflösen.

Wenn zu vernichtendes Gut nicht sofort beseitigt werden kann, ist auf eine ordnungsgemäße und gesicherte Zwischenlagerung zu achten. Schriftgut mit besonders sensiblem Inhalt sollte jedoch möglichst sofort vom Sachbearbeiter vernichtet werden. Das kann beispielsweise durch kleinere Papiervernichtungsgeräte im Büro oder durch Einwerfen in einen zugriffssicheren Behälter, aus dem man das Papier nicht mehr herausziehen kann, erfolgen.

Häufig praktiziert wird die Vernichtung in einer der beiden in Bremen bzw. Bremerhaven vorhandenen Müllverbrennungsanlagen. Zwar wird dieses Verfahren häufig als sicher angesehen, wenn das Gut unter Aufsicht dort hingefahren und direkt in den Schacht geworfen wird, von wo es direkt in den Verbrennungsofen befördert wird. Bei längeren Betriebsstörungen in der Verbrennungsanlage kann es aber erforderlich werden, daß die Müllschächte geleert werden müssen und der Abfall doch auf eine Deponie verfrachtet wird. Deshalb sollte diese Möglichkeit nur für unverfängliche Materialien sowie für vorher zerkleinerte Materialien angewendet werden.

Auch für die Vernichtung von Schreibbändern, Metall- und Kunststoffplättchen bietet der Markt eine Reihe adäquater Lösungen, die jedoch nicht ganz billig sind. Da die Mengen, die im Einzelfall zu vernichten sind, in der Regel nicht so groß sind, lohnt es sich manchmal nicht, eigene Vernichtungsgeräte dieser Art zu kaufen; hier bietet sich ein Zusammengehen mehrerer Behörden bzw. Betriebe an oder die Vernichtung über eine vertrauenswürdige Drittfirma.

Neben der Vernichtung des Datenmaterials in eigener Regie wird vielfach auch eine Vernichtung außer Haus durch spezielle Datenvernichtungsbetriebe praktiziert. Auch hier bleibt die datenverarbeitende bzw. speichernde Stelle voll verantwortlich für die ordnungsgemäße und sichere Vernichtung des Datenmaterials. Sie hat zudem die Pflicht einer sorgfältigen Auswahl des Betriebs. Soweit öffentliche bremische Stellen derartiges tun, ist § 8 BrDSG zu beachten; nichtöffentliche Stellen müssen hierbei § 22 Abs. 2 bzw. §§ 31 Abs. 2 und 37 BDSG beachten. Es sollte auch in diesem solchen Fall auf ein möglichst geschlossenes ganzheitliches Vernichtungssystem Wert gelegt werden, bei dem die örtliche Zwischenlagerung des Materials bis zur Abholung bzw. zum Abtransport, der Trans-

port des Datenmaterials zum Vernichtungsort, der Vernichtungsvorgang selbst und das jeweilige Vernichtungsergebnis besondere Aufmerksamkeit erfordern. Diese Punkte sollten vor der Beauftragung eines entsprechenden Betriebes sorgfältig geprüft und geregelt werden. Die Verträge sollten möglichst präzise auf den jeweiligen Vernichtungsvorgang und die gegenseitigen Rechte und Pflichten abgestellt werden. Das ist besonders wichtig, weil die Interessen der beiden Vertragspartner häufig unterschiedlich sind: Der Auftraggeber ist zumeist und fast ausschließlich an einer sicheren und ordnungsgemäßen Vernichtung des Datenmaterials interessiert und weniger an einer Verwertung der Reste, während der Auftragnehmer meist noch ein Verwertungsinteresse an den bzw. an einigen Endprodukten der Vernichtung hat, für das er unter Umständen sogar noch einen Preis zahlt.

In der Regel wird es notwendig sein, je nach Art des Datenträgers und des Datenmaterials unterschiedliche Beseitigungsverfahren bzw. -wege zu praktizieren (normale Hausmüll- bzw. Gewerbemüllentsorgung, Vernichtung vor Ort oder durch eine Fremdfirma). Alle diese Wege und Verfahren sollten zusammengefaßt und in einem möglichst vollständigen und geschlossenen Vernichtungs- und Beseitigungskonzept mit eindeutigen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten niedergelegt werden.

Im Oktober 1985 ist die DIN-32757, Teil I und 2 verabschiedet worden (zu beziehen durch den Beuth-Verlag GmbH, Burggrafenstr. 4-10, 1000 Berlin 30), die "Anforderungen an Maschinen und Einrichtungen z. B. Aktenvernichter festlegt, deren bestimmungsgemäßer Gebrauch darin besteht, Informationsträger, auf denen schutzbedürftige Informationen dargestellt sind, so zu vernichten, daß die Reproduktion der auf ihnen wiedergegebenen Informationen entweder unmöglich ist oder weitgehend erschwert wird." Berücksichtigt dabei wurde, daß der Grad der Schutzbedürftigkeit von Informationen, die physikalischen Eigenschaften der Informationsträger und die zur Anwendung kommenden technischen Verfahren unterschiedlich sind. Bei der Erarbeitung eines Vernichtungskonzepts sollte darauf geachtet werden, daß die Anforderungen dieser DIN-Norm erfüllt werden.

#### 2.3.3 Automatisierter Zahlungsverkehr

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat einen Arbeitskreis eingesetzt, der sich mit der Automatisierung des Zahlungsverkehrs und mit den neuen informationstechnologischen Entwicklungen im Bereich des nationalen und internationalen Zahlungsverkehrs beschäftigen soll. Die Zunahme des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, neuartige Zahlungs- und Kassensysteme, umfassende und zum Teil vernetzte Datenbank- und Informationssysteme der Banken und Sparkassen und die Fusionswelle im Bereich der Banken und Versicherungen werfen eine Vielzahl datenschutzrechtlicher Fragen auf, die es geraten erscheinen ließ, einen solchen Arbeitskreis einzusetzen. Ich beteilige mich an diesem Arbeitskreis; wichtige Arbeitsergebnisse werde ich in künftigen Jahresberichten darstellen.

#### 2.4 Gentechnologie

#### 2.4.1 Rechtspolitischer Diskussionsstand

In meinem 8. Jahresbericht habe ich mich unter Pkt. 2.4 — Gentechnik — bereits mit dem wissenschaftlich-technischen Stand, den Risiken und den datenschutzrechtlichen Problemen der Humangenetik, d. h. der Anwendung der Gentechnologie auf den Menschen, insbesondere in Gestalt der Genomanalyse - d. h. der Analyse des menschlichen Erbguts auf genetische Defekte — befaßt. Um deren Gefahren für das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Menschen zu begegnen, hatte ich gefordert, darauf zu achten, daß der Betroffene mit den erforderlichen Eingriffen einverstanden sei. Wenn eine Genomanalyse zur Bedingung etwa für den Abschluß eines Versicherungsvertrages oder eines Arbeitsverhältnisses gemacht werde, sei schon deshalb das Einverständnis nicht freiwillig erklärt worden. In jedem Falle müsse der Betroffene zuvor über mögliche Versuchsrisiken, Folgeschäden und über die vorgesehene Verwendung der Befunde aufgeklärt werden. Schließlich erhob ich die Forderung, heimliche Genomanalysen strikt zu verbieten. Mein 10. Jahresbericht enthält unter Pkt. 2.3 in Anlehnung an die detaillierten Problemdarstellungen und Lösungsvorschläge des Berichts der Enquete-Kommission "Chancen und Risiken der Gentechnologie" (vgl. S. 140 bis 193 der Bundestags-Drucksache 10/6775 vom 6. Januar 1987) kurze Problemdarstellungen der unterschiedlichen derzeit erkennbaren Anwendungsmöglichkeiten der Humangenetik:

- genetische Beratung und pränatale Diagnostik,
- Neugeborenen-Screening,
- Pharma- und Okogenetik,
- Genomanalyse an Arbeitnehmern,
- Genomanalyse für Versicherungen,
- Genomanalyse im Strafverfahren,
- gentechnische Eingriffe in das Erbgut menschlicher Zellen.

Die Enquete-Kommission hatte dem Deutschen Bundestag gegenüber eine Reihe von Empfehlungen für bereichsspezifische datenschutzrechtliche Regelungen zu den einzelnen Anwendungsfeldern der Genomanalyse ausgesprochen.

#### 2.4.2 Genomanalyse im Strafverfahren

Die Kommission hatte u.a. empfohlen, daß sich die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder der Probleme der Genomanalyse im Strafverfahren annehmen solle (S. 177). Eine von dieser Konferenz eingesetzte Arbeitsgruppe "Gentechnologie" erarbeitete auf der Grundlage eines vom Bundesbeauftragten und mir vorbereiteten Papieres eine vorläufige Stellungnahme, die wiederum Grundlage für die Außerungen des Bundesbeauftragten in der öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages zur "Genomanalyse im Strafverfahren" am 12. Oktober 1988 wurde. Einigkeit bestand in folgenden Punkten:

- Sofern sich bei der Genomanalyse die sog. nicht codierenden, d.h. die persönlichkeitsneutralen Abschnitte des Gens isolieren lassen, ist eine darauf beschränkte Genomanalyse im Strafverfahren zulässig zur Identitätsfeststellung, zur Identifizierung von Tatspuren und zum Verwandtschaftsnachweis, wenn eine entsprechende Grundsatzvorschrift in der StPO geschaffen und darin diese Begrenzung gesetzlich vorgeschrieben, strafbewehrt und durch Kontrollen in rechtlich selbständigen Instituten sichergestellt wird.
- Die Genomanalyse bei Vergleichspersonen stellt schon deshalb einen Grundrechtseingriff dar, weil sie in aller Regel eine Blutentnahme erfordert. Diese ist in §§ 81a und 81c StPO geregelt, ohne daß dort Art und Ziel der Blutuntersuchung bestimmt sind. Schon nach jetzt gefestigter Rechtsmeinung muß die Anordnung den Eingriff und die durch ihn festzustellenden Tatsachen bezeichnen, bei einem schweren Eingriff und ein solcher dürfte bei der Genomanalyse angesichts der Folgen wohl vorliegen auch die Notwendigkeit und Unerläßlichkeit. In der Anordnung müssen auch das Untersuchungsinstitut und die Untersuchungsmethode genannt werden. Diese Anforderungen müssen gesetzlich festgelegt werden.
- Eine Speicherung genomanalytischer Befunde in Verfahrensakten, SPUDOK usw. ist unter den gleichen Voraussetzungen zulässig wie die Speicherung anderer identifizierender Erkenntnisse, z.B. von daktyloskopischen Angaben. § 81b StPO reicht als Rechtfertigung für die Speicherung dieser Befunde jedoch nicht aus. Hierfür bedarf es einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage. Genomanalytische Befunde von Vergleichspersonen sind zu löschen, wenn der Betroffene, auf den sie sich beziehen, von den strafrechtlichen Vorwürfen entlastet ist.
- Genomanalytische Untersuchungen auf bestimmte Krankheiten hin dürfen im Strafverfahren nicht vorgenommen werden. Dies gilt auch dann, wenn es sich um äußerlich in Erscheinung tretende Krankheitsbilder handelt, wobei davon ausgegangen wird, daß eine hierauf eingrenzbare Untersuchungsmethode, die Uberschußinformationen ausschließt, nicht zur Verfügung steht.

In der Arbeitsgruppe wurde andiskutiert, ob genomanalytische Untersuchungen, deren Ergebnisse über die Feststellung persönlichkeitsneutraler Merkmale hinausgehen, aber auf das äußere Erscheinungsbild beschränkt sind (z. B. Geschlecht, Größe, Augenfarbe), bei der Auswertung von Tatspuren zur Unterstützung von Fahndungsmaßnahmen als zulässig angesehen werden. Denkbar erschien dies mit richterlicher Anordnung, wenn

- eine Untersuchungsmethode vorliegt, die isolierte Feststellungen solcher Merkmale, d. h. den Ausschluß von Überschuß-Ergebnissen, ermöglicht,
- eine gesetzliche Grundlage für solche Untersuchungen geschaffen ist, die hinsichtlich der Zulässigkeit nach der Schwere der in Frage stehenden Straftat differenzieren muß.

Eine vertiefte Erörterung dieser Fragen wurde zunächst zurückgestellt. Das gleiche gilt auch für die Genomanalyse zum Verwandtschaftsnachweis und zur Persönlichkeitsbeurteilung. Ich habe allerdings die Auffassung vertreten, daß eine Genomanalyse zur Beurteilung der Persönlichkeit, ganz gleich ob es sich um einen Beschuldigten oder einen Zeugen handelt, in jedem Falle unzulässig sei und ausdrücklich gesetzlich verboten werden müsse.Im übrigen ist sie schon nach geltender Rechtslage unzulässig. Denn nach § 136a StPO wird die Freiheit der Willensentschließung und Willensbetätigung des Beschuldigten gewährleistet. Dies beruht auf dem Grundsatz des Verfassungs- und Strafverfahrensrechts, wonach auch der Tatverdächtige und Straffällige der Gesamtheit stets als selbstverantwortliche, sittliche Persönlichkeit gegenübersteht. Soweit es um die Glaubwürdigkeit des Beschuldigten oder auch von Zeugen geht, drängt sich hier der Vergleich mit der Rechtsprechung zum Einsatz von "Polygraphen" (Lügendetektor) geradezu auf. Werden beim "Polygraphen" auch mehr oder weniger unbewußte Körpervorgänge, die mit dem Seelenzustand engstens zusammenhängen, festgehalten und dem Psychologen dadurch bestimmte Hinweise vermittelt, so wird damit die Freiheit der Willensentschließung und -betätigung (§ 136a StPO) verletzt (BGHSt 5, 332). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird mit der Verwendung des "Polygraphen" im Strafverfahren in unzulässiger Weise in das durch Artikel 2 Abs. l in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz geschützte Persönlichkeitsrecht des Betroffenen eingegriffen. Dies gilt selbst dann, wenn der Betroffene mit einer derartigen Beweiserhebung einverstanden ist (BVerfG, NJW 1982, 375).

#### 2.4.3 Entwicklungstendenzen

Die wissenschaftlich-technische Entwicklung wird in allernächster Zeit die Leistungsfähigkeit der Genomanalyse erheblich steigern. Hierfür werden beträchtliche Finanzmittel bereitgestellt. So treibt die EG-Kommission ein Forschungsprogramm "Prädiktive Medizin: Analyse des menschlichen Genoms" voran, das sie mit 30 Millionen DM ausstatten will. Die deutsche Forschungsgemeinschaft will die Genomforschung mit einem 100-Millionen-DM-Programm fördern. Das Humangenetische Institut der Freien Universität Berlin ist federführend bei einem bundesweiten Forschungsprojekt "Population Monitoring von Chromosomenanomalien". Forschungs- und Entwicklungsprojekte im nichtöffentlichen Bereich treiben - so steht zu vermuten - nicht so sehr die Grundlagenforschung, sondern insbesondere die Anwendungstechnik voran. Nach einer DPA-Meldung im Weser-Kurier vom 11. Februar 1989 läuft in den USA bereits ein Forschungsprojekt, das zum Ziel hat, das gesamte menschliche Erbgut zu identifizieren und zu katalogisieren. Das Projekt entwickelt sich nach den Worten seines Leiters vom US-Energieministerium (!) erfolgreicher als erwartet. Die Kosten für die Kartierung eines der insgesamt 3 Milliarden Doppelbausteine (Basenpaare) des menschlichen Genoms, die zu Beginn des Vorhabens auf rund einen Dollar geschätzt worden seien, könnten dank neuer, bereits zur Verfügung stehender oder sich abzeichnender Techniken voraussichtlich bald auf 10 Cent verringert werden. Damit würden die Gesamtkosten des Projekts, an dem an den USA zahlreiche Firmen und Laboratorien gemeinsam arbeiten, von 3 Milliarden auf 300 Millionen US-Dollar sinken. Hier zeigt sich schlaglichtartig, mit welch technologischer und ökonomischer Dynamik die Entwicklung der Humangenetik vorangetrieben wird, während gleichzeitig ein erschreckendes ethisches und rechtliches Defizit bei ihrer Beurteilung und Eingrenzung zu beklagen ist. Abschließend heißt es in der Meldung: "Wenn auch nur eine Krankheit mit Hilfe des Genomprojekts unter Kontrolle gebracht werden könnte, hätte sich der ganze Aufwand gelohnt, meinte der Mediziner Charles R. Cantor von der Columbia-Universität in New York". Hier sei die Anmerkung erlaubt, daß Forschungsprojekte stets mit menschenfreundlichen Zielen gerechtfertigt worden sind; dies ist in der Regel sicher auch ehrlich gemeint. Nur halten sich die Folgen immer weniger in den Grenzen der guten Absichten.

#### 2.4.4 Gefahren und Risiken

Bei der Diskussion über die Zulässigkeit der Genomanalyse wird insbesondere das frühzeitige Erkennen von Erbkrankheiten hervorgehoben. Charakteristisch für viele dieser Krankheiten ist heute und wohl auch in der nächsten Zukunft leider noch ihre Unheilbarkeit. Die Genomanalyse erhöht die Diskrepanz zwischen Erkennen und Therapie. Kranke sind auf die Solidarität der Gesunden angewiesen. Die Solidarsysteme im Gesundheitswesen gelten jedoch zunehmend als zu teuer. Es droht die Gefahr, daß Risiken ausgesteuert und privatisiert werden, daß Menschen, deren — unheilbare — Erbkrankheiten früher denn je erkannt werden

können, auf eine ungeschmälerte Solidarität nicht mehr bauen können und mit frühzeitiger und weitgehender Privatisierung ihrer Risiken rechnen müssen. Da die Genomanalyse nicht nur Krankheitsursachen wie z.B. Gendefekte, die für sich allein Krankheiten auslösen, erfaßt, sondern darüber hinaus auch ein Bild verschiedenster Eigenschaften und Dispositionen zu zeichnen vermag, kann grundsätzlich jeder Mensch, ob krank oder gesund, von dem aus einer Genomanalyse gezogenen Schlußfolgerungen betroffen sein. Hinzukommt, daß auch die modernsten genomanalytischen Verfahren nichts anderes sind als vergleichende Verfahren. Mit der DNA-Analyse lassen sich erstmalig die Veränderungen im genetischen Material und nicht erst deren Auswirkungen erkennen. Das genetische Material besteht aus Desoxyribonukleinsäure (DNA) in Gestalt von Fadenmolekülen, die aus nur vier Bausteinen bestehen, die in zwei einander gegenüberliegenden Ketten — der Doppelhelix — spiralförmig angeordnet sind. Das menschliche Erbout (Genom) ist in dieser Anordnung in ca. 3,5 Mrd. Bausteinpaaren gespeichert. Bei der DNA-Analyse wird ein DNA-Strang in Segmente zerschnitten. Nach deren Auftrennung kann mit Hilfe einer radioaktiv markierten Sonde geprüft werden, ob das gesuchte Gen einem bestimmten Zustand entspricht oder nicht. Die DNA-Analyse ist auf eine bisher nicht gekannte Genauigkeit des Vergleichs angewiesen. Da wohl keine menschliche Erbkonstitution einer anderen gleicht, kann sich eine DNA-Analyse niemals durch eine Norm, sondern nur durch die Plausibilität eines Vergleichs legitimieren. "Normal" ist somit, was als "normal" zum Vergleich herangezogen wird. So wird nicht erst bei gentechnischen Eingriffen, sondern schon bei der Analyse ein "normaler" Mensch zu Grunde gelegt. Dieser notwendigen Eigenart des genomanalytischen Verfahrens gegenüber steht die jetzige Auffassung vom unvollkommenen und einzigartigen Menschen, wie ihn auch das Grundgesetz sieht und schätzt. Die Rechtsordnung geht von der Einzigartigkeit und Wesensverschiedenheit jedes einzelnen Menschen aus. Vergleiche, die auf wünschbare bzw. unerwünschte Eigenschaften hinzielen, sind untragbar. Im übrigen sei hier darauf hingewiesen, daß die Methoden des genetischen Vergleichs schwerwiegende Datenschutzprobleme auch für die Vergleichspersonen aufwerfen, die oft nur auf Druck des Arztes oder der Verwandten in ihre Einbeziehung einwilligen.

#### Es drohen Diskriminierungen

- nach dem Geschlecht: die bestürzenden Berichte etwa aus einigen Ländern Asiens über massenhafte Abtreibungen von Mädchen können bei der Bewertung der Folgen pränataler Genomanalyse nicht außer acht gelassen werden. Die geschlechtliche Diskriminierung ist auch zu Lasten von Männern vorstellbar, da zahlreiche Erbkrankheiten wie etwa die Bluterkrankheit oder die Farbenblindheit, die von Defekten auf X-Chromosomen ausgelöst werden, nur bei männlicher Nachkommenschaft akut werden können;
- nach rassischen Gesichtspunkten: die erblich bedingte Sichelzellanämie tritt —
  wie sich etwa aus Untersuchungen in den USA ergibt in erhöhtem Maße bei
  Menschen dunkler Hautfarbe auf. Von einer "Frühsortierung" nach dieser
  Krankheit wären sie dementsprechend überproportional betroffen;
- nach Umweltbedingungen: schlechte Umweltbedingungen sind häufig Auslöser sonst nicht ausbrechender Erbkrankheiten. Diejenigen, die ohnehin unter den schlechtesten Umweltbedingungen leben und leiden müssen, könnten dafür durch reihenweise Genomanalysen auch noch besonders "bestraft" werden.

Bereits heute beschränkt sich die Genforschung nicht auf die Lokalisierung schwerster monogener Defekte, sondern setzt auch alles daran, den Interdependenzen verschiedener genetischer Beschaffenheiten sowie den Interdependenzen genetischer Auffälligkeiten mit Umweltfaktoren auf die Spur zu kommen, wenn auch der wissenschaftliche Weg bis dahin noch als lang beschrieben wird. Weil der "normale" Mensch den Auswirkungen seiner Umweltzerstörungen nicht mehr standhält, könnten Wege gesucht werden, ihn genetisch umzubauen und resistent zu machen, statt umgekehrt für menschengerechte Arbeits-, Wohn- und Lebensverhältnisse und für Frieden mit der Natur zu sorgen.

#### 2.4.5 Allgemeine Folgerungen

Die öffentliche Diskussion über Chancen und Gefahren der Humangenetik steht erst an ihrem Anfang. Der Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages stellt zu jedem der heute ins Auge gefaßten Anwendungsbereiche eindrucksvoll seine Risiken dar.

Ich vertrete die Auffassung, daß es nunmehr Sache der Anwendungsinteressierten ist, zu diesen Risiken Stellung zu nehmen und den Beweis dafür anzutreten, daß und wie die Risiken ausgeschlossen werden können. Solange sie dies nicht tun bzw. ihnen dieser Beweis nicht gelingt, ist die Anwendung der Genomanalyse gesetzlich zu verbieten. Ich greife hier einen Gedanken auf, den überzeugend Ulrich Beck in seinem 1988 erschienenen Buch "Gegengifte — die organisierte Unverantwortlichkeit" formuliert hat. Würden in Vorwegnahme einer solchen Grundsatzentscheidung über die Verantwortbarkeit der Humangenetik bereits jetzt die datenschutzrechtlichen Instrumentarien für den Umgang mit ihr bereitgestellt, so würde dies die Gefahr in sich bergen, daß die grundsätzliche Anwendbarkeit der Humangenetik in allen Bereichen, in denen an ihrer Anwendung Interesse besteht, von vornherein akzeptiert ist und denjenigen, die im Nachherein Bedenken äußern bzw. z. B. datenschutzrechtliche Grenzen ziehen wollen, die Darlegungslast und sogar die Beweislast aufgebürdet wird. Ich befürchte, daß datenschutzrechtliche Regelungsvorschläge zu einzelnen Anwendungsgebieten im gegenwärtigen Stadium auch als Bestätigung der grundsätzlichen Zulässigkeit, Akzeptanz und Beherrschbarkeit der Genomanalyse mißdeutet werden könnten. Eine solche Bestätigung ist meines Erachtens unverantwortlich, solange nicht ein gesellschaftlicher, gesetzlich abzusichernder Konsens über eine Reihe von Rahmenbedingungen besteht. Bereits jetzt möchte ich - vorbehaltlich der weiteren Entwicklung - folgende Begrenzungen für die Anwendung der Genomanalyse zur Diskussion stellen:

- Die Genomanalyse darf nur in begründeten Einzelfällen auf gesetzlicher Grundlage zulässig sein. Reihenuntersuchungen sind abzulehnen.
- Die Genomanalyse darf nur zur Erkennung schwerer, aber heilbarer oder doch behandelbarer Krankheiten angewandt werden. Auf unheilbare oder unbehandelbare Krankheiten darf nur in engen Ausnahmen, z. B. bei der Genomanalyse vor und während einer Schwangerschaft, untersucht werden.
- Der Entschluß zur Genomanalyse muß vom Betroffenen ausgehen. Darüber hinaus muß sichergestellt sein, daß er lein die volle Verfügungsgewalt über seine genetischen Daten behält.
- An die Tatsache der Durchführung oder Unterlassung einer Genomanalyse bzw. an deren Ergebnis dürfen keine für den Betroffenen günstigen oder ungünstigen Rechtsfolgen geknüpft werden. Niemand darf von einem anderen Menschen verlangen, daß er sich dem Eingriff unterzieht oder ihm dessen Ergebnisse mitteilt. Niemand hat das Recht, von einem anderen die Offenbarung seiner genetischen Daten oder eine Art "Unbedenklichkeitszeugnis" zu verlangen.
- Eingriffe in die menschliche Keimbahn müssen ausnahmslos verboten werden.
- Verstöße gegen die ausgesprochenen Verbote müssen strafrechtlich sanktioniert werden

Der Bundesgesetzgeber ist aufgerufen, hier tätig zu werden. Es darf nicht Gerichten, Verwaltungen, Ethik-Kommissionen, Forschungsinstituten oder anderen Anwendern überlassen bleiben, die Schranken für die Humangenetik so oder so zu ziehen. Dies ist vielmehr allein die Aufgabe des Gesetzgebers. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich aus der Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen, verfassungsrechtliche Schutzpflichten, die es gebieten, rechtliche Regelungen so auszugestalten, daß auch die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eingedämmt bleibt. Ob, wann und mit welchem Inhalt sich eine solche Ausgestaltung von verfassungswegen gebietet, hängt von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen ab. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß allein der Gesetzgeber berufen ist, z. B. über die rechtliche Zulässigkeit der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland zu entscheiden; gerade wegen der weitreichenden Auswirkungen auf die Freiheits- und Gleichheitsrechte der Bürger (vgl. BVerfGE 49, 89, 142). Entsprechendes muß auch für die Humangenetik gelten. Das Bundeskabinett hat zwar einen Gesetzentwurf zur Gentechnik angekündigt, will daraus aber ausdrücklich Probleme der Humangenetik ausklammern und sie einem späteren Entwurf vorbehalten. Zuvor soll die Genomanalyse in einer neu eingerichteten Bund-Länder-Kommission diskutiert werden (vgl. Frankfurter Rundschau vom 23. November 1988). Auch ich bin der Auffassung, daß die schwierigen Probleme und schwerwiegenden Folgen der Anwendung der Humangenetik und insbesondere der Genomanalyse vor einer

gesetzlichen Regelung gründlich erörtert werden müssen. Ich bin deshalb dem Senator für Gesundheit dankbar, daß er die anderen zuständigen Senatsressorts und mich zu Informations-, Abstimmungs- und Koordinierungsgesprächen zu der Thematik eingeladen hat. Die Diskussion muß aber auch öffentlich geführt werden, damit erst das dringend erforderliche Problembewußtsein und öffentlicher Druck als Gegengewicht zu den nicht-öffentlichen Einflußmöglichkeiten der anwendungsinteressierten Institute und Unternehmen entsteht. Allerdings geht die Entwicklung inzwischen weiter; Fakten werden ungeachtet des Fehlens eines gesetzlichen Rahmens geschaffen.

#### 2.4.6 Gesetzliches Verbot der Genomanalyse an Arbeitnehmern

Aus dem Vorhergesagten folgt, daß auf Veranlassung von Arbeitgebern an Arbeitnehmern oder Arbeitsplatzbewerbern durchgeführte Genomanalysen unzulässig sein müssen. Es muß verhindert werden, daß Arbeitgeber negative Rechtsfolgen aus der Weigerung herleiten können, sich einer Genomanalyse zu unterziehen oder seine genetischen Daten zu offenbaren. Ich halte ein gesetzliches Verbot der Genomanalyse an Arbeitnehmern bzw. Arbeitsplatzbewerbern für dringend geboten und zeitlich vorrangig durchzusetzen. Die Enquete-Kommission hat hier (vgl. S. 162-172 ihres Berichts) den Erlaß einer Fülle differenzierter gesetzlicher Einzelregelungen empfohlen. Ich habe Zweifel, ob es wirklich möglich ist, durch sie den von der Kommission selbst beschriebenen vielfältigen Risiken von Genomanalysen im Arbeitsleben zu begegnen:

- Der Arbeitnehmer sieht sich vor allem angesichts der jetzigen Lage auf dem Arbeitsmarkt — beim Bewerbungsgespräch, bei der Einstellungsuntersuchung und bei einer späteren Vorsorgeuntersuchung in einer schwer einschätzbaren Situation übermächtigen Gegenspielern (Arbeitgeber, Personalchef, Betriebsarzt) gegenüber, und zwar meist allein ohne Beisein etwa des Betriebsrats. Es dürfte ihm schwerfallen, auf der Einhaltung differenzierter Schutzvorschriften zu bestehen.
- Der Vorschlag der Kommission, Untersuchungen nur über die gegenwärtige gesundheitliche Eignung zuzulassen, dagegen solche über Krankheitsanlagen und zukünftige Krankheiten auszuschließen, ist wohlgemeint, scheint aber in der Praxis kaum überprüfbar, geht m. E. auch an den Interessen des Arbeitgebers vorbei und wird den spezifischen Möglichkeiten der Genomanalyse nicht gerecht. Das Interesse des Arbeitgebers und die spezifischen Möglichkeiten der Genomanalyse richten sich doch übereinstimmend auf das, was die Kommission gerade verbieten will; zum Erkennen der gegenwärtigen gesundheitlichen Eignung reichen doch in der Regel die konventionellen Methoden aus, hier wird die Genomanalyse kaum zusätzliche Erkenntnisse liefern können. Ihre besondere Qualität ist vielmehr der "Blick in die Zukunft".

Dem Arbeitnehmer selbst bleibt es unbenommen, sich selbst durch eine vom Arbeitgeber unabhängige Untersuchung über einen Arzt seines Vertrauens über mögliche Gefährdungen und Risiken Sicherheit zu verschaffen. Nur muß er dann auch — wie oben bereits gefordert — allein verfügungsberechtigt über die so gewonnenen Erkenntnisse bleiben. Es darf rechtlich nicht zugelassen werden, daß er unter Druck gesetzt wird, diese Erkenntnisse zu offenbaren. Der einzig wirksame Schutz ist ein gesetzliches Verbot für den Arbeitgeber, sich entsprechende Untersuchungsergebnisse vorlegen zu lassen.

#### 2.4.7 Genomanalyse in der Versicherungswirtschaft

Die Genomanalyse kann ebenfalls Bedeutung gewinnen für die Zweige der privaten Versicherungswirtschaft, die gesundheitliche Risiken versichern, also für die Lebensversicherung und die private Krankenversicherung. Die Versicherer versuchen, das zu übernehmende Risiko möglichst genau abzuschätzen, um entsprechend mit Ablehnung oder Prämiengestaltung reagieren zu können. Im Rahmen des § 16 Abs. 1 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) verlangen sie umfassende Auskünfte vom Versicherungsnehmer über seinen Gesundheitszustand sowie über bestimmte familiäre Krankheitsbelastungen. In bestimmten Fällen führen sie ärztliche Aufnahmeuntersuchungen durch. Sie verlangen in der Regel, daß der Versicherungsnehmer alle Ärzte, bei denen er in Behandlung war, von ihrer Schweigepflicht entbindet. Die Genomanalyse eröffnet neue diagnostische Möglichkeiten, um durch genetische Erkrankungen, Anfälligkeiten oder Anlagen erhöhte Risiken abzuwehren bzw. zu verringern. Das Risiko könnte sich zu Lasten der Versicherungsnehmer bzw. der Sozialversicherung, der dann ein Teil der "Risikopersonen" überlassen würde, verschieben.

Es ist zu fragen, ob

- genetische Tests, die Auskunft über die zukünftigen Gesundheitsaussichten bzw. die Lebenserwartung des Versicherungsnehmers geben, zur Voraussetzung des Abschlusses eines Versicherungsvertrages gemacht werden können;
- der Versicherungsnehmer gehalten ist, genetische Daten über seine Gesundheitsaussichten, die er selbst kennt, bei Vertragsschluß dem Versicherer zu offenbaren;
- der Versicherer nach § 16 Abs. 2 VVG vom Vertrag zurücktreten kann, wenn ihm der Versicherungsnehmer ihm bekannte genetische Daten verschwiegen hat.

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages hat in ihrem Bericht aus dem Jahre 1987 der Versicherungswirtschaft Zurückhaltung bescheinigt und empfohlen, diese auch in der Zukunft zu wahren. Sie hat diese Empfehlung wie folgt begründet (vgl. S. 174 der entsprechenden Bundestags-Drucksache): "Risikodifferenzierung mittels genetischer Prognostik bedeutet, daß der Versicherungsnehmer erhebliche Abstriche von seinem Persönlichkeitsrecht hinnimmt. Er muß, will er nicht auf den Abschluß des Vertrages verzichten, die Zukunft seiner Gesundheit ausforschen lassen. Die Freiheit, genetische Informationen über die eigene Zukunft gar nicht erst erheben zu lassen, ist ein wesentliches Moment der Selbstbestimmung der Person. Sie ist vermutlich jenem Kernbereich der Persönlichkeit zuzurechnen, der nach der Formel des Bundesverfassungsgerichts als "unantastbarer Bereich privater Lebensgestaltung" der Einwirkung der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogen ist (BVerfGE 27, S. l). Dieser Bereich sollte auch im Rahmen privater Vertragsgestaltung nicht ohne weiteres zur Disposition stehen". Die Kommission vertritt folgerichtig die Auffassung, es sei nach geltendem Recht sittenwidrig, den Abschluß einer Lebens- oder privaten Krankenversicherung davon abhängig zu machen, daß sich der Versicherungsnehmer einer Genomanalyse unterziehe. Offenbarungspflichten des Versicherungsnehmers über ihm bekannte genetische Daten erkennt die Kommission nur an, soweit sich daraus sichere Krankheitsprognosen ableiten lassen (S. 176 ihres Berichts), Ich sehe hier die Gefahr, daß sich hieraus ein Zwang für Versicherungsnehmer entwickeln kann, sich vor Vertragsabschluß einer Genomanalyse zu unterziehen, um der Versicherung ein negatives Ergebnis präsentieren zu können. Dies zumindest müßte ausgeschlossen sein, da andernfalls das Prinzip der Freiwilligkeit und der Verfügungsgewalt des Betroffenen über seine genetischen Daten aufgehoben würde.

Die Enquete-Kommission will eine freiwillige restriktive Handhabung der Genomanalyse dadurch sichern, daß die Bundesregierung im Wege der Versicherungsaufsicht entsprechende geschäftsplanmäßige Erklärungen der Versicherungsunternehmen herbeiführen soll (S. 175 ihres Berichts). "Läßt sich", so fährt die Kommission fort, "auf diesem Wege eine Begrenzung der Anwendung genetischer Analysen nicht erreichen, so ist eine Anderung des Versicherungsvertragsgesetzes in Betracht zu ziehen". Dieser Auffassung der Kommission kann ich mich nur anschließen.

#### 2.4.8 Moratorium für die Anwendung der Genomanalyse

Solange der Gesetzgeber genomanalytische Eingriffe nicht ausdrücklich erlaubt hat, sind sie nach den vorherigen Ausführungen rechtlich unzulässig. Allerdings rege ich an, daß der Gesetzgeber unverzüglich seiner politischen und verfassungsrechtlichen Verantwortung gerecht werden sollte, indem er befristet bis zum Inkrafttreten der von ihm zu verabschiedenden Regelungen ein ausdrückliches gesetzliches Verbot der praktischen Anwendung der Methoden der Genomanalyse ausspricht. Nach der Grundentscheidung der Gesetzgeber über die Rahmenbedingungen der Humangenetik ist es sinnvoll und verantwortbar, bereichsspezifische Datenschutzregelungen für die grundsätzlich akzeptierten Anwendungsfelder und -arten der Humangenetik zu entwickeln. Das erforderliche Instrumentarium wird dann auf dem Hintergrund der Erkenntnisse des Bundesverfassungsgerichts zum informationellen Selbstbestimmungsrecht und bestehender allgemeiner und bereichsspezifischer Regelungen bereitgestellt werden können.

Ich fühle mich in meinen Befürchtungen und meiner Forderung nach klaren und restriktiven gesetzlichen Regelungen sowie einem zwischenzeitlichen Moratorium für die Humangenetik bestärkt durch die Bedenken, die im Bundesrat und im Bundestag gegen das oben bereits erwähnte EG-Forschungsprojekt erhoben worden sind. Der dort zum Forschungsgegenstand erhobenen "prädiktiven Medizin" soll u. a. zum Ziel gesetzt sein, "die Weitergabe genetischer Defekte an die fol-

gende Generation zu verhindern". Dahinter verbirgt sich nichts anderes als die Eugenik im modernisierten, wissenschaftlich-technischen Gewande. "Die Forschung des menschlichen Genoms", so heißt es in dem Beschluß des Bundesrats vom 25. November 1988 (Drs. 407/88) zu diesem Forschungsprogramm, "schafft Mißbrauchsmöglichkeiten, welche die Menschenwürde tangieren und Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht und die Privatsphäre ermöglichen können. Verbesserte genomananlytische Verfahren begründen die Sorge, daß der Wert menschlichen Lebensd künftig verstärkt an seinen genetischen Merkmalen gemessen wird". "Hieraus kann die Gefahr einer gentechnischen Manipulation des menschlichen Erbquts erwachsen, die eine Verletzung der Identität, Individualität und Integrität des Menschen und damit seiner Würde im Sinne des Artikels 1 Abs. 1 GG darstellen würde. Darüber hinaus könnte hiermit ein Schritt auf dem Weg zu einer verfassungsrechtlich nicht hinnehmbaren (negativen oder positiven) Eugenik vollzogen werden, die vor allem in der Unbestimmtheit des Krankheitsbegriffs wurzelt. Das zwingt nämlich dazu, zwischen der "normalen" und "anomalen" genetischen Konstitution beim Menschen zu differenzieren. Das hat zur Folge, daß - der Arzt oder ein Dritter - über individuelles Leben und dessen spezifische Beschaffenheit entscheiden muß, es damit zum bloßen fremdbestimmten Objekt wird. Das wäre mit dem Menschenbild des Grundgesetzes nicht vereinbar".

Es gilt, erkannte Gefahren nicht nur auszusprechen, sondern ihnen durch Ausschöpfen eigener Handlungsmöglichkeiten zu begegnen. Der Bundesgesetzgeber muß unverzüglich die erforderlichen Grundentscheidungen treffen, weil andernfalls die wissenschaftliche, technische, gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung nicht mehr zu verantworten ist.

### 2.5 Fortpflanzungsmedizin

Bereits auf Seite 22 meines 8. Jahresberichts hatte ich unter Pkt. 2.4 die Probleme skizziert, die die Fortpflanzungsmedizin — dort Reproduktionstechnik genannt — für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aufwirft. Hierbei geht es z. B. um Dokumentationspflichten und Auskunftsrechte, um das Interesse des Samenspenders an Anonymität und das Interesse des Kindes an Kenntnis seiner Abstammung oder um Zulassung und Kontrolle der zur Vornahme der Eingriffe berechtigten Einrichtungen.

Im August 1988 legte inzwischen die vom Bundesminister der Justiz eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Fortpflanzungsmedizin", der Vertreter der Justizund Gesundheitsressorts des Bundes und der Länder angehören, ihren Abschlußbericht vor. Die in ihm zusammengefaßten inhaltlichen Empfehlungen, der Rohentwurf für ein Bundesgesetz sowie der Musterentwurf für Landesgesetze zur Fortpflanzungsmedizin enthalten datenschutzrechtlich bedeutsame Regelungen wie z. B.

- zum Arztvorbehalt (Folge: Patientendaten unterliegen dem Arztgeheimnis),
- zur Freiwilligkeit der Mitwirkung der Beteiligten,
- Verbote bestimmter technisch möglicher, aber fragwürdiger Verfahren, wie z. B. der Leihmutterschaft
- die zentrale Dokumentation der Spenderdaten bei der heterologen Insemination.

Die Empfehlungen und Entwürfe werden sicher noch Gegenstand gründlicher Erörterungen, u. a. in einer in Bremen von der Deputation für Gesundheit und von der Deputation für Justiz und Verfassung hierfür eingesetzten Arbeitsgruppe, sein. Ich gehe davon aus, daß ich noch Gelegenheit haben werde, aus der Sicht des Datenschutzes Stellung zu nehmen.

### 3. Kooperationen

# 3.1 Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)

Die Zusammenarbeit mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) hat sich kontinuierlich fortgesetzt. In mehreren Sitzungen des Datenschutzausschusses waren u. a. folgende Themen Beratungsgegenstand:

- Entwurf eines Bremischen Krankenhausdatenschutzgesetzes
- Einführung von PC im bremischen öffentlichen Dienst
- Einhaltung des Datenschutzes im Meldewesen
- 10. Jahresbericht des Landesbeauftragten
- Raumkonzept des Landesbeauftragten
- Novellierung des Bremischen Hafengesetzes

In der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) waren im letzten Jahr u. a. folgende datenschutzrechtliche Fragen Gegenstand von Anfragen, Mitteilungen und Plenardiskussionen:

Gegenstand	Antrag und Fragesteller, Mitteiler	Plenarsitzung	Fundstellen
Ausstehender Gesetzentwurf zum Datenschutz im Krankenhaus	CDU	26. 01. 1988	PlPr 12/327
Speicherung von Volkszählungs- gegnern in der APIS-Datei des BKA	GRUNE	26. 01. 1988	PlPr 12/329
Uberprüfung der Belegschaft des Reichsbundes Berufsbildungswerkes durch den Verfassungsschutz	GRUNE	18. 02. 1988	PlPr 12/567
Gesetz zur Änderung des Bremischen Schulgesetzes	Senat	18. 05. 1988	PlPr 12/985
Volkszählung 87 — Ein Jahr danach	GRUNE	19. 05. 1988	PlPr 12/1048
Gesetz zur Änderung des Bremischen Schulgesetzes	FDP	19. 05. 1988	PlPr 12/1083
10. Jahresbericht des LfD	Senat	19. 05. 1988	PlPr 12/1110
Einführung eines Sozialversicherungsausweises	SPD	06. 06. 1988	PlPr 12/1123
Richtlinien für Sicherheitsüberprüfungen	SPD	06. 06. 1988	PlPr 12/1131
Bürgerfreiheit und Innere Sicherheit	SPD	01. 06. 1988	Drs. 12/244
Landesmediengesetz für das Land Bremen	CDU	15. 08. 1988	Drs. 12/249
Stellungnahme des Senats zum 10. Jahresbericht des LfD	Senat	20. 09. 1988	Drs. 12/293
Fortsetzung der Arbeitstättenzählung im Rahmen der Volkszählung	GRUNE	23. 09. 1988	Drs. 12/298
Der Verfassungsschutz: Mehr Vertrauen durch Information	CDU	27. 09. 1988	Drs. 12/303
Folgerungen aus den Datenschutz- verletzungen im Bereich des Senators für Inneres	CDU	27. 09. 1988	Drs. 12/304
Entwurf des Bremischen Krankenhausdatenschutzgesetzes	Senat	18. 10. 1988	Drs. 12/328
Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafebgesetzes	Senat	25. 10. 1988	Drs. 12/330
Landesmediengesetz für das Land Bremen	SPD	26. 10. 1988	Drs. 12/335

# 3.2 Kooperation mit den Kirchen

Auch in diesem Berichtsjahr habe ich Gespräche mit Datenschutzbeauftragten öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften geführt. Diese Gespräche dienen sowohl dem Erfahrungsaustausch in datenschutzrechtlichen Angelegenheiten als auch der Lösung von Problemen, die sich aus Zuständigkeitsüberschneidungen ergeben.

Mit den Datenschutzbeauftragten der für die katholischen Gemeinden im Lande Bremen tätigen Datenschutzbeauftragten der Bischöflichen Generalvikariate Osnabrück, Hildesheim und Münster habe ich Fragen des Datenschutzes in Krankenhäusern, Schulen und bei kirchlichen Friedhofsträgern erörtert. Für diese Bereiche hatte das Land Bremen bereichsspezifische Datenschutzregelungen vorbereitet. Die entsprechenden Gesetze sind teils verkündet, teils noch in der parlamentarischen Beratung. Bedeutsam war dabei die Frage, inwieweit bereichsspezifische Datenschutzregelungen in Landesgesetzen für die Kirchen und ihre

Einrichtungen unter Berücksichtigung des Art. 140 des Grundgesetzes gelten. Unter Aufrechterhaltung der gegenteiligen Standpunkte zur Geltung grundrechtseinschränkender und -schützender staatlicher Gesetze für Religionsgemeinschaften und deren Einrichtungen, wurde in erwähnenswerter Kooperationsbereitschaft Einigung darüber erzielt, daß die allgemeinen staatlichen und kirchlichen Datenschutzgesetze in den genannten Bereichen weder für die Normierung der Zulässigkeit der Datenverarbeitung noch für einen effektiven Schutz personenbezogener Daten ausreichen. Die kirchlichen Datenschutzbeauftragten haben erklärt, daß sie sich in ihrem Bereich um einen alsbaldigen Erlaß bereichsspezifischer Datenschutzregelungen bemühen werden. Ich habe mich bereiterklärt, dem Landesgesetzgeber zu empfehlen, im Interesse eines effektiven Datenschutzes die Geltung entsprechender Datenschutzregelungen für die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften und deren Einrichtungen dann auszunehmen, wenn diese Religionsgemeinschaften für die entsprechenden Bereiche eigene spezifische Datenschutzbestimmungen erlassen, die den Zielen des jeweiligen Landesgesetzes entsprechen.

Im Lande Bremen wird die Zerlegung der "Kirchlichen Lohnsteuer" zur innerkirchlichen Verrechnung durch das Statistische Landesamt im Zusammenhang mit der Lohnsteuerstatistik durchgeführt. Auf eine natürliche Person beziehbare Daten werden dabei nicht an Kirchen übermittelt. In einigen Bundesländern erhalten die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften für die Kirchenlohnsteuerzerlegung die Lohnsteuerkarten. Die damit verbundene Übermittlung personenbezogener Daten ist von mir problematisiert worden. In dem erwähnten Gespräch sahen die kirchlichen Datenschutzbeauftragten keine Veranlassung, das bisher im Lande Bremen geübte Verfahren zu ändern.

Es wurde vereinbart, die für alle Beteiligten fruchtbare Kooperation fortzusetzen.

# 3.3 Kooperationen mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz

Die wichtigsten Themen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten waren:

- Gesetzentwurf zur Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes und zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes
- Bundesverfassungsschutzgesetz
- Verfassungsschutzmitteilungsgesetz
- Sicherheitsüberprüfung von Bürgern anläßlich von Staatsbesuchen
- Strukturreform im Gesundheitswesen
- Einführung eines Sozialversicherungsausweises
- Übergangsbonus bei Datenverarbeitungen ohne gesetzliche Grundlage
- Personenstandsgesetz
- Persönlichkeitsschutz gegenüber Rundfunk und Presse
- Datenschutzprobleme im Zusammenhang mit der Neuordnung der Deutschen Bundespost
- Prüfungsmöglichkeiten bei ZEVIS
- Datenschutzprobleme im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft
- BKA-Gesetz
- Steuerdatenabrufverordnung
- Datensicherheit beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen
- Aktuelle Probleme des Datenschutzes in der Telekommuniation
- Personaldatenverarbeitung

Beschlußfassungen sind zum Teil in Presseerklärungen veröffentlicht worden. Wegen der Einzelheiten verweise ich auf den Abschnitt 2 und 5 und auf die Anlagen 1 bis 8 dieses Berichtes.

# 3.4 Kooperation mit den Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz

Wie in den Vorjahren wurde auch im Berichtszeitraum die Zusammenarbeit mit den Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im Rahmen des "Düsseldorfer Kreises", der nunmehr 10 Jahre besteht, fortgesetzt.

Dabei wurden u. a. folgende Problempunkte erörtert:

- Automatisierung des Zahlungsverkehrs
- Geburtsdatum als Bestandteil der Kontonummer

- Informationsrechte in bezug auf Datenguellen bei Handelsauskunfteien
- Schufa-Auskünfte über Widerspruch gegen die Schufa-Klausel
- Schufa-Meldung von Rückständen nach Kündigung
- Anschluß von Inkassounternehmen an die Schufa
- Ermächtigungsklausel der Versicherungswirtschaft
- Schweigepflichtentbindungsklausel der Versicherungswirtschaft
- Interessentendatei eines Versicherungsunternehmens
- Sachschadendatei
- Mieterdatenschutz
- Datenverarbeitung der Deutschen Postreklame
- Nutzung von Inkassodaten für Auskunfteizwecke
- Nutzung gespeicherten Daten für Werbezwecke Dritter
- Empfänger einer regelmäßigen Datenübermittlung
- Errichtung einer Frauenärzte/-ärztinnen-Datei

Nähere Auskünfte zu einzelnen Beratungen siehe unter Pkt. 6 dieses Berichtes

### 3.5 Mitarbeit im "ADV-Ausschuß" (AADV) Bremen

Der ständig zunehmende Einsatz neuer ADV-Geräte und -Anlagen sowie die Ausweitung bereits bestehender Verfahren in den Behörden und sonstigen Stellen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen führten auch in diesem Berichtsjahr zu einer Vielzahl im "ADV-Ausschuß" zu behandelnder Anträge. Viele von den einzelnen Dienststellen erstellte Konzepte wiesen leider nicht die erforderliche Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen auf. Ich war somit immer wieder aufgerufen, kritisch Stellung zu nehmen und beratend einzuschreiten.

Zu folgenden Projekten nahm ich im Berichtsjahr Stellung:

- Einsatz von PC's im Schreibdienst der Staatsanwaltschaft Bremen
- Erweiterung der Automatisierung der Fahrzeugzulassungsstelle Bremen-Stadt (FAZID) durch Einführung der Mikroverfilmung
- Einführung eines ADV-Verfahrens bei der Stadtbibliothek Bremen
- Einsatz von 2 PC's in der Projektgruppe "Arbeitsplatzgestaltung für Behinderte" im Referat 14 des Senators für Arbeit
- PC-Einsatz bei der Behörde des Senators für Häfen, Schiffahrt und Verkehr
- Beschaffung von 2 PC's für das zukünftige Zentrum für Sozialpolitik
- Maschinelle Unterstützung des Innendienstes der Betriebsprüfung im Bereich des Senators für Finanzen
- Beschaffung von Hard- und Software für den Modellversuch "Computereinsatz in Sonderschulen für Hörgeschädigte und Sprachbehinderte"
- Einsatz eines PC's im Bereich der Altenhilfe des Amtes für Soziale Dienste
- PC-Einsatz bei der Behörde des Senators für Gesundheit
- Einsatz von ADV im Hauptfuhrpark
- ADV-Technische Unterstützung der Hafenverwaltung
- Beschaffung von zwei PC für das Projekt PROSOZ
- PC-Einsatz zur Unterstützung der Textverarbeitung im Landgericht Bremen (Strafkammer und Verwaltungsbereich)
- Durchführung der Hauptuntersuchung in der Gewerbemeldestelle
- Eröffnung der Hauptuntersuchung in der Führerscheinstelle
- Einsatz von PC im Schreibdienst des Landessozial- und des Sozialgerichts
- Einführung eines ADV-Systems im Referat Bautechnik des Senators für Umweltschutz und Stadtentwicklung
- Einsatz von PC beim Hafenbauamt
- Einsatz von ADV-Geräten und Software in den Referaten 50, 53 und 54 beim Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst
- Leihweise Überlassung von PC für die Bremische Bürgerschaft Verwaltung -
- Einsatz von Datenverarbeitung im Wasserwirtschaftsamt

- Einsatz von DV-Geräten und Software im Schreibdienst der Hochschule für öffentliche Verwaltung innerhalb des Aus- und Fortbildungszentrum für den Bremischen öffentlichen Dienst (AFZ)
- Einsatz eines PC im Rahmen einer Systemänderung der maschinellen Textverund -bearbeitung im Liegenschaftsamt
- Einsatz von ADV-Geräten und Software in der Kanzlei des Finanzamtes Bremen-Mitte
- Einsatz von zwei PC beim Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
- Einsatz von ADV im Amt für Straßen- und Brückenbau
- Einsatz von zwei PC in den Bereichen Beschaffungswesen/Drucker beim Senator für Jugend und Soziales
- Errichtung eines ADV-Arbeitsplatzes im Vorzimmer SV bei der Senatskommission für das Personalwesen
- Beschaffung eines PC-Systems für die Landeszentrale für politische Bildung/Außenstelle Bremerhaven
- Erweiterung des PC-Netzwerks "AUTISTA" im Standesamt Bremen-Mitte für Geburten und Sterbefälle

Zusammengefaßt handelt es sich somit in der Mehrzahl um viele kleinere Vorhaben der verschiedensten Behörden, die ich nach den Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes bei dem Einsatz von ADV-Geräten alle zu beraten und zu kontrollieren habe. Es wurde aber auch die Beschaffung von ADV-Anlagen für größer angelegte Projekte, deren datenschutzrechtliche Begleitung derzeit zu meinen ständigen Aufgaben gehört, beraten.

Es würde in diesem Zusammenhang eine wesentliche Erleichterung meiner Tätigkeit bedeuten, wenn es dem Senat gelänge, ein allgemeines Datensicherungskonzept zu erstellen, das von allen bremischen Dienststellen beim Einsatz von ADV zu berücksichtigen ist. Eine Beratung hinsichtlich des Datenschutzes und der Datensicherung zu der in den einzelnen Dienststellen geplanten dezentralen Datenverarbeitung bräuchte von mir dann nur noch ergänzend vorgenommen zu werden. Eine Konzentration auf die im jeweiligen Einzelfall maßgebenden Punkte wäre möglich. Der Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft hat sich diesbezüglich meiner Auffassung angeschlossen und den Senat aufgefordert, bis zum 30. Juni 1989 ein mit mir abgestimmtes Datenschutzkonzept für die Anwendung von PC in der bremischen öffentlichen Verwaltung vorzulegen.

Der Senat, vertreten durch die Senatskommission für das Personalwesen, beschäftigt sich dazu gegenwärtig mit der Erarbeitung der Richtlinien für den Datenschutz am Arbeitsplatz. Diese Richtlinien sollen für die einzelnen Dienststellen eine organisatorische Anleitung zur Einhaltung von Datenschutz und Datensicherung darstellen und bei deren Mitarbeitern eine höhere Sensibilität im täglichen Umgang mit dem PC erzeugen. Dahinter steckt die Absicht, mit der Einführung technikunterstützter Informationsverarbeitung zusätzlich entstehende Gefährdungen und Risiken sich nicht entfalten zu lassen. Aus Datenschutzsicht betrifft dies vor allem die Vermeidung einer mangelnden Vertraulichkeit beim Umgang mit Datenbeständen, Programmsystemen und Verarbeitungsergebnissen. Um dies zu gewährleisten, kommen als Schutzmaßnahmen vor allem die Einrichtung von Protokollierungsmöglichkeiten, ein Paßwortschutz, d. h. eine Berechtigungsprüfung, damit verbundene Zugriffssperren, die Vermeidung der Zweckentfremdung von Programmen und Daten durch Kopieren, eine strikte Funktionstrennung für die Mitarbeiter, ein Verbot der privaten Nutzung von Programmen, genaue Regelungen zur Löschung und Vernichtung von Daten und Datenträgern, die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten in den einzelnen Dienststellen sowie eine Datenschutz-Schulung der einzelnen Mitarbeiter in Frage.

## 3.6 Kooperation mit Kammern, Verbänden und sonstigen Institutionen

Die Kontakte zu Kammern, Verbänden und sonstigen Institutionen halte ich nach wie vor für bedeutsam, weil auch außerhalb der bremischen Verwaltung und außerhalb meiner Aufsichtstätigkeit im nicht-öffentlichen Bereich auch diese Einrichtungen meine Beratungs- und Vortragstätigkeit in Anspruch nehmen, um auch dort den Datenschutz zu vertiefen.

Aufgrund des personellen Engpasses in meiner Dienststelle konnte ich nicht mehr alle an mich herangetragenen Beratungs-, Vortrags- und Bildungstätigkeiten wahrnehmen. Verschärft hat sich die Situation inzwischen dadurch, daß die beiden ABM-Stellen in meiner Dienststelle ersatzlos gestrichen worden sind.

### 4. Beschwerden, Registerführung, Geräteverzeichnis

#### 4.1 Beschwerden

Im Jahre 1988 erhielt ich insgesamt 139 schriftliche Eingaben und Beschwerden. Davon betrafen 47 den nichtöffentlichen und 92 den öffentlichen Bereich. Gezählt wurden dabei wie in den Vorjahren nur die jeweiligen Sachverhalte. Die Zahl der Beschwerdeführer liegt dagegen wesentlich höher.

Zugleich erhielt ich im vergangenen Jahr eine Vielzahl mündlicher oder telefonischer Anfragen, Hinweise oder Beratungsersuchen, die oft erst nach weitergehender Sachaufklärung oder örtlicher Prüfung erledigt werden konnten.

Die Mehrheit der Eingaben und Beschwerden im nicht-öffentlichen Bereich betraf erneut die Auskunfteien, den Adreßhandel, die Banken, die Versicherungen sowie die Inkassodienste. Außerdem stelle ich eine Zunahme der Eingaben und Beschwerden hinsichtlich der Beachtung der ärztlichen Schweigepflicht und des Datenschutzes in Arztpraxen fest.

# 4.2 Register der meldepflichtigen Stellen nach dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)

Die Zahl der Eintragungen im Register gem. § 39 BDSG hat sich im Berichtsjahr wiederum leicht erhöht. Die Unterteilung nach Art der meldepflichtigen Tätigkeit und regionaler Ansiedlung im Lande Bremen zeigt folgendes Bild:

Art der Tätigkeit	insgesamt	Bremen	Bremerhaven
1. Kredit- und Handelsauskunfteien	9	7	2
2. Markt- und Meinungsforschungsinst	itute 4	4	_
3. Adreßhandel	8	6	2
4. Datenverarbeitung im Auftrag davo	n: 98	86	12
<ul> <li>Datenerfassung</li> </ul>	15	15	
<ul> <li>Service-Rechenzentrum</li> </ul>	36	33	3
<ul> <li>Datenverarbeitung für verbunde Betriebe</li> </ul>	ne 28	24	4
<ul> <li>Datenverarbeitung f ür sonstige I</li> </ul>	Oritte 16	11	5
<ul> <li>Datenlöschung und -vernichtung</li> </ul>	3	3	
Insgesamt:	119	103	16

Die Zahl der meldepflichtigen Stellen hat sich gegenüber dem Vorjahr von 113 auf 119 erhöht. Eine weitere Zunahme der meldepflichtigen Stellen ist zu erwarten. Ich habe nach wie vor den Eindruck, daß nicht alle meldepflichtigen Stellen ihrer Meldepflicht genügen. Ich sehe mich deshalb weiterhin gezwungen, nach Auswertung von Handelsregistereintragungen, Werbeanzeigen, Pressemitteilungen und dergleichen die einzelnen Firmen zur Abgabe ihrer Meldung aufzufordern. Es ist darauf hinzuweisen, daß es sich hierbei um gesetzliche Mitteilungspflichten handelt, deren Verstoß bußgeldbewehrt ist.

# 4.3 Dateienregister nach dem Bremischen Datenschutzgesetz

Die Zahl der zum Register angemeldeten logischen Dateien hat sich im Berichtsjahr geringfügig auf 1.547 (Vorjahr 1.512) erhöht. Darunter sind 275 Dateien aus dem Bereich der Stadtverwaltung Bremerhaven und 964 Dateien aus dem Bereich der Freien Hansestadt Bremen (Stadt und Land). Zum besonderen Register sind insgesamt 111 Dateien angemeldet. Unter den 1.547 angemeldeten Dateien befinden sich 443 maschinelle Dateien.

Da einzelne logische Dateien bei bzw. von verschiedenen speichernden Stellen zugleich gemeldet worden sind (z. B. Schülerkartei bei den Schulen), liegt die Zahl der tatsächlich vorhandenen physischen Dateien deutlich höher, und zwar bei 2.321 Dateien.

Das Register (Ausnahme das besondere Register) kann von jedermann eingesehen werden. Auf Antrag erteilt der Landesbeauftragte für den Datenschutz schriftlich und kostenfrei Auskunft aus dem Register. Im Berichtsjahr wurde von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht. Regelmäßig genutzt wurde das Register jedoch von mir und meinen Mitarbeitern; handelt es sich doch um die einzige, wenn auch nicht ganz vollständige (gewisse Dunkelziffer) und aktuelle Zusammenstellung sämtlicher im öffentlichen Bereich betriebenen Dateien mit personenbezogenem Inhalt.

Nach § 28 Abs. 1 BrDSG bin ich verpflichtet, mindestens einmal im Jahr in geeigneter Form eine Übersicht über den Inhalt des Registers zu veröffentlichen. Um eine geeignete — d. h. für den Bürger nachvollziehbare — Veröffentlichung herbeizuführen, ist eine Neukonzeptionierung des Datenverarbeitungsverfahrens unumgänglich.

Die Neuüberlegungen hierzu konnten im Berichtsjahr aus personellen Gründen nicht zu Ende geführt werden. Ich werde zum Herbst dieses Jahres erstmals eine Veröffentlichung über den Inhalt des Registers vorlegen.

### 4.4 Dateibeschreibung und Geräteverzeichnis

Die speichernden Stellen sind verpflichtet, ein sog. Dateiverzeichnis zu führen, in das bezüglich jeder Datei bestimmte im Gesetz genannte Angaben aufzunehmen sind. Nicht automatisierte Dateien, deren Daten nicht zur Übermittlung bestimmt sind (sog. interne Dateien) brauchen dabei nicht in das Verzeichnis aufgenommen werden; sie sind jedoch meldepflichtig für das bei mir geführte Dateienregister. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung erscheint es mir sinnvoll, das Verfahren zur Anmeldung der Dateien zum Register nach § 28 BrDSG und zur Führung des Dateiverzeichnisses (früher Dateiübersicht) einheitlich zu regeln und zu gestalten; als zentrales Dienstleistungsrechenzentrum bietet sich hier wie bisher das Rechenzentrum der bremischen Verwaltung an. Die noch zu erlassende Rechtsverordnung des Senats nach § 28 Abs. 1 BrDSG sollte dies in Anlehnung an die bisherige und im Grundsatz bewährte Verwaltungspraxis so regeln.

Die datenverarbeitenden Stellen oder ihre Auftragnehmer sind verpflichtet, ein Verzeichnis der Geräte zu führen, mit denen personenbezogene Daten automatisiert verarbeitet werden. Auch dieses Verzeichnis muß bestimmte im Gesetz genannte Angaben enthalten. Es ist derzeit noch nicht endgültig geklärt, in welcher Weise dieses sog. Geräteverzeichnis geführt werden soll (in einem zentralen Datenverarbeitungsverfahren beim Rechenzentrum der bremischen Verwaltung oder dezentral - manuell oder automatisiert - bei jeder datenverarbeitenden Stelle). Entsprechend meiner Anregung im letzten Tätigkeitsbericht wiederhole ich hier meine Empfehlung, dieses Verzeichnis automatisiert und so zu führen, daß es zu datenschutzrechtlichen Beratungs- und Kontrollzwecken mitbenutzt werden kann. Dies läßt sich am ehesten in einem zentralen Datenverarbeitungsverfahren beim Rechenzentrum der bremischen Verwaltung erreichen, bei dem dann auch ein Bezug zur Dateibeschreibung und Registermeldung herstellbar ist. Nicht durch das Rechenzentrum der bremischen Verwaltung beschaffte Geräte (z. B. im Bereich der Hochschulen und des Magistrats Bremerhaven) müßten ähnlich wie bei den Dateimeldungen - für ein solches Zentralverfahren speziell erhoben werden. Die zentrale Lösung bietet sich im übrigen auch deshalb an, weil das Rechenzentrum der bremischen Verwaltung zumindest für die Geräte, die im Bereich der bremischen Verwaltung beschafft werden, die zentrale Beschaffungsstelle und ohnehin das Dienstleistungsrechenzentrum der gesamten bremischen Verwaltung (ausgenommen Hochschulen) ist. Die zusätzlich benötigten Angaben (z. B. Angabe der an den DV-Geräten beschäftigten Mitarbeiter/innen), die nach § 17 Abs. 2 der Dienstvereinbarung über den Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen in der bremischen Verwaltung in ein solches Geräteverzeichnis für Zwecke des Personalrats aufzunehmen sind, könnten dezentral hinzugefügt werden.

# 5. Offentlicher Bereich

# 5.1 Personalwesen

### 5.1.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

### 5.1.1.1 Einsatz ISDN-fähiger Telefonanlagen

ISDN ist ein diensteintegrierendes, digitales Fernmeldenetz, das nach den Planungen der Bundespost das bisherige Telefonnetz ersetzen und die bisherige Sprach-, Daten-, Text- und Bildkommunikationsnetze in dieses integrieren soll.

Dieses multifunktionale Kommunikationsnetz soll nach den Planungen der Bundespost in den nächsten 10 bis 15 Jahren nach und nach verwirklicht werden. Hersteller von Kommunikationsanlagen bieten bereits ISDN-fähige Telefonnebenstellenanlagen für größere Betriebe bzw. für Behördennetze (Stadtvermittlungsstellen etc.) an. Bremische Behörden ersetzen veraltete Telefonanlagen durch ISDN-fähige Kommunikationssysteme.

Eine wesentliche Neuerung beim Übergang zum ISDN besteht darin, daß Nachrichtenübermittlung bzw. -austausch nicht mit der bisherigen elektromechanischen Vermittlungstechnik vorgenommen wird, sondern mit Hilfe von Computern (Prozeßrechnern).

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ergibt sich eine neue Qualität, da nunmehr der Fernsprechverkehr über Datenverarbeitungsanlagen abgewickelt wird, d. h. im Fernsprechverkehr anfallende Daten werden gespeichert, übermittelt und können vielfältig ausgewertet werden.

Die in einer ISDN-Anlage entstehenden Daten können wie folgt unterschieden werden:

#### Nutzdaten:

hierunter werden die Daten gefaßt, die zwischen den Kommunikationspartnern tatsächlich ausgetauscht werden und deshalb in die Anlage zur Übertragung eingegeben werden (z. B. der Gesprächsinhalt).

### Verbindungsdaten:

hierbei handelt es sich um die Daten, die einer bestimmten Verbindung zugeordnet werden können und somit eine bestimmte Verbindung beschreiben (Nr. des rufenden und des gerufenen Teilnehmers, Uhrzeit, Dauer etc.).

### Leistungsmerkmalsdaten:

hierbei handelt es sich um die Daten, die anfallen, damit das System Verbindungen mit besonderen Leistungsmerkmalen herstellen kann (z. B. Rückruf im Freifall im Besetztfall, Kurzwahl — individuell, Wahlwiederholung, Berechtigungsumschaltung, Anrufübernahme im Team, Anrufumleitung, Rückfrage bzw. Makeln, Rufnummernanzeige etc.).

### Serverdaten:

Server übernehmen die Speicherdienste innerhalb des ISDN-Systems und bieten vielfältige Funktionen zur Manipulation dieser gespeicherten Daten. Die gespeicherten Nutzdaten, die als Inhalte von Textdokumenten oder Gesprächen auf den Servern gespeichert werden, werden "Servernutzdaten" genannt. Hiergegen werden die "Serververwaltungsdaten" abgegrenzt, die im Zusammenhang mit der Speicherung und Verwaltung der Servernutzdaten anfallen wie z. B. "Zahl der nicht gelesenen Dokumente in einem Postfach" oder "Art, Länge, Verweilzeit von Dokumenten" oder "Stand des Postfaches" = voll, leer.

Aus dieser Unterteilung der in einer ISDN-Anlage anfallenden Daten wird deutlich, daß es sich hier um personenbezogene Daten handelt und die Verarbeitung dieser Daten in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen eingreift.

Als Betroffene kommen — soweit es sich um den hier zu bewertenden Einsatz ISDN-fähiger Nebenstellenanlagen im öffentlichen Bereich handelt — sowohl die Beschäftigten, die vielfältigen Verhaltens- und Leistungskontrollen durch den Arbeitgeber ausgesetzt sein können, als auch die angerufenen bzw. anrufenden natürlichen Personen (z. B. Bürger) in Frage.

Nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ist eine Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und wenn diese Grundrechtseinschränkung auf einer verfassungsmäßigen Rechtsgrundlage beruht, die den verfassungsmäßigen Prinzipien der Normenklarheit, Verhältnismäßigkeit und Zweckbindung entspricht.

Es stellt sich somit die Frage, ob diesen Prinzipien entsprechende Rechtsgrundlagen bestehen, welche die Einschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Beschäftigten im bremischen öffentlichen Dienst und der angerufenen bzw. anrufenden natürlichen Personen (Bürger) zulassen.

Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Beschäftigten

Die durch den Einsatz von ISDN-fähigen Nebenstellenanlagen ermöglichte Verarbeitung von sich aus der Aktivierung der eingangs erwähnten Leistungsmerkmale und aus der Telefondatenerfassung und -auswertung ergebenden personenbezogenen Daten der Beschäftigten schränkt deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Die Zulässigkeit richtet sich nach § 22 Abs. 2 Bremisches Datenschutzgesetz.

Danach dürfen öffentliche Stellen Daten über ihre Beschäftigten u. a. auch verarbeiten, soweit dies zur Planung oder Durchführung dienstlicher oder organisatorischer Maßnahmen erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Im Zusammenhang mit dem Einsatz ISDN-fähiger Nebenstellenanlagen eröffnet die bisher schon datenschutzrechtlich bedenkliche herkömmliche Telefondatenerfassung weitere Gefährdungspotentiale, weil nunmehr eindeutig und umfangreicher als bisher die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Arbeitnehmer ermöglicht wird. Die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen tastet jedoch den Wesensgehalt des informationellen Selbstbestimmungsrechts an. Das ist unzulässig.

Die Verarbeitung personenbezogener Verbindungs- und Leistungsmerkmalsdaten ist zur Durchführung dienstlicher oder organisatorischer Maßnahmen auch nicht erforderlich. Das ergibt sich schon daraus, daß die mit dem Einsatz ISDN-fähiger Nebenstellenanlagen angebotenen Leistungsmerkmale eine Neuerung in den Kommunikationsdiensten darstellen, ohne die der Verwaltungsablauf bisher nicht beeinträchtigt worden ist. Diese neuen Leistungsmerkmale (z. B. Anruferumleitung, automatischer Rückruf, Rufnummernanzeige etc.) können allenfalls die Durchführung dienstlicher und organisatorischer Maßnahmen unterstützen. Erforderlich wären sie nur, wenn die Maßnahmen ohne die mit der Aktivierung dieser Leistungsmerkmale anfallenden Daten nicht bzw. außerordentlich erschwert durchführbar wären. Das dürfte unter Berücksichtigung der bisherigen Verwaltungspraxis nicht anzunehmen sein. Die Leistungsmerkmale dürfen daher nur dann aktiviert werden, wenn dabei eine Speicherung personenbezogener Daten nicht vorgenommen wird.

Die Speicherung und Auswertung der sich aus der Aktivierung solcher Leistungsmerkmale ergebenden personenbezogenen Daten der Beschäftigten würde auch gegen § 10 Abs. 1 der Dienstvereinbarung über den Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen vom 10. September 1986, die zwischen dem Senat und dem Gesamtpersonalrat abgeschlossen worden ist, verstoßen. Nach dieser Regelung werden automatische Datenverarbeitungsanlagen nicht als Hilfsmittel zur individuellen Leistungs- und Verhaltenskontrolle eingesetzt. Die Einhaltung dieser Bestimmung würde bei solchen Anlagen unkontrollierbar.

Soweit die Herstellerfirmen nicht in der Lage sind, den Datenschutzanforderungen gerecht werdende programmierte Software anzubieten, muß auf die Verwendung der Leistungsmerkmale gänzlich verzichtet werden. Nur so lassen sich unzulässige Einschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Beschäftigten ausschließen.

Soweit die Aktivierung von Leistungsmerkmalen die Übermittlung personenbezogener Daten durch Abruf ermöglicht (z. B. durch die Einrichtung individueller Rufnummernspeicher in der Zentrale, sog. "Kurzwahllisten") sind die Vorschriften des § 14 BrDSG beachtlich.

Nach Absatz 1 dieser Vorschrift ist die Einrichtung eines solchen automatisierten Verfahrens nur zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt ist. Da hierfür keine Rechtsgrundlage besteht, darf ein Leistungsmerkmal mit Abrufmöglichkeit bis zur Schaffung einer solchen nicht eingerichtet werden.

Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts hinsichtlich der angerufenen und anrufenden natürlichen Personen (Bürger)

Da die Betreiber von Nebenstellenanlagen in der bremischen Verwaltung öffentliche Stellen im Sinne des § 1 Abs. 1 BrDSG sind, ist die Verarbeitung personenbezogener Daten ohne Einwilligung der Betroffenen nach § 3 Abs. 1 BrDSG nur zulässig, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder zwingend voraussetzt.

Eine Rechtsvorschrift zur Erfassung und Speicherung von personenbezogenen Daten der Anrufer bzw. der Angerufenen besteht nicht und ist demnach nicht zulässig.

Auch aus der Rechtsprechung läßt sich eine Zulässigkeit zur Speicherung personenbezogener Daten, insbesondere der Zielnummern, der Anrufer bzw. Anrufenden nicht ableiten.

Insbesondere der oft zitierte Beschluß des Bundesarbeitsgerichts vom 27. Mai 1986 (BB 1986,1087) zur Telefondatenerfassung ist für öffentliche Stellen unter Beachtung des Bremischen Datenschutzgesetzes nicht einschlägig.

Damit wurde lediglich entschieden, daß die **Einführung** und **Anwendung** eines Telefondatenerfassungssystems durch Betriebsvereinbarung oder den Spruch einer Einigungsstelle nach den Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes "erlaubt" sei.

Das Bundesarbeitsgericht hat keine Entscheidung darüber getroffen, ob die Regelungen einer solchen Dienstvereinbarung hinsichtlich der Zielnummernspeiche-

rung eine verfassungsgemäße Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Anrufer bzw. Angerufenen darstellen kann, soweit diese nicht Beschäftigte des Betriebes sind.

Hierzu hat das Landesarbeitsgericht Hamburg in seinem Beschluß vom 31. Januar 1986 (8 Ta Bv 1/85) ausführlich Stellung genommen. Danach sei es anerkannt, daß die Aufzeichnung von Daten über den von einem betrieblichen Fernsprechanschluß Angerufenen eine Speicherung personenbezogener Daten über den Angerufenen darstellt. Geschützt sei bereits als personenbezogenes Datum beispielsweise die Telefonnummer des Angerufenen. Die Erfassung der Daten (hier speziell der Zielnummer) stelle bereits eine Verarbeitung personenbezogener Daten dar.

Die Verarbeitung der Zielnummer sei unzulässig, weil es an der Einwilligung des Angerufenen fehlt. Die (vorherige) Einwilligung sei nicht mehr möglich, weil die Zielnummer in dem Augenblick gespeichert werde, in dem die Telefonverbindung hergestellt werde.

Auch von einer generellen vermuteten Einwilligung in die Speicherung der unverkürzten Telefonnummer könne nicht ausgegangen werden. Die Annahme, wer sich einen Telefonanschluß legen lasse, willige generell in die automatische Aufzeichnung seiner Telefonnummer anläßlich künftig zu führender Telefongespräche ein, gehe zu weit. Auch aus der Entgegennahme eines Telefongespräches lasse sich nicht schon der Schluß ziehen, daß in die Aufzeichnung der Gesprächsdaten eingewilligt werde.

Die Erforderlichkeit der Speicherung sei zu verneinen. Es verstehe sich von selbst, daß der Arbeitgeber ein zu billigendes Interesse daran habe, daß (insbesondere auch durch Privatgespräche veranlaßte) Telefonkosten sich in einem gewissen Rahmen halten und daß der Arbeitgeber mit dem Nebenstelleninhaber, falls eine außergewöhnliche Gebührenabweichung festgestellt werde, ein Gespräch führen können müsse. Ein Ausdruck sämtlicher aufgezeichneter Daten der betreffenden Nebenstelle könne zwar nötig sein, jedoch könne nicht überzeugend dargelegt werden, daß die Zielnummer unverkürzt ausgedruckt werden müsse und daß die um die beiden letzten Ziffern verkürzte Zielnummer den vom Arbeitgeber angegebenen Zweck nicht hinreichend zu erfüllen geeignet wäre. Allenfalls würde die vom Arbeitgeber angestrebte Aufklärung erschwert werden. Der Arbeitnehmer der betreffenden Nebenstelle könne jedoch aufgefordert werden, anhand der verkürzten Zielnummer die Erforderlichkeit der Telefongespräche nachzuweisen. Es sei nicht ersichtlich, warum er nicht den Gesprächspartner rekonstruieren und Rechenschaft ablegen können sollte. Demnach ist schon die bisherige Erfassung der vollständigen Zielnummern bei dienstlichen Ferngesprächen unzulässig.

Des weiteren hat das Bundesarbeitsgericht am 13. Januar 1987 (BB 1987, 1037) in seinem sog. "Berufsspsychologen-Urteil" entschieden, daß der öffentliche Arbeitgeber nicht berechtigt sei, bei den vom Beschäftigten in seiner Eigenschaft als Berater geführten Dienstgesprächen auch die Zielnummer zu erfassen. Eine fachgerechte psychologische Beratung und Behandlung, die Aussicht auf Erfolg haben soll, setze ein Vertrauensverhältnis zwischen der zu betreuenden Person und dem Psychologen voraus, dessen Entstehen wesentlich dadurch bedingt sei, daß die Beratung und Behandlung vertraulich bleibe, d. h. anderen Personen nicht bekannt werde. Die behandelte Person (z.B. Drogensüchtiger, Suizidgefährdeter etc.) habe gegen den Psychologen einen Anspruch auf Wahrung dieser Vertraulichkeit; davon gehe § 203 Strafgesetzbuch (StGB) aus.

Unter Beachtung der durch den Einsatz ISDN-fähiger Telefonnebenstellenanlagen ermöglichten Aktivierung von Leistungsmerkmalen würde die Einhaltung von Berufsgeheimnissen gem. § 203 StGB nicht mehr gewährleistet sein.

Ein weiteres Problem stellt die Aktivierung des Leistungsmerkmals "Rufnummernanzeige" dar. Sobald ein Teilnehmer angerufen wird, erscheint auf einem Sichtfenster an seinem Telefonapparat die Rufnummer des Anrufers. Unter Beachtung des Verhältnisses Bürger — Staat besteht die Gefahr, daß z. B. ein überlasteter Sachbearbeiter bei einem Anruf und der Rufnummernanzeige den Anrufer vor der Verbindungsaufnahme identifizieren kann mit dem denkbaren Ergebnis, die Verbindung nicht aufzunehmen. Durch die Anzeige der Telefonnummer des anrufenden Bürgers an den ihm nicht wohlgesonnenen Sachbearbeiter entsteht durch diese Art der Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts unmittelbar eine Rechtsverkürzung für den Bürger; diese Grundrechtseinschränkung halte ich für unverhältnismäßig. Auf das Leistungsmerkmal "Rufnummernanzeige" sollte ebenfalls verzichtet werden.

Nach allem und insbesondere unter Beachtung der vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten beim Einsatz von ISDN-fähigen Telefonnebenstellenanlagen ergibt sich, daß für die Speicherung personenbezogener Daten, insbesondere der Zielnummer der Angerufenen bzw. der Anrufer keine Rechtsgrundlage besteht und somit nicht zulässig ist.

Aus der bisherigen Praxis der Telefondatenerfassung ist bekannt, daß die öffentlichen Arbeitgeber es zur Durchführung organisatorischer Maßnahmen für erforderlich halten, zumindest bei dienstlichen Ferngesprächen die vollständige Zielnummer zu erfassen. Nur so würde eine ausreichende Kontrolle mit dem Ziel ermöglicht, bei der Durchführung dienstlicher Ferngespräche wirtschaftlichere Maßnahmen zu prüfen. Außerdem halten sie die vollständige Zielnummernspeicherung bei dienstlichen Ferngesprächen zur Abgrenzung von privaten Ferngesprächen für erforderlich.

Dagegen halte ich eine Speicherung der vollständigen Zielnummer zur Kontrolle, ob dienstliche Ferngespräche unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit geführt werden, auch im Hinblick auf das vorher zitierte Urteil des Landesarbeitsgerichts Hamburg, nicht für erforderlich. Hier dürfte es verhältnismäßig sein, lediglich die Vorwahlnummer erst dann zu speichern, wenn eine bestimmte Anzahl von Gebühreneinheiten (z. B. 10 Einheiten) erreicht ist. Nach allgemeiner Erfahrung weiß der Beschäftigte, mit wem er zu einem bestimmten Zeitpunkt ein längeres dienstliches Ferngespräch geführt hat. Notfalls kann er sich ergänzend dazu persönliche Notizen anfertigen und im Einzelfall dem Vorgesetzten die entsprechenden Auskünfte geben.

Mit diesem Verfahren dürfte auch gewährleistet sein, Mißbrauchsmöglichkeiten (private Ferngespräche auf Dienstleitungen) auszuschließen.

Ein solches Verfahren ist nach § 22 Abs. 2 Satz 1 BrDSG zulässig; außerdem würde dem informationellen Selbstbestimmungsrecht auch der Angerufenen entsprochen.

Ich habe die Senatskommission für das Personalwesen und das Fernmeldetechnische Amt auf die Notwendigkeit datenschutzgerechter Verfahrensregelungen hingewiesen. Die jetzigen Vorschriften über Fernsprechdienstanschlüsse entsprechen nicht den Anforderungen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts und den bereichsspezifischen Regelungen des § 22 BrDSG. Antworten der beiden Dienststellen stehen noch aus.

# 5.1.1.2 Suche nach verlorengegangenen Personalakten im Beiblatt

Im Beiblatt zum Amtsblatt sind oft Mitteilungen über verlorengegangene Personalakten erschienen. Mit diesen Mitteilungen werden alle Dienststellen gebeten zu prüfen, ob sich die betreffende Personalakte irrtümlich in ihrem Besitz befindet. Dabei werden Name, Beruf und Beschäftigungsdienststelle der Person genannt, nach deren Akte gesucht wird. Das hat zu einer Vielzahl von Anfragen wegen der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit geführt.

Unter Beachtung des § 22 Bremisches Datenschutzgesetz (BrDSG) halte ich es nicht für erforderlich, eine solche Mitteilung im Beiblatt zum Amtsblatt aufzunehmen, weil das Beiblatt auch Dritten und vielen in der Sache nicht zuständigen Bediensteten zugänglich ist.

Ich habe gegenüber der Senatskommission für das Personalwesen angeregt, zur datenschutzgerechten Gestaltung des Verfahrens ein Formblatt mit einem festgelegten Verteiler (Senatsressorts und nachgeordnete Dienststellen) durch direkte Zusendung an diese Stellen zu verwenden. Mit diesem Verfahren wäre gewährleistet, daß Dritten oder vielen in der Sache nicht zuständigen Beschäftigten die im Rahmen der Suche nach verlorenen Personalakten notwendigerweise darzulegenden personenbezogenen Daten der Betroffenen nicht mehr zugänglich gemacht werden.

Eine Antwort steht noch aus.

### 5.1.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

# 5.1.2.1 Veröffentlichung von Personaldaten per "Steckbrief"

Die Leitung des Zentralkrankenhauses Bremen-Ost hat in einem Rundschreiben an alle Stationen und Abteilungen im Hause darauf hingewiesen, daß ein namentlich benannter ehemaliger Krankenpflegeschüler der Krankenpflegeschule nicht mehr im Krankenhaus beschäftigt und ihm darüberhinaus ein Hausverbot erteilt worden ist. Alle Stationen und Abteilungen wurden gebeten, dem Betroffenen

keine Medikamente auszuhändigen. Auf dem Rundschreiben befand sich eine Fotografie des Betroffenen.

Ich habe der Krankenhausleitung dargelegt, daß das Rundschreiben hinsichtlich des ehemaligen Krankenpflegeschülers eine Einschränkung seines informationellen Selbstbestimmungsrechts darstellt, die in diesem Fall — da es sich um Arbeitnehmerdaten handelt — nur unter den Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 Satz 1 Bremisches Datenschutzgesetz (BrDSG) zulässig ist, wonach öffentliche Stellen Daten über ihre Beschäftigten u. a.nur verarbeiten dürfen, soweit dies zur Beendigung oder Abwicklung des Arbeitsverhältnisses erforderlich ist.

Unter Beachtung dieser Rechtsvorschrift war es lediglich erforderlich und damit zulässig, die Stationen und Abteilungen im Zentralkrankenhaus Bremen-Ost darauf hinzuweisen, daß der Krankenpflegeschüler nicht mehr in ihrem Hause beschäftigt ist. Die Veröffentlichung des sich in seiner Personalakte befindlichen Fotos war zur Beendigung oder Abwicklung des Arbeitsverhältnisses nicht erforderlich und somit unzulässig.

Nach § 12 Abs. 2 BrDSG dürfen personenbezogene Daten grundsätzlich nur für Zwecke verarbeitet werden, für die sie erhoben worden sind. Für andere Zwecke ist die Verarbeitung nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 BrDSG nur zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder zwingend voraussetzt.

Die Durchsetzung des nach dem vom Krankenhaus vorgetragenen Sachverhalt zulässigen Hausverbots setzt zwingend voraus, daß den Stationen und Abteilungen bekanntgegeben wird, wem Hausverbot erteilt worden ist, so daß die Bekanntgabe des Namens erforderlich und damit zulässig war. Weitere nach § 22 Abs. 1 BrDSG erhobene Arbeitnehmerdaten, insbesondere das Foto des Betroffenen, durften nicht veröffentlicht werden, weil eine Veröffentlichung für die Durchsetzung des Hausverbots nicht erforderlich war.

Außerdem hat das Zentralkrankenhaus Bremen-Ost eine Vielzahl von leitenden Mitarbeitern darüber informiert, aus welchem Grunde ein leitender Mitarbeiter des Hauses vom Dienst suspendiert worden ist.

Auch hier ergibt sich aus den einschlägigen Datenschutzbestimmungen keine Befugnis des Arbeitgebers, den leitenden Mitarbeitern mitzuteilen, weshalb ein anderer leitender Mitarbeiter vom Dienst suspendiert worden ist. Insoweit war die Mitteilung an die leitenden Mitarbeiter des Krankenhauses nicht zulässig.

Das Zentralkrankenhaus Bremen-Ost hat mir inzwischen mitgeteilt, daß künftig in vergleichbaren Fällen meine datenschutzrechtliche Stellungnahme berücksichtigt wird.

### 5.2 Inneres

### 5.2.1 Innere Sicherheit

# 5.2.1.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

### - Gesetze für die Sicherheitsbehörden

Bundesverfassungsschutzgesetz

Nachdem mir zunächst im November 1987 ein erster Entwurf eines "Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz" (Bundesverfassungsschutzgesetz — BVerfSchG —) zur Stellungnahme übersandt wurde, folgten dann im März und April 1988 zwei weitere Entwürfe des Bundesinnenministeriums, wobei diese ergänzt wurden durch Entwürfe eines "Gesetzes über Mitteilungen in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes sowie der nachrichtendienstlichen Tätigkeit" (Verfassungsschutzmitteilungsgesetz — VerfSchMiG —). Die in diesen Entwürfen getroffenen Zusammenarbeits- und Mitteilungsregelungen wurden dann in einem weiteren Entwurf im Oktober 1988 zusammengefaßt, am 20. Dezember 1988 hat dann das Bundeskabinett den Entwurf eines Bundesverfassungsschutzgesetzes (Bundesratsdrucksache 618/88) beschlossen.

Die ersten Entwürfe habe ich mit Vertretern des Senators für Inneres mündlich beraten, Mitte des Jahres habe ich gegenüber dem Senator für Inneres schriftlich eine umfassende Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen abgegeben. Ob und wie der Senator für Inneres meine Stellungnahme in die Beratungen eingebracht hat, ist mir nicht bekannt. Der inzwischen vom Bundeskabinett vorgelegte Entwurf ist unter datenschutzrechtlichen Aspekten nur in wenigen Punkten gegenüber den vorigen Entwürfen geändert worden.

Im folgenden möchte ich auf eine umfassende Darstellung der Probleme verzichten und lediglich exemplarisch meine datenschutzrechtlichen Bedenken anhand einiger besonders gravierender Mängel des Gesetzentwurfes verdeutlichen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen bereichsspezifische Regelungen für die Informationsverarbeitung der Sicherheitsbehörden geschaffen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß den Bürgern keine unverhältnismäßigen Eingriffe in ihre Freiheitsrechte zugemutet werden. So hat es das Bundesverfassungsgericht als eine elementare Funktionsbedingung des auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens bezeichnet, daß der einzelne die Entscheidungsfreiheit darüber behält, welche Handlungen er vornehmen oder unterlassen will. "Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Informationen dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8,9 GG) verzichten" (BVerfGE 65,1/42 ff.).

Diesen Vorgaben werden die im Entwurf vorgelegten Regelungen nicht gerecht. Der Entwurf verfolgt deutlich das Ziel, die bisherige Praxis der Datenverarbeitung beim Verfassungsschutz und den Datenaustausch mit anderen Behörden festzuschreiben oder gar auszuweiten. Überwiegend wird daran festgehalten, daß bei der Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Zweckbindung nicht gelten soll. Der vom früheren Regierungsentwurf (1986) unternommene Versuch, einige Befugnisse des Verfassungsschutzes auf die Bereiche Spionage und Terrorismus zu beschränken, wird weitgehend wieder aufgegeben.

Auch im gegenwärtigen Entwurf gelingt es nicht, die Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden hinreichend festzulegen. Aus den verwendeten Begriffen wie "Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung" oder "Gefährdung auswärtiger Belange" kann der einzelne nicht erkennen, wann er die Schwelle von der Ausübung der Grundrechte zur verfassungsfeindlichen Bestrebung überschreitet. Da bei den Regelungen nicht nach verschiedenen Aufgabengebieten wie Bekämpfung von Spionage, Abwehr politischen Extremismus, etc. unterschieden wird, bleiben die Regelungen generalklauselartig und genügen daher nicht verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Auch die im Entwurf getroffenen Regelungen zur Anwendung von sog. nachrichtendienstlichen Mitteln wie z.B. der Einsatz von V-Leuten, die Aufzeichnung mit Videokameras, anderen photo- und audiotechnischen Mitteln sind im Ansatz steckengeblieben, da die rechtlichen Grenzen der Anwendung solcher Mittel nicht festgelegt werden. So fehlt z.B. die Klarstellung, daß sich der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel grundsätzlich nur gegen denjenigen richten darf, der selbst im Verdacht steht, die vom Verfassungsschutz zu beobachtende Bestrebung oder Tätigkeit auszuüben. Die dabei gegenüber anderen Personen anfallenden Erkenntnisse sind einem Verwertungsverbot zu unterwerfen.

Zunächst war beabsichtigt, den Informationsaustausch in einem sog. Zusammenarbeitsgesetz (ZAG), später dann im Verfassungsschutzmitteilungsgesetz zu regeln. Im jetzt verabschiedeten Entwurf werden nun die Übermittlungsvorschriften in das Bundesverfassungsschutzgesetz aufgenommen.

Im Entwurf wird das Zweckbindungsgebot, das die Verwendung von personenbezogenen Daten grundsätzlich auf den Zweck beschränkt, für den sie erhoben worden sind, aufgehoben. Nach dem Entwurf darf jede Behörde oder öffentliche Stelle dem Bundesamt für Verfassungsschutz grundsätzlich alle Informationen übermitteln, wenn nach ihrer Auffassung tatsächlich Anhaltspunkt dafür bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz erforderlich ist. Innerhalb des BfV darf jede Information unabhängig von ihrer Herkunft für jede Aufgabe verwendet werden. Das BfV wiederum darf grundsätzlich alle Informationen an andere Behörden, ja selbst an private Stellen übermitteln.

Dabei gewinnt die Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsschutzbehörden und der Polizei eine besondere Dimension. Der Entwurf vollzieht das Trennungsgebot zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörde nicht. Dieses seit dem Polizeibrief der Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rats vom 14. April 1949 festgeschriebene Trennungsgebot sieht die Trennung von nachrichtendienstlicher Tätigkeit und exekutiver Befugnisse ausdrücklich vor.

Diese Forderung war seither Konsens zwischen allen an der Gesetzesdiskussion Beteiligten, und der Gesetzgeber ist stets von dem Gebot ausgegangen. Der jetzt vorgelegte Entwurf geht selbst von den früher vorgelegten Entwürfen, z. B. dem sog. ZAG-Entwurf ab, in dem immerhin noch enthalten war, daß Kenntnisse aus Abhörmaßnahmen dem Bundesamt für Verfassungsschutz nur mitgeteilt werden dürften, wenn der Verfassungsschutz aufgrund eigener Abhörkompetenz sie auch hätte erlangen können. Der jetzt vorgelegte Entwurf sieht hingegen umfassende Informationsrechte und -pflichten aller Behörden, auch der Polizei an den Verfassungsschutz vor. Der Mangel an Regelungskonkretion und -dichte macht deutlich, daß die Bundesregierung nicht berücksichtigt hat, daß es nicht ausreicht, durch nebulöse Regelungen die bisherige Praxis des Verfassungsschutzes weiter zu ermöglichen, sondern daß es darum geht, dem Verfassungsschutz rechtsstaatliche Vorgaben für seine Arbeit zu geben und ihn dabei auf die vom Gesetzgeber definierten Aufgaben zu beschränken.

Weiter ist zu bemängeln, daß der Entwurf keine Regelung über den Anspruch des Betroffenen enthält, von den Verfassungsschutzämtern Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erhalten. Obwohl auch von Gerichten nicht mehr akzeptiert wird, daß die Verfassungsschutzbehörden bis auf wenige Ausnahmen mit dem Hinweis auf die Ausforschungsgefahr generell jede Auskunft verweigern, trifft der Entwurf keine Regelungen zum Auskunftsrecht des Bürgers.

Der Entwurf gibt dem Bundesamt für Verfassungsschutz das Recht, von jeder Stelle, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt, jede personenbezogene Information zu verlangen und sämtliche Register einzusehen. Das Amt braucht sein Verlangen nicht einmal zu begründen.

Wegen der massiven Durchbrechung des Trennungsgebotes ist die im Entwurf vorgesehene Erlaubnis zur Errichtung von automatisierten Direktabrufverfahren zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten zu streichen.

### Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MAD)

Da der Entwurf für ein MAD-Gesetz hinsichtlich der Befugnisse des MAD lediglich auf das Bundesverfassungsschutzgesetz verweist, gilt die hierzu geäußerte Kritik auch für den MAD-Gesetzentwurf entsprechend.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß nach Ausführungen des Bundesdatenschutzbeauftragten der MAD mit rd. 200.000 Sicherheitsüberprüfungen pro Jahr zum überwiegenden Teil auf diesem Gebiet tätig ist. Die auf der Grundlage von Sicherheitsüberprüfungen vorgenommenen Speicherungen gehen in die Millionen. Unter diesem Hintergrund reichen die im MAD-Gesetzentwurf enthaltenen Bestimmungen, die keine Regelungen über Durchführung und Umfang der Sicherheitsüberprüfung enthalten, nicht aus. In diesem Zusammenhang verweise ich im übrigen auf meine Ausführungen zu den Sicherheitsrichtlinien. Schließlich müssen Regelungen getroffen werden, die den Datenaustausch zwischen MAD und anderen Nachrichtendiensten regeln.

# Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND)

Die Bundesregierung hat vorgesehen, auch die informationsverarbeitende Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes (BND) in einem eigenen Gesetz zu regeln. Soweit der BND-Gesetzentwurf auf Bestimmungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes verweist, gelten die zu diesem Gesetzentwurf getroffenen Bemerkungen. Die dabei getroffene Orientierung zwischen Außen- und Innenpolitik als Abgrenzungskriterium ist angesichts der zunehmenden europäischen und weltweiten Verflechtung vieler Lebensbereiche problematisch. Der Gesetzgeber sollte deshalb im Rahmen der Befugnisse entsprechende Einschränkungen bei der Erhebung und Nutzung von Daten mit Inlandsbezug vorsehen.

### Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKA)

Die beim Bundeskriminalamt geführten Zentral- und Verbunddateien wie INPOL und APIS (vgl. hierzu auch unter diesem Punkt letzter Spiegelstrich) machen deutlich, daß es klarer gesetzlicher Regelungen bedarf, in welchem Umfang sich das BKA dieser aus den Ländern stammenden Daten bedienen darf und in welchem Umfang diese Daten anderen Bundesbehörden zur Verfügung gestellt werden dürfen. Diese Notwendigkeit macht nicht zuletzt der Bericht des Bundesdatenschutzbeauftragten deutlich, indem er darauf hinweist, daß das BKA Daten im nachrichtendienstlichen Informationssystem der Verfassungsschutzämter NADIS speichert: "Ich habe demgegenüber festgestellt, daß das BKA doppelt so viele Fälle in NADIS wie in APIS speichert. NADIS ist sozusagen die "Auffangdatei" für die

Fälle, die — die ohnehin zu weiten — Voraussetzungen für die Erfassung in APIS nicht erfüllen."

Es entspricht daher den verfassungsrechtlichen Ansprüchen, die Aufgaben und die Datenverarbeitung des BKA gesetzlich zu regeln. Der Bundesminister des Innern hat einen ersten Entwurf eines "Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamt-Gesetz - BKAG)" vorgelegt. Ich werde nach Abstimmung mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder dem Senator gegenüber eine Stellungnahme abgeben. Wichtig ist es dabei, der durch das Grundgesetz in Artikel 73 Nr. 10 und Artikel 87 Abs. 1 Satz GG vorgenommenen Kompetenzverteilung bei Zentralisierung der Datenhaltung Rechnung zu tragen. Dabei bedarf es noch vertiefter Diskussionen, die Aufgaben des Bundeskriminalamtes, als Zentralstelle personenbezogene Daten zu sammeln und anderen Polizeibehörden zugänglich zu machen, zu gestalten. Dabei sind die Belange der Länder und des Datenschutzes zu berücksichtigen. Bei der Ausformung geht es darum, die wegen des Novellierungsstaus noch nicht klar absehbaren Entwicklungen im Bereich der Datenverarbeitung der Strafverfolgung zu berücksichtigen, wie auch die fortschreitende Entwicklung der Datenverarbeitungstechnik und der damit verbundenen vielfältigen Verarbeitungsformen. Nicht zuletzt wegen der Internationalisierung bestimmter Bereiche polizeilicher Tätigkeit, die eine staatenübergreifende Datenverarbeitung erforderlich machen, ist die Entwicklung rechtlich zu fassen.

Eine besondere Bedeutung kommt daher der Bestimmung der Aufgabenbeschreibung des BKA als "Zentralstelle" zu. Hier bedarf es einer differenzierten Regelung der Rechte und Befugnisse hinsichtlich der durch das BKA selbst erhobenen und gespeicherten Daten einerseits und den durch die Länderpolizei angelieferten Daten andererseits. Vom Gesetzgeber ist daher strukturell zu klären, welche Dateien angelegt werden sollen, in welchem Umfang Daten angeliefert werden sollen, wer auf die Datenbestände zugriffsberechtigt sein soll und mit welchen Auswertungsprogrammen die Dateien versehen werden sollen. Dabei ist die Verantwortlichkeit für die Richtigkeit der eingegebenen Daten (vgl. § 6 BKAG-E) ebenso zu regeln wie die Datensicherheit bei Abfrage; deshalb ist auch der Umfang der Protokollierung festzulegen. Eine Beschreibung der Befugnisse des BKA, wie sie § 2 BKAG-E vorsieht, wonach das BKA für seine Funktion als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei sowie zum Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung und Verfolgung von Straftaten alle hierfür erforderlichen Informationen, insbesondere sach- und personenbezogene Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen zu sammeln und auszuwerten hat, stellt eine viel zu globale Regelung dar, die keinesfalls verfassungsrechtlichen Anforderungen an bereichsspezifische Datenschutzregelungen ge-

Auch die im Entwurf vorgesehenen Regelungen (§ 7 BKAG-E) für Datenabfragen, insbesondere der automatisierte online-Abruf durch Polizeidienststellen, bedürfen einer konkreten gesetzlichen Ausformung, in der die wesentlichen Elemente vom Gesetzgeber selbst vorgegeben werden. Im Entwurf ist lediglich vorgesehen, daß die Zustimmung des Bundesministers des Inneren und der Innenminister/Senatoren der Länder vorliegen muß. Ohne der endgültigen Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf vorgreifen zu wollen, läßt sich schon jetzt zusammenfassend feststellen, daß der Entwurf in vielen Punkten noch einer gründlichen Überarbeitung bedarf.

# - Entwurf eines Gesetzes zur Anderung des Versammlungsgesetzes

Im Rahmen des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs zur Änderung des Versammlungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 11/2834) hat der Innenausschuß die Annahme u. a. eines Änderungsantrages vorgeschlagen, der für das Versammlungsgesetz unter § 12a vorsieht, daß die Polizei Bild- und Tonaufnahmen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen anfertigen darf, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Nach der Vorschrift sind die Unterlagen nach Beendigung der öffentlichen Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu vernichten, soweit sie nicht benötigt werden

- 1. für die Verfolgung einer Straftat oder
- im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, weil die betroffene Person verdächtigt ist, Straftaten bei oder im Zusammenhang mit der öffentlichen Versammlung vor-

bereitet oder begangen zu haben und deshalb zu besorgen ist, daß von ihr erhebliche Gefahren für künftige öffentliche Versammlungen oder Aufzüge ausgehen.

Nach der vorgeschlagenen Regelung sollen die Befugnisse zur Erhebung personenbezogener Informationen nach Maßgabe der Strafprozeßordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten unberührt bleiben.

Eine solche Regelung begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch wenn die Vorschrift nur zu Bild- und Tonaufnahmen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen ermächtigt, ist doch der Zusammenhang der Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Regelung stark hervorgehoben. Darüber hinaus ist zu beachten, daß anders als in den anderen Vorschriften des Versammlungsgesetzes, die die "zuständige Behörde" ermächtigen, hier "die Polizei" zu Maßnahmen der Informationsverarbeitung ermächtigt wird. Eine solche Zuständigkeitsregelung ist dem Landesgesetzgeber vorbehalten. Auch die in der Nr. 2 vorgesehene Speichererlaubnis betrifft den präventiven Bereich der Gefahrenabwehr sowie den Bereich der vorbeugenden Straftatenbekämpfung, die beide im Bremischen Polizeigesetz geregelt sind. Schließlich beziehen die Regelungen auch Dritte, die keine Versammlungsteilnehmer sind, mit ein. Auch insoweit fehlt eine Regelungskompetenz. Durch den Gesetzentwurf werden darüber hinaus die Befugnisse der Polizei auf den Bereich der öffentlichen Ordnung ausgedehnt, obwohl der Landesgesetzgeber in seinem Polizeigesetz ausdrücklich nur einen Regelungsbedarf für die öffentliche Sicherheit anerkannt hat.

Der Einsatz von Bild- und Tonaufnahmen zur Verfolgung von jedweder Straftaten, wie in Nr. 1 vorgesehen, ist unverhältnismäßig und darf nur unter engen Voraussetzungen zugelassen werden, die in der StPO festgelegt werden müssen. Nach der Regelung in Nr. 2 soll zugelassen werden, daß Ton- und Bildmaterial über Personen, die verdächtigt werden, schon einmal in öffentlichen Versammlungen Straftaten begangen oder vorbereitet zu haben (z. B. Sitzblockaden) nicht gelöscht werden müssen. Damit wird eine Ermächtigungsnorm geschaffen, die kritische Mitbürger, die sich gerade in aktuellen gesellschaftlichen Fragen engagieren (z. B. Friedensbewegung, Ökologie) auf Dauer gespeichert werden dürfen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß es keinesfalls ausreicht, die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen allein an das Vorliegen einer "erheblichen Gefahr" anzuknüpfen. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff stellt kein ausreichend sicheres und damit auch vom Betroffenen überprüfbares Anwendungskriterium dar.

Es ist bedauerlich,  $da\beta$  — derart verfassungsrechtlich bedenkliche — Regelungen Eingang in das Versammlungsgesetz finden sollen. Die Datenschutzbeauftragten hätten bei vorheriger Beteiligung auf die verfassungsrechtlichen Regelungsgrenzen hinweisen können.

### - Sicherheitsrichtlinien im Rahmen des Geheimschutzes

Der Senator für Inneres hat mir mitgeteilt, daß der Bund die Länder gebeten habe, die neuen Sicherheitsrichtlinien des Bundes zu übernehmen und möglichst zeitgleich mit dem Bund (01.05.1988) in Kraft zu setzen. Ziel dieses Verfahrens soll es sein, einen bundeseinheitlichen Geheimschutz zu sichern.

Ich habe den Senator für Inneres darauf hingewiesen, daß das Verfahren der Sicherheitsüberprüfung einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Der durch die Rechtsprechung angenommene Übergangsbonus ist eingegrenzt und man muß in Parallele zu Entscheidungen oberer Gerichte davon ausgehen, daß auch im Bereich der Sicherheitsüberprüfungen das Greifen eines Ubergangsbonus nicht mehr angenommen werden kann. Ich halte daher sowohl die bisher in Bremen bestehenden Richtlinien aus dem Jahre 1961 als auch die vom Bund vorgegebenen Sicherheitsrichtlinien für rechtswidrig und kann einem Inkraftsetzen in Bremen nicht zustimmen. Da die mir vorliegenden Sicherheitsrichtlinien des Bundes allein die Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Bereich betreffen, wäre das Land Bremen autonom, eigene gesetzliche Regelungen zur Durchführung der Sicherheitüberprüfung in Kraft zu setzen. Wenn dies bisher mit Rücksicht auf eine zu erwartende bundesgesetzliche Regelung nicht getan wurde, um eine einheitliche Überprüfungspraxis zu gewährleisten, so müssen sich nunmehr Bund und Länder angesichts der Rechtslage vorläufig mit noch weniger begnügen. Bis zum Inkrafttreten gesetzlicher Vorschriften zur Sicherheitsüberprüfung gelten meiner Meinung nach im Lande Bremen für die Sicherheitsüberprüfung von Personen im öffentlichen Dienst das Bremische Datenschutzgesetz und das Bremische Verfassungsschutzgesetz. Auf dieser Grundlage kann nur mit Einwilligung des Betroffenen eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden. Die Einbeziehung von dritten Personen ohne deren Wissen und Einwilligung kann nicht gebilligt werden. Die Betroffenen sind darüber zu informieren, welchen Überprüfungsprozeduren sie in diesem Zusammenhang unterworfen werden.

Auch der Senator für Inneres ist der Auffassung, daß die Sicherheitsüberprüfungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Er verweist darauf, daß der Bund ein Geheimschutzgesetz vorbereitet und bekräftigt die dringende Erforderlichkeit eines solchen Gesetzes. Bremen hat die vom Bund vorgelegten Sicherheitsrichtlinien bislang nicht übernommen, erwägt aber — bis zum Inkrafttreten des Gesetzes — eigene, datenschutzrechtlich abgestimmte Sicherheitsrichtlinien zu erlassen. Zu eigenen landesgesetzlichen Geheimschutzregelungen für den öffentlichen Bereich hat sich der Senator für Inneres — obwohl er hierfür Gesetzgebungskompetenz hätte — bisher nicht entschließen können.

Das Argument "Wir warten auf Bonn" kann sich nicht auf die eigene Regelungskompetenz erstrecken. Ich habe meine Bereitschaft erklärt, bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Sicherheitsüberprüfung unter datenschutzrechtlichen Aspekten mitzuwirken. Einige wesentliche Bestandteile einer landesgesetzlichen Regelung könnten aus meiner Sicht sein:

- eine gesetzliche Festschreibung der T\u00e4tigkeits\u00edelder, die nur nach einer Sicherheits\u00fcberpr\u00fcfung ausge\u00fcbt werden d\u00fcrfen,
- eine institutionalisierte Kontrolle, ob die von den Behörden eingerichteten Sicherheitsbereiche diesen Anforderungen tatsächlich entsprechen,
- eine Aufklärung der Betroffenen darüber, daß, wenn sie in entsprechenden Bereichen arbeiten, sie sich einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen müssen,
- eine Regelung, die vorsieht, daß der Betroffene darüber selbst entscheidet, ob er an einer Sicherheitsüberprüfung teilnehmen möchte,
- eine gesetzliche Beschreibung des Überprüfungsverfahrens
- eine gesetzliche Regelung des Umfanges der Einbeziehung Dritter in das Überprüfungsverfahren
- eine auch den Verfassungschutz bindende Zweckbestimmung, die auf die Sicherheitsüberprüfung beschränkt ist.

Ich habe angeregt, diese Rechtsauffassung bei der Erarbeitung eines Geheimschutzgesetzes zu berücksichtigen.

# Funde von polizeilichen Unterlagen in Müllcontainern und auf dem Dachboden

Im Monat September des Berichtsjahres sind in kurzen Abständen an drei verschiedenen Orten in Bremen polizeiliche Unterlagen gefunden worden. Zunächst wurden in Bremen-Blumenthal polizeiliche Vorgänge in einem Dritten zugänglichen Mülleimer, der von dem 22. Polizeirevier genutzt wurde, gefunden. Hierbei handelt es sich um Sachschadenmeldungen mit Vernehmung von Zeugen und Schädigern, Strafanzeigen mit Personalien und Beschreibungen des Tathergangs, vollständige Verkehrsunfallanzeigen, Zeugenvernehmungen, Fundkarten und Fundsachanzeigen. Die Fundunterlagen waren zum Teil nur zerknüllt, überwiegend einfach oder doppelt zerrissen. Von einer Unkenntlichmachung der personenbezogenen Daten konnte mithin nicht gesprochen werden.

Nur zwei Tage später wurde ein Aktenfund in einem Bauschuttcontainer in Bremen-Arbergen bekannt. Hier waren in einem Aktenordner überwiegend Originalunterlagen aus den Jahren 1978 und 1979 gefunden worden, die Vernehmungsprotokolle mit Personennennungen, Fernschreiben an das Bundes- und Landeskriminalämter mit Personenanfragen, Gegenüberstellungsfotos mit Namen der Betroffenen, Ergebnisse von gewünschten Halterfeststellungen sowie umfangreiche Verfahrens- und Dienstanweisungen, die z. T. nur für den Dienstgebrauch bestimmt waren, enthielten. Dieser Aktenordner war von einem Polizeibeamten achtlos weggeworfen worden.

Wenige Tage später ist auf einem Dachboden in der Kopernikusstraße ein Ordner gefunden worden, der eine Sammlung von rund 100 erkennungsdienstlichen Unterlagen enthielt, wobei überwiegend Vorgänge aus den 60iger Jahren betroffen waren.

Die Vorfälle sind in der Bevölkerung auf eine starke Resonanz gestoßen und haben gezeigt, daß Verstöße gegen den Datenschutz von der Offentlichkeit sehr ernst genommen werden. Den Polizeidienststellen war in diesem Zusammenhang ein leichtfertiger Umgang mit geschützten Daten vorgeworfen worden. Einlassun-

gen von Verantwortlichen der Polizei, es handele sich teilweise um Schulungsmaterial und Altvorgänge, die vor Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes entstanden seien, sowie der Umstand, daß in Zusammenhang mit dem Fund in Arbergen gegen die Finderin vorgegangen wurde, ließen den Verdacht aufkommen, daß von eigenen datenschutzrechtlichen Versäumnissen abgelenkt werden sollte. Die Polizei war deshalb aufgefordert dazu überzugehen, Datenschutz als integrierenden Bestandteil der polizeilichen Arbeit aufzunehmen, um so auch einen Beitrag zur Verbesserung des Vertrauensverhältnisses Bürger/Polizei zu leisten.

Die datenschutzrechtliche Prüfung der genannten Vorfälle hat zu dem Ergebnis geführt, daß die hierfür verantwortlichen Polizeibeamten gegen das Datengeheimnis nach § 5 BrDSG verstoßen haben. Die Fälle machen weiterhin deutlich, daß nicht die gem. § 6 Abs. 1 BrDSG erforderlichen Maßnahmen getroffen wurden, um insbesondere den Zugriff Unbefugter bei der Bearbeitung, der Aufbewahrung, dem Transport und der Vernichtung zu verhindern. Ein Teil der Fundunterlagen enthält Fälle aus den 60iger Jahren, so daß in diesem Fall auch gegen § 35 Abs. 2 des Bremischen Polizeigesetzes verstoßen wurde, da Löschungsvorschriften nicht beachtet wurden. Ich habe daher die festgestellten Verstöße gegen Datenschutzvorschriften gem. § 29 BrDSG beanstandet und gleichzeitig u. a. folgende Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel und zur sonstigen Verbesserung des Datenschutzes vorgeschlagen:

- die Festlegung und unverzügliche Umsetzung eines Datensicherungskonzeptes für das Stadt- und Polizeiamt Bremen einschließlich aller Reviere und für die Polizeibehörden Bremerhaven;
- den Erlaß einer Dienstanweisung für Polizeibeamten, in der u. a. festgelegt wird,
  - daß Polizeiakten nicht in privaten Räumen aufbewahrt werden dürfen
  - in welcher Weise mit polizeilichen Akten in Dienstfahrzeugen und dienstlich genutzten Privatfahrzeugen umzugehen ist
  - die datenschutzrechtliche Überprüfung der Führungen von Zweitakten (Handakten) in Bezug auf Zusammensetzung und Umfang
  - die Einführung einzelner Protokollverfahren für besonders sensible Akten und Dateien
  - welche Anforderungen bei der Vernichtung personenbezogener Daten einzuhalten sind
  - die datenschutzrechtlichen Anforderungen, denen Schulungsmaterial entsprechen muß;
- eine Überprüfung, inwieweit die vorhandenen Löschungsbestimmungen eingehalten werden;
- da die Kapazität der Aktenvernichtungsanlage im Stadt- und Polizeiamt nicht ausreichen, sind unkomplizierte Vernichtungsmöglichkeiten im Stadt- und Polizeiamt und den Revieren zu schaffen;
- die Verbesserung der Kontrolle und der Ausbildung der Polizeibeamten in Datenschutzfragen.

Das Stadt- und Polizeiamt Bremen hat daraufhin Richtlinien über den Umgang mit geschützten Daten und deren Entsorgung entworfen. Dieser Entwurf enthält Regelungen zur Aufbewahrung, Transport und Vernichtung von Schriftgut und erkennungsdienstlichen Unterlagen. Der Entwurf ist geeignet, mehr Sicherheit in Fragen des Datenschutzes insbesondere bei der Datenvernichtung zu gewährleisten. Nachdem ich zu dem Entwurf abschließend Stellung genommen habe und damit einige weitere Anregungen verbunden habe, hoffe ich nun, daß diese Richtlinien zügig vom Senator für Inneres erlassen werden.

# - Einführung neuer Technologien bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven

Die Ortspolizeibehörde Bremerhaven hat mich informiert, sie plane, durch die Einführung neuer Technologien eine integrierte Kommunikation der polizeilichen Informationssysteme herzustellen und den dezentralen Zugriff auf diese Systeme zu ermöglichen. Die Ortspolizeibehörde und die Reviere sollen auf folgenden Informationssysteme direkt zugreifen können:

- Informationssystem Anzeigen (ISA)
- Informationssystem Polizei (INPOL)
- Ausländer-Zentral-Register (AZR)

- Zentrales-Verkehrs-Informationssystem (ZEVIS)
- Einwohnermelderegister (EMR)
- Kraftfahrzeuginformationssystem (KOKIS)

Weiter wurde in diesem Zusammenhang erklärt, daß eine ADV-gestützte Sachbearbeitung realisiert werden solle und daß einige Funktionen der Bürokommunikation sowie der ADV-gestützten Einsatzlenkung beabsichtigt sei. Darüber hinaus soll das System ermöglichen, daß eingehende Fernschreiben über ein Datennetz an die Reviere weitergeleitet werden können.

Ein Verfahren, das den Zugriff auf die o. g. Informationssysteme ermöglicht, ist nicht lediglich die Zusammenführung bereits bestehender isolierter Verfahren, sondern stellt eine neue Qualität der Datenverarbeitung dar. Vor allem die vorgesehenen dezentralen Abrufmöglichkeiten bedeuten eine weite Streuung der Daten, die mit einer gehäuften Nutzung und intensiven Abfrage der Informationssysteme einhergehen wird. Aus diesen Gründen kann für die Neuentwicklung dieses Verfahrens der von der Rechtsprechung zugestandene Übergangsbonus nicht angenommen werden. Die Einführung eines solchen Systems muß durch die Rechtslage in vollem Umfang abgedeckt sein. Das geplante Verfahren ist aber weder durch die Regelung der Strafprozeßordnung im Rahmen der Strafverfolgung noch durch explizite Regelungen im Bremischen Polizeigesetz im Rahmen der Gefahrenabwehr und der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten rechtlich abgedeckt. Auch die verwaltungspolizeilich zu beachtenden Einzelgesetze sehen in ihren Regelungen keine integrierten Abrufverfahren vor.

Nach § 14 Abs. 1 BrDSG ist die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens, das die Übermittlung personenbezogener Daten durch Abruf ermöglicht, nur zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt wird. Nur soweit diese Voraussetzung erfüllt ist, ist gem. § 14 Abs. 2 BrDSG der zuständige Senator, in diesem Fall also der Senator für Inneres berechtigt, durch Rechtsverordnung ein automatisiertes Abrufverfahren unter den dort genannten Bedingungen zuzulassen. Diese grundsätzlichen Voraussetzungen sind bisher nicht erfüllt, die Einführung des geplanten Verfahrens ist aufgrund der jetzt geltenden Rechtslage daher rechtswidrig. Weiter bestehen bei der jetzt geplanten Verarbeitungskonzeption erhebliche Probleme, die von den Datenschutzgesetzen verlangte Zweckbindung der Daten und die Datensicherheit zu gewährleisten. Neben diesen prinzipiellen Bedenken ist bei den geplanten online-Anschlüssen im einzelnen unter datenschutzrechtlichen Aspekten noch folgendes zu berücksichtigen:

Zur Zeit fehlt es an einer rechtlichen Grundlage für das INPOL-Verfahren. Technisch ist zu berücksichtigen, daß Datenabfragen in INPOL nicht protokolliert werden. Dies konnte bisher nur deshalb hingenommen werden, weil nur ein eingeschränkter Personenkreis Zugriff auf INPOL nehmen konnte. Ein dezentralisierter Zugriff auf INPOL wird neben den Zulässigkeitsfragen sofort auch Fragen der Datensicherheit aufwerfen. Einem dezentralen Zugriff von den einzelnen Revieren aus auf INPOL kann daher aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zugestimmt werden.

Auch die Direktzugriffsmöglichkeiten der Reviere auf ISA, das bremische Informationssystem der Polizei, begegnet datenschutzrechtlichen Bedenken. ISA ist ein System, das überwiegend für Zwecke der Strafverfolgung genutzt wird. Diese Aufgabe obliegt in der Regel der Kriminalpolizei. Angesichts der Tatsache, daß neben Tatverdächtigen auch Anzeigeerstatter und Geschädigte in ISA gespeichert sind, ist der online-Zugriff auf sämtliche in ISA gespeicherten personenbezogenen Daten durch die Reviere nicht erforderlich und im übrigen auch unverhältnismäßig.

Auch für die Führung des AZR gibt es derzeit keinerlei Rechtsgrundlage. Da die Registerführung ohne eine ausdrückliche Rechtsgrundlage ohnehin nur noch für eine Übergangszeit hingenommen werden kann, ist der Abruf der Daten im online-Verfahren und die Nutzung durch Dritte ohne Rechtsgrundlage auf jeden Fall rechtswidrig.

Auch der Direktzugriff der Reviere auf das EMR der Bremerhavener Meldebehörde begegnet erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken. Nach § 2 Abs. 2 des Bremischen Meldegesetzes (BremMG) dient das EMR zunächst einmal nur den Meldebehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Übermittlung von Daten aus dem EMR in automatisierter Form richtet sich nach den Vorschriften des Bremischen Meldegesetzes (§ 30 Abs. 4) und der Meldedatenübermittlungsverordnung (MeldDUV). Nach § 5 MeldDUV dürfen an die Ortspolizeibehörden (Schutz- und Kriminalpolizei) nur ganz bestimmte Daten für ganz bestimmte Zwecke über-

mittelt werden. So dürfen der Schutz- und Kriminalpolizei gem. § 5 Abs. 5 Meld-DUV nur Daten im Rahmen der Gefahrenabwehr, des Schutzes privater Rechte, der Strafverfolgung, der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten sowie durch Rechtsvorschrift übertragener Aufgaben zur Personen- und Adressenfeststellung übermittelt werden. Dabei sind die zu diesem Zweck übermittelten Daten bestimmt. Nach § 3 Abs. 1 MeldDUV darf ein Abruf von Daten aus dem EMR unter Beachtung der Vorschriften des Melde- und Datenschutzrechts nur erfolgen, wenn die Kenntnis der Daten im Einzelfall für die rechtmäßige Erfüllung von Aufgaben erforderlich ist. Durch organisatorische und technische Maßnahmen ist sicherzustellen, daß der Abruf nur durch berechtigte Bedienstete erfolgt und nicht mehr benötigte Datenträger unverzüglich vernichtet werden. Eine Protokollierung der verschiedenen Abrufe ist erforderlich.

Hinsichtlich des Zugriffs der Schutz- und Kriminalpolizeistellen auf das EMR sind somit eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um den gesetzlichen Anforderungen Rechnung zu tragen. Es reicht nicht aus, nur eine programmgestützte Querschnittsauswertung der verschiedenen Daten durch die Sachbearbeiter in den Revieren und Kommissariaten zu verhindern, sondern auch der Zugriff auf die einzelnen Datensätze und Daten für sich unterliegen strengen und jeweils unterschiedlichen Maßstäben, die es einzuhalten gilt.

Gleiches gilt für die Zugriffe auf das kommunale Fahrzeugregister der Bremerhavener Kfz.-Zulassungsbehörde (KOKIS). Dieses Informationssystem dient hauptsächlich zur Bewältigung der Aufgaben der Verkehrsbehörden. Bei seiner Einführung war grundsätzlich nicht beabsichtigt, es den Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes, also u. a. Schutz- und Kriminalpolizei zur Verfügung zu stellen. Es ist deshalb zu berücksichtigen, daß KOKIS-Daten nur dann an Dienststellen des Polizeivollzuges weitergeleitet werden dürfen, wenn dies zur Wahrnehmung einer der in § 36 Abs. 2 StVG genannten Aufgaben erforderlich ist. Dabei dürfen nur die in § 12 Abs. 2 der Fahrzeugregisterverordnung (FRV) genannten Daten übermittelt werden. Eine Übermittlung von Daten an die Dienststellen des Polizeivollzuges außerhalb dieser Vorschrift ist unzulässig. Auch sind von der Zulassungsstelle die Bestimmungen des § 36 Abs. 5 und 6 StVG zu berücksichtigen. Gem. § 36 Abs. 5 StVG ist die Einrichtung von Anlagen zum Abruf im automatisierten Verfahren nur zulässig, wenn die zum Abruf bereitgehaltenen Daten ihrer Art nach für den Empfänger erforderlich sind und ihre Übermittlung durch automatisierten Abruf unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange des Betroffenen und der Aufgabe des Empfängers angemessen ist. Zur Sicherung gegen Mißbrauch sind technische und organisatorische Maßnahmen erforderlich, insbesondere die Vergabe von Kennungen an die zum Abruf berechtigten Dienststellen und Datenendgeräte, damit die Zulässigkeit der Abrufe nach den Bestimmungen des § 36 Abs. 6 StVG protokolliert und nachträglich kontrolliert werden kann.

Nach § 36 Abs. 6 StVG hat die Zulassungsstelle als übermittelnde Stelle über den Abruf Aufzeichnungen zu fertigen, die die bei der Anfrage verwendeten Daten, den Tag und die Uhrzeit, die Kennung der abrufenden Dienststelle und die abgerufenen Daten enthalten müssen. Die Aufzeichnungen dürfen nur zur Kontrolle der Zulässigkeit der Abrufe verwendet werden und sind durch geeignete Vorkehrungen gegen zweckfremde Nutzung und gegen sonstigen Mißbrauch zu schützen. Sie sind nach drei Monaten zu löschen, es sei denn, die Aufzeichnungen werden noch bis zum Abschluß eines bereits eingeleiteten Kontrollverfahrens benötigt.

Auch die Übermittlung von Daten aus dem zentralen Verkehrsinformationssystem beim Kraftfahrtbundesamt Flensburg (ZEVIS) setzt eine Reihe von Vorkehrungen voraus, die von der Ortspolizeibehörde Bremerhaven vor Einführung des Verfahrens getroffen werden müssen. Auch hier ist festzustellen, daß ZEVIS grundsätzlich nur zur Bewältigung von Aufgaben der Verkehrsbehörden, primär des Kraftfahrtbundesamtes eingerichtet wurde. Es gehört nicht zu den vordringlichen Aufgaben von ZEVIS, für die Vollzugspolizei Informationen zur Verfügung zu stellen. Eine Übermittlung von Daten aus ZEVIS an die Dienststellen des Polizeivollzuges ist deshalb nur soweit möglich, als dies zur Erfüllung der in § 36 Abs. 2 StVG genannten Aufgaben der Polizei unbedingt erforderlich ist. Es dürfen nur die in § 12 FRV genannten Daten übermittelt werden. Die Vorschriften des § 36 Abs. 5 und 6 StVG finden bei der Übermittlung von Daten aus ZEVIS gegenüber der Übermittlung von Daten aus dem kommunalen Fahrzeugregister analoge Anwendung.

Nach § 36 Abs. 7 StVG sind darüber hinaus bei Abrufen von Fahrzeugdaten aus ZEVIS Aufzeichnungen durch die abrufende Stelle oder das Kraftfahrtbundesamt

zu fertigen, die sich auf den Anlaß des Abrufs erstrecken und die Feststellung der für den Abruf verantwortlichen Person ermöglichen.

Eine andere wichtige Vorschrift für die Übermittlung von Daten aus ZEVIS an die Dienststellen des Polizeivollzuges der Ortspolizeibehörde Bremerhaven ergibt sich aus § 13 FRV. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 FRV ist eine Datenübermittlung nur an die zum Abruf berechtigte Dienststelle erlaubt. Zum Abruf berechtigte Dienststelle ist dabei die Dienststelle, die den Abruf veranlaßt, hierfür sachlich verantwortlich ist und die abgerufenen Daten für ihre Aufgabenerfüllung benötigt. Die Übermittlung von Daten aus ZEVIS an eine nicht zum Abruf berechtigte Dienststelle ist demnach unzulässig. Nach dem mir derzeit bekannten Stand ist die Übermittlung von Daten aus ZEVIS an die Polizei des Landes Bremen und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven technisch allerdings nur über das Bundeskriminalamt in Wiesbaden möglich. Ein Abruf von Daten aus ZEVIS über das Bundeskriminalamt stellt aber einen Verstoß gegen die Datenübermittlungsvorschriften dar. Ein Abruf von Daten aus ZEVIS durch die Ortspolizeibehörde Bremerhaven und die Reviere ist nach meiner Auffassung nur auf dem direkten Weg ohne Umweg über das Bundeskriminalamt zulässig.

Aufgrund dieser Überlegungen habe ich der Ortspolizeibehörde Bremerhaven mitgeteilt, daß lediglich der Installation eines neuen Fernschreibrechners sowie der isolierten Einführung der Textverarbeitung auf den Revieren keine datenschutzrechtlichen Bedenken entgegenstehen. Gegenwärtig wird geprüft, in welchem Umfang die geplante Technologie bei Berücksichtigung der Rechtslage eingeführt werden kann.

# - Staatsschutzprüfung/APIS

Im Verlauf des letzten Jahres habe ich eine Prüfung der automatisierten Datenverarbeitung des Staatsschutzes im Lande Bremen in der "Arbeitsdatei PIOS — Innere Sicherheit (APIS)" durchgeführt. Die Abkürzung PIOS steht für Personen, Institutionen, Organisationen, Sachen.

Die Datei APIS soll Erkenntnisse über Straftaten aufnehmen, die u. a. gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder und die Amtsführung der Mitglieder von Verfassungsorganen des Bundes oder eines Landes gerichtet sind. Dies sind die sogenannten typischen Staatsschutzdelikte, wie z. B. Bildung terrroristischer Vereinigungen, Hochverrat, Verbreitung von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen. In der Datei werden unter bestimmten Voraussetzungen aber auch Kenntnisse über andere Straftaten des Strafgesetzbuches (z. B. Sachbeschädigung) und Strafbestimmungen in anderen Gesetzen (z. B. Vereinsgesetz, Waffengesetz) gespeichert, wenn Erkenntnisse den Verdacht begründen, daß mit diesen Straftaten politische Ziele verfolgt wurden.

Im Lande Bremen nimmt die Inspektion 7 die Aufgaben des polizeilichen Staatsschutzes wahr. Dabei kommt ihr eine doppelte Funktion zu. Einmal führt sie, wie die entsprechende Abteilung in Bremerhaven, die Aufgaben nach dem Polizeigesetz und im Rahmen der Strafverfolgung durch. Zum anderen hat die Inspektion 7 die Funktion des Landeskriminalamtes (LKA) im Bereich Staatsschutz und arbeitet im Rahmen dieser Aufgabe eng mit dem Bundeskriminalamt (BKA) und den Staatsschutzdienststellen der anderen Bundesländer zusammen.

Diesem Zweck dient die mit Feststellungsanordnung vom 18. Dezember 1985 geschaffene Verbunddatei APIS. Die Feststellungsanordnung verweist dabei auch auf die Richtlinien, die für den kriminalpolizeilichen Meldedienst in diesem Bereich gelten. APIS wird beim Bundeskriminalamt (BKA) automatisiert geführt. Die Inspektion 7 hat mit zwei Bildschirmen Zugang zu APIS. Die Staatsschutzabteilung in Bremerhaven hat keinen eigenen Bildschirm, sondern ist telefonisch und postalisch mit der Inspektion 7 verbunden. Nach Einmeldung in das System APIS kann von den Bildschirmen aus ungehindert auf alle in APIS gespeicherten Daten bundesweit zugegriffen werden. Eine besondere Begründung, etwa aus welchem Anlaß die Abfrage gestartet wird, wird nicht abverlangt. Von den selben Bildschirmen aus kann außer auf APIS auch auf das polizeiliche Informationssystem INPOL und auf bremische wie überregional freigegebene Spurendokumentationssysteme (SPUDOK) zugegriffen werden. Dieser Aspekt der Informationszusammenführung war nicht Gegenstand dieser Prüfung. Da die Zugriffsmöglichkeit auf verschiedene Informationssysteme die Frage der Datenverarbeitungsstruktur und des Verhältnisses von Bund, Land und Kommune aufwirft und hier über mögliche getrennte Zugriffe diskutiert werden muß, ist dieser Gesamtkomplex unter dem Aspekt der Datenverarbeitungskonzeption zu erörtern.

In Bremen (Stadt) speichert die Staatsschutzabteilung alle ihre Vorgänge in APIS. Eine Nutzung des im Lande Bremen geführten polizeilichen Informationssystems ISA (Informationssystem Anzeigen) ist nicht vorgesehen. APIS hat damit für die Inspektion 7 die Funktion eines Aktennachweissystems übernommen. Die Staatsschutzabteilung in Bremerhaven nutzt für ihren Aktennachweis das System ISA. Darüber hinaus meldet die Staatsschutzabteilung Bremerhaven ihre Staatsschutzfälle an die Inspektion 7 in Bremen. Diese Inspektion stellt nach Prüfung auch die Fälle aus Bremerhaven in das System APIS ein.

Die Prüfung hat verschiedene Ansätze verfolgt, eine repräsentative Gruppe von ca. 2 bis 3 Prozent der von Bremen in APIS gespeicherten Vorgänge diente als Prüfgrundlage. Geprüft habe ich alle neu eingegebenen und geänderten Vorgänge innerhalb eines bestimmten Zeitraums von 14 Tagen und alle in APIS gespeicherten Versammlungsstraftaten. Geprüft habe ich auch, ob Volkszählungsgegner in APIS gespeichert wurden und schließlich eine Auswahl der zu Institutionen und Organisationen gespeicherten Vorgänge.

Die Ergebnisse meiner Prüfung habe ich in einem Prüfbericht zusammengefaßt und mit datenschutzrechtlichen Empfehlungen dem Senator für Inneres übersandt.

### Fehlende gesetzliche Grundlage

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Speicherung von personenbezogenen Daten in APIS, insbesondere wegen der bundesweiten Verfügbarkeit der Daten, der Zielrichtung von APIS, der hier gespeicherten Deliktarten und der vielfältigen Software-gestützten Erschließungs- und Auswertungsmöglichkeiten für den Betroffenen zu einer erheblichen Belastung führt und somit eine besondere Rechtsbeeinträchtigung darstellt.

Die Einrichtung einer Datei solchen Zuschnitts wie APIS hätte einer gesetzlichen Grundlage bedurft.

Weder das Bremische Polizeigesetz noch die Regelungen der StPO enthalten bisher ausreichende Rechtsgrundlage für die mit APIS vorgenommenen Datenverarbeitungsvorgänge und die Nutzung von APIS. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, aber auch der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur polizeilichen Datenverarbeitung habe ich daher erhebliche Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit von APIS, ein Übergangsbonus kann für APIS deshalb nicht in Anspruch genommen werden, weil APIS erst 1986 — also nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts — in Betrieb genommen wurde.

### Organisatorische Trennung

Durch den Erlaß des Senators für Inneres vom 30. April 1986 über die Eingliederung des Landeskriminalamtes Bremen in die Behörde des Senators für Inneres und über die Neuorganisation der Kriminalpolizei im Stadt- und Polizeiamt Bremen ist die Inspektion 7 mit der Wahrnehmung der LKA-Aufgaben des Landes gegenüber APIS betraut worden. Damit ist eine datenschutzrechtliche Gefährdungslage verbunden.

Durch die örtliche Polizeibehörde werden Staatsschutzaufgaben mit Hilfe des 13., 14. und 15. Kommissariats der Kriminalpolizei wahrgenommen, die als 7. Inspektion organisatorisch zusammengefaßt sind. Der Leiter der 7. Inspektion sowie weitere Beschäftigte sind gleichzeitig in Personalunion Bedienstete des Landeskriminalamtes. Kommunale Polizeiorgane sind somit de facto auch mit Landespolizeiaufgaben betraut. Besondere dieser Situation angepaßte Datenübermittlungsregelungen zwischen beiden Stellen bestehen nicht. Diese Gemengelage manifestiert sich auch darin, daß die Inspektion 7 nicht an ISA teilnimmt, sondern die bundesweite Verbunddatei APIS auch als (kommunales) Aktennachweissystem nutzt. Dadurch entsteht u. a. die Situation, daß faktisch auch die Fälle, die bundesweit nicht relevant sind, in APIS eingestellt werden. Eine organisatorische Entflechtung der beiden Bereiche wird von mir dringend empfohlen. Eine Eingliederung dieser Funktion in die zuständige Organisationseinheit (LKA) beim Innensenator scheint eine Alternative.

### Beanstandete Speicherungen

Von den 36 von mir geprüften Vorgängen habe ich die Löschung von 22 Vorgängen in APIS verlangt. Hinsichtlich der Volkszählungsgegner, die in APIS gespeichert waren, ist diesem Verlangen bereits entsprochen worden. Da die gesamte Stichprobe aber nicht nach dem Zufallsprinzip ausgesucht wurde, kann diese Zahl nicht auf den gesamten von Bremen in APIS gespeicherten Datenbestand hoch-

gerechnet werden. Es könnte jedoch möglich sein, daß unter Berücksichtigung meiner datenschutzrechtlichen Anforderungen bis zu 50 Prozent der von Bremen eingespeicherten Vorgänge in APIS zu löschen sind. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß an einen Vorgang in der Regel mehrere Personendatensätze angehängt sind. So habe ich z. B. die Löschung eines Vorganges, der die Sachbeschädigung eines Wahlplakats betraf, gefordert, zu dem 15 Personendatensätze gespeichert sind. Die von mir verlangten Löschungen betreffen häufig den sogenannten Bagatellbereich. Dies verdeutlicht auch nachfolgender Sachverhalt.

Eine Gruppe von 15 Personen wurde von der Polizei angetroffen als sie mit Brustund Rückenschildern in deutscher und türkischer Sprache in Gröpelingen gegen
die Jugendarbeitslosigkeit demonstrierten. Die Personen, die sich als Verantwortliche ausgaben, wurden wegen des Vorwurfs des Verstoßes gegen § 26 des Versammlungsgesetzes in APIS gespeichert. Nach § 26 Nr. 2 Versammlungsgesetz
macht sich strafbar, wer als Veranstalter oder Leiter eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug ohne Anmeldung durchführt. Eine
Spontandemonstration lag nach Ansicht der Polizei nicht vor, da auf Handzetteln
eine Aktionswoche angekündigt war. Diese sog. "Picketing line" war nicht genehmigt. Die Fortführung wurde daher untersagt. Das Verfahren gegen die Beschuldigten wurde von der Staatsanwaltschaft gem. § 153 Abs. 1 StPO 1987 eingestellt.
Trotzdem sollten der Vorgang und die dazu gespeicherten personenbezogenen
Daten jahrelang in APIS gespeichert bleiben.

Nach der Feststellungsanordung soll APIS unbedeutende Informationen und Erkenntnisse ausscheiden. Der ganz überwiegende Teil der Fälle, deren Löschung ich in APIS verlange, betrifft eben solche Delikte (vgl. Volkszählungsgegner, Sachbeschädigungen politischer Plakate, versammlungsbezogene Straftaten). Das Konzept von APIS, die Speicherungs- und Auswertungsstruktur machen deutlich, daß eine Eingabe dieser zu löschenden Datensätze in APIS nicht als verhältnismäßig angesehen werden kann. Weder die Richtlinien zu APIS, noch die Feststellungsanordnung von APIS erlauben die Speicherung und damit die zur Verfügungstellung der Daten zum Abruf über jede Straftat, die im weitesten Sinne einen "politischen" Hintergrund hat.

Die Beispiele machen deutlich, daß nicht undifferenziert alle im Land Bremen beim Staatsschutz anfallenden Erkenntnisse in APIS gespeichert werden dürfen. Deshalb ist insbesondere bei der Speicherung von Erkenntnissen über sog. "andere Straftaten" — also nicht die typischen Staatsschutzdelikte — besondere Sorgfalt geboten. Aufgrund der Prüfung bin ich darüber hinaus zu der Auffassung gelangt, daß die Feststellungsanordnung in diesem Bereich überarbeitet und präziser gefaßt werden muß.

Ich habe empfohlen, daß alle hiernach von Bremen eingestellten Fälle auf ihre Speichernotwendigkeit überprüft werden sollten. Nach meiner Auffassung sind hierbei insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Die Schwere der Straftat muß mit den typischen Staatsschutzdelikten vergleichbar sein.
- Dem Vorgang muß eine überörtliche Bedeutung zukommen.
- Es müssen Anhaltspunkte dafür bestehen, daß innerhalb des durch den Aussonderungsprüftermin vorgegebenen Zeitraums eine Wiederholungsgefahr besteht.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Hauptverantwortlichkeit für die in APIS gespeicherten Datensätze bei den Ländern liegt. Angesichts der geltenden Rechtslage ist die Speicherung von personenbezogenen Daten in APIS rechtlich sehr zweifelhaft und aufgrund der konkreten Prüfergebnisse komme ich zu dem Ergebnis, daß eine restriktive Speicherungspraxis in APIS für das Land Bremen unverzichtbar ist.

Speicherung von Zeugen, Geschädigten, Anzeigeerstattern und anderen Personen aus dem Umkreis von Verdächtigen

Eine restriktive Speicherpraxis in APIS ist auch bei der Speicherung von Daten über Zeugen, Geschädigte, Anzeigeerstatter und andere Personen aus dem Umkreis der Verdächtigen zu gewährleisten. Der Fall der Speicherung eines Autovermieters, dessen Fahrzeug beim Diebstahl von Wahlplakaten genutzt wurde, als sogenannte "andere Person" macht deutlich, wie schnell potentiell jeder in einem Informationssystem wie APIS ohne sein Wissen gespeichert werden kann. Jede Speicherung personenbezogener Daten in APIS stellt aber einen erheblichen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar. Die Datenverarbeitung

sogenannter "anderer Personen" bedarf daher unbedingt einer präziseren Rechtsgrundlage, die geltenden Gesetze reichen für die in APIS vorgenommene Datenverarbeitung nicht aus.

# Speicherdauer/Löschungsfristen

Aufgrund der festgestellten Prüfergebnisse habe ich den Eindruck gewonnen, daß bei der Speicherdauer nicht pauschale Löschungsfristen vergeben wurden, sondern durchaus auf den Einzelfall bezogen eine differenzierte Anwendung der Aussonderungsprüftermine vorgenommen wurde. Allerdings muß eine Gleichbehandlung der Speicherdauer bei vergleichbaren Vorgängen sichergestellt sein. Zu überlegen wäre daher, inwieweit zunächst bei der Speicherdauer an den Strafrahmen des Delikts dagegen bei der Rückmeldung der Staatsanwaltschaft über den Ausgang des Verfahrens an das Strafmaß angeknüpft werden kann. Eine so abgestufte Vorgabe von Zeitspannen könnte für die Praxis hilfreich sein und würde darüber hinaus zu einer Vereinheitlichung unter den Ländern führen.

### Prüfung der richtigen Wiedergabe des Akteninhalts

Formale Fehler bei der Speicherung der Fälle konnten nur ausnahmsweise festgestellt werden und scheinen eher in der Einführungszeit gemacht worden zu sein. Der ganz überwiegende Teil der Speicherungen, die ich anhand der Akten überprüft habe, gaben den Akteninhalt richtig wieder und waren auch in formaler Hinsicht korrekt erfaßt.

### Fehlende Protokollierungen von Abfragen

Die Abfragen von Datensätzen aus APIS werden nicht protokolliert. Verschiedene Eingaben, die an mich gerichtet waren, konnten daher nicht nachträglich kontrolliert werden, denn es wäre nicht möglich gewesen, im Einzelfall festzustellen, ob und wenn ja von wem Informationen aus dem System abgerufen wurden. Auch meine Erfahrungen mit anderen Systemen lassen mich zu der Einschätzung kommen, daß eine Protokollierung auch von Abfragen grundsätzlich sinnvoll ist. Dies gilt insbesondere deshalb, weil APIS in viel höherem Maße umfangreiche Aussagen treffen kann, so daß im Einzelfall anders als in anderen polizeilichen Informationssystemen eine weitere Nachfrage bei der speichernden Stelle oder aber die Zuziehung von Akten unterbleibt. Werden der Abfrager und das Aktenzeichen des Vorgangs vom System protokolliert, wird hierdurch der Nachweis eines berechtigten Zugriffs erleichtert und das System im übrigen wesentlich ausforschungssicherer. Ich empfehle daher, in Abstimmung mit den anderen Bundesländern eine entsprechende Änderung des Systems zu beantragen.

# Rückmeldung der Staatsanwaltschaft über den Ausgang des Verfahrens

Die Meldung der Staatsanwaltschaft über den Ausgang des Verfahrens an die Polizei soll zum Anlaß genommen werden, die endgültige Dauer der Speicherung bzw. die Löschung des Datensatzes festzulegen. Aufgrund der Prüfung komme ich zu dem Ergebnis, daß häufig die Rückmeldung der Staatsanwaltschaft über den Ausgang des Verfahrens nicht in APIS gespeichert war. Zum Teil fehlte sogar das Aktenzeichen der Staatsanwaltschaft, das bereits bei Eingang in der staatsanwaltschaftlichen Geschäftsstelle vergeben wird. Ich habe die Prüfung nicht soweit durchgeführt, daß ich den einzelnen Vorgängen nachgegangen bin, um zu prüfen, ob die Staatsanwaltschaft entsprechenden Verpflichtungen nicht nachgekommen ist oder ob die Verteilung der Papierbelege über den Ausgang des Verfahrens nicht funktioniert. Ich habe aber empfohlen, dieses Problem zusammen mit der Staatsanwaltschaft zu besprechen. Damit die Polizei überhaupt einen Überblick hat, in welchen Verfahren noch eine Mitteilung der Staatsanwaltschaft aussteht, habe ich empfohlen, die vom System APIS zur Verfügung gestellte Funktion der Wiedervorlage zu nutzen.

Die festgestellten Mängel der Bearbeitung personenbezogener Daten in APIS habe ich gem. § 29 BrDSG gegenüber dem Senator für Inneres Anfang 1989 beanstandet. Ich gehe davon aus, daß unter Berücksichtigung meiner Empfehlungen ein DV-Konzept erarbeitet wird, das dann mit mir abgestimmt wird.

### 5.2.1.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

# - Ubermittlung von Polizeidaten an die Presse

Presseberichte haben mich veranlaßt, mich mit der Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Presseorganen auseinanderzusetzen.

Im ersten Fall ist mir eine Vermißtenmeldung in einer Bremer Tageszeitung aufgefallen, die neben der Abbildung eines Fotos der Betroffenen u. a. folgenden Wortlaut enthielt: "Vermißte Frau ist selbstmordgefährdet. Die 65 Jahre alte...

(Vor- und Nachname) aus der Straße . . . in der östlichen Vorstadt wird seit . . . vermißt. Die Frau gilt nach Mitteilungen der Polizei als stark selbstmordgefährdet. . . . (Name) befand sich seit Januar dieses Jahres freiwillig im Zentralkrankenhaus Bremen-Ost usw."

Ich habe gegenüber dem Stadt- und Polizeiamt Bedenken gegen die Bekanntgabe dieser Hinweise an die Presse erhoben. Von Seiten des Stadt- und Polizeiamtes wurde mir hierzu erklärt, daß diese Hinweise aus polizeitaktischen Erwägungen zulässig seien, um dadurch die Aufmerksamkeit der Bevölkerung zu wecken.

Diese Auffassung teile ich nicht. Im vorliegenden Fall war die öffentliche Fahndung durch die Abwehr einer Gefahr begründet und die Datenübermittlung hinsichtlich der Personenbeschreibung gem. § 33 Abs. 2 Bremisches Polizeigesetz (BremPolG) zulässig. Die darüber hinaus gehenden Hinweise, die in die Privatsphäre der Betroffenen reichen, sind dagegen nicht geeignet, das Auffinden des Betroffenen zu erleichtern.

In einem weiteren Fall sah sich der Betroffene in seinen Persönlichkeitsrechten verletzt, da in einem Pressebericht über einen Verkehrsunfall, in dem er verwickelt war, Wohnort, Beruf und Fortbewegungsmittel des Betroffenen genannt wurden. Da es in dem genannten Ortsteil keine weiteren Personen gab, die den im Pressebericht genannten Beruf ausüben, wurde der Beschwerdeführer häufig auf den dargestellten Vorgang angesprochen.

Ich habe das Stadt- und Polizeiamt aufgefordert, in derartigen Fällen keine Daten zur Veröffentlichung weiterzugeben, die Rückschlüsse auf eine bestimmte Person zulassen. Das Stadt- und Polizeiamt hat mir mitgeteilt, daß seine Pressestelle diese Forderung beachten wird.

Im übrigen verweise ich auf die Forderungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom November 1986 nach einer eigenständigen gesetzlichen Regelung im Strafprozeßrecht (vgl. Anlage 4 meines 9. Jahresberichts), soweit in Presseorganen nach Beschuldigten und Zeugen im Strafverfahren gefahndet wird.

### - Datenerhebung in Strafanzeigen

Eine Beschwerde richtete sich dagegen, daß von der Ortspolizeibehörde Bremerhaven im Zusammenhang mit einer Beschuldigten-Vernehmung auch die Daten der Eltern des Beschwerdeführers diesem abverlangt worden seien, obwohl der Beschwerdeführer volljährig war und seine Eltern bereits verstorben waren. Anläßlich einer Dienstaufsichtsbeschwerde teilte der Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven dem Beschwerdeführer mit, daß diese Angaben in dem Vordruck "Beschuldigten-Vernehmung" gefordert seien und daher ein Verstoß gegen Datenschutzbestimmungen nicht vorliege. Ich habe gegenüber dem Oberbürgermeister klargestellt, daß die Zulässigkeit für die Datenerhebungen sich nicht aus Vordrucken sondern aus den gesetzlichen Grundlagen — hier § 163 b Strafprozeßordnung — herleitet. Da hiernach die Identitätsfeststellung auf die erforderlichen Maßnahmen beschränkt ist, habe ich gefordert, daß bei der Erhebung von personenbezogenen Daten in Strafanzeigen nicht vorbehaltslos den Vorgaben des Vordruckes gefolgt wird, sondern in jedem Einzelfall die Rechtmäßigkeit und insbesondere die Erforderlichkeit der Datenerhebung geprüft wird.

Der Oberbürgermeister hat mir mitgeteilt, daß er mein Schreiben an den Senator für Inneres weitergeleitet habe, da dieser für die Erstellung des Vordrucks "Beschuldigten-Vernehmung" verantwortlich sei. Außerdem habe er die Zweigstelle Bremerhaven der Staatsanwaltschaft Bremen über meine Forderung informiert.

## Vernehmung von Minderjährigen ohne vorherige Benachrichtigung des Erziehungsberechtigten

Im Zusammenhang mit der Ermittlung von Eigentumsdelikten ist ein 14jähriger Jugendlicher durch die Kriminalpolizei verhört worden, ohne die Eltern davon in Kenntnis zu setzen. Ich habe gegenüber dem Stadt- und Polizeiamt Bremen dieses Verfahren aus datenschutzrechtlichen Gründen für bedenklich erklärt. Da ein so junger Mensch häufig nicht in der Lage ist, die Weite seiner Entscheidung zu erkennen, könnten in einem solchen Fall datenschutzrechtliche Belange, wie z. B. Aussageverweigerungsrechte, nicht genügend berücksichtigt werden. Das Stadtund Polizeiamt hat hierzu erklärt, daß der Jugendliche freiwillig auf der Dienststelle erschienen sei, nachdem er durch andere betroffene Jugendliche von den Ermittlungen Kenntnis erhalten hatte. Er habe glaubhaft versichert, daß sei-

nen Eltern der Sachverhalt bekannt gewesen sei. Aus diesen Umständen sah sich die Kriminalpolizei veranlaßt, in der genannten Weise zu verfahren. Darüber hinaus ist aber festzuhalten, daß auch die entsprechenden Polizeidienstvorschriften eine Benachrichtigung der Erziehungsberechtigten vor der Vernehmung von Kindern und Jugendlichen vorsehen.

#### 5.2.2 Meldewesen

### 5.2.2.1 Novelle des Melderechtsrahmengesetzes

Der Bund legte im Berichtsjahr den Entwurf eines 1. Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) vor. Grund hierfür war nicht zuletzt das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil von 1983 entwickelte Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das auch im Bereich des Meldewesens zu beachten ist.

Der Entwurf enthält hauptsächlich Änderungen in folgenden Bereichen:

- Bestimmung der Hauptwohnung bei auswärtig untergebrachten Minderjährigen
- Meldepflicht beim Beziehen einer Gemeinschaftsunterkunft (Ausweitung der Befreiungsfrist auf 6 Monate)
- Einsichtsrecht der Sicherheitsbehörden in Patientenverzeichnisse der Krankenanstalten

Obwohl der Entwurf gegenüber den bisher geltenden Vorschriften unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten eine Verbesserung darstellt, ist eine ausreichende Berücksichtigung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung damit noch nicht erreicht.

So versucht der Entwurf mit der Neufassung des § 1 MRRG die Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörde zwar präziser zu fassen, doch entsprechen die beabsichtigten Änderungen noch nicht den aus datenschutzrechtlicher Sicht hieran zu knüpfenden Anforderungen. Nach dem Entwurf sollen die Meldebehörden die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnenden Einwohner registrieren, um deren Identität und Wohnungen feststellen und nachweisen zu können. Sie sollen Melderegisterauskünfte erteilen, bei der Durchführung von Aufgaben anderer Behörden oder öffentlicher Stellen mitwirken und Daten übermitteln. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sollen die Meldebehörden Melderegister führen, die von den Einwohnern erhobene oder von Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen übermittelte oder sonst amtlich bekanntgegebene Daten enthalten.

Es fehlt im Entwurf jedoch eine genaue Regelung darüber, für welche Mitwirkungstätigkeiten anderer Behörden oder öffentlicher Stellen die Meldebehörde zusätzlich Daten erheben darf. Es ist nicht hinnehmbar, daß der Meldebehörde ein allgemeines Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung von Aufgaben anderer Behörden oder öffentlicher Stellen zugewiesen oder eingeräumt wird. Eine weitergehende Präzisierung halte ich deshalb für erforderlich.

In den Melderegistern sollen nach dem Entwurf künftig volljährige Kinder bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres bei ihren Eltern gespeichert werden dürfen. Begründet wird diese Änderung damit, daß auf diese Weise die melderechtlichen Voraussetzungen für die vielfältigen Eltern-Kind-Beziehungen, die auch nach Vollendung des 18. Lebensjahres eines Kindes bestehen, geschaffen werden. Insbesondere soll auf diesem Wege die Erteilung notwendiger Bescheinigungen für den Bereich der sozialen Sicherung erleichtert werden. Die Altersgrenze von 27 Jahren wurde gewählt, weil sie auch in anderen Rechtsbereichen (z. B. bei der Gewährung von Kindergeld) maßgeblich ist. § 2 Abs. 3 MRRG soll nach dem Entwurf dagegen nicht geändert werden. Nach dieser Vorschrift kann durch Landesgesetz bestimmt werden, daß für die Erfüllung von Aufgaben der Länder über den Datenkatalog des § 2 MRRG hinaus weitere Daten erhoben werden dürfen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hatte im Jahre 1984 beschlossen, daß mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Schranken diese Ermächtigungsvorschrift enger zu fassen sei.

Eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Rechtslage stellt die beabsichtigte Neufassung des § 16 Abs. 2 MRRG dar. Danach sind die in Beherbergungsstätten auszufüllenden Meldevordrucke, also die sogenannten Hotelmeldescheine, künftig der Meldebehörde vorzulegen oder zu übermitteln, wenn dies für Zwecke der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung oder der Aufklärung des Schicksals von Vermißten und Unfallopfern erforderlich ist, soweit durch Bundesoder Landesrecht nichts anderes bestimmt ist. Ich halte es dagegen für aus

reichend, wenn die Hotelmeldescheine für die Meldebehörde bereitgehalten werden, darüber hinausgehende Pflichten stellen für mich einen unverhältnismäßigen Eingriff in die geschützte Rechtsposition des Einzelnen dar.

Ahnliches gilt für die Krankenhausmeldepflicht. Nach der Neufassung des § 16 Abs. 3 MRRG sind die in Krankenhäuser, Pflegeheime oder ähnliche Einrichtungen aufgenommenen Personen unverzüglich in ein Verzeichnis einzutragen, aus dem der zuständigen Behörde Auskunft zu erteilen ist, wenn dies zur Abwehr einer erheblichen Gefahr, zur Verfolgung von Straftaten oder zur Aufklärung des Schicksals von Vermißten und Unfallopfern im Einzelfall erforderlich ist. Auch hier würde es genügen, wenn das Verzeichnis lediglich bereitgehalten wird.

Ein weiteres Problem, das im Entwurf nicht berücksichtigt wurde, ergibt sich aus den Regelungen des § 18 MRRG, die die Übermittlung von Daten aus den Melderegister an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen betreffen. Nach dieser Vorschrift werden innerbehördlich unter anderem auch Daten weitergegeben, die Rückschlüsse auf eine Adoptionspflegschaft zulassen. Eltern, die ein Kind mit dem Ziel der Adoption in Pflege nehmen, vertrauen darauf, daß zwischen den Behörden derartige Informationen nicht ausgetauscht werden, daß also das Adoptionsgeheimnis gewahrt bleibt. Hier halte ich es zum Schutz des Kindes und zur Ausräumung bestehender Rechtsunsicherheiten für erforderlich, keine innerbehördlichen Übermittlungen von Daten über Adoptionspflegschaften mehr zuzulassen.

Probleme ergeben sich hinsichtlich der Übermittlung von Meldedaten an Parteien und Wählergruppen. Gem. § 22 Abs. 1 MRRG darf die Meldebehörde Parteien und Wählergruppen im Zusammenhang mit allgemeinen Wahlen zu parlamentarischen und kommunalen Vertretungskörperschaften sowie mit Abstimmungen des Volkes in den 6 der Wahl oder Stimmabgabe vorausgehenden Monaten Auskunft aus dem Melderegister über Namen, akademische Grade und Anschriften von Stimmberechtigten erteilen, für deren Zusammensetzung das Lebensalter der Betroffenen bestimmend ist. Die Geburtstage der Wahl- oder Stimmberechtigten dürfen dabei nicht mitgeteilt werden. Der Empfänger der Daten darf diese nur für den Zweck verwenden, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden. Dabei hat der Betroffene das Recht, der Weitergabe seiner Daten zu widersprechen.

Von dieser Übermittlungsmöglichkeit wurde und wird häufig Gebrauch gemacht.

Bei derartigen Datenübermittlungsvorgängen unter Berücksichtigung des fortschreitenden Einsatzes von ADV-Geräten bei den Parteien ergeben sich neue Risiken. Die mögliche Übersendung eines Magnetbands oder eines ähnliches Datenträgers mit den zugelassenen Meldedaten könnte dazu führen, daß bei den Parteien Duplikate des Melderegisters, die eventuell von Wahl zu Wahl fortgeschrieben werden, entstehen. Dies würde der Absicht des § 22 Abs. 1 MRRG widersprechen. Es erscheint mir deshalb erforderlich, auch die Art bzw. die Form der Übermittlung präzise zu regeln. Die Übermittlung der zulässigen Daten sollte ausschließlich auf Papierdatenträgern zur einmaligen Benutzung zugelassen werden. Die Weitergabe elektronisch lesbarer Datenträger oder online-Übermittlungen sind ausdrücklich zu verbieten. Schließlich sollten Löschungsvorschriften für nicht genutzte Daten vorgeschrieben werden.

# 5.2.2.2 Ubermittlung von Meldedaten zu Forschungszwecken

Ein anderes hervorzuhebendes Problem im Bereich des Meldewesens ergab sich aus der Übermittlung von Meldedaten zu Forschungszwecken an die Krankenhäuser und ein Bremer Forschungsinstitut.

So werden häufig Meldedaten an Krankenhäuser u. a. zum Zwecke medizinischer Forschung übermittelt. Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Meldedaten an ein öffentliches Krankenhaus ist § 30 Bremisches Meldegesetz (BrMG). Gem. § 30 Abs. 1 des BrMG darf die Meldebehörde einer anderen Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle im Geltungsbereich des Melderechtsrahmengesetzes Melderegisterdaten übermitteln, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit oder der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Der Datenempfänger darf die übermittelten Meldedaten nach § 30 Abs. 5 BrMG nur für den Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt wurden. Der Zweck ist der Meldebehörde bei der Datenanforderung mitzuteilen. Zu den Aufgaben der als Sondervermögen der beiden Stadtgemeinden geführten Krankenhäuser gehört nicht die medizinische Forschung; eine Meldedatenübermittlung nach § 30 Abs. 1 BrMG ist also nicht zulässig.

Anders verhält es sich, wenn ein Krankenhausarzt als Privatperson ein Forschungsvorhaben durchführt im Rahmen der ihm zugestandenen Forschungs-

tätigkeit. Die Übermittlung von Meldedaten an einen solchen Arzt bestimmt sich nach § 32 BrMG, speziell § 32 Abs. 3 (einmalige Übermittlung der Daten einer Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner). Kritisiert habe ich im konkreten Fall, daß der Meldestelle bei Datenübermittlungen an Krankenhäuser oft nur bekannt ist, daß Daten zum Zwecke medizinischer Forschung angefordert und übermittelt werden. Aufgrund der Vielzahl medizinischer Forschungsprojekte reicht dieses Wissen jedoch nicht aus. Der Meldestelle muß das spezielle Forschungsvorhaben und der jeweilige Arzt bekannt sein. Die Übermittlung ist nämlich nur an diesen Arzt und nur für den jeweiligen Einzelfall gestattet; eine regelmäßige Übermittlung ist in keinem Fall gestattet.

Ahnlich verhält es sich bei der Übermittlung von Meldedaten an das medizinische Forschungsinstitut in Bremen. Dieses Institut bat u. a. für eine Herz- und Kreislaufstudie um Mitteilung einer Vielzahl von Namen und Anschriften Bremer Bürger, die sie dann auch von der Meldebehörde erhielt. Die Meldebehörde berief sich dabei auf § 32 Abs. 3 BrMG, wonach eine Melderegisterauskunft über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner erteilt werden darf, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt.

Hierbei möchte ich darauf hinweisen, daß das öffentliche Interesse einer anfragenden Stelle an einer Datenübermittlung jeweils im Einzelfall von der Meldebehörde zu prüfen ist, d. h. der Meldebehörde muß das öffentliche Interesse an einem bestimmten Projekt vor der Übermittlung bekannt sein. Datenübermittlungen ohne vorherige Prüfung des öffentlichen Interesses sind nicht zulässig. Zu unterstellen, daß Auskünfte an medizinische Forschungsinstitute stets im öffentlichen Interesse liegen, halte ich nicht für richtig. Eine regelmäßige Übermittlung von Meldedaten an derartige Forschungsinstitute ist auch in diesem Fall unzulässig; § 32 Abs. 3 BrMG ist eine Einzelfallregelung, keine Regelung für die Durchführung regelmäßiger Übermittlungen.

# 5.2.2.3 Anpassung EDAS-Verfahren an das neue Melderecht

In meinem letzten Tätigkeitsbericht hatte ich ausführlich unter Pkt. 5.3.2.1 über die Anpassung des sog. EDAS-Verfahrens der Meldebehörde Bremens (EDAS = Einwohner-Datenbank-System) an das neue Melderecht und die dabei auftretenden zeitlichen Verzögerungen und meine förmlichen Beanstandungen berichtet. Die Situation hat sich im Berichtsjahr nicht wesentlich verbessert. Die Ablösung des technisch und rechtlich veralteten EDAS-Verfahrens durch das neue DEMOS-Verfahren (= Dezentrales Einwohner-Melde-Online-System) wird sich weiter verzögern. Nunmehr ist der 1. Januar 1990 als Einführungsstichtag vom Senator für Inneres schriftlich bestätigt worden.

Ich habe den Vorgang geprüft und zwecks Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens an den Senator für Justiz und Verfassung weitergeleitet. Der Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft hat die Angelegenheit ebenfalls erörtert. Das Ergebnis dieser Erörterung wird im Bericht des Datenschutzausschusses zu meinem 10. Jahresbericht wie folgt zusammengefaßt:

"Der Ausschuß erwartet, daß entsprechend § 2 Abs. 4 des Bremischen Meldegesetzes das Melderegister physisch von anderen Registern getrennt geführt wird. Entgegen § 38 Abs. 4 des Bremischen Meldegesetzes ist das Verfahren der automatisiert geführten Melderegister noch nicht den Anforderungen des Meldegesetzes angepaßt worden, obwohl die im Meldegesetz hierfür vorgesehene Übergangsfrist bereits am 31. Dezemer 1987 abgelaufen ist. Der Ausschuß mißbilligt diesen Gesetzesverstoß und fordert den Senat auf, sowohl das Bremische Meldegesetz als auch die bisher nicht umgesetzte Meldedatenübermittlungsverordnung bis spätestens zum 01. Januar 1990 zu realisieren."

### 5.2.2.4 Neuorganisation der Meldestelle bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven

Positiv möchte ich den Umbau der Meldestelle bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven erwähnen.

Zu Beginn des Berichtsjahres stellte sich die Situation dort noch so dar, daß sich vor langen Tresen, hinter denen die Sachbearbeiter die Fälle ihrer Klienten bearbeiteten, lange "Warteschlangen" bildeten, die während der normalen Offnungszeiten nicht abgearbeitet werden konnten. Die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen war aufgrund einer viel zu kleinen Arbeitsfläche in einem Großraumbüro nicht gewährleistet.

In Zusammenarbeit verschiedenster Ämter des Magistrats, einem Bremerhavener Architektenbüro und in Abstimmung mit mir gelang es, in kurzer Zeit diese Mißstände abzubauen. Durch die Einrichtung mehrerer kleinerer mit Bildschirmen ausgestatteten Schaltern konnten die vorhandenen Probleme verringert werden. Die Klienten warten jetzt in einem Warteraum auf die Bearbeitung ihres Anliegens und werden hintereinander von dem jeweils frei werdenden Sachbearbeiter aufgerufen. Zwischen den einzelnen Arbeitsplätzen wurden Trennwände errichtet. Die Situation am Ende des Berichtsjahres wird somit wesentlich stärker den Bestimmungen des Datenschutzes gerecht.

#### 5.2.3 Personenstandswesen

### 5.2.3.1 Einsatz des PC-Netzwerkes "AUTISTA" im Standesamt Bremen-Mitte

Nachdem bereits im Oktober 1987 im Standesamt Bremen-Mitte die erste Stufe des PC-Verfahrens "AUTISTA" (Automatisches Informationssystem Standesamt) für die Automation der im Zusammenhang mit den Aufgeboten/Eheschließungen anfallenden Arbeiten eingeführt worden ist, wurde mittlerweile mit der Einführung der 2. Stufe des Verfahrens begonnen, die die Beurkundung der Geburten und Sterbefälle einbezieht. Insgesamt wurden beim Standesamt Bremen-Mitte 12 Arbeitsplätze mit PC ausgestattet.

Ich habe in meiner Stellungnahme zum AADV-Antrag zu diesem Verfahren darauf hingewiesen, daß die derzeitigen Zulässigkeitsnormen für die personenbezogene Datenverarbeitung, insbesondere die Übermittlungsvorgänge, im Standesamtsbereich unzureichend sind. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 reichen Verwaltungsvorschriften wie z. B. die Dienstanweisung für Standesbeamte als Befugnisnorm nicht mehr aus.

Auch auf den Übergangsbonus kann sich das Standesamt bei der Verarbeitung personenbezogener Daten nicht mehr berufen. Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 22. Oktober 1987 sowie ähnlicher Urteile anderer Gerichte ist die Übergangszeit, innerhalb derer Regelungslücken bei der Verarbeitung personenbezogener Daten hingenommen werden können, inzwischen abgelaufen. Ohne Änderung der Rechtsgrundlagen halte ich die Datenverarbeitung der Standesämter in vielen Punkten nicht mehr für zulässig.

Die Durchsicht mir übersandter Bildschirmmasken des AUTISTA-Verfahrens läßt darüber hinaus auch Zweifel an der Zulässigkeit der Erhebung und Speicherung bestimmter Merkmale entstehen. So sollen unter anderem verschiedene Anschriften bei Sterbefall-Beurkundungen und bestimmte Daten für Statistiken erhoben und gespeichert werden, die für die Erreichung des mit der Erhebung und Speicherung verbundenen Ziels nicht erforderlich sind.

Nach den mir vorliegenden Unterlagen ist das AUTISTA-Verfahren so ausgelegt, daß z. B. ein online-Anschluß oder ein Datenträgeraustausch zu bzw. mit einem anderen automatisierten Verfahren, wie z. B. EDAS-/DEMOS-Verfahren, den Finanzamts- oder den Statistikverfahren, möglich wäre. Gegen eine solche integrierte Verarbeitung bestehen meinerseits erhebliche rechtliche Bedenken, da es dafür keine Rechtsgrundlage gibt.

### 5.2.4 Kfz.-Zulassung/Führerschein

# 5.2.4.1 Erlaß zur Einführung der Fahrzeug-Register-Verordnung des Senators für Inneres

Am 20. Oktober 1987 wurde vom Bundesminister für Verkehr die Fahrzeug-Register-Verordnung (FRV) mit der Absicht erlassen, die Verarbeitung personenbezogener Daten in den Fahrzeugregistern, soweit dies nicht im Straßenverkehrsgesetz (StVG) bereits geschieht, zu regeln. Die Fahrzeugregister werden gem. § 32 Abs. 1 StVG hauptsächlich zur Erfüllung von Aufgaben, die den Verkehrsbehörden nach den Verkehrs- und Kraftfahrtgesetzen obliegen, geführt. Zum anderen werden die Fahrzeugregister gem. § 32 Abs. 2 StVG auch zur Speicherung von Daten für die Erteilung von Auskünften geführt, um Personen in ihrer Eigenschaft als Halter von Fahrzeugen, Fahrzeuge eines Halters oder Fahrzeugdaten festzustellen oder zu bestimmen. Solche Auskünfte können auch an die Dienststellen des Polizeivollzugs erteilt werden.

Mit Datum vom 06. Juli 1988 erließ der Senator für Inneres einen Erlaß zur Einführung der FRV. Mit diesen Verwaltungsvorschriften sollte die Anwendung der FRV bei den Verkehrsbehörden und Dienststellen des Polizeivollzugs in Bremen und Bremerhaven geregelt werden. Dies gelang meines Erachtens aber nicht. Vielmehr war der Erlaß hauptsächlich eine Dienstanweisung für die Polizeivollzugsdienststellen, da er fast ausschließlich die Belange dieser Behörden abdeckte. Es entsteht der Eindruck, als sei die FRV hauptsächlich zur Bewältigung der den

Dienststellen des Polizeivollzugs gestellten Aufgaben erlassen worden. Dies widerspricht jedoch den vom Verordnungsgeber verfolgten Zielen. Er wollte nämlich nicht etwa eine Verordnung für die Polizeivollzugsdienststellen erlassen, sondern die Verarbeitung personenbezogener Daten in den Fahrzeugregistern regeln und somit also zuallererst Vorschriften für die Verkehrsbehörden aufstellen.

Insbesondere halte ich die vom Senator für Inneres in seinem Erlaß zu den §§ 12—14 FRV getroffenen Regelungen für nicht haltbar. Die §§ 12—14 FRV regeln die Übermittlung von Fahrzeug- und Halterdaten aus den Fahrzeugregistern durch Abruf im automatisierten Verfahren. Dabei richten sich diese Bestimmungen primär an die Kfz.- Zulassungsstellen, hinsichtlich der online-Zugriffe auf das beim Kraftfahrtbundesamt (KBA) in Flensburg geführte zentrale Fahrzeugregister.

Gem. § 12 Abs. 1 Satz 2 FRV dürfen aus dem zentralen Fahrzeugregister Daten auch an die Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes der Länder und an die für den Polizeivollzugsdienst zuständigen obersten Landesbehörden, soweit sie selbst Aufgaben der Polizei wahrnehmen, übermittelt werden. Nach Auffassung des Senators für Inneres gehören zu diesen Dienststellen neben dem Lagezentrum des Senators für Inneres, soweit dort Aufgaben des Polizeivollzugs wahrgenommen werden, dem Landeskriminalamt, der Kriminalpolizei, der Schutzpolizei und der Wasserschutzpolizei auch der Führungsstab der Ortspolizeibehörde Bremerhaven, soweit dort Aufgaben des Polizeivollzugs wahrgenommen werden, und die Bereitschaftspolizei. Ich halte diese Auffassung, die Ortspolizeibehörde und die Bereitschaftspolizei betreffend, für nicht richtig. Diese beiden Institutionen sind weder oberste Landesbehörden noch Dienststellen des Polizeivollzugs. Eine Datenübermittlung nach der FRV oder dem StVG dürfte deshalb an diese Stellen unzulässig sein.

Auch sind die Vorschriften der §§ 12 - 14 FRV, wie im Erlaß dargestellt, keine zwingenden Vorschriften für das registerführende KBA, es wird in diesen Bestimmungen lediglich die Zulässigkeit der Übermittlung bestimmter Daten aus dem Kfz.-Register zu bestimmten Anläßen geregelt. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist auch bei derartigen Übermittlungen zu berücksichtigen. Es ist z. B. nicht einsehbar, warum bei einer Anfrage an das zentrale Fahrzeugregister aufgrund der Überprüfung eines auswärtigen Kfz.-Kennzeichens zum Zwecke der Feststellung eines Diebstahls alle gem. § 12 Abs. 1 FRV zur Verfügung stehenden Daten, d. h. unter anderem auch Daten hinsichtlich Familienname, Vorname, Geburtstag und Geburtsort, übermittelt werden sollen. Es dürfen immer nur die Daten übermittelt werden, die auf den Einzelfall bezogen, von Bedeutung sind und deren Übermittlung deshalb erforderlich ist. Die Entscheidung, ob Daten übermittelt werden oder nicht, liegt allein beim KBA, da dieses für die Übermittlungen die Verantwortung trägt.

Das größte Problem hinsichtlich der online-Übermittlung von Daten aus dem zentralen Fahrzeugregister ergibt sich für mich jedoch daraus, daß nach dem derzeitigen technischen Stand die online-Abfragen der Polizei nur über das Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden möglich ist. Weder das StVG noch die FRV stellen jedoch eine gesetzliche Grundlage dafür dar, daß Informationen aus dem Fahrzeugregister des KBA über das BKA von den örtlichen Polizeidienststellen im Lande abgerufen werden dürfen. Gem. § 13 FRV liegt bei einem Abruf von Daten des KBA über das BKA durch die örtliche Polizei sogar ein Mißbrauch der Datenübermittlungsmöglichkeiten nach der FRV vor. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 FRV ist eine Datenübermittlung nur an die zum Abruf berechtigte Dienststelle erlaubt. Zum Abruf berechtigte Dienststelle ist dabei die Dienststelle, die den Abruf veranlaßt und hierfür sachlich verantwortlich ist und die die abgerufenen Daten für ihre Aufgabenerfüllung benötigt. Dies wäre bei einer Datenübermittlung über das BKA in Wiesbaden als Zwischenstation nicht gewährleistet.

Um beim Beispiel der Überprüfung eines Kfz.-Kennzeichens wegen des Verdachts eines Diebstahls zum bleiben, würde dies auf diesen Fall bezogen bedeuten, daß das BKA möglicherweise über den Vorgang Kenntnis erlangt und somit in die Lage versetzt wird, Rückschlüsse über den jeweiligen Standort eines bestimmten Fahrzeuges zu ziehen. Dies kann auf keinen Fall hingenommen werden.

Kritik habe ich auch an den im Erlaß hinsichtlich der Übermittlung von Daten aus den örtlichen Fahrzeugregistern an die Dienststellen des Polizeivollzugs gemachten Ausführungen anzubringen. Gem. § 36 Abs. 2 Satz 2 StVG i. V. mit § 12 Abs. 2 Satz 2 FRV dürfen Daten aus dem örtlichen Fahrzeugregister für die Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes bereitgehalten werden, die für den jeweiligen Bezirk der Zulassungsstelle örtlich zuständig sind. Der Senator für Inneres vertritt dazu in seinem Erlaß die Auffassung, daß auch das Lagezentrum des Senators für

Inneres, der Führungsstab der Ortspolizeibehörde Bremerhaven, die Bereitschaftspolizei sowie die Wasserschutzpolizei zu diesen Dienststellen gehören. Dieser Auffassung kann ich mich nicht anschließen.

Auch bei den online-Anschlüssen an das örtliche Fahrzeugregister ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten. Dies bedeutet, daß, bevor die für die online-Zugriffe benötigten technischen Eingriffe installiert werden, von der registerführenden Stelle sorgfältig zu überprüfen ist, ob die Anlässe, zu denen die Polizeivollzugsdienststelle Daten aus dem örtlichen Fahrzeugregister abrufen will, den Bestimmungen des StVG oder der FRV entsprechen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß für die mit dem jeweiligen Anlaß verknüpfte Aufgabe in der Regel nicht die Übermittlung des gesamten zur Verfügung stehenden Datenbestandes erforderlich ist. Es wäre dabei nicht hinzunehmen, wenn z. B. der zuständigen Schutzpolizeidienststelle bei Zugriffen auf das örtliche Fahrzeugregister unter Verwendung von Personalien zur Feststellung, ob ein Kraftfahrzeug auf die betreffende Person zugelassen ist, die gesamten Fahrzeugdaten übermittelt werden. Übermittelt werden dürfen nur die Daten, die für die Feststellung des Eigentums unbedingt erforderlich sind; auch dieser Sachverhalt wurde im Erlaß nicht genügend berücksichtigt.

Ich habe dem Senator für Inneres meine Auffassung zu seinem Erlaß zur Einführung der Fahrzeug-Register-Verordnung mitgeteilt; eine Rückäußerung liegt bisher noch nicht vor. Gleichwohl wird seit dem Herbst des letzten Jahres nach diesem Erlaß verfahren. Ich gehe davon aus, daß der Senator für Inneres seinen Erlaß überprüft und entsprechend der neuen Rechtslage überarbeitet.

#### 5.2.5 Amtliche Statistik

# 5.2.5.1 Novellierung des Bremischen Landesstatistikgesetzes

In meinem 7. und 8. Jahresbericht hatte ich auf die Notwendigkeit zur Novellierung des Landesstatistikgesetzes hingewiesen. Der Senat hat sich dieser Auffassung in seiner Stellungnahme zu meinem 8. Jahresbericht angeschlossen und der Bremischen Bürgerschaft seine Absicht mitgeteilt, das Landesstatistikgesetz vom 13. Dezember 1982 als Konsequenz aus dem sog. Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts und unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich novellierten statistischen Rechtsvorschriften des Bundes (z. B. Volkszählungsgesetz 1987, Mikrozensusgesetz, Bundesstatistikgesetz) zu ändern.

Im Berichtsjahr habe ich im Rahmen der behördeninternen Abstimmung zum Entwurf eines neues Landesstatistikgesetzes Stellung genommen. Ende des Jahres (1988) fand beim Senator für Inneres eine Erörterung des Entwurfs und meiner abschließenden Stellungnahme dazu statt, bei dem noch einige Klarstellungen und Präzisierungen im Gesetz selbst und in der Begründung erarbeitet wurden. Von datenschutzrechtlicher Bedeutung sind bei diesem Gesetzesvorhaben u.a. folgende Punkte:

- Die Nutzung von Verwaltungsdaten und Daten aus öffentlichen Registern für Zwecke der Statistik
- Abgrenzung und Voraussetzungen für die Erstellung von Geschäftsstatistiken
- Aufbau und Inhalt einer durch Rechtsverordnung des Senats anzuordnenden statistischen Datenbank.

Der Entwurf sah hinsichtlich der Anordnung von Statistiken u. a. vor, daß es einer Anordnung durch Rechtsvorschrift nicht bedarf, wenn Einzelangaben ausschließlich aus öffentlichen Registern verwendet werden, soweit den statistischen Stellen ein besonderes Zugangsrecht zu diesen Registern eingeräumt ist. Wegen der Unbestimmtheit der Begriffe (Statistiken, öffentliche Register, Einzelangaben) und unklaren Formulierungen (besonderes Zugangsrecht) hatte ich gerade auch mit Blick auf die besonderen bremischen Verhältnisse Bedenken gegen diese Regelung geäußert. Vor allem der Gedanke eines eigenständigen Zugangsrechts der statistischen Stellen zu allen möglichen öffentlichen Registern wurde von mir problematisiert. Meinen Bedenken wurde erst bei den Beratungen des Gesetzentwurfs in der Innendeputation Rechnung getragen, und zwar dadurch, daß der Gedanke des besonderen Zugangsrechts der statistischen Stellen zu den öffentlichen Registern fallengelassen wurde. Abgestellt wird nunmehr auf gesetzlich normierte Übermittlungstatbestände.

Auch das Grundsatzproblem der Nutzung von Verwaltungsdatenbeständen für statistische bzw. geschäftsstatistische d.h. fremde Zwecke blieb bis zum Schluß der Beratungen in der Diskussion. Auf der einen Seite mußte anerkannt werden, daß die Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten für geschäftstatistische

Zwecke langjährige Praxis und vielfach notwendig und sinnvoll ist. Auf der anderen Seite ist ebenso unstrittig, daß die geschäftsstatistische Nutzung der Verwaltungsdaten völlig unbestimmt ist und von den bestehenden Fachgesetzen in aller Regel nicht abgedeckt wird. Es gibt eine Vielzahl zum Teil bundesweit und bundeseinheitlich abgesprochener Geschäftsstatistiken, die keine spezielle Rechtsgrundlage haben (z.B. im Bildungsbereich, im Justizbereich; vgl. hierzu auch die Bürgerschaftsdrucksache/Landtag Nr. 11/225, Statistische Dienste) und dennoch zum Teil sehr sensible und tief in die Persönlichkeitssphäre eindringende Daten verwenden. Ich vertrete die Auffassung, daß regelmäßig anfallende, zudem noch bundesweit und bundeseinheitlich abgesprochene Geschäftsstatistiken eine eigenständige Rechtsgrundlage z. B. im jeweiligen Fachgesetz oder als spezielle statistische Rechtsvorschrift benötigen und nicht durch eine allgemeine Bestimmung im Landesstatistikgesetz über die Nutzung von Verwaltungsdaten für geschäftsstatistische Zwecke zugelassen werden können. Dieser Gedanke wurde seitens der Verwaltung und seitens der Innendeputation akzeptiert; durch Verwaltungsvorschrift des Senats soll eine Abgrenzung der amtlichen, durch Rechtsvorschrift zu regelnden Statistik von der Geschäftsstatistik vorgenommen werden, für die keine spezielle Rechtsvorschrift erforderlich ist. Hierdurch soll erreicht werden, daß die Vielzahl der Geschäftsstatistiken deutlich verringert wird und unabdingbare regelmäßige oder bundesweit einheitliche statistische Erhebungen auf eine solide Rechtsgrundlage gestellt werden.

Bedenken hatte ich auch geäußert gegen den aus dem geltenden Landesstatistikgesetz übernommenen Gedanken eines Datenselbstgewinnungsrechts des Statistischen Landesamtes, d. h. der Befugnis des Statistischen Landesamtes, selbst statistische Ergebnisse aus Datenbanken, Dateien und sonstigen Unterlagen öffentlicher Stellen zu gewinnen. Die Erörterung beim Senator für Inneres hatte hier bereits eine Kompromißlösung dahingehend erbracht, daß die Datenselbstgewinnung nur mit Zustimmung der speichernden Stelle und erst nach Anhörung des Landesbeauftragten für den Datenschutz erlaubt sein sollte. Bei der Erörterung des Gesetzentwurfs in der Innendeputation wurde der Gedanke des Datenselbstgewinnungsrechts des Statistischen Landesamtes fallengelassen, die entsprechende Gesetzesformulierung gestrichen.

Der Gesetzentwurf hat die Innendeputation inzwischen passiert; es ist damit zu rechnen, daß der Senat ihn noch im März dieses Jahres der Bürgerschaft zur Beratung und Beschlußfassung zuleitet, so daß noch in diesem Jahr mit seiner Verabschiedung durch die Bremische Bürgerschaft und dem Inkrafttreten gerechnet werden kann.

# 5.2.5.2 Vernichtung und Löschung von Erhebungsunterlagen der Volkszählung 1987

Nachdem die von den Bürgern bei der Volkszählung 1987 ausgefüllten Erhebungsbögen durch das Nordrhein-Westfälische Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik unter Aufsicht und Weisung beauftragter Mitarbeiter des Statistischen Landesamtes Bremen und des Rechenzentrums der bremischen Verwaltung zum Zwecke ihrer späteren Auswertung in Nordrhein-Westfalen maschinell aufbereitet worden sind, wurden in der Zeit von Mitte bis Ende Dezember 1988 Personenbogen, Wohnungsbogen und Organisationsteile der Regionallisten dort unter der Aufsicht eines Beschäftigten des Statistischen Landesamtes gem. § 15 Abs. 2 des Volkszählungsgesetzes (VZG) auch vernichtet.

Mantelbögen, Begehungs- und Stichtagslisten sowie sonstige diverse List-Materialien aus der Zählungsvorbereitung und -durchführung wurden zur selben Zeit unter Kontrolle und Aufsicht des Statistischen Landesamtes in der Müllverbrennungsanlage Bremen vernichtet.

Nicht vernichtet wurden dagegen die zur Zeit noch im Statistischen Landesamt lagernden und für Kontrollzwecke benötigten Arbeitsstättenbögen, obwohl mir dies für die Zeit von Ende Dezember 1988 bis Ende Januar 1989 zugesichert wurde. Begründet wird die nunmehr entstandene Verzögerung damit, daß die Arbeitsstättenzählung erst nach den anderen Zählungen vollendet werden konnte und die erforderlichen Übernahme- und Außereitungsarbeiten bis zu diesem Zeitpunkt nicht abgeschlossen werden konnten. Sobald diese beendet sind, sollen die Arbeitsstättenbögen dann unverzüglich vernichtet werden.

Mit der Löschung der auf den Erhebungsvordrucken ausgedruckten laufenden Nummern und den im Erhebungsverfahren zur Kennzeichnung statistischer Zusammenhänge verwendeten Ordnungsnummern gem. § 15 Abs. 3 VZG kann im März 1989 gerechnet werden. Ersetzt werden sollen die genannten Merkmale

durch Nummern, die die Zusammenhänge zwischen Personen und Haushalt, Haushalt und Wohnung und Gebäude festhalten, einen Rückgriff auf Hilfsmerkmale und Ordnungsnummern aber ausschließen. Zu löschen gem. § 15 Abs. 4 VZG sind auch die bei der Volkszählung verwandten Hilfsmerkmale. Dies soll zeitgleich mit der Löschung der Ordnungsnummern geschehen. Der dargestellte Sachverhalt gilt nicht für die laufenden Nummern der Arbeitsstättenbögen. Sie sind gem. § 15 Abs. 3 VZG spätestens 6 Jahre nach dem Stichtag der Volkszählung zu löschen.

# 5.2.5.3 Novellierungsbedarf im Bereich der amtlichen Statistik

Durch den Erlaß des Volkszählungsurteils im Jahre 1983 entstand im Bereich der amtlichen Statistik ein erheblicher Novellierungsbedarf für eine Vielzahl statistischer Einzelgesetze. Bereits geändert hat der Bundesgesetzgeber das Volkszählungsgesetz, das Mikrozensusgesetz und das Bundesstatistikgesetz. Diese Gesetze wurden weitgehend den Anforderungen des Volkszählungsurteils angepaßt. Das im Dezember 1986 vom Deutschen Bundestag beschlossene Zweite Statistikbereinigungsgesetz, das Vorschriften für die Anderung von 18 Einzelstatistikgesetzen enthält, erfüllt dagegen in manchen Punkten die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 nur unzureichend. Bei dieser Gesetzesnovelle standen im wesentlichen die Statistikbereinigung und -vereinfachung im Vordergrund, nicht dagegen die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zum Umgang mit statistischen Daten.

Zu den Gesetzen, die durch das Zweite Statistikbereinigungsgesetz geändert wurden, gehört auch das Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe. Dieses Gesetz entspricht auch nach dieser Änderung nicht den Anforderungen des Volkszählungsurteils. Es ist weiterhin dringend änderungsbedürftig. Derzeit sind jedoch keine Bestrebungen des Gesetzgebers erkennbar, dieses Gesetz den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechend zu ändern. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der vom Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zur Anpassung der Rechtsnormen an ein geändertes Verfassungs- und Rechtsverständnis zugebilligte sog. Übergangsbonus in Bezug auf das Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe verbraucht ist.

Anderungsbedürftig vor dem Hintergrund des Volkszählungsurteils ist auch das Hochschulstatistikgesetz aus dem Jahre 1980. Nach ihm werden für Zwecke der Gesetzgebung und Planung im Hochschulbereich Statistiken erstellt, die eine Vielzahl die Hochschule betreffender Tatbestände umfassen, so z. B. die an der Hochschule immatrikulierten Studenten, das an der Hochschule beschäftigte Personal, die Prüfungskandidaten.

Das Hochschulstatistikgesetz genügt in vielen Punkten nicht den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Normenklarheit, Verhältnismäßigkeit, Zweckbindung und Transparenz der Datenverarbeitung. Diesem Gesetz fehlen zudem nähere Vorschriften zur Durchführung und Organisation der Datenerhebung (vgl. hierzu Pkt. 5.3.1.1 meines 6. Jahresberichts).

Im Januar 1986 legte die Bundesregierung zwar einen Entwurf zur Änderung des Hochschulstatistikgesetzes vor, der gegenüber den bisherigen Gesetzesvorschriften eine deutliche Verbesserung darstellt. Eine Verabschiedung der Gesetzesänderung erfolgte in der letzten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages jedoch nicht mehr. Dies war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß das Statistische Bundesamt sich vehement gegen den im Entwurf vorgesehenen Verzicht auf die Studienverlaufsstatistik wehrte. Ein neuer Entwurf wurde in dieser Legislaturperiode bisher nicht eingebracht. Es ist nicht absehbar, wann die Novellierung dieses Gesetzes erfolgen wird. Auch hier gilt, daß der Übergangsbonus mit Ablauf der laufenden Legislaturperiode verbraucht ist und die hochschulstatistischen Erhebungen und Auswertungen ohne Änderung der Rechtsgrundlage nicht mehr länger hinnehmbar sind.

Anzupassen an die Anforderungen des Volkszählungsurteils ist auch das Gesetz über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungstandes vom 14. März 1980. Nach diesem Gesetz werden folgende Einzelstatistiken erstellt:

- Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung einschließlich Todesursachenstatistik
- Statistik der rechtskräftigen Urteile in Ehesachen
- Wanderungsstatistik
- Fortschreibung des Bevölkerungsstandes

Auch dieses Gesetz entspricht in vielen Punkten nicht den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtsurteils — insbesondere nicht dem Zweckbindungsgebot und dem Gebot der Normenklarheit. Auch hier gilt, daß der sog. Übergangsbonus abgelaufen ist und die auf diesem Gesetz fußenden Datenerhebungen und Datenverarbeitungsvorgänge ohne Änderung der Rechtsgrundlage nicht mehr länger zulässig sind. Derzeit beschäftigt sich der Bundesminister des Innern mit der Erarbeitung eines Entwurfs zur Änderung dieses Gesetzes.

Nach § 55 **BAFöG-Gesetz** ist jährlich eine BAFöG-Statistik zu erstellen, die aufzeigen soll, in welchem Umfang Ausbildungsförderung an die Auszubildenden in den Schulen geleistet wird, aus welchen familiären und wirtschaftlichen Verhältnissen diese Auszubildenden kommen und zu welchen Teilen die Beträge als Zuschuß oder Darlehen geleistet werden. Auch diese Bestimmung ist änderungsbedürftig. Insbesondere ist das Gesetz dahingehend zu ändern, daß im Rahmen dieser Sekundärstatistik nur noch solche Merkmale von der Statistik erhoben werden, die im Verwaltungsvollzug benötigt werden. Die dringend notwendige Änderung hätte in das im Berichtsjahr verabschiedete 11. Gesetz zur Änderung des BAFöG-Gesetzes aufgenommen werden können; leider ist dies unterblieben. Ich hoffe, daß das nunmehr bereits sechs Jahre alte Volkszählungsurteil bei der Verabschiedung eines 12. Gesetzes zur Änderung des BAFöG-Gesetzes angemessene Berücksichtigung finden wird, denn auch hier ist darauf hinzuweisen, daß der Übergangsbonus als verbraucht anzusehen ist.

Als Konsequenz aus dem Volkszählungsurteil wird in Kürze das **Bremische Landesstatistikgesetz** geändert werden. Die Deputation für Inneres hat den Entwurf inzwischen beschlossen; demnächst werden sich der Senat und die Bremische Bürgerschaft damit befassen; vgl. hierzu meine Ausführungen unter Pkt. 5.2.5.1 dieses Berichtes.

### 5.2.6 Ausländerangelegenheiten

### 5.2.6.1 Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister

Das Bundesverwaltungsamt führt ein Ausländerzentralregister, in dem eine Fülle personenbezogener Daten von Ausländern gesammelt werden, die in der Bundesrepublik Deutschland leben oder anderweitig mit ihr in Beziehung getreten sind. Die Daten werden vornehmlich von den Ausländerrecht durchführenden Behörden, Sicherheitsbehörden und für die Durchführung des Vertriebenenrechts zuständigen Behörden an das Register übermittelt. Eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Führung dieses Registers und der damit verbundenen Datenverarbeitung ist nicht vorhanden. Das Gesetz über die Errichtung eines Bundesverwaltungsamtes weist diesem lediglich die Aufgabe der Registerführung zu. Auch das Ausländergesetz, die dazu ergangene Rechtsverordnung und die weiteren Ausländer betreffenden Gesetze enthalten keine ausreichenden Regelungen, die geeignet sind, die mit der Führung des Registers verbundene Einschränkung des auch Ausländern zustehenden Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung zu legitimieren. Ich habe deshalb wiederholt gefordert, die verfassungsrechtlich notwendigen Regelungen sowohl für die Datenverarbeitung beim Bundesverwaltungsamt als auch für die Kommunikation der Teilnehmer mit dem Ausländerzentralregister zu schaffen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben mit dem Beschluß in ihrer Konferenz vom 4./5. Mai 1987 dargelegt, welche datenschutzrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Regelung für die Datenverarbeitung im Ausländerzentralregister zu stellen sind (vgl. meinen 9. und 10. Jahresbericht Pkte. 5.2.6.1 und 5.3.7.2).

Im August 1988 hat der Senator für Inneres mir einen Entwurf des Bundesministers des Innern für ein Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz) zur Stellungnahme zugeleitet. Ich habe dazu folgende Stellungnahme abgegeben:

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die beabsichtigte Schaffung einer verfassungsrechtlich notwendigen gesetzlichen Regelung sowohl für die Datenverarbeitung beim Bundesverwaltungsamt als Registerbehörde als auch für die Kommunikation der Teilnehmer mit dem AZR zu begrüßen.

Die Datenverarbeitungsregelungen im AZR allein sind jedoch nicht geeignet, Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen zu normieren. Dazu bedarf es einer Novellierung der die Ausländer betreffenden Gesetze, des Staatsangehörigkeitsrechts, des Strafprozeßrechts und des Polizeirechts. Es ist zu bezweifeln, ob der Betroffene den Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung einschätzen kann, wenn die Datenverarbeitung nur im AZR-Gesetz geregelt ist, das im Einzelfall jeweils anzuwendende Gesetz aber keine oder nur unzureichende Regelungen enthält.

Der Gesetzentwurf regelt sowohl den Umfang der zu erhebenden und zu speichernden Daten als auch deren Nutzung für alle betroffenen Rechtsbereiche bis auf wenige Nuancierungen einheitlich. Es ist jedoch zu vermuten, daß für die Durchführung der unterschiedlichen Gesetze nicht der gleiche Umfang an Verarbeitung personenbezogener Daten der Betroffenen erforderlich ist. Denkbar ist, daß für bestimmte Ausländergruppen, z. B. EG-Angehörige, auf eine zentrale Speicherung personenbezogener Daten verzichtet werden kann. Dabei ist zu bedenken, daß die Speicherung der Daten von EG-Angehörigen dem erklärten Ziel der Gemeinschaft, eine Sozialgemeinschaft zu schaffen, zuwiderläuft. Wegen des in der EG geübten "Prinzips der Gegenseitigkeit" kann das auch Folgen für große Teile der Bürger der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten durch EG-Staaten haben. Hierbei kann nicht außer Acht gelassen werden, daß die Datenschutzvorschriften einiger Mitgliedsstaaten nicht die Anforderungen unseres Datenschutzrechts erfüllt.

Der Gesetzentwurf legt die Zweckbestimmung des Registers nicht ausreichend fest. Nach § 2 Abs. 1 des Entwurfes soll es Aufgabe des Registers sein, "sonstige öffentliche Stellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen". Bei dieser Regelung wird die Aufgabe des Registers nicht abschließend festgelegt, sondern von jedweder Behörde oder öffentlichen Stelle bestimmt. Der Gesetzgeber hat jedoch selbst den Umfang der mit der Führung des Registers verbundenen Datenverarbeitung zu regeln. Es bedarf daher einer abschließenden Aufzählung, welchen Stellen das Register für die Erfüllung welcher Aufgaben zur Verfügung stehen soll. Zumindest bedarf es eines Kataloges, der deutlich Umfang und Grenzen der Aufgabenstellung erkennen läßt.

Der Gesetzentwurf sieht auch die Verarbeitung personenbezogener Daten von deutschen Staatsangehörigen und deutschen Volkszugehörigen mit Vertriebeneneigenschaft vor. Das folgt daraus, daß die Daten von Personen, deren Antrag auf Feststellung der Eigenschaft als Deutscher oder auf Übernahme oder Anerkennung als Vertriebener voraussichtlich abgelehnt werden wird, oder wenn solchen Anträgen innerhalb von 6 Monaten nach der Einreise nicht stattgegeben worden ist, von den zuständigen Behörden an das Ausländerzentralregister übermittelt werden sollen. Solche Personen besitzen jedoch im überwiegenden Anteil die deutsche Staatsangehörigkeit. Wenn ihnen von den Herkunftsstaaten deren Staatsangehörigkeit oktroyiert worden ist, sind sie deshalb nicht Ausländer. Sie können höchstens als Deutsche mit einer weiteren Staatsangehörigkeit angesehen werden. Zu beachten ist dabei, daß bei der augenblicklichen und voraussichtlich noch länger andauernden Antragsflut die Entscheidungen über die Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit bzw. der Vertriebeneneigenschaft nur in geringem Umfange innerhalb von 6 Monaten erfolgen.

Es ist zu bezweifeln, daß die Verarbeitung der personenbezogenen Daten dieses Personenkreises im AZR erforderlich ist. Für oder gegen diese Personen sind keine ausländerrechtlichen Vorschriften durchzuführen, soweit Anträge auf Anerkennung als Deutscher nicht abgelehnt worden sind. Diese Personen wechseln auch nur in geringen Ausnahmefällen ihren Wohnsitz zwischen dem Bundesgebiet und dem Ausland. Damit aber wird die Notwendigkeit des Ausländerzentralregisters im wesentlichen begründet. Sie stellen auch kein besonderes Sicherheitsrisiko dar. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu bedenken, daß sie in einem besonderen Register des NADIS-Verfahrens geführt werden, über dessen Zulässigkeit hier keine Ausführungen gemacht werden sollen. Sollte in Einzelfällen eine Speicherung im Ausländerzentralregister für erforderlich gehalten werden, sind die gespeicherten Daten mit der Feststellung der Eigenschaft als Deutscher zu löschen.

Seit der Einrichtung des Ausländerzentralregisters im Jahre 1963 sind alle bis jetzt im Bundesgebiet eingereisten Spätaussiedler gespeichert worden. Die Daten sind nach der bisherigen Praxis auch nach Feststellung der Eigenschaft als Deutscher nicht gelöscht worden. Da bis jetzt etwa 1.150.000 Spätaussiedler in die Bundesrepublik eingereist sind, bedeutet das, daß für sie mit dem Ausländerzentralregister eine Art zentrales Melderegister besteht.

Ich habe angeregt zu prüfen, ob die Daten von Personen, die einen Einbürgerungsantrag nach Artikel 116 Abs. 2 des Grundgesetzes stellen, wie die Daten von Ausländern behandelt werden sollen. Es handelt sich hierbei im wesentlichen um rassisch Verfolgte. Wenn diese Personen auch nicht deutsche Staatsangehörige sind, soweit sie im Ausland wohnen. Es ist jedoch zu bedenken, daß ihre Ausbürgerung wegen des Verstoßes gegen Völkerrecht als von Anfang an nichtig angesehen werden muß. Wenn sie dennoch nicht wie deutsche Staatsangehörige behandelt

werden, so lediglich, um ihnen die deutsche Staatsangehörigkeit nach Geschehenem nicht zu oktroyieren.

Erhebliche Bedenken habe ich auch hinsichtlich des Umfanges der gespeicherten Daten und deren Verwendung. Das gilt insbesondere für Daten, die keine Aussagen über Maßnahmen enthalten, die in einem formalisierten rechtstaatlichen Verfahren ergangen sind, sondern weniger faßbare Vorgänge im Umfeld des Ausländers und unpräzise Angaben über vermutetes Verhalten beinhalten. Das gilt z. B. für das Datum "Einreisebedenken". Das gilt aber auch, soweit der Gesetzentwurf vorsieht, daß Daten über den Ehegatten des Betroffenen und seine Verwandten in gerader Linie gespeichert werden können, ohne Rücksicht darauf, ob diese sich innerhalb oder außerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes aufhalten. Ich halte die Speicherung solcher Daten für einen großen Personenkreis,der aufenthaltsrechtliche Maßnahmen beantragt, für nicht erforderlich. Im übrigen darf die Entscheidung darüber, ob diese Daten verarbeitet werden, nicht der Verwaltung überlassen bleiben. Der Gesetzgeber muß selbst präzise regeln, in welchen Fällen diese zusätzlichen Daten verarbeitet werden.

Der Gesetzentwurf sieht vor, daß die Datenübermittlung an das Register im automatisierten Verfahren erfolgen kann. Nach der dazu gegebenen Begründung soll diese Vorschrift erlauben, daß die anliefernden Stellen die Daten unmittelbar über Datensichtgerät oder vergleichbare technische Einrichtungen in das Register eingeben dürfen. Bei einem solchen Verfahren bestehen erhebliche Gefahren für die Richtigkeit und Sicherheit der gespeicherten Daten. Das ergibt sich insbesondere auch aus der Vielzahl der anliefernden Stellen, verbunden mit Kompetenzüberschneidungen. Die sich daraus ohnehin ergebenden Probleme würden sich durch die Direkteingabe potenzieren. Die Zuordnung neu eingegebener Daten zu vorhandenen Speicherungen ist ein intellektueller Vorgang, dessen Erledigung wegen der Datensicherheit und der Verantwortung für das Register der Registerbehörde überlassen bleiben muß.

Der Gesetzentwurf erlaubt einer Vielzahl von Behörden, die Daten in automatisierten Verfahren aus dem Register abzurufen. Darüber hinaus sollen weitere Behörden zum Abruf im automatisierten Verfahren zugelassen werden können. Da dieses Verfahren eine besonders intensive Form des Zugriffs auf personenbezogene Daten darstellt, bedarf es dazu einer präzisen gesetzlichen Grundlage, die das Prinzip der Verhältnismäßigkeit wahren muß.

Der Gesetzentwurf enthält keine ausreichenden Vorschriften über Betroffenenrechte, die Löschung von Daten, Auskunftssperren und die Protokollierung bei der Erteilung von Auskünften. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit des Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht durch Rechtsvorschriften u. a. davon abhängig gemacht, daß der Gesetzgeber Regelungen über Betroffenenrechte, Löschungspflichten, Einrichtung von Auskunfssperren und die Schaffung von Kontrollmöglichkeiten durch unabhängige Datenschutzbeauftragte schafft.

Ich habe den Senator für Inneres gebeten, die von mir in meiner Stellungnahme dargestellten Bedenken, Anregungen und Forderungen bei der weiteren Erörterung des Gesetzentwurfs zu vertreten.

### 5.2.7 Beiräte

## 5.2.7.1 Entwurf eines Beiratsgesetzes

Nachdem mir der Senator für Inneres den Entwurf eines Beiratsgesetzes übersandt hat, habe ich dazu Stellung genommen:

Nach § 5 Abs. 4 Nr. 3 des Entwurfes kann der Beirat Einsicht in die beim Ortsamt befindlichen oder ihm überlassenen Akten nehmen, sofern nicht gesetzliche Vorschriften oder zwingende Gründe entgegenstehen. Diesem Akteneinsichtsrecht stehen datenschutzrechtliche Bedenken nicht entgegen. Die Beiräte sind im Sinne des Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung Organe der Bürgervertretung für örtliche Angelegenheiten ihres Zuständigkeitsbereiches mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht. Eine wirksame Wahrnehmung der Aufgaben als Bürgervertretung ist den Beiräten nur möglich, wenn ihnen eine umfassende Mögllichkeit zur Meinungsbildung gegeben wird. Diese vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation zwischen den vertretenen Bürgern, ihrem Vertretungsorgan Beirat und der Verwaltung. Dieses setzt den Zugang zu Informationen voraus. Das Recht des Beirats auf Zugang zu Informationen, über welche die Verwaltung verfügt, findet seine Grenzen in dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz personenbezogener Daten. Eine solche not-

wendige Ausnahme vom Datenzugang darf jedoch das Recht auf Informationsfreiheit nicht mehr als verfassungsrechtlich geboten einengen. Dieses würde dem Demokratiegebot zuwiderlaufen.

Als weitere Regelung dazu ist vorgesehen, daß bei Meinungsverschiedenheiten über das Akteneinsichtsrecht des Beirats die Aufsichtsbehörde entscheidet. Wegen der besonderen Bedeutung des Akteneinsichtsrechts habe ich vorgeschlagen, eine Regelung zu treffen, nach der vor einer Entscheidung durch die Aufsichtsbehörde meine Stellungnahme einzuholen ist. Damit wäre auch dem Anspruch aus § 27 Abs. 2 BrDSG Rechnung getragen.

Desweiteren habe ich vorgeschlagen zu regeln, daß das Recht auf Einsicht nicht für Akten gilt, welche für die Aufgaben geführt werden, die den Ortsämtern nach § 27 Abs. 1 des Entwurfes von Behörden als deren Außenstelle übertragen werden.

Wenn dem Beirat wegen seiner Zuständigkeit bei der Besetzung der Amter des Leiters des Ortsamtes oder dessen Stellvertreters ein Einsichtsrecht in Bewerbungsunterlagen gewährt werden solle, bedarf es hierfür einer spezifischen gesetzlichen Regelung.

In § 15 (Verschwiegenheitspflicht) sollte wegen der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten an den ersten Halbsatz des Absatzes 1 ein Halbsatz angefügt werden, der zum Inhalt hat, daß die Verschwiegenheitspflicht insbesondere für personenbezogene Daten gilt.

In § 17 (Verpflichtung) sollte angefügt werden, daß das Beiratsmitglied auf die strafrechtlichen Folgen der Verschwiegenheitspflicht (§ 203 Abs. 2 Nr. 4 StGB) hinzuweisen ist.

Nach § 10 des Entwurfes sind Sitzungen des Beirats grundsätzlich öffentlich. Das bedeutet, daß der Beirat in öffentlichen Sitzungen über Angelegenheiten zu beraten hat, bei denen eine Vielzahl hochsensibler personenbezogener Daten eine Rolle spielt. Das gilt beispielhaft insbesondere für die Bauleitplanung, dort z. B. bei der Behandlung von Anregungen und Bedenken. Zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung betroffener Bürger habe ich empfohlen, eine Vorschrift aufzunehmen, welche die Beiratsmitglieder und anwesende Bedienstete und Sachverständige verpflichtet, personenbezogene Daten in öffentlichen Sitzungen nur in einer Form bekanntzugeben, die der anwesenden Offentlichkeit keine Zuordnung zu einer bestimmten Person ermöglicht, es sei denn, die Betroffenen haben einer Bekanntgabe zugestimmt.

Inzwischen hat der Senator für Inneres meine Anregungen im Wesentlichen übernommen. Nicht übernommen hat er meinen Vorschlag, bei Meinungsverschiedenheiten über das Akteneinsichtsrecht vor einer Entscheidung durch die Aufsichtsbehörde die Einholung einer Stellungnahme vorzusehen. Ein Recht des Beirates auf Vorlage von Bewerbungsunterlagen von Bewerbern für das Amt des Ortsamtsleiters hält er nicht für erforderlich. Das soll in den von ihm zu erlassenden Verwaltungsvorschriften zum Beiratsgesetz verdeutlicht werden.

# 5.3 Justiz und Verfassung

# 5.3.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

## 5.3.1.1 ADV-Einsatz bei Gerichten, Staatsanwaltschaften und im Strafvollzug

Den Umfang der ADV in der Justizverwaltung hatte ich bereits in meinen letzten Jahresberichten ausführlich dargestellt (vgl. zuletzt Pkt. 5.4.1.1 meines 10. Jahresberichts). Zusätzlich zu den dort aufgeführten AADV-Anträgen aus dem Jahre 1987 hat der Senator für Justiz und Verfassung 1988 noch folgende ADV-Verfahren beantragt:

- Einführung von vier PC in der Behörde des Senators für Justiz und Verfassung
- Beschaffung eines PC für die SOJUS-Arbeitsgruppe

Die in der Behörde des Senators für Justiz und Verfassung einzusetzenden PC sollen vorrangig der Textverarbeitung im Vorzimmer des Senators, im Bereich der Verwaltung von Anwaltsangelegenheiten und Notarsachen, in Berichtsangelegenheiten der Staatsanwalt, zur Abwicklung von Gnadenssachen, für Stellungnahmen an das Bundesverfassungsgericht, zur Vorbereitung von rechtspolitischen Texten und zur Sammlung von Gerichtsentscheidungen dienen. Darüber hinaus sollen Geschäftsstatistiken zur Analyse des Strafvollzuges erstellt werden.

Ich habe den Senator für Justiz und Verfassung wie zu den vorherigen AADV-Anträgen auf die eventuell erforderlichen Dateimeldungen, die Datensicherheitsmaßnahmen und die zu führenden Dateibeschreibungen und Geräteverzeichnisse hingewiesen. Für die Geschäftsstatistiken im Bereich des Strafvollzuges habe ich gefordert, daß die Ergebnisse der einzelnen Justizvollzugsanstalten und des Justizvollzugsamtes nur in zusammengefaßter Form an den Senator weitergeleitet werden. Außerdem habe ich den Senator für Justiz und Verfassung gebeten, darauf hinzuwirken, für den bundesweiten Austausch von Geschäftsstatistiken eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen.

Die Arbeiten zur Einführung des Bürokommunikationssystems SOJUS (Softwaresystem zur Unterstützung operativer Hilfsaufgaben in der Justiz) sind fortgeschritten. Hierzu hat sich beim Senator für Justiz und Verfassung eine Arbeitsgruppe gebildet. Diese Arbeitsgruppe wird mir demnächst einen Sachstandsbericht geben und mir die neueste Version des SOJUS-Verfahrens vorführen.

#### 5.3.1.2 Gesetzentwurf zur Anderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts

Das Bundesjustizministerium hat einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung und der Ergänzung des Strafverfahrensrechts — Strafverfahrensänderungsgesetz 1988 (StVÄG 1988) — mit Stand vom 3. November 1988 vorgelegt und ihn um gesetzliche Regelungen für ein länderübergreifendes staatsanwaltschaftliches Informationssystem mit Stand vom 22. Dezember 1988 ergänzt. Mit dem Entwurf liegt erstmals eine umfassende Regelung vor über

- die Möglichkeiten der Datenverarbeitungsmaßnahmen, die von Polizei und Staatsanwaltschaft im Rahmen des Ermittlungsverfahrens getroffen werden können,
- die Verwendung von solchen personenbezogenen Informationen für verfahrensfremde Zwecke sowie
- die Verarbeitung personenbezogener Informationen in Dateien und ihre Nutzung für Zwecke der Strafverfolgung.

Eine bis ins einzelne gehende Darstellung der im Entwurf getroffenen Regelungen und die Benennung der vielen, aus datenschutzrechtlicher Sicht notwendigen, detaillierten Änderungen würde den Rahmen des Jahresberichts sprengen. An dieser Stelle können daher nur einige grundsätzliche datenschutzrechtliche Bedenken angesprochen werden (vgl. die Konferenzentschließung — Anlage 11).

Der Entwurf schlägt zu folgenden Bereichen Änderungen vor:

- Rasterfahndung
- Uberwachung des Fernmeldeverkehrs
- Fahndung, Festnahme und Aufenthaltsermittlung
- Aufgaben der Polizei
- polizeiliche Beobachtung, Observation, Einsatz verdeckter Ermittler
- Erteilung von Auskünften und Akteneinsicht
- Verwendung von Informationen aus dem Strafverfahren für präventive Zwecke durch die Polizei
- Benachrichtigung über den Ausgang des Verfahrens
- Dateienregelungen.

Die mit dem Referentenentwurf getroffenen Regelungen müssen sich daran messen lassen, ob sie den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz in einem ausreichenden Maße Rechnung tragen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz hat deshalb bereits in ihrer Entschließung vom 27./28. März 1984 darauf hingewiesen, daß die gesamte Informationserarbeitung auch im Bereich der Strafverfolgung präzise geregelt werden müsse. Im November 1986 hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten dann (vgl. hierzu meinen 9. Jahresbericht, Anlage 4 S. 106 ff.) ihre Überlegungen zur Regelung der Informationsverarbeitung im Strafverfahren dargelegt.

Auch wenn die in der Stellungnahme der Konferenz angesprochenen Bereiche überwiegend von dem Entwurf thematisch aufgegriffen werden, werden doch die von den Datenschutzbeauftragten aufgestellten Anforderungen leider nur teilweise berücksichtigt. Der Entwurf differenziert nicht ausreichend zwischen Eingriffen in die Rechte von Tatverdächtigen einerseits sowie von Dritten, wie z. B. Zeugen, Hinweisgebern und Nicht-Beschuldigten andererseits. Der Entwurf gestattet auch Eingriffe, die über das Verhältnismäßige hinausgehen, und ist daher nicht verfassungskonform.

Der Entwurf sieht vor, daß besondere Ermittlungs- und Fahndungsmethoden nur dann angewendet werden dürfen, wenn es um die Verfolgung von "Straftaten mit erheblicher Bedeutung" geht. Diese nur den Bagatellstraftatenbereich ausblendende Regelung ist zu unbestimmt. Damit wird zugleich eine undifferenzierte Anwendung ermöglicht, die nicht an den mit den genannten Methoden verbundenen intensiven Eingriffsmöglichkeiten in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ausgerichtet ist. Aber auch soweit im einzelnen ein Straftatenkatalog genannt wird, bleibt die damit verbundene verfassungsrechtlich gebotene Güterabwägung unzureichend.

Die Datenschutzbeauftragten hatten gefordert, den Einsatz spezieller Ermittlungsmethoden und -techniken von der Zustimmung des Richters abhängig zu machen. Im Entwurf ist an vielen Stellen die Entscheidung nicht den Richtern vorbehalten. Vielmehr wird die Aufgabe der Prüfung häufig der Staatsanwaltschaft und ihren Hilfsbeamten (Polizei) bei Gefahr im Verzuge übertragen. Insbesondere bei Maßnahmen, die wie die langfristige Observation über den Zeitraum von bis zu einem Jahr andauern können, oder beim Einsatz von Methoden wie z. B. der Rasterfahndung, die eine längere technische Vorbereitung voraussetzen, ist am Richtervorbehalt festzuhalten.

Auch dem Zweckbindungsprinzip wird im Entwurf nicht ausreichend Rechnung getragen. So sieht der Entwurf vor, daß alle personenbezogenen Informationen, die der Polizei aus einem Strafverfahren bekannt oder übermittelt werden, zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ohne Vorgabe inhaltlicher Kriterien, die die Zweckdurchbrechung rechtfertigen, verwendet werden dürfen. Aber auch die Nutzung sogenannter "Zufallsfunde" ist nicht in verhältnismäßiger Weise geregelt. Es muß durchgängig sichergestellt sein, daß die im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens mit besonderen Methoden gewonnenen Informationen nur dann zur Durchführung eines anderen Strafverfahrens genutzt werden dürfen, wenn ein Delikt entsprechender Schwere vorliegt, das den Einsatz gleicher Maßnahmen und Erhebungsmethoden rechtfertigen würde.

Regelungen für die Datenverarbeitung im Strafverfahren setzen eine Konzeption der Datenverarbeitungssysteme, die den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen sollen, voraus. Dabei ist insbesondere auch die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft zu berücksichtigen. Der Entwurf läßt gerade in diesem Bereich einen klaren Ansatz vermissen. Unter Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung wird zugelassen, daß "Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Vollstreckungsbehörden" ihre Informationen in "einer zentralen Datei" speichern dürfen. Die Datenverarbeitungsregelungen müssen an dieser Stelle erheblich differenzierter ausfallen. So ist es dringend erforderlich, daß u. a. die Art der Daten, die Art der Gewinnung, die Art der Verarbeitung, die angewendeten Verfahren und der Zweck der Datenverarbeitung zu berücksichtigen sind. Der Gesetzgeber selbst muß den zulässigen Rahmen der Datenverarbeitung bestimmen. Entsprechende grundsätzliche Bedenken stehen auch der im Entwurf vorgesehenen Einrichtung automatisierter Abrufverfahren entgegen. Auch eine Abstimmung der geplanten staatsanwaltschaftlichen Informationssysteme mit den Informationssystemen der Polizei, die von dieser ebenfalls zu Zwecken der Strafverfolgung genutzt werden, läßt der Entwurf nicht erkennen.

Weiter regelt der Entwurf Auskünfte und Akteneinsichtsrechte der Gerichte und Justizbehörden sowie anderer Behörden, des Rechtsanwalts und Privatpersonen sowie zu Zwecken wissenschaftlicher Forschung. Die im Entwurf getroffenen Regelungen für die Akteneinsicht und Auskünfte an andere öffentliche Stellen bedürfen engerer Voraussetzungen. Die von den Datenschutzbeauftragten erhobenen Forderungen zur Akteneinsicht zu wissenschaftlichen Zwecken wurden nur fragmentarisch berücksichtigt.

Weitere regelungsbedürftige Tatbestände, wie sie auch in der Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten von 1986 zum Ausdruck kommen (z.B. engere Regelung der Datenerhebung und Verwendung anläßlich erkennungsdienstlicher Behandlung, Errichtung und Nutzung von Spurendokumentationssystemen), fehlen in dem vorgelegten Entwurf gänzlich.

Der zeitliche Spielraum für den Erlaß von Regelungen über die Datenverarbeitung im Strafverfahren ist äußerst begrenzt. Einige Gerichte haben bereits Teile der Datenverarbeitung im Strafverfahren als rechtswidrig bezeichnet, da die notwendigen gesetzlichen Grundlagen hierfür fehlen. Der Gesetzgeber hat noch in dieser Legislaturperiode die erforderlichen gesetzlichen Regelungen zu schaffen.

#### 5.3.1.3 Justizmitteilungsgesetz

Bereits in meinem 3. Jahresbericht (1981) hatte ich darauf hingewiesen, daß die Mitteilungen in Strafsachen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Völkszählungsurteil ist augenfällig, daß die Mitteilungspflichten in Straf- und Zivilprozessen gesetzlich geregelt werden müssen. 1986/87 hat der Bundesjustizminister unter Mitwirkung der Länder den Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes vorgelegt. Hierzu haben die Datenschutzbeauftragten Stellung genommen. Bis heute liegt kein überarbeiteter Entwurf vor. Es ist daher dringend geboten, mit den Arbeiten zügig fortzufahren und das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Mit Ablauf dieser Legislaturperiode ist der Übergangsbonus verbraucht. Ich weise deshalb darauf hin, daß nach diesem Zeitpunkt ohne eine gesetzliche Regelung diese Mitteilungen einzustellen sind.

Schon jetzt kann die bisher geübte Praxis nicht uneingeschränkt fortgesetzt werden. So hat das OLG Koblenz (NJW 86, 3093) bereits 1986 entschieden, daß die Einsichtnahme in bei Dritten beschlagnahmte Akten bei der Staatsanwaltschaft durch am Ermittlungsverfahren nicht beteiligte Personen (in dem Fall ein Konkursverwalter) einen gegenüber der Sicherstellung und Beschlagnahme weitergehenden Eingriff von selbständigem Charakter darstellt, der zu seiner Legitimation einer gesetzlichen Grundlage bedarf. In der Entscheidung wird darauf hingewiesen, daß die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren, insbesondere die Nummer R 182 ff., 185 Abs. 3 keine ausreichende Eingriffsgrundlage darstellen. Eine Akteneinsicht habe daher zu unterbleiben. Die gegen diese Entscheidung eingelegte Verfassungsbeschwerde blieb erfolglos.

#### 5.3.1.4 Betreuungsgesetz

Auf mein Ersuchen hat mir der Senator für Justiz und Verfassung den Entwurf eines Gesetzes über die Betreuung Volljähriger (Betreuungsgesetz) übersandt. Mit der Ersetzung des alten Pflegschafts- und Vormundschaftsrechts durch das neue Betreuungsgesetz wird eine Stärkung der Rechte alter, kranker und behinderter Menschen angestrebt.

Die umfassenden Auswirkungen einer Entmündigung, die den vollständigen Verlust der Geschäftsfähigkeit zur Folge hat, werden auf ein weniger einschneidendes Maß reduziert. Grundsätzlich bleibt in Zukunft die Geschäftsfähigkeit der Betroffenen erhalten. Lediglich für die Angelegenheiten, die nicht mehr allein oder durch andere Hilfen besorgt werden können, und die somit die Gefahr einer Selbstschädigung in sich bergen, kann die Handlungsbefugnis eingeschränkt werden. In diesen Fällen stehen die Rechtsgeschäfte der Betroffenen unter einem Einwilliqungsvorbehalt.

Für die Erteilung solcher Einwilligungen ist ein durch das Vormundschaftsgericht bestellter "Betreuer" zuständig, der als gesetzlicher Vertreter für einen bestimmten Teilbereich möglichst das Vertrauen der jeweils Betroffenen genießen soll. Ein persönlicher Kontakt zur betreuten Person sollte bestehen.

Da die Anordnung eines Betreuungsverhältnisses eine differenziertere Entscheidung ist als eine vollständige Entmündigung, benötigt das Vormundschaftsgericht dazu mehr Informationen, die überdies ständig aktualisiert werden müsssen. Außerdem unterliegen die Betreuten einer sehr viel stärkeren Überwachung als bei der früheren eher anonymen Verwaltung im Vormundschafts- oder Pflegschaftsverhältnis. Die Begleitung durch den Betreuer ist enger.

Die in diesem Zusammenhang stehenden Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht bedürfen daher einer gesetzlichen Grundlage, die die Voraussetzungen für die Verarbeitung der Daten in diesem Zusammenhang definieren. Diese Anforderungen erfüllt das Betreuungsgesetz in einigen Punkten nicht.

Insbesondere die enge Zusammenarbeit zwischen den Gerichten, Behörden und anderen öffentlichen Stellen, innerhalb derer eine Vielzahl von personenbezogenen Daten der Betroffenen ausgetauscht werden, müßte eindeutiger geregelt werden. So ist die Mitteilungsbefugnis des Vormundschaftsgerichts hinsichtlich seiner Entscheidung ausnahmslos durch unbestimmte Rechtsbegriffe umschrieben (wie "soweit dies unter Beachtung berechtigter Interessen des Betroffenen erforderlich ist, um eine erhebliche Gefahr … abzuwenden").

Diese Voraussetzungen sollten präzisiert werden, insbesondere sollte durch den Wortlaut klargestellt werden, daß die Mitteilungsbefugnisse nur soweit reichen, wie es für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe des Empfängers erforderlich ist. Gleiches gilt für § 8 Betreuungsgesetz, wonach die Behörden zur Übermittlung von "Umständen, die die Bestellung eines Betreuers erforderlich machen", be-

rechtigt sind. Diese Regelung läßt nicht erkennen, unter welchen Voraussetzungen Ubermittlungen an Dritte erlaubt sind. Schließlich ist zu prüfen, ob die Anwesenheit "andererer Personen" bei der Anhörung der Betroffenen allein in das Ermessen des Gerichts gestellt werden soll oder ob nicht hieran besondere gesetzliche Voraussetzungen geknüpft werden können.

#### 5.3.1.5 Forschungsvorhaben

Auch in diesem Berichtsjahr bin ich um datenschutzrechtliche Stellungnahmen zu verschiedenen Forschungsprojekten im Justizbereich gebeten worden. Als bereichsspezifische Norm des Datenschutzes ist hierbei § 21 BrDSG anwendbar. Danach dürfen die in der Justiz anfallenden Daten ohne Einwilligung der Betroffenen an Stellen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung übermittelt werden, wenn das öffentliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens die schutzwürdigen Belange des Betroffenen erheblich überwiegt und der Zweck der Forschung nicht auf eine andere Weise oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreicht werden kann.

In der Praxis kommt es häufig vor, daß es nicht möglich ist, von einem Teil der Betroffenen die Einwilligung in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten einzuholen. Da das Erreichen des Forschungszieles durch die Auswertung eines derart eingegrenzten Personenkreises nicht möglich wäre, ist regelmäßig zu prüfen, inwieweit den genannten Anforderungen an die Datenübermittlung ohne Einwilligung des Betroffenen entsprochen wird. Dabei ist zu beachten, daß die schutzwürdigen Belange des Betroffenen im Bereich der Justiz einen hohen Wert haben und daher hohe Maßstäbe an das öffentliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens gestellt werden müssen. Schwierigkeiten bereitet auch die nach § 21 BrDSG zu klärende Frage, inwieweit der Zweck der Forschung nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreicht werden kann.

In einigen der mir zur Datenschutzprüfung vorgelegten Projekte beschränkte sich die Einsichtnahme auf wenige Akten. Ich vermag in solchen Fällen keinen unverhältnismäßigen Aufwand darin zu sehen, wenn der Inhalt der Akten nur dadurch zur Kenntnis gegeben wird, daß Kopien gefertigt und darin enthaltene personenbezogene Daten anonymisiert werden.

In einem anderen Fall ließ sich durch ein von mir angeregtes Schlüsselverfahren die Anonymität der zu untersuchenden Probanden gewährleisten. Eine Gruppe von ca. 400 Straffälligen war im Jahre 1986 durch den Kriminologischen Dienst für das bei der Hochschule für öffentliche Verwaltung durchgeführte Forschungsprojekt "Hat sich der offene Strafvollzug bewährt?" untersucht worden. Die personenbezogenen Auswertungen wurden ohne Namen, nur mit einer Schlüsselnummer versehen, an die Hochschule weitergegeben. Der Kriminologische Dienst hielt danach nur noch eine Namensliste der Probanden und die dazugehörige Schlüsselnummer unter Verschluß. Nach Abschluß wird auch dieses Verzeichnis vernichtet werden.

In dem jetzt folgenden Teilabschnitt des Forschungsvorhabens sollte festgestellt werden, ob Probanden der untersuchten Gruppe rückfällig geworden sind. Zu diesem Zweck sollten die Register der bremischen Staatsanwaltschaft und das Bundeszentralregister ausgewertet werden.

Die Staatsanwaltschaft hat nunmehr nach einem von der Hochschule vorgegebenen Verfahren die für das Forschungsprojekt erforderlichen Daten aus ihrer Datei und den dazugehörigen Akten ermittelt und mit einer laufenden Nummer versehen direkt an die Hochschule übersandt. Die Namensliste soll entsprechend mit den von der Staatsanwaltschaft vergebenen Zahlen versehen an den Kriminologischen Dienst zurückgegeben werden. Dieser wird die von der Staatsanwaltschaft vergebenen Nummern mit den Schlüsselnummern aus dem alten Projekt zusammenführen und dieses reine Zuordnungsverzeichnis ohne Namen an die Hochschule weiterleiten. Auf diese Weise kann die Hochschule die neu gewonnenen Forschungsdaten ohne Kenntnis der Namen dem bisherigen Forschungsprojekt eindeutig zuordnen. Dem Schlüsselverwahrer — hier der Kriminologische Dienst — hingegen werden keine über die Identität hinausgehenden personenbezogenen Daten aus dem Forschungsprojekt bekannt.

Das Verfahren ist mit dem Senator für Justiz und Verfassung abgesprochen und von der Staatsanwaltschaft und der Hochschule akzeptiert worden.

#### 5.3.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

# 5.3.2.1 Weitergabe von Kopien aus der Strafakte an den Beschuldigten durch den Rechtsanwalt

Anfragen im Berichtsjahr geben erneut Anlaß, sich mit der Problematik des Akteneinsichtsrechts in Strafakten durch die Verteidigung zu befassen. In einem Fall war folgender Sachverhalt gegeben. Ein Verteidiger erhielt eine staatsanwaltschaftliche Strafakte zur Einsichtnahme und fertigte Kopien daraus. Diese Kopien gab der Verteidiger an den Beschuldigten weiter, der die Unterlagen offenbar dazu nutzte zu versuchen, einen Zeugen unter Druck zu setzen. Die Verfolgungsbehörde sah in dem Verhalten des Verteidigers einen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Vorschriften. Dieser Auffassung konnte ich mich nicht anschließen, da das Akteneinsichtsrecht des Rechtsanwaltes gem. § 147 StPO laut herrschender Meinung beinhaltet, daß der Verteidiger grundsätzlich berechtigt ist, die durch Akteneinsicht erlangten Kenntnisse an den Beschuldigten weiterzugeben.

Mir liegen Informationen über ähnlich gelagerte Sachverhalte vor, die deutlich machen, daß die Akteneinsicht einer präzisen rechtlichen Regelung bezüglich des Auskunfts- und Einsichtsrechts durch den Gesetzgeber bedarf. Insbesondere der Verteidiger ist persönlich bei der Herausgabe von Kopien für die Wahrung der Persönlichkeitsrechte Dritter verantwortlich. Ich könnte mir hier durchaus vorstellen, daß genaue Regelungen in der Strafprozeßordnung, die die persönliche Verantwortlichkeit des Anwaltes gesetzlich fixieren, aufgenommen werden. Denn die Strafakten enthalten eine Fülle sehr sensibler Daten verschiedener Betroffener, für die jeweils das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben im Zusammenhang mit Überlegungen zu Regelungen im Strafverfahren im November 1986 in diesem Sinne Stellung genommen (vgl. Pkt. 2.4 der Anlage 4 zu meinem 9. Jahresbericht).

#### 5.3.2.2 Beschlagnahme der Patientenkartei eines Heilpraktikers

In einem Presseartikel wurde ausgeführt, daß im Zusammenhang mit Ermittlungen wegen eines Verstoßes gegen das Arzneimittelgesetz die gesamte Patientenkartei eines Bremer Heilpraktikers beschlagnahmt wurde. Daraufhin haben sich Betroffene an mich gewandt, die in diesem Vorgehen den Schutz ihrer, dem Heilpraktiker anvertrauten Daten verletzt sahen. Meine daraufhin erfolgte Prüfung ergab, daß Geheimnisse, die einem Heilpraktiker anvertraut werden, nicht dem Schutz des § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB unterliegen, da durch diese Regelung nur Heilberufe erfasst sind, die eine staatlich geregelte Ausbildung erfordern. Bei Heilpraktikern ist keine staatliche Berufsausbildung erforderlich. Da Heilpraktiker somit auch den Ärzten gesetzlich nicht gleichgestellt sind, ist für sie auch ein Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 Abs. 1 Nr. 3 und damit Beschlagnahmeverbot nach § 91 Abs. 1 Nr. 2 Strafprozeßordnung nicht wirksam. Aufgrund dieser Rechtslage konnte ich dieses Anliegen gegenüber der Staatsanwaltschaft nicht weiter verfolgen. Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß der Patient gegenüber dem Heilpraktiker zum Teil sehr intime Daten offenbart, in dem Vertrauen, daß auch für Heilpraktiker die ärztliche Schweigepflicht gilt. Ich rege daher an, die Daten von Heilpraktikerpatienten den im Bereich der Arzte anfallenden Daten gesetzlich gleichzustellen.

# 5.4 Bildung, Wissenschaft und Kunst

# 5.4.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

## 5.4.1.1 Anderung des Bremischen Denkmalschutzgesetzes

Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst beabsichtigt, das Bremische Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler zu ändern. Entsprechend meinen Anregungen im Rahmen der behördeninternen Abstimmung wurden die Regelungen zur Erhebung, Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten (z. B. Führung der Denkmalsliste, Datenkatalog dieser Liste, Einsichtnahme in diese Liste, Inhalt der amtlichen Bekanntmachung) präzisiert bzw. es erfolgten Klarstellungen in der Gesetzesbegründung. Durch Rechtsverordnung des Senats sollen die näher zu regelnden Sachverhalte (z. B. Datenkatalog der Denkmalsliste, Inhalt der amtlichen Bekanntmachung) im Detail bestimmt werden.

Das Gesetzgebungsverfahren war am Ende des Berichtsjahres noch nicht abgeschlossen.

## 5.4.1.2 Neufassung der Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten

Durch Inkrafttreten des Gesetzes zum Datenschutz im Schulwesen (SchulDSG) vom 08. September 1987 war eine Neufassung der Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten erforderlich geworden. Schullaufbahnakten werden für jeden Schüler und jede Schülerin einer öffentlichen Schule im Lande Bremen mit der Absicht geführt, schulische Vorgänge und Entscheidungen, die die Schullaufbahn des Schülers betreffen, nachvollziehbar zu machen und damit pädagogisches Handeln zu stützen. Mit Datum vom 09.08.1988 übersandte der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst mir einen Entwurf zur Neufassung der Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten mit der Bitte um Stellungnahme.

In meiner Stellungnahme wies ich darauf hin, daß sich für mich Probleme insbesondere aus den Regelungen zur Speicherung und Übermittlung personenbezogener Daten durch die Schulen ergaben. So war aus den im Entwurf enthaltenen Vorschriften nicht erkennbar, welche Daten in die Schullaufbahnakten aufgenommen werden dürfen und welche nicht. Nach Pkt. 2.1 des Entwurfs sollte die Schullaufbahnakte in zwei Teile gegliedert werden. Dabei wurde der Inhalt des Teils A vollständig angegeben. Teil B, der Vorgänge und Entscheidungen nach den für die Schule geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Vorgänge, die zum Verständnis des Schülers oder der Schülerin und der jeweiligen individuellen Situation beitragen, enthalten sollte, wurde jedoch nur unvollständig angegeben; auf eine abschließende Aufzählung der hier hineingehörenden Daten und Schriftstücke wurde verzichtet. Dem Anwender war es danach nicht möglich zu erkennen, welche Daten und Schriftstücke er in die Schullaufbahnakte aufnehmen darf.

Auch mußte ich kritisieren, daß im Entwurf hinsichtlich der Datenverarbeitung an allgemeinbildenden Schulen nicht berücksichtigt wurde, daß Daten über

- Behinderungen und chronische Erkrankungen des Schülers, soweit sie für die Schule relevant sind,
- Anträge und Entscheidungen über besondere Fördermaßnahmen (bei Aufnahmen in eine Sonderschule auch die entsprechenden Untersuchungsunterlagen),
- Elternvoten und Empfehlungen der Schule am Ende der Orientierungsstufe,
- Atteste und schulärztliche Vorgänge,
- Daten über das Verhalten des Schülers in der Schule sowie
- Unterlagen und Daten über besondere therapeutische Maßnahmen und deren Ergebnisse

nach § 4 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 und 5 SchulDSG grundsätzlich nur mit Einwilligung des Betroffenen in die Schullaufbahnakte aufgenommen, d. h. gespeichert und verändert werden dürfen. Zudem fehlte im Entwurf des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst eine Regelung dahingehend, daß in die Schullaufbahnakte Daten über Prüfungsarbeiten, Abschluß- und Abgangszeugnisse, polizeiliche Ermittlungen oder Amtshilfeverfahren nicht hineingehören.

Probleme ergaben sich für mich auch hinsichtlich der im Entwurf getroffenen Regelungen zum Zugang zu den Schullaufbahnakten. Nach Pkt. 3.1 des Entwurfs sollte die Schullaufbahnakte nur denen zugänglich sein, die sie zur Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben benötigen. Diese Aussage erschien mir zu allgemein. Es wurde dabei nicht beachtet, daß die Schullaufbahnakte eine Vielzahl von Daten enthält, deren Gesamtkenntnis oft nicht zur Erfüllung einer dienstlichen Aufgabe erforderlich ist. In der Regel reicht es aus, wenn dem einzelnen Beschäftigten nur der Teil der Daten bekannt ist, den er für die Erfüllung seiner Aufgabe benötigt.

Ferner entsprach die unter Pkt. 4.1 im Entwurf getroffene Regelung nicht der geltenden Rechtslage. Nach dem Entwurf sollten beim Wechsel eines Schülers oder Schülerin in eine andere öffentliche allgemeinbildende Schule alle im Teil A der Schullaufbahnakte enthaltenen Daten an die aufnehmende Schule weitergeben werden. In den Teil A der Schullaufbahnakte sollten nach Pkt. 2.1 des Entwurfs auch Daten über chronische Erkrankungen und Behinderungen aufgenommen werden. Die Übermittlung dieser Daten ist gem. § 4 Abs. 4 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 SchulDSG jedoch nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig. Dies wurde im Entwurf nicht berücksichtigt.

Zugleich wurde hinsichtlich der nach den Bestimmungen der §§ 6-10 des SchulDSG zulässigen Datenübermittlungen an den Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst, die Beratungsdienste, den schulärztlichen Dienst der Gesundheitsämter, andere öffentliche Stellen, die Schülergesamtvertretung sowie nicht-

öffentliche Stellen nicht berücksichtigt, daß verschiedene Daten nur mit Einwilligung des Betroffenen übermittelt werden dürfen.

Schließlich wurde im Entwurf nicht angeführt, daß die Betroffenen über Datenspeicherungs- und -übermittlungsvorgänge gem. § 4 Abs. 5 SchulDSG unverzüglich zu unterrichten sind. Es darf nur dann von der Unterrichtung abgesehen werden, wenn der Schutz eines Betroffenen es erfordert.

Mit Datum vom 25. Oktober 1988 erließ der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst die Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten, ohne die von mir kritisierten Punkte zu berücksichtigen. Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst begründete die Nichtberücksichtigung der von mir kritisierten Punkte im wesentlichen damit, daß meine Kritik unberechtigt sei und die Bestimmungen des SchulDSG teilweise anders anzuwenden seien. Ich bleibe jedoch weiterhin bei der von mir vorgetragenen Kritik und werde diese Angelegenheit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft vortragen.

#### 5.4.1.3 Forschungsprojekte

# Elternbefragung im Rahmen des Teilprojekts "Drogenvorbeugung in der Orientierungsstufe im Schulzentrum Obervieland"

Die Arbeitsgruppe "Drogenvorbeugung in der Orientierungsstufe im Schulzentrum Obervieland" als Teilgruppe des Projektes "Prävention in Obervieland" führte im Herbst des Berichtsjahres eine Befragung an Schülern der Orientierungsstufe des Schulzentrums Obervieland und deren Eltern durch. Ziel dieser Aktion war es, anhand des Ergebnisses den Leitfaden einer fächerübergreifenden, altersbezogenen Drogenvorbeugung in Zusammenarbeit von Lehrern und Lehrerinnen, Schülern und Schülerinnen, Eltern und Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Drogenreferats zu erarbeiten. Die Befragung bestand aus einem mit den Schülern geführten Interview und einer Fragebogenaktion, die an die Eltern gerichtet war.

Bei einer derartigen wohl im Interesse aller Beteiligten liegenden Untersuchung sind jedoch auch Gesichtspunkte des Datenschutzes zu berücksichtigen. Nach den mir vorgelegten Unterlagen sollte bei der Durchführung des gesamten Vorhabens zwar strenge Anonymität gewahrt werden, bei einem derart kleinen Personenkreis war jedoch die Gefahr gegeben, daß aufgrund bestimmter Merkmale die dahinterstehende Person erkennbar wird. Das galt insbesondere für die Interviews mit den Schülern, die auf einem Tonträger aufgezeichnet werden sollten.

Vor Beginn der Befragung teilte ich deshalb dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst in einer Stellungnahme die Anforderungen mit, die aus datenschutzrechtlicher Sicht zu berücksichtigen waren. So mußte den für die Untersuchung ausgewählten Probanden neben dem Zweck der Befragung auch bekannt sein, daß die Beantwortung der Fragen auf freiwilliger Basis geschieht und nur die Fragen beantwortet werden brauchten, die der jeweilige Untersuchungsteilnehmer beantworten wollte. Zum anderen waren gezielte Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen, die die Vermeidung eines unberechtigten Zugriffs auf die bei der Untersuchung ermittelten Daten gewährleisteten.

Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst schloß sich meiner Auffassung an und sagte die Berücksichtigung der von mir genannten Anforderungen zu.

# - Befragung zur Gesundheitssituation von Jugendlichen

An einigen ausgewählten allgemeinbildenden und beruflichen Schulen der Freien Hansestadt Bremen wurde im Herbst des Berichtsjahres eine Befragung über die Gesundheitssituation von Jugendlichen durch Wissenschaftler der Universität Bremen durchgeführt. Ziel dieses Projektes war es, gesundheitliche Beschwerden und Störungen bei berufstätigen Jugendlichen unter 18 Jahren im Vergleich zu gleichaltrigen Schülern und Schülerinnen vor dem Hintergrund des Jugendarbeitsschutzgesetzes aus dem Jahre 1984 zu erfassen. Dazu sollte bei etwa 150 Schülerinnen und Schülern beruflicher und allgemeinbildender Schulen eine Fragebogenerhebung auf freiwilliger und anonymer Basis durchgeführt werden.

Da sich bei der Befragung eines derart begrenzten Personenkreises nicht völlig ausschließen läßt, daß aufgrund bestimmter Merkmale die dahinterstehende Person erkennbar wird, nahm ich zu diesem Forschungsvorhaben gegenüber dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst Stellung. Gem. § 21 Abs. 1 Satz 1 BrDSG dürfen personenbezogene Daten durch Hochschulen und andere mit wissenschaftlicher Forschung beauftragte öffentliche Stellen für bestimmte Forschungsvorhaben nur verarbeitet werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat.

Aus dieser Rechtsvorschrift ergaben sich für mich folgende Anforderungen hinsichtlich der beabsichtigten Fragebogenaktion:

Die Beantwortung der Fragen muß freiwillig sein, was auf den einzelnen Fragebögen ausdrücklich zu vermerken war.

Zugleich war auf den Fragebögen der Zweck des Vorhabens und die Verarbeitung der erhobenen Daten zu erläutern. Eine Verwendung der Daten zu einem anderen Zweck als dem erläuterten ist nach der bestehenden Rechtslage nicht zulässig.

Die in den Schulen verteilten Fragebögen durften nach ihrer Beantwortung nur an die Personen weitergegeben werden, die unmittelbar mit ihrer Auswertung beschäftigt waren.

Zum Schutz der Fragebogen vor unberechtigtem Zugriff waren geeignete organisatorische Maßnahmen zu ergreifen.

Ich teilte die o. a. Punkte dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst mit. Da bei der Bekanntgabe meiner Stellungnahme gegenüber den die Untersuchung durchführenden Personen die Befragung bereits eingeleitet war, konnte auf den Fragebogen nicht mehr die Freiwilligkeit der Beantwortung der dort gestellten Fragen ausdrücklich vermerkt werden. Die anderen von mir vorgetragenen Punkte wurden berücksichtigt.

## 5.4.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

Im Bereich des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst hatte ich mich im Berichtsjahr außerdem mit einer Vielzahl von Einzelproblemen zu beschäftigten. Herausgreifen möchte ich dabei das Problem der Aufnahme von belastenden Vermerken in Zeugnisse der Teilzeitberufsschulen.

Gem. § 2 Abs. 2 der Zeugnisordnung des Landes Bremen dienen die Zeugnisse der Teilzeitberufsschulen auch der Unterrichtung des Ausbildenden oder des Arbeitgebers hinsichtlich der bei ihnen beschäftigten Auszubildenden. Nach den Erläuterungen zu § 3 Abs. 3 der Zeugnisordnung sind deshalb in die Zeugnisse der Berufsschulen Angaben über die Zahl der erteilten Unterrichtsstunden und der Fehlstunden aufzunehmen. Gleichfalls nach den Erläuterungen zu § 3 Abs. 3 der Zeugnisordnung ist es jedoch den allgemeinbildenden Schulen nicht gestattet, nachteilige Bemerkungen in die Zeugnisse aufzunehmen. Die Schüler dieser Schulen sollen nämlich nicht durch persönliche Bemerkungen nachteiliger Art belastet werden, da bei der Bewerbung um einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz häufig nicht nur die Vorlage des Abschluß- bzw. Abgangszeugnisses verlangt wird.

Die Zeugnisse der allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen werden somit hinsichtlich der in ihnen enthaltenen Vermerke unterschiedlich ausgestellt. Ich halte dies für bedenklich.

Der Berufsschüler wird zwar im allgemeinen bei Bewerbungen nach Abschluß der Ausbildung seine Berufsschulzeugnisse nicht mehr verwenden müssen, da er einen Gesellenbrief, Kaufmannsgehilfenbrief oder ähnliches erhält, in denen keine belastenden Angaben zu Fehlzeiten und erteilten Unterrichtsstunden festgehalten sind. In den Fällen, in denen sich der Auszubildende aber noch im Laufe der Ausbildungszeit um eine anschließende Arbeitsstelle bewerben will, wäre er aber gezwungen, dieses mit den Berufsschulzeugnissen zu tun. Seine Einstellungschancen wären z. B. bei vielen Fehlzeiten erheblich beeinträchtigt.

Ich habe meine Bedenken dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst mitgeteilt und um Streichung der in den Erläuterungen zu § 3 Abs. 3 der Zeugnisordnung hinsichtlich der Teilzeitberufsschulen getroffenen Regelungen gebeten. Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst hat meiner Bitte dahingehend entsprochen, daß in den neuen Zeugnisformularen die entsprechende Rubrik nicht mehr ausgewiesen wird.

# 5.5 Jugend und Soziales

## 5.5.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

# 5.5.1.1 Programmierte Sozialhilfe (PROSOZ)

Mit dem Projekt "Programmierte Sozialhilfe — PROSOZ —", einem dialogorientierten Sozialhilfeberechnungsverfahren über Arbeitsplatzrechner in Verbindung mit dem Zentralrechner im Rechenzentrum der bremischen Verwaltung (RbV), habe ich mich auch in diesem Berichtszeitraum weiter befaßt. Auf die besonderen Probleme für den Datenschutz habe ich in den vergangenen Jahresberichten wiederholt hingewiesen. In meinem 10. Jahresbericht hatte ich unter Pkt. 5.6.1

darüber berichtet, daß eine Arbeitsgruppe, an der ich beratend beteiligt bin, beauftragt worden sei, auf der Basis zweier Gutachten ein Datenschutzkonzept zu erstellen. Im selben Jahresbericht hatte ich im einzelnen ausgeführt, auf welche Punkte man sich bis dahin hatte einigen können. Im Dezember 1988 hat die Arbeitsgruppe Datenschutz der Projektgruppe PROSOZ des Senators für Jugend und Soziales den Entwurf für ein Datenschutzkonzept vorgelegt, das meinen Anforderungen im Wesentlichen entspricht. Das Konzept nimmt auch Vorschläge auf, die ich im Zusammenhang mit der Übermittlung von Daten zum Zwecke der Sozialplanung gemacht hatte. Nunmehr sollen für planerische Auswertungen die Daten aus der PROSOZ-Falldatenbank anonymisiert und in einer Sozialplanungsdatei bereitgestellt werden. Damit eine Deanonymisierung nicht möglich ist, also Rückschlüsse auf Einzelpersonen nicht erfolgen können, sollen Ortsteile mit extrem niedrigen Fallzahlen (z. B. Strom, Seehausen, Häfen) den benachbarten Ortsteilen zugerechnet werden und dürfen Personengruppen, die nach bestimmten Merkmalen unterteilt sind, eine Gruppenstärke, die eine Reidentifizierung nicht zuläßt, nicht unterschreiten. Diese Voraussetzungen sollen bei der Veröffentlichung und der ressortinternen Verwendung von Auswertungen beachtet werden. Die Arbeitsgruppe hat sich inzwischen dahingehend geeinigt, außerdem im Datenschutzkonzept die Kriterien und Methoden der Anonymisierung zu konkretisieren.

Geklärt ist mittlerweile, welche Daten vom Antragsteller auf Sozialhilfe mit Hilfe des PROSOZ-Verfahrens erhoben und weiterverarbeitet werden dürfen. Es geht dabei insbesondere um die Frage, inwieweit Daten erhoben werden dürfen, die für die Zahlbarmachung von wirtschaftlicher Hilfe nicht unmittelbar erforderlich sind. Der Senator für Jugend und Soziales vertrat die Auffassung, daß das Amt für Soziale Dienste zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben auch darüber hinausgehende Daten erheben darf. Er leitete dies daraus ab, daß das SGB I in § 11 und in Konkretisierung dessen das BSHG nicht nur Geldleistungen vorsehe, sondern auch Sachleistungen (Versorgung mit Wohnraum, Möbeln, Haushaltsgeräten, Kleidung etc.) und Dienstleistungen (Vermittlung von Arbeit und Ausbildung, Angebot von Arbeit, soziale und erzieherische Hilfen, Hilfen für Behinderte, Altenhilfe, allgemeine Beratung etc.). Zur Erfüllung dieser Aufgaben müsse der Träger der Sozialhilfe mehr Einblick in die Lebensverhältnisse des Klienten nehmen, als etwa nur für die Leistung wirtschaftlicher Hilfe notwendig sei. Hier bedürfe es einer intensiveren Mitwirkung des Klienten auf der Grundlage des 3. Abschnitts des SGB I. So werde z. B. bei Arbeitslosigkeit eine Wiedereingliederung des Klienten in das Berufsleben angestrebt. Um Arbeits- bzw. Ausbildungsangebote unterbreiten zu können, müßten die individuellen Voraussetzungen und Fähigkeiten, wie z. B. auch Berufsausbildung und Schulbildung des Klienten bekannt sein.

Ich habe angesichts der differenzierten Vorschriften zur Hilfe zur Arbeit in den §§ 18 f. BSHG anerkannt, daß in all den Fällen, in denen eine Reintegration des Antragstellers in das Erwerbsleben denkbar sei, Angaben über Schulbildung und Berufsausbildung für die Leistung des Trägers der Sozialhilfe erheblich seien. In diesen Fällen bestehe auch ein Fragerecht des Trägers der Sozialhilfe bzw. eine entsprechende Mitwirkungspflicht seitens des Antragstellers (§ 60 SGB I). Es bestünden auch keine Bedenken, diese zu Recht erhobenen Daten in PROSOZ einzuspeisen. Anders verhalte es sich in den Fällen, in denen eine Reintegration in das Erwerbsleben nicht denkbar sei, z. B. bei Antragstellern im Rentenalter.

Die Erhebung personenbezogener Daten nur zu Zwecken der Sozialplanung ist lediglich zulässig, wenn der Betroffene rechtswirksam in sie eingewilligt hat. § 60 SGB I verpflichtet den Klienten nicht, solche Angaben zu machen, die nicht für die Erbringung von Leistungen an ihm, sondern für die Sozialplanung erforderlich sind. § 75 SGB X gestattet es dem Träger der Sozialhilfe lediglich, unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen bereits erhobene Daten zum Zwecke der Sozialplanung zu offenbaren bzw. zu übermitteln. Das Ressort für Jugend und Soziales hat sich nunmehr mit einer entsprechend differenzierten Vorgehensweise einverstanden erklärt.

Dagegen bleibt noch zu klären, nach welchen Kriterien die regionalen betrieblichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen sind und wie die Voraussetzungen dafür geschaffen werden können, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können (Entlastung im Hauptamt, Schulung). Es muß auch noch mit dem Senator für Inneres geklärt werden, wie der Datenschutz in den Sozialhilfeabteilungen der Ortsämter gewährleistet werden soll — entweder durch eigene Datenschutzbeauftragte oder die regionalen Beauftragten des Sozialressorts.

Unter dem Vorbehalt der Lösung der noch bestehenden Probleme habe ich nunmehr keine Bedenken mehr gegen eine Praktizierung des PROSOZ-Verfahrens.

## 5.5.1.2 Empirische Untersuchungen zu den Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit

Der Senator für Jugend und Soziales hat dem "Zentrum für Sozialpolitik" der Universität Bremen einen Forschungsauftrag mit der Bezeichnung "Sozialhilfekarrieren — Wege aus der und durch die Sozialhilfe und ihre sozialstaatliche Rahmung" erteilt.

Diesem Forschungsvorhaben liegen die Erwägungen zugrunde, daß die Sozialverwaltung gehalten ist, gem. dem Auftrag des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) dem Hilfeempfänger die Führung eines Lebens zu ermöglichen, "das der Würde des Menschen entspricht". Das Sozialgesetzbuch (SGB) geht noch einen Schritt weiter und definiert die Sozialhilfe als eine Leistung, die dem Hilfesuchenden "die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ermöglicht und die Führung eines menschlichen Lebens sichert". Gleichzeitig ist der Sozialhilfeträger verpflichtet, Bedingungen zu schaffen, unter denen jeder berechtigt ist, "die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und schnell zu erhalten". Die sozialpolitischen Entwicklungen der letzten Jahre haben dazu beigetragen, daß der Auftrag des Sozialhilfeträgers nach umfassender, schneller und zeitgemäßer Hilfeleistung in zunehmendem Maße erschwert wird, weil Ursachen und Gründe für die Entwicklung bestimmter Hilfemaßnahmen kaum noch präzise benannt werden können.

Das Forschungsvorhaben soll mit Hilfe einer Längsschnitt-Studie Planungs- und Entwicklungsdaten ermitteln, aufgrund derer eine genauere Kenntnis über die Wege von Menschen in die Sozialhilfeabhängigkeit hinein, durch sie hindurch und ggf. über die Art und Weise, aus dieser Abhängigkeit herauszukommen, gewonnen werden soll.

Methodisch wird dabei wie folgt vorgegangen: Aus dem Gesamtbestand der bremischen Sozialhilfeakten wird nach dem Zufallsprinzip eine 10prozentige Aktenstichprobe gezogen, die einer Analyse unterzogen werden soll.

Die Arbeitsschritte bestehen aus

- der Sicherung der Aktenstichprobe,
- der Übertragung der relevanten Daten in entsprechende Grobauswertungsbögen und
- der eigentlichen Analyse der Daten.

Zur Analyse der Akten ist es nach dem Forschungskonzept über die Datenerhebung, die in dem Grobauswertungsbogen erfolgen soll, hinaus erforderlich, eine Feinauswertung vorzunehmen und die betroffenen Sozialhilfeempfänger im Wege von Interviews im einzelnen zu befragen. Für die Ermittlung der in Frage kommenden Personen soll über den Grobauswertungsbogen der Rückgriff auf die Namen und Anschriften dieser Personen möglich bleiben, damit deren Einwilligung in die Feinauswertung eingeholt und abgeklärt werden kann, ob sie zu den Interviews zur Verfügung stehen.

Aus dieser Vorgehensweise ergibt sich, daß ein großer Teil der Sozialdaten, die das Amt für Soziale Dienste bei den Sozialhilfeempfängern zur Berechnung der Sozialhilfe erhoben hat, zur Durchführung dieses Forschungsvorhabens an das "Zentrum für Sozialpolitik" übermittelt werden sollen. Nach § 75 Abs. 1 SGB X ist die Offenbarung des Sozialgeheimnisses zulässig, soweit sie erforderlich ist für die wissenschaftliche Forschung im Sozialleistungsbereich und schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse an der Forschung das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen erheblich überwiegt. Eine solche Offenbarung ist jedoch nicht zulässig, soweit es zumutbar ist, die Einwilligung des Betroffenen einzuholen oder den Zweck der Forschung auf andere Weise zu erreichen.

Nach Erörterungen mit dem Amt für Soziale Dienste und Beteiligten an dem Forschungsvorhaben hat der Senator für Jugend und Soziales als zuständige oberste Landesbehörde die für diese Offenbarung erforderliche Genehmigung nach § 75 Abs. 2 SGB X erteilt. Nunmehr soll wie folgt verfahren werden:

Der Kreis der Empfänger der aus den Akten erhobenen Daten ist allein auf die Wissenschaftler und Mitarbeiter des "Zentrums für Sozialpolitik" der Universität Bremen bzw. des Amtes für Soziale Dienste, die mit dieser Untersuchung betraut worden sind, zu beschränken. Die Daten dürfen nur für die im Forschungsvorhaben bezeichneten Zwecke verwendet werden. Die Aufbewahrung der zu unter-

suchenden Akten darf nur unter Verschluß erfolgen. Es ist ferner durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß die Deanonymisierung zum Zwecke der weiteren Feinauswertung und zum Zwecke der Befragung der Hilfeempfänger nur durch die dafür zuständigen Mitarbeiter des Amtes für Soziale Dienste in den Räumen des Amtes vorgenommen wird.

Die im Zusammenhang mit der Aktenanalyse erhobenen personenbezogenen Daten sind zu löschen, sobald deren Kenntnis für das Forschungsvorhaben nicht mehr erforderlich ist, spätestens aber bis zum 31. Dezember 1998.

Von den Erhebungsbögen, die zum Zwecke der Grobauswertung an das "Zentrum für Sozialpolitik" übermittelt werden, sind vor der Übermittlung diejenigen Teile abzutrennen und beim Amt für Soziale Dienste gesondert zu verwahren, mit Hilfe derer ein unmittelbarer Bezug auf die Person des Hilfeempfängers hergestellt werden kann.

Der sogenannte "Groberhebungsbogen" wird nach Abstimmung mit mir keine Angaben enthalten, mit Hilfe derer — auch unter Berücksichtigung der evtl. beabsichtigten Erhebung im automatisierten Verfahren über die noch einzuführende "Programmierte Sozialhilfe" (PROSOZ) — eine Reidentifizierung möglich ist, so daß hinsichtlich dieses "Groberhebungsbogen" eine Offenbarung des Sozialgeheimnisses nicht stattfindet.

Erst nach der Auswertung der "Groberhebungsbögen" soll ein Teil dieser durchnumerierten Bögen einer Feinauswertung unterzogen werden. Diese Feinauswertung sieht vor, daß über das Amt für Soziale Dienste die Betroffenen um Einwilligung gebeten werden, deren Fälle für die Feinauswertung im Zusammenhang mit Interviews vorgesehen sind.

Um hinsichtlich der Einwilligung das Prinzip der "Freiwilligkeit" zu erfüllen, wird ein Merkblatt bzw. eine Kurzbroschüre erstellt, damit die Betroffenen dieses Forschungsvorhabens die Einschränkungen ihres informationellen Selbstbestimmungsrechts erkennen können. Außerdem muß ihnen vermittelt werden, daß ihre Angaben nicht zum Zwecke eine Nachkontrolle über die Höhe ihrer Sozialhilfe verwendet werden dürfen. Schließlich sind sie ausführlich auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen.

Die Beteiligten am Forschungsvorhaben haben mir zugesagt, die noch offenen datenschutzrelevanten Teile der Forschungskonzeption mit mir abzustimmen.

# 5.5.1.3 Hilfekonferenzen zur Integration entwicklungsgestörter und behinderter Kinder

Der Senator für Jugend und Soziales verfolgt auf der Rechtsgrundlage von § 27 SGB I i. V. m. §§ 5, 6 JWG, von § 28 SGB I i. V. m. §§ 39, 40 BSHG sowie des § 4 Bremisches Kindergarten- und Hortgesetz das Ziel, daß für entwicklungsgestörte und behinderte Kinder integrative heilpädagogische Tageserziehung in den allgemeinen Kindertagesstätten angeboten wird. Über die Notwendigkeit der heilpädagogischen Erziehung bzw. über deren Fortsetzung, die Zweckmäßigkeit möglicher Förderangebote und Hilfeleistungen sowie über die Auswahl der geeigneten Einrichtung entscheiden auf der Grundlage von Dienstanweisungen des Amtes für Soziale Dienste stadtteilbezogene Hilfekonferenzen. Der Senator für Jugend und Soziales hat zur Regelung der integrativen heilpädagogischen Tageserziehung insgesamt und insbesondere zur Regelung der Aufgaben, der Zusammensetzung und der Arbeitsweise der genannten Hilfekonferenzen "Richtlinien für die heilpädagogische Tageserziehung in den Kindergärten und Horten im Lande Bremen" entworfen, die mir in der Fassung vom 27. Mai 1988 vorliegen. Danach sollen die Leiter der regional zuständigen Sozialdienste für Kinder rechtzeitig vor den Anmeldeterminen für das Kindergartenjahr die stadtteilbezogenen Hilfekonferenzen zur Beratung und Entscheidung über die von den sozialen Diensten, den Einrichtungen und Trägern vorgelegten Einzelfälle und Bedarfsanmeldungen einberufen, um die erforderlichen Förderungsangebote und Hilfeleistungen in wohnungsnahen Einrichtungen in den Stadtteilen zu gewährleisten. Der stadtteilbezogenen Hilfekonferenz sollen angehören:

- Die Leiter der für die Gewährung erzieherischer und wirtschaftlicher Hilfen zuständigen regionalen Dienste,
- die im Einzelfall zuständigen sozialpädagogischen Fachkräfte der sozialen Dienste.
- die Leiter der beteiligten Einrichtungen der kommunalen, kirchlichen und verbandlichen Träger,

- die für die einrichtungsübergreifende Begleitung verantwortlichen Fachkräfte der Träger,
- beteiligte Mitarbeiter der Erziehungsberatung, des Schulpsychologischen Dienstes, des Kinder- und Schulärztlichen Dienstes, des Hauptgesundheitsamtes.
- andere Sachverständige beteiligter Dienste und Einrichtungen (Lehrer, Lehrerinnen).

Ich habe dem Senator für Jugend und Soziales eine Stellungnahme folgenden Inhalts zugeleitet:

Nach § 35 Abs. 1 SGB I hat der Bürger Anspruch darauf, daß die sozialen Dienste seine personenbezogenen Daten als Sozialgeheimnis wahren und nicht unbefugt offenbaren. Eine Offenbarung ist nur unter den Voraussetzungen der § 67 bis 77 SGB X zulässig, d. h. nach § 67 SGB X nur, soweit der Betroffene im Einzelfall eingewilligt oder soweit eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach §§ 68 bis 77 SGB X vorliegt. Eine Offenbarungsbefugnis könnte sich in Bezug auf das Aufnahmeverfahren für entwicklungsgestörte und behinderte Kinder in sozialpädagogische Tageseinrichtungen aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ergeben, wenn die Offenbarung für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem SGB I (also auch nach JWG oder BSHG) erforderlich ist.

Nach § 203 Abs. 1 Nr. 5 StGB macht sich strafbar, wer unbefugt ein fremdes Geheimnis, das ihm als staatlich anerkannten Sozialarbeiter oder Sozialpädagogen anvertraut worden ist, an Dritte offenbart. Überdies ist nach § 76 Abs. 1 SGB X die Offenbarung personenbezogener Daten, die ein staatlich anerkannter Sozialarbeiter/-pädagoge den sozialen Diensten zugänglich gemacht hat, nur unter den Voraussetzungen zulässig, unter denen jener selbst offenbarungsbefugt wäre.

Das Einbringen von Angaben über entwicklungsgestörte oder behinderte Kinder und/oder ihre Eltern in Hilfekonferenzen erfüllt den Tatbestand der "Offenbarung" im Sinne des SGB bzw. des StGB. Dies würde selbst dann gelten, wenn an den Hilfekonferenzen nicht auch Vertreter freier Träger, sondern lediglich Mitarbeiter der kommunalen sozialen Dienste beteiligt wären. Das Sozialgeheimnis ist auch innerhalb der Verwaltung, d. h. innerhalb einer organisatorisch zusammengefaßten Behörde, zu wahren. Dies gilt jedenfalls im Verhältnis untereinander von innerbehördlichen Arbeitseinheiten, die nach der Geschäftsverteilung unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen, gleich ob die Unterscheidung nach inhaltlichen Kriterien, nach dem Buchstabenprinzip oder nach regionalen Gesichtspunkten getroffen ist. Entsprechend kann sich ein im öffentlichen Dienst beschäftigter, staatlich anerkannter Sozialarbeiter/-pädagoge auch wegen der Weitergabe ihm anvertrauter Geheimnisse innerhalb seiner Dienststelle strafbar machen.

Aufgabe des Sozialgeheimnisses ist es, personenbezogene Daten zu schützen. Ich habe deshalb vorgeschlagen, in dem großen Kreis der Hilfekonferenz möglichst nur anonymisierte Fälle zu behandeln.

Hätten die Betroffenen, d. h. hier die Eltern, zuvor wirksam in die Weitergabe der Daten eingewilligt, wäre schon deshalb die Offenbarung der Daten an die Teilnehmer der Hilfekonferenz zulässig, vgl. § 67 Satz 1 Nr. 1 SGB X. Der Straftatbestand des § 203 StGB entfiele ebenfalls. Allerdings besteht die Gefahr, daß die Einwilligung nur unter dem Druck erteilt wird, andernfalls auf die Förderung des Kindes verzichten zu müssen. Dies könnte die Wirksamkeit der Einwilligung in Frage stellen. In jedem Fall ist es sinnvoll, die Eltern über die Entscheidungs- und Beteiligungsprozesse aufzuklären.

Vor allem aber habe ich ein differenzierendes Vorgehen vorgeschlagen. Ich habe danach unterschieden, ob die personenbezogenen Sozialdaten im Wege eines Beratungsgesprächs, eines Antrags auf Sachleistung oder einer gutachterlichen Tätigkeit zur Kenntnis des Sozialarbeiters/-pädagogen gelangt sind.

- Alle die Informationen, die die Eltern dem Sozialarbeiter/-pädagogen im Rahmen eines Beratungsgesprächs gegeben haben, muß dieser für sich behalten. Er darf sie nicht in personenbezogener, sondern nur in anonymisierter Form in die Hilfekonferenz einführen. Hier muß das Vertrauen der Eltern, daß die Gegenstände des Beratungsgesprächs vertraulich behandelt werden, den Vorrang haben.
- Sofern der Sozialarbeiter/-pädagoge die Eltern dahingehend berät, ihr Kind für eine heilpädagogische Tageserziehung anzumelden, wird er anschließend mit ihnen den Aufnahmeantrag und die für diesen erforderlichen Angaben sowie das bevorstehende Aufnahmeverfahren besprechen. Wenn er mit den Eltern

zusammen aus dem Inhalt des Beratungsgesprächs die Angaben auswählt, die für das Aufnahmeverfahren erforderlich sind, so ist er befugt, diese Angaben in das vorgesehene Entscheidungsverfahren einschließlich der Erörterung in der zuständigen Hilfekonferenz einzubringen. Ich habe aber empfohlen, in den Richtlinien genauer als bisher vorgesehen zu präzisieren, an welche Voraussetzungen die Aufnahme eines Kindes gebunden ist und die Eltern davon — möglichst schriftlich, etwa in Gestalt eines Informationsblattes — zu unterrichten.

 Falls eine gutachterliche Äußerung (etwa auf der Grundlage der Verordnung nach § 47 BSHG) eingeholt wird, so kann diese nach vorheriger Aufklärung der Eltern, die ja vom Gutachter sicherlich zuvor angehört worden sind, ebenfalls der Hilfekonferenz übermittelt werden.

Zusätzlich habe ich die Einhaltung folgender Regeln für erforderlich erklärt:

- An den Hilfekonferenzen dürfen nur solche Personen/Einrichtungen/Träger teilnehmen, deren jeweilige Befassung mit einer hohen Wahrscheinlichkeit für die Beratung/Entscheidung des einzelnen Falles notwendig ist.
- Entsprechendes gilt selbstverständlich auch für die schriftlichen vorbereitenden Sitzungsunterlagen, für Entwicklungsberichte, Protokolle bzw. Protokollauszüge: Sie dürfen nur den Teilnehmern zugänglich gemacht werden, die an der Beratung des jeweiligen Einzelfalles befugt teilnehmen werden bzw. teilgenommen haben.
- Die Teilnehmer der Hilfekonferenzen sind auf die Wahrung des Sozialgeheimnisses gesondert zu verpflichten.
- Nach § 84 SGB X sind schriftlich festgehaltene personenbezogene Daten von den beteiligten Stellen zu löschen, sobald deren Kenntnis zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, daß durch die Löschung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

Der Senator für Jugend und Soziales hat eine Prüfung meiner Stellungnahme in seinem Ressort eingeleitet. Bedenken hat er gegen die von mir für erforderlich erachtete Begrenzung der Teilnehmer an der Erörterung von Einzelfällen in der Hilfekonferenz angedeutet. Das vorgeschlagene Informationsblatt für Eltern über den Verfahrensablauf solle baldmöglichst entwickelt und zusammen mit einem Vordruck für eine datenschutzrechtliche Einverständniserklärung den Eltern vorgelegt werden. Er hält ein Verfahren für möglich, das ausschließt, daß Eltern sich unter Druck gesetzt fühlen könnten. Er will mir durch Einladung zu Hilfekonferenzen einen Eindruck von der Entscheidungspraxis vermitteln und mich an der weiteren Bearbeitung der noch nicht erlassenen Richtlinien beteiligen.

# 5.5.1.4 Entwicklungsberichte über Klienten in Einrichtungen des Betreuten Wohnens

Das Amt für Soziale Dienste hat am 27.09.1988 eine Dienstanweisung für "Betreutes Wohnen für psychisch Kranke, Suchtkranke sowie geistig- und mehrfach behinderte Erwachsene" erlassen. Das Angebot des Betreuten Wohnens ist eine Maßnahme der Eingliederungshilfe, die sich auf der Grundlage von § 40 BSHG an Hilfeempfänger richtet, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind (§ 39 BSHG). Die Maßnahme wird von freien Trägern auf der Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen mit dem Amt für Soziale Dienste durchgeführt.

- Uber die Notwendigkeit der Aufnahme in eine derartige Maßnahme entscheidet bei psychisch Kranken und Suchtkranken der Sozialpsychiatrische Dienst/das Zentralkrankenhaus (ZKH) Bremen-Ost auf der Grundlage eines Gesamtplans. Über die Aufnahme in die einzelne betreute Wohngemeinschaft entscheidet der Träger in Abstimmung mit dem Sozialpsychiatrischen Dienst bzw. dem ZKH Bremen-Ost auf der Grundlage der vertraglichen Vereinbarungen. Überdies ist die zuständige Abteilung des Amtes für Soziale Dienste zu beteiligen.
- Über die Notwendigkeit der Aufnahme geistig und mehrfach Behinderter entscheidet der regional zuständige Sozialdienst "Erwachsene" unbeschadet der Entscheidung des Trägers über die Aufnahme in seine Einrichtung.
- Das zuständige Sachgebiet "Wirtschaftliche Hilfen" entscheidet über die Kostenübernahme.
- Der Leiter des regionalen Sozialdienstes "Erwachsene" ist als örtlicher Koordinator zu Beginn und bei Beendigung von Maßnahmen zu beteiligen.

- Der Antrag des Hilfesuchenden auf Kostenübernahme ist an das Amt für Soziale Dienste zu richten.
- Unter Einbeziehung des Gesamtplanes versieht der Sozialdienst "Erwachsene" die Antragsunterlagen mit seinem Votum. Die für den Kostenübernahmebescheid notwendigen Antragsunterlagen gibt der Leiter des regionalen Sozialdienstes "Erwachsene" an das Sachgebiet "Wirtschaftliche Hilfen" weiter. Im Konfliktfall lädt der Sachgebietsleiter "Erwachsene" zur Fallkonferenz ein.
- Das regionale Sachgebiet "Wirtschaftliche Hilfen" entscheidet über die Übernahme der Betreuungskosten und über vom Hilfeempfänger zu entrichtende Eigenanteile. Die Einbeziehung der Eigenanteile erfolgt durch den Träger der Maßnahme. Die Kostenübernahme wird in der Regel für die Dauer eines Jahres ausgesprochen. Auf der Grundlage eines begründeten Verlängerungsantrages und eines Gesamtplanes kann die Kostenübernahme verlängert werden.

Mir ist berichtet worden, daß als Voraussetzung für die Fortsetzung der Kostenübernahme nach Ablauf eines Jahres - d. h. als Begründung des Verlängerungsantrages im Sinne der oben dargestellten Dienstanweisung - ein Entwicklungsbericht des jeweiligen Trägers über den betreffenden Bewohner angefordert wird. In einem mir in anonymisierter Form zugänglich gemachten Entwicklungsbericht wird eine ins Einzelne gehende Darstellung des Verhaltens des Betreffenden in der Wohngemeinschaft gegeben. Aus Kreisen der freien Träger wird diese Praxis bemängelt, zumal sie entweder hinter dem Rücken des Bewohners geübt werde oder - wenn sie offengelegt werde - geeignet sei, das Vertrauensverhältnis zwischen den Bewohnern der Einrichtungen und deren Mitarbeitern zu gefährden. Das Sozialgeheimnis der Hilfesuchenden bzw. der Bewohner von Einrichtungen des Betreuten Wohnens wird in ähnlicher Weise tangiert, wie das Sozialgeheimnis der Eltern bzw. ihrer Kinder, die Aufnahme in Maßnahmen der integrativen heilpädagogischen Tageserziehung finden sollen bzw. gefunden haben (vgl. Pkt. 5.5.1.3 dieses Jahresberichts). In den Beratungsgesprächen mit den Mitarbeitern der freien Träger, des Sozialpsychiatrischen Dienstes, des ZKH Bremen-Ost oder des regionalen Sozialdienstes "Erwachsene", die einem Aufnahmeantrag vorausgehen, wird der Hilfesuchende regelmäßig Einzelheiten über sich und seine Lebensumstände offenbaren, mit deren vertraulicher Behandlung er rechnet und rechnen darf. Nach seiner Aufnahme in die Einrichtung des Betreuten Wohnens gewinnen die Mitarbeiter des Trägers umfassende Erkenntnisse über die Verhaltensweisen des Bewohners. Dieser muß in seinem berechtigten Vertrauen darauf, daß diese Erkenntnisse vertraulich behandelt werden, geschützt werden. Dagegen fällt die Entscheidung über Aufnahme, Verbleib und Finanzierung in einem arbeitsteiligen, bürokratisierten, kooperativen Prozeß, in dessen Verlauf eine ganze Anzahl von Personen Sozialdaten über den Betroffenen erfahren, wovon dieser im Zweifel nicht die geringste Vorstellung hat.

Auch in diesem Fall sind die staatlich anerkannten Sozialarbeiter und Sozialpädagogen durch § 203 Abs. 1 Nr. 5 StGB mit Strafe bedroht, wenn sie unbefugt ein ihnen in dieser Eigenschaft anvertrautes Geheimnis an Dritte offenbaren; das gleiche trifft aufgrund § 203 Abs. 1 Nr. 2 StGB für Berufspsychologen mit staatlich anerkannter wissenschaftlicher Ausbildung und aufgrund von § 203 Abs. 1 Nr. 4 auf Berater für Suchtfragen in einer Beratungsstelle, die von einer Behörde oder Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts anerkannt ist, zu. Die Strafdrohung ist unabhängig davon, ob die von ihr Betroffenen bei einem öffentlichen oder bei einem freien Träger angestellt sind. Nach dem Sozialgesetzbuch geschieht die Offenbarung von Sozialdaten befugt, wenn sie mit Einwilligung des Betroffenen oder zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem SGB I (also auch nach dem BSHG) erforderlich ist (§ 35 SGB I, §§ 67, 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X). Der Tatbestand der "Offenbarung" umfaßt auch die Übermittlung von Sozialdaten innerhalb der Verwaltung, selbst die Ubermittlung innerhalb einer Behörde, soweit es sich um innerbehördliche Arbeitseinheiten mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen handelt (etwa Sozialdienste "Erwachsene" bzw. "Wirtschaftliche Hilfen" innerhalb des Amtes für Soziale Dienste). Auch freie Träger der Sozialoder Jugendhilfe sind zumindest durch ein vertragsähnliches Vertrauensverhältnis ihren Klienten gegenüber verpflichtet, Sozialdaten nur mit deren Einwilligung bzw. soweit es zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen ihnen gegenüber erforderlich ist. Dritten, z. B. der subventionierenden Stelle gegenüber, zu offenbaren.

Aus all dem schließe ich für das zu beurteilende Verfahren:

- Es sollte geprüft werden, inwieweit mit anonymisierten Daten gearbeitet werden kann, da sich dann die o. g. Rechtsprobleme erübrigen.
- Die Betroffenen sind über das Verfahren und den Umgang mit ihren Daten auf-

zuklären. Ihre Einwilligung ist anzustreben. Wegen der naheliegenden Drucksituation kann ihr Vorliegen allerdings die Rechtmäßigkeit der Offenbarung nicht allein begründen.

- Es muß vor allem danach unterschieden werden, ob die personenbezogenen Sozialdaten im Wege eines Beratungsgesprächs, eines Antrags auf Sachleistung oder einer gutachterlichen Tätigkeit zur Kenntnis des freien Trägers, des Sozialdienstes bzw. ihrer Mitarbeiter gelangt sind (vgl. diesen Jahresbericht unter Pkt. 5.5.1.3). Inhalte von Beratungsgesprächen müssen in jedem Fall streng vertraulich behandelt werden. Nur solche Daten, die im Rahmen eines Antrags auf Sachleistung oder einer gutachterlichen Tätigkeit notwendigerweise erhoben worden sind, dürfen an Dritte übermittelt werden.
- Bisher werden zur Vorbereitung der Entscheidung über die Verlängerung der Kostenübernahme nach Ablauf eines Jahres, also praktisch über den Verbleib des Klienten in der Wohngemeinschaft Entwicklungsberichte angefordert, in denen eine Fülle von Tatsachen bzw. Beurteilungen über den einzelnen Klienten ausgebreitet werden. Daran ist in einer Eingabe kritisiert worden, daß den Trägern der Wohngemeinschaften nicht genau bekannt sei, welche Angaben erforderlich seien. Ich habe erhebliche Bedenken dagegen, daß Sozialdaten von Betroffenen ohne ihr Wissen weitergeleitet werden, ohne daß dies für die Entscheidung über die angestrebte Sachleistung des Leistungsträgers erforderlich wäre. Dies verstößt gegen § 35 SGB I i. V. m. §§ 67, 69 SGB X; daran beteiligte Geheimnisträger nach § 203 StGB laufen Gefahr, sich strafbar zu machen. Um sicherzustellen, daß die Offenbarung von personenbezogenen Daten im Rahmen des Erforderlichen bleibt, sollten Formblätter verwendet werden, die lediglich solche Fragen enthalten, deren Beantwortung für die Entscheidung über die Hilfeqewährung (bzw. deren Fortsetzung) unabdingbar ist. Der Entwurf für ein Formblatt, der mir vom Amt für Soziale Dienste zugeleitet worden ist, scheint mir dies zu gewährleisten. Er sollte unverzüglich in der Praxis verwandt werden.
- Es sollte überprüft werden, inwieweit es erforderlich ist, daß der Leiter des Sozialpsychiatrischen Dienstes bzw. der regionale Sachgebietsleiter "Wirtschaftliche Hilfen" in die Gesamtpläne bzw. Gutachten Einsicht nehmen.
- Zugleich ist die Zusammensetzung der Fallkonferenz zu überprüfen. Es ist sicherzustellen, daß an der Beratung eines identifizierbaren Einzelfalles nur solche Personen/Stellen teilnehmen, deren Teilnahme zur Entscheidungsfindung im Einzelfall auch erforderlich ist.
- Nach § 84 SGB X sind schriftlich festgehaltene personenbezogene Daten von den beteiligten Stellen zu löschen, sobald deren Kenntnis zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, daß durch Löschung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

Ich habe das Amt für Soziale Dienste gebeten, diese Gesichtspunkte künftig zu beachten. Ich halte es für erforderlich, daß die Richtlinien entsprechend überarbeitet werden.

Die Forderung, im Rahmen der Aufnahmeverfahren in die integrative tagespädagogische Erziehung in Kindertagesstätten und in die Angebote des Betreuten Wohnens den gesetzlichen Schutz des Sozialgeheimnisses zu achten, wirft für die Funktionsfähigkeit in arbeitsteilig organisierten Bürokratien bzw. für die Kooperation der Sozialverwaltung mit freien Trägern sicher schwierige Fragen auf. Nur eines wäre sicher nicht der richtige Weg — erst recht nicht nach der Grundsatzentscheidung zum Volkszählungsgesetz, in der das Bundesverfassungsgericht das Grundrecht des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt hat: Nämlich die Vernachlässigung des Schutzes des Sozialgeheimnisses des Bürgers zugunsten einer noch so wohlmeinend in seinem Sinne ausgeübten Tätigkeit der Verwaltung bzw. der sozialen Dienste. Ich halte meine Vorschläge für geeignet, ein unfruchtbares Gegeneinander von Sozialarbeit und Datenschutz zu verhindern, das unnötigerweise die Parallelität ihrer Zielwerte, die soziale und personale Identität des Menschen zu schützen und zu fördern, verschütten würde.

# 5.5.1.5 Ermittlung von Pkw.-Halterdaten durch das Amt für Soziale Dienste

Das Amt für Soziale Dienste fragt im Rahmen des Sozialhilfeantrages auch nach einem etwaigen Pkw.-Besitz. Darüber hinaus fragt es in Zweifelsfällen bei der Kfz.-Steuerstelle schriftlich nach. Außerdem beabsichtigt die Sozialbehörde, den Antragsteller "in bestimmten Fällen" zu verpflichten, entweder eine Bescheinigung vorzulegen, daß er nicht Halter eines Pkw ist, oder seinen datenschutzrecht-

lichen Auskunftsanspruch gegenüber der Kfz.-Zulassungsbehörde geltend zu machen. Das Amt für Soziale Dienste vertrat die Auffassung, von der Vorlage einer solchen Bescheinigung die Gewährung von Sozialhilfe abhängig machen zu können.

Ich habe dem Senator für Jugend und Soziales dargelegt, daß es nicht zulässig ist, den Betroffenen zu verpflichten, seinen Auskunftsanspruch gegenüber der Kraftfahrtzulassungsstelle geltend zu machen und die erteilte Auskunft der Sozialbehörde vorzulegen. Nach § 65 Abs. 1 Nr. 2 Sozialgesetz I (SGB I) bestehen die Mitwirkungspflichten nicht, soweit ihre Erfüllung dem Betroffenen aus einem wichtigen Grund nicht zugemutet werden kann. Der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch stellt ein Individualrecht des Betroffenen dar, das nicht von öffentlichen Stellen dahingehend mißbraucht werden darf, daß der Betroffene nicht vollständig frei darüber entscheiden kann, ob er von diesem Auskunftsanspruch Gebrauch machen möchte oder nicht.

Auch das Verlangen, sich generell eine Bescheinigung von der Kraftfahrzeugzulassungsstelle vorlegen zu lassen, wonach der Betroffene nicht Halter eines Pkw ist, ist unverhältnismäßig, weil ein solches Verfahren nicht geeignet ist, Mißbrauchsmöglichkeiten auszuschließen. Der Betroffene kann nämlich andere Mißbrauchsmöglichkeiten entwickeln, indem er für seinen Pkw ein Familienmitglied o. ä. (z. B. Bruder, Freund) als Halter angeben kann.

Demnach reicht es unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus, wenn der Betroffene gem. § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I pflichtgemäß erklärt, ob er Halter eines Pkw ist oder nicht.

Ein generelles behördliches Auskunftsersuchen gegenüber der Finanzbehörde nach § 21 Abs. 4 SGB X unterstellt den Sozialhilfeantragstellern undifferenziert, sie würden vorsätzlich gegen ihre Mitwirkungspflichten nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I verstoßen. Ein Auskunftsersuchen gegenüber der Kfz.-Zulassungsstelle ist nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I nur zulässig, wenn der Antragsteller auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskunft durch Dritte zugestimmt hat. Auch hierbei ist zu beachten, daß eine solche Zustimmung nicht generell in allen Fällen von den Betroffenen abverlangt werden darf, sondern unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur dann als erforderlich angesehen werden kann, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, daß der Betroffene den Besitz eines Pkw zu verschweigen versucht.

Nach Auskunft des Amtes für Soziale Dienste werden Auskünfte dieser Art nur noch in der von mir für zulässig erklärten Weise eingeholt.

# 5.5.1.6 Räumliche Situation und Sozialgeheimnis in Dienststellen des Amtes für Soziale Dienste in Bremen

Aufgrund einer Anfrage des Personalrats habe ich die Räumlichkeiten im Sachgebiet "Wirtschaftliche Hilfe" in der Region Süd des Amtes für Soziale Dienste besichtigt. Dabei habe ich festgestellt, daß die Einhaltung des Sozialgeheimnisses nach § 35 SGB I nicht gewährleistet ist, weil die in einem Beratungsgespräch vom Sozialhilfeempfänger vorgebrachten personenbezogenen Daten Außenstehenden bzw. Dritten zugänglich werden. Grundsätzlich sitzt in einem Arbeitszimmer ein zweiter Sachbearbeiter mit einem anderen Betroffenen und erörtert dessen Situation gleichzeitig, so daß das Sozialgeheimnis des einen Antragstellers gegenüber dem anderen Antragsteller offenbart wird. Dadurch wird das Sozialgeheimnis des Betroffenen verletzt.

Die gleiche Situation habe ich auch im Sachgebiet "Wirtschaftliche Hilfe" der Regionalabteilung Ost des Amtes für Soziale Dienste festgestellt.

Eine verbesserte räumliche Situation in beiden Regionen unter datenschutzrechtlichen Aspekten habe ich bisher nicht feststellen können.

Von Seiten der Behörde wurde mir versichert, daß bei einem demnächst bevorstehenden Umzug des Sachgebiets "Wirtschaftliche Hilfe" eine datenschutzgerechte räumliche Unterbringung angestrebt wird. Ich werde die Angelegenheit weiter verfolgen.

# 5.5.1.7 Versendung von Sozialhilfebescheiden als Postdrucksache

Mehrere Bürger wandten sich dagegen, daß Sozialbehörden Bescheide über die Gewährung von Sozialhilfe als Postdrucksachen zusenden. Gelegentlich würden derartige Drucksachen von der Post geprüft und mit einem Prüfstempel versehen, so daß der zuständige Sachbearbeiter bei der Bundespost Einsicht in den Sozialhilfebescheid genommen habe und somit das Sozialgeheimnis gegenüber der Bundespost offenbart worden sei.

Ich habe in einem Fall das zuständige Ortsamt gebeten, Sozialhilfebescheide nur noch in einem verschlossenen Umschlag zu versenden. Nachdem der Vorgang von dort an den Senator für Inneres als Aufsichtsbehörde gegenüber den Ortsämtern abgegeben worden ist, hat dieser erklärt, das Ortsamt verschließe die Briefe, diese bekämen den Aufdruck "Drucksache, Gebühr geprüft". Für diese Postsendung behalte sich die Deutsche Bundespost vor, die Kontrolle richtiger Frankierung stichprobenweise zu prüfen. Da der Prüfbeamte bei der Deutschen Bundespost auf das Postgeheimnis verpflichtet sei, werde vom Senator für Inneres bei dieser Verfahrensweise das Sozialgeheimnis als gesichert angesehen werden. Darüber hinaus entstünde bei den Ortsämtern eine Portoersparnis von rund DM 35.000,—.

Ich habe dem Senator für Inneres dargelegt, daß eine Offenbarung des Sozialgeheimnisses nur unter den Voraussetzungen des § 67 SGB X zulässig ist; eine Offenbarungsbefugnis gegenüber der Deutschen Bundespost bzw. dem Prüfbeamten aus Kostengründen sei jedenfalls nicht erkennbar bzw. ableitbar.

Auch der Hinweis, der Beamte sei auf das Postgeheimnis verpflichtet, kommt keiner Offenbarungsbefugnis gleich. Wollte man dieser Argumentation folgen, dürfte jedem Beschäftigten der bremischen Verwaltung wegen der ihm obliegenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit jedes andere Berufsgeheimnis (z. B. Steuergeheimnis, ärztliche Schweigepflicht) offenbart werden. Gerade dies soll aber durch die bereichsspezifische Regelung zur Offenbarung unterschiedlicher Berufsgeheimnisse etc. vermieden werden.

Der Senator für Inneres hat sich vorläufig meinen Standpunkt zu eigen gemacht und will prüfen, ob nicht kostengünstigere Alternativen bestehen.

Es kann auf jeden Fall keine Lösung geben, die das Sozialgeheimnis mißachtet.

### 5.5.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

# 5.5.2.1 Weitergabe von Daten AIDS-erkrankter Sozialhilfeempfänger an die Amtsleitung des Sozialamtes Bremerhaven

Zur Beantwortung einer Umfrage des Deutschen Städtetages und des Instituts für Gesundheitssystemforschung, wonach die Sozialleistungen für erkrankte und HIV-infizierte Personen (Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe in besonderen Lebenslagen, Mehrbedarfszuschläge) erfragt wurden, hat die Amtsleitung des Sozialamtes Bremerhaven die Sachbearbeiter aufgefordert, neben den Sozialleistungen auch Name und Familienstand der an AIDS erkrankten Sozialhilfeempfänger zu benennen.

Ich habe gegenüber der Amtsleitung dargelegt, daß zur Beantwortung dieser Umfrage anonyme Daten ausreichen. Die Anforderung personenbezogener Daten verletzt das Sozialgeheimnis, weil sie weder erforderlich war, noch eine rechtliche Grundlage vorlag.

Die Amtsleitung hat mir inzwischen mitgeteilt, daß die bei ihr vorhandenen personenbezogenen Daten der Betroffenen vernichtet wurden und sie künftig meine Rechtsauffassung beachten wird.

## 5.6 Gesundheitswesen

# 5.6.1 Datenverarbeitung durch das Staatliche Hygieneinstitut

Das Staatliche Hygieneinstitut hat mich um Stellungnahme zu einem Antrag an den Ausschuß für ADV gebeten, mit dem es ein zusammen mit dem Rechenzentrum der bremischen Verwaltung erarbeitetes Konzept für eine ADV-technische Unterstützung seiner Arbeit vorgelegt hat. Das Institut führt auf Anforderung, insbesondere von Krankenhäusern, aber auch von niedergelassenen Ärzten, Untersuchungen über eingesandte Proben durch. Ein Großteil dieser Proben enthält Patientendaten. Die Proben werden auf die unterschiedlichen Labors des Instituts verteilt, wo die Untersuchungen von den MTA's und den Laborärzten durchgeführt und die Befunde für den Einsender geschrieben werden. Der Schwerpunkt des Untersuchungsaufkommens liegt im Bereich des Labors der Bakteriologie. Nach Abschluß der Untersuchungen wird der Untersuchungsfall in der Verwaltung des Instituts abgerechnet. Es ist beabsichtigt, die Bereiche Bakteriologie und Verwaltung durch den Einsatz von ADV zu unterstützen. Es sollen auch aktuelle Auswertungen nach betriebswirtschaftlichen und medizinischen Kriterien vorbereitet werden können. Die anzustrebenden neuen Verfahren sollen für Erweiterungen auf zusätzliche Labors und für den Anschluß von Analyseautomaten offengehalten werden. Durch die Einführung von ADV im

Labor für Bakteriologie soll das Laborpersonal von manuellen Schreib-, Such- und Sortierarbeiten entlastet werden. Im einzelnen sind folgende ADV-Unterstützungen geplant:

- Die Führung des Labortagebuches soll auf ADV-Basis erfolgen.
- Das bei der Untersuchung ermittelte Befundergebnis wird durch ein ADV-System auf Qualität geprüft, Wiederholungsfälle werden angezeigt.
- Die manuelle Befundschreibung wird durch ein Befunddruckverfahren auf ADV-Basis abgelöst.
- Die Erteilung von Auskünften zu Befunden oder zu Zwischenergebnissen noch laufender Untersuchungen werden durch ADV unterstützt.
- Daten für medizinische Statistiken sollen durch das ADV-System bereitgestellt werden.

Im Bereich der Verwaltung soll die Abrechnung mittels ADV-Einsatz eine erhebliche Entlastung des Personals sowie eine den gesetzlichen Bestimmungen und Forderungen der Einsender entsprechende Rechnungsgestaltung ermöglichen. Ein effektives Auskunftswesen über Rechnungen soll auf ADV-Basis realisiert werden. Die Bereitstellung von Daten für betriebliche Statistiken soll durch das ADV-System geleistet werden.

In Konkretisierung und Ergänzung zu den im Konzept enthaltenen Vorkehrungen zur Datensicherung und zum Datenschutz habe ich eine Stellungnahme folgenden Inhalts abgegeben:

Im Rahmen des Konzepts sollen auch personenbezogene Daten im Sinne des § 2 Abs. 1 BrDSG verarbeitet werden. Mir ist eine Rechtsgrundlage für die Arbeit und insbesondere für die Verarbeitung personenbezogener Daten — im Institut nicht bekannt. Eine solche Rechtsgrundlage ist aber - dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahre 1983 zum Volkszählungsgesetz entschieden — erforderlich. Eine solche Regelung muß — so das Bundesverfassungsgericht - bereichsspezifisch den Verwendungszweck bestimmen, die Angaben müssen für diesen Zweck geeignet und erforderlich sein und die Regelung muß dem rechtstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen (vgl. hierzu auch § 3 BrDSG). Etwas anderes kann nur gelten, soweit der Betroffene — etwa im Rahmen eines Behandlungsvertrages - eingewilligt hat oder das Institut die Daten im Auftrag einer anderen Stelle verarbeitet, vorausgesetzt diese Stelle handelt selbst rechtmäßig bei Datenverarbeitung bzw. der Auftragserteilung (vgl. § 8 BrDSG). Soweit die Patienten nicht im Einzelfall in die Verarbeitung ihrer Daten im Institut eingewilligt haben, darf dieses nur im Rahmen eines rechtmäßig erteilten Auftrages durch die Einsender - also die Krankenhäuser bzw. niedergelassenen Ärzte — tätig werden. Die Krankenhäuser bzw. Ärzte dürfen dem Institut diese Daten zur Erfüllung des Behandlungsvertrages (vgl. z. B. § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs für ein Bremischen Krankenhausdatenschutzgesetz) übermitteln. Das Institut darf die übermittelten Daten nur soweit und solange verarbeiten als dies zur Erfüllung des Behandlungsvertrages erforderlich ist. Jede weitere Verarbeitung hätte eine gesonderte Einwilligung des Patienten, eine eigene gesetzliche Grundlage oder eine Anonymisierung der Daten ohne Möglichkeit der Reidentifikation zur Voraussetzung. Diese einschränkende Grundlage für die Verarbeitung von Patientendaten im Institut hat insbesondere zur Folge, daß die Daten im Institut nicht länger gespeichert bleiben dürfen, als es für die Bearbeitung der einzelnen Aufträge erforderlich ist. Nach § 6 des Entwurfs für ein Bremisches Krankenhausdatenschutzgesetz darf das Krankenhaus Patientendaten höchstens für die Dauer von 30 Jahren speichern/aufbewahren. Niedergelassene Ärzte müssen nach § 11 der Berufsordnung für Arzte im Lande Bremen ihre ärztlichen Aufzeichnungen 10 Jahre nach Abschluß der Behandlung aufbewahren. Auf diese Weise werden auch die den Einsendern mitgeteilten Befunde von diesen gespeichert/aufbewahrt. Eine Doppelspeicherung bzw. - aufbewahrung dürfte nicht erforderlich und auch von dem jeweiligen Behandlungsvertrag nicht gedeckt sein. Ich habe deshalb vorgeschlagen, in das Konzept aufzunehmen, daß das Institut die Befunde spätestens nach drei Monaten, die personenbezogenen Daten im übrigen nach Eingang des Rechnungsbetrages löscht.

Weiter habe ich darum gebeten, die Datensicherungsregelungen (Paßwort, Zugriff, Auskünfte) des Konzepts zu konkretisieren. Ich habe auf § 14 Abs. 1 BrDSG hingewiesen, wonach die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens, das die Übermittlung personenbezogener Daten durch Abruf ermöglicht, nur zulässig ist, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt ist. Es wurde mir versichert, daß ein online-Verfahren nur innerhalb des Instituts, nicht aber zu

anderen Stellen, etwa den Einsendern, geplant sei. Sobald etwas derartiges installiert werden soll, wird jedoch § 14 Abs. 1 BrDSG zu beachten sein. Zu den Mitteilungen des Instituts an dritte Stellen aufgrund des Bundesseuchengesetzes und anderer Rechtsvorschriften erwarte ich noch nähere Angaben, bevor ich dazu Stellung nehmen kann. Schließlich habe ich gebeten, mich an der Konkretisierung des Datenschutzkonzepts sowie rechtzeitig vor der Weiterentwicklung des ADV-Konzepts zu beteiligen.

#### 5.6.2 Einsatz privater Arbeitsplatzrechner in städtischen Krankenhäusern

In meinem 10. Jahresbericht ist die Problematik unter Pkt. 5.7.2 bereits dargestellt worden. Inbesondere Arzte nutzen für verschiedene medizinische Aufgaben zunehmend private PC und verarbeiten auf ihnen Patientendaten. Das Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße (ZKH) hat im Juni 1988 auf Anfrage eine Liste von 7 privaten PC vorgelegt, die bei ihm angestellte Arzte im Bereich des Krankenhauses betreiben. Inzwischen wird diese Liste von Seiten des ZKH überarbeitet. Ich habe das ZKH darauf hingewiesen,

- daß die in § 6 Bremisches Datenschutzgesetz geforderten Datensicherungsvorkehrungen einzuhalten seien,
- daß die gemeinsame Verarbeitung von dienstlichen und privaten Daten unzulässig sei,
- daß die privaten PC der dienstlichen Verfügung des ZKH zu unterstellen seien, damit dieses gewährleisten könne, daß ich meine Aufsichts- und Kontrollrechte wahrnehmen kann.

Inzwischen hat mir das ZKH mitgeteilt, daß meinem Vorschlag entsprechend die betreffenden Arzte eine Verfügungserklärung unterschrieben haben bzw. in künftigen Fällen unterschreiben müssen, in der sie erklären,

- daß sie das Verfügungsrecht über den PC für die Dauer ihrer Beschäftigung an das ZKH abtreten.
- daß sie durch geeignete Maßnahmen den unbefugten Zugriff auf personenbezogene Daten verhindern,
- daß der PC nur für die angezeigten dienstlichen Zwecke verwandt wird,
- daß der PC nur im angezeigten Raum auf dem Gelände des ZKH genutzt wird,
- daß Dateien, die personenbezogene Daten enthalten, über die zuständige Abteilung des ZKH an den Landesbeauftragten für den Datenschutz gemeldet werden,
- daß alle Dateien, die personenbezogene Daten enthalten, spätestens mit Beendigung des Dienstverhältnisses bzw. Entfernen des PC vom Gelände des ZKH gelöscht werden.

Die Direktion des ZKH hat zudem die Klinik-, Instituts- und Abteilungsleiter per Rundschreiben über die Rechtslage unterrichtet. Außerdem wurde mir mitgeteilt, daß an der Aufstellung eines Geräteverzeichnisses incl. Dateibeschreibung gemäß §§ 7 Abs. 1 und Abs. 3 und 28 Bremisches Datenschutzgesetz aller im Krankenhaus aufgestellten PC zur Zeit gearbeitet werde und mir die Unterlagen nach Zusammenstellung zugehen würden.

Inzwischen berät die Bremische Bürgerschaft den Entwurf eines Bremischen Krankenhausdatenschutzgesetzes (vergl. Pkt. 2.1.1 dieses Jahresberichts). In § 8 sollen die erforderlichen Regelungen über Dateien der Ärzte und Ärztinnen zu eigenen Diagnose-, Behandlung- oder Forschungszwecken getroffen werden. Nach Inkrafttreten des Gesetzes werde ich mich wegen der Umsetzung dieser Regelungen mit dem Senator für Gesundheit bzw. mit den Krankenhäusern, für die das Gesetz gelten wird, in Verbindung setzen.

#### 5.7 Umweltschutz und Stadtentwicklung

# 5.7.1 Integriertes Meß- und Informationssystem zur Überwachung der Umweltradioaktivität (IMIS)

Nach dem Atomunfall in Tschernobyl im Jahre 1986 hat der Bundesumweltminister beschlossen, ein "Integriertes Meß- und Informationssytem" zu schaffen, an dem alle Bundesländer beteiligt sind. Das System soll geeignet sein, sowohl im Routinebetrieb als auch im Ereignisfall Daten, Informationen, Meidungen und Lagekarten über evtl. radioaktive Belastungen zu übermitteln. Die Kommunikation soll über Rechner, Bildschirm und Drucker erfolgen. Aus dem fachlichen Feinkonzept zu IMIS ergibt sich, daß insofern auch personenbezogene Daten er-

hoben werden sollen, als z. B. Bodenproben von bäuerlichen Betrieben und anderen Grundstücken, also von Einzelunternehmern und Grundstückseigentümern, genommen und verarbeitet werden sollen. Hierzu ist ein "Erfassungsbogen Umweltradioaktivität" entwickelt worden, der neben den Werten der entnommenen Proben auch die vorgenannten personenbezogenen Daten enthalten soll. Nach dem Ausfüllen des Erfassungsbogens werden die Daten in den Erfassungsrechner eingegeben bzw. übertragen und anschließend in der Datenbank des Rechners (Landesmeßstelle bei der Universität Bremen) gespeichert.

Darüber hinaus ist eine Kommunikation der Landesmeßstelle (Erfassungsrechner) und der Landesdatenzentrale beim Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung vorgesehen, wobei von einer Informationspflicht der Landesmeßstelle (LMSt) gegenüber der Landesdatenzentrale (LDZ) auszugehen ist.

Des weiteren wird zwischen der LMSt und der LDZ sowie zwischen der LDZ und der Zentralstelle des Bundes für die Überwachung der Umweltradioaktivität (ZdB) die Datenübermittlung im allgemeinen über eine DATEX-Wählleitung realisiert. Außerdem ist von einer Informationspflicht der LDZ gegenüber der ZdB auszugehen.

Schließlich soll die Datenübermittlung zwischen den Ländern und der Zentralstelle des Bundes im Endausbau "online" erfolgen, d. h. ohne Austausch von Datenträgern. Datenaustausch auf Datenträgern ist lediglich für die Übergangszeit vorgesehen. Auch wenn die vorgenannten personenbezogenen Daten nach den Erläuterungen zum "Erfassungsbogen Umweltradioaktivität" der näheren Probenbeschreibung für meßstelleninterne Beschreibungen dienen und bei der ZdB nicht gespeichert werden sollen, wird der ZdB ermöglicht, durch die Einrichtung eines Abrufverfahrens auf die bei der LMSt bzw. LDZ gespeicherten personenbezogenen Daten zuzugreifen.

Ich habe gegenüber dem Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung die Einrichtung dieses Systems wie folgt bewertet:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Volkszählungsurteil vom 15. 12. 1983 entschieden, daß das sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG abzuleitende Recht auf informationelle Selbstbestimmung ohne Einwilligung des Betroffenen nur dann eingeschränkt werden darf, wenn es eine den verfassungsmäßigen Prinzipien der Normenklarheit, Zweckbindung und Verhältnismäßigkeit entsprechenden Rechtsgrundlage ausdrücklich zuläßt.

Als Konsequenz aus diesem Urteil regelt § 3 Abs. 1 Nr. 1 BrDSG, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten, die von diesem Gesetz geschützt werden, nur zulässig ist, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder zwingend voraussetzt.

Als Rechtsvorschrift kommt hier das Strahlenschutzvorsorgegesetz (StrVG) in Frage. Nach § 3 Abs. 1 StrVG ermitteln die Länder die Radioaktivität in den dort genannten Produkten und übermitteln nach Abs. 2 dieser Vorschrift die gewonnenen Daten an die Zentralstelle des Bundes für die Überwachung der Umweltradioaktivität. Insbesondere im Hinblick auf das Ermitteln, Übermitteln, Zusammenfassen, Aufbereiten und Dokumentieren von Daten der Radioaktivität erläßt der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit Zustimmung des Bundesrates nach § 10 Abs. 2 StrVG allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung dieses Gesetzes.

Diese bereichsspezifische Regelung entspricht nicht in vollem Umfange dem nach dem Volkszählungsurteil zu beachtenden Prinzip der Normenklarheit, weil Art und Umfang der zu verarbeitenden personenbezogenen Daten nicht im Gesetz selbst geregelt worden sind und lediglich der genannte Bundesminister ermächtigt ist, dies durch den Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu regeln.

Im Wege der dem Gesetz innewohnenden Logik setzt die Vorschrift des §3 StrVG i. V. m. §§ 1, 7 und 8 StrVG zwingend voraus, daß auch personenbezogene Daten erhoben werden, soweit sie für die von den Ländern im Rahmen der ihnen nach § 10 Abs. 1 StrVG obliegenden Aufgaben erforderlich sind. Insoweit setzt die Rechtsvorschrift des § 3 Abs. 1 StrVG die Erhebung und Speicherung der im Erhebungsbogen genannten personenbezogenen Daten zwingend voraus.

Allerdings setzt die Rechtsvorschrift des § 3 Abs. 2 StrVG, wonach die Länder die nach Abs. 1 dieser Vorschrift gewonnenen Daten an die Zentralstelle des Bundes für die Überwachung der Umweltradioaktivität (ZdB) übermitteln, nicht die Übermittlung der vorgenannten personenbezogenen Daten zwingend voraus. Aus den

Regelungen des Strahlenschutzvorsorgegesetzes läßt sich nicht ableiten, daß die ZdB personenbezogene Daten für die Überwachung der Umweltradioaktivität benötigt.

Gleichwohl erhält — wie eingangs erwähnt — die ZdB die Möglichkeit, sämtliche der LDZ durch die LMSt übermittelten personenbezogenen Daten per Direktabruf zu erheben, auch wenn eine Speicherung bei der ZdB nicht vorgesehen ist.

Ich halte es daher für erforderlich, darauf hinzuwirken, daß der ZdB die personenbezogenen Daten nicht übermittelt werden.

Zur Abschottung schlage ich vor, die personenbezogenen Daten aus dem Erfassungsbogen bei der Übertragung und Speicherung von den übrigen Daten zu trennen und der LDZ lediglich die übrigen Daten zur Verfügung zu stellen.

Für den Fall, den ich aus den mir vorgelegten Unterlagen nicht ersehen konnte, daß der ZdB auch ein Direktabruf auf die Daten der LMSt ermöglicht werden soll, ist ein solches Abrufverfahren nach § 14 Abs. 1 BrDSG nur dann zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt ist. Aus dem Strahlenschutzvorsorgegesetz ergibt sich jedoch keine Vorschrift, die die Einrichtung eines Abrufverfahrens im Rahmen von IMIS ausdrücklich regelt.

Ich habe daher den Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung gebeten, auf Bundesebene darauf hinzuweisen, daß unter Beachtung des § 14 Abs. 1 BrDSG, der auch nicht von einer Bundesvorschrift überlagert ist, die Einrichtung eines Abrufverfahrens — soweit damit der ZdB personenbezogene Daten zur Verfügung gestellt werden können — nicht zulässig ist.

Für den Fall, daß die Übermittlung **personenbezogener** Daten an die ZdB unverzichtbar ist, habe ich die senatorische Dienststelle gebeten, mir dies im einzelnen darzulegen und auf Bundesebene darauf hinzuweisen, daß dafür eine das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Landwirte und Grundstückseigentümer einschränkende verfassungsgemäße Rechtsgrundlage erforderlich ist und auch die Einrichtung eines Abrufverfahrens ZdB — LDZ oder/und LMSt für die Freie Hansestadt Bremen nach § 14 Abs. 1 BrDSG nur durch die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage zulässig ist.

Eine Rechtsgrundlage zur Ubermittlung der genannten personenbezogenen Daten stellt auch die "Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Strahlenschutzvorsorgegesetz" (Entwurf vom 07.04.1988) nicht dar, aus der sich übrigens ebenfalls nicht ergibt, ob und welche personenbezogenen Daten erhoben, gespeichert und an die ZdB übermittelt werden sollen.

Darüber hinaus vermag ich der Einrichtung eines integrierten Meß- und Informationssystems zur Überwachung der Umweltradioaktivität erst dann zuzustimmen, wenn ein Datenschutzkonzept vorliegt, aus dem neben den vorgenannten Anforderungen auch hervorgehen muß, ob und ggf. in welchem Umfange personenbezogene Daten an andere öffentliche Stelle im Rahmen der Auftragsverwaltung nach §§ 10 und 11 StrVG übermittelt werden sollen.

Das Datenschutzkonzept muß außerdem ein Datensicherungskonzept nach  $\S$  6 Abs. 2 BrDSG enthalten.

Da die Einrichtung von IMIS bundesweite Bedeutung hat, habe ich meine Stellungnahme den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder übersandt.

Eine Antwort des Senators für Umweltschutz und Stadtentwicklung steht noch aus.

# 5.7.2 Datenverarbeitung beim Friedhofs- und Bestattungswesen

Der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung hat den Entwurf eines Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen vorgelegt. Datenschutzregelungen waren in diesem ersten Entwurf nicht enthalten.

Die in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven für das Friedhofswesen zuständigen Behörden führen jedoch mehrere Register mit personenbezogenen Daten (z. B. Grabstellenkartei, Sterberegister und Einäscherungsregister). Als Rechtsgrundlagen dafür werden die Friedhofsordnung aus dem Jahre 1973 und das Feuerbestattungsgesetz aus dem Jahre 1938 angegeben.

Diese Rechtsgrundlagen erfüllen jedoch nicht die Anforderungen, die an eine Regelung zu stellen sind, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einschränken. Da für die Durchführung des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch künftig die Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich ist, habe ich die Aufnahme

bereichsspezifischer Datenverarbeitungsregelungen vorgeschlagen. Das Gesetz muß Regelungen über Art und Umfang der Daten enthalten, die verarbeitet werden dürfen. Erforderlich sind Vorschriften über die Datenerhebung, Datenübermittlungen und die Löschung von Daten. Der Gesetzgeber hat die grundrechtseinschränkenden Regelungen selbst zu treffen und kann diese nicht dem Verordnungsgeber oder einer satzungsgebenden Körperschaft überlassen. Diese können lediglich ermächtigt werden, nähere Vorschriften zu den vom Gesetzgeber geschaffenen Vorschriften zu erlassen.

Soweit Kirchen-, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften das Recht erhalten sollen, mit Genehmigung des Senats eigene Friedhöfe anzulegen und zu unterhalten, bedarf es einer Vorschrift, nach der die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn diese die Vorschriften des Gesetzes über die Datenverarbeitung entsprechend anwenden und sichergestellt ist, daß bei ihnen ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen werden.

Aufgrund meiner Vorschläge hat der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung seinen ersten Gesetzentwurf überarbeitet und darin bereichsspezifische Datenverarbeitungsregelungen aufgenommen, damit auch künftig bei der Bewirtschaftung und Verwaltung der Friedhöfe personenbezogene Daten im erforderlichen Umfang verarbeitet werden dürfen.

Nach herrschender Rechtsmeinung entfaltet das allgemeine Persönlichkeitsrecht auch Wirkungen über den Tod hinaus. Der Gesetzentwurf enthält eine Regelung, die dem gerecht wird.

Dieser neue Entwurf sieht vor, daß zur Bewirtschaftung und Verwaltung der Friedhöfe und zur Festsetzung und Einziehung von Gebühren die Friedhofsträger berechtigt sind, die im einzelnen dort aufgeführten personenbezogenen Daten zu verarbeiten.

Des weiteren dürfen die Friedhofsträger personenbezogene Daten der Nutzungsberechtigten und der Angehörigen der Verstorbenen verarbeiten zur Bewirtschaftung und Verwaltung der Friedhöfe und zur Klärung der Nutzungsrechtsnachfolge.

Eine weitere Regelung erlaubt den Friedhofsträgern, im Rahmen der Zulassung und Uberwachung der auf den Friedhöfen tätigen Gewerbetreibenden des Friedhofs- und Bestattungsgewerbes deren dort im einzelnen aufgeführten personenbezogenen Daten zu verarbeiten.

Eine Datenübermittlung an einen anderen Friedhofsträger oder einen sonstigen Bestattungsberechtigten ist nur dann zulässig, wenn die Bestattung von einem anderen Friedhofsträger oder einem sonstigen Bestattungsberechtigten vorgenommen wird.

Bei Umbettungen von Leichen dürfen dem zuständigen Gesundheitsamt Vor- und Nachname sowie Geburts- und Sterbedatum des Verstorbenen übermittelt werden zur Prüfung, ob der Umbettung gesundheitliche Belange entgegenstehen.

Soweit sich ein Friedhofsträger bei der Genehmigung von Grabmalen bezüglich deren Gestaltung von Sachverständigen beraten läßt, dürfen dem Sachverständigen zur Prüfung der vorgelegten Entwürfe ebenfalls im einzelnen aufgeführte personenbezogene Daten sowohl des Verstorbenen als auch des Entwurfsverfassers übermittelt werden.

Die Lage einer Grabstelle darf Dritten auf entsprechende Nachfrage bekanntgegeben werden, wenn diese ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen und anzunehmen ist, daß schutzwürdige Belange des Verstorbenen nicht beeinträchtigt werden.

Die Aufbewahrungs- und Löschungsvorschriften sehen insgesamt vor, daß die personenbezogenen Daten der Verstorbenen, der Nutzungsberechtigten und der auf den Friedhöfen tätigen Gewerbetreibenden des Friedhofs- und Bestattungsgewerbes zu löschen sind, wenn sie nicht mehr für die im einzelnen genannten Zwecke benötigt werden.

Wegen der Anwendbarkeit des Gesetzes auf die öffentlich-rechtlichen Kirchen haben diese geltend gemacht, daß im Gesetzentwurf zum Ausdruck gebracht werden müsse, daß auf die kirchlichen Friedhofsträger die kirchlichen Datenschutzbestimmungen Anwendung finden. Anläßlich eines Gespräches mit Vertretern der bischöflichen Generalvikariate Osnabrück, Hildesheim und Münster habe ich verdeutlicht, daß die bisher erlassenen Datenschutzbestimmungen der genannten Diözesen mangels bereichsspezifischer Vorschriften für Friedhofsträger nicht geeignet sind, den notwendigen Schutz personenbezogener Daten bei den kirch-

lichen Friedhofträgern zu sichern. Die Vertreter der bischöflichen Generalvikariate haben dieses anerkannt und zugesagt, daß sie sich für den Erlaß bereichsspezifischer Datenschutzvorschriften, die sich an den vorliegenden Gesetzentwurf anlehnen sollen, verwenden werden.

Ich habe mich in Gesprächen mit Vertretern öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften und verschiedener Stellen bemüht, zu einer einvernehmlichen Lösung des Problems beizutragen. Eine abschließende Entscheidung steht noch aus.

Wenn die beabsichtigten Datenverarbeitungsregelungen des Gesetzentwurfs vom Landesgesetzgeber beschlossen werden, erfüllt das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen die notwendigen Datenschutzanforderungen.

Des weiteren hat der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung den Entwurf einer Friedhofsordnung für die stadteigenen Friedhöfe in Bremen vorgelegt. § 7 Abs. 3 dieses Entwurfes sieht vor, daß vor Ablauf eines Nutzungsrechtes an einer Grabstelle durch öffentliche Bekanntmachung darauf hinzuweisen ist. Damit werden personenbezogene Daten Nutzungsberechtigter einer nicht überschaubaren Zahl Dritter bekannt gemacht. Das bedeutet einen erheblichen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen. Ein solcher Eingriff ist jedoch nur zulässig, wenn er im überwiegenden Allgemeininteresse erforderlich ist oder zur Wahrung der Interessen der Betroffenen geboten ist.

Ich habe vorgeschlagen, die Regelung so zu fassen, daß eine öffentliche Bekanntmachung des Ablaufs eines Nutzungsrechtes nur dann erfolgt, wenn die Anschrift des bisherigen Nutzungsberechtigten weder bekannt noch zu ermitteln ist, oder wenn der Nutzungsberechtigte nicht mehr lebt und Angehörige nicht bekannt sind oder deren Aufenthalt nicht bekannt ist oder nicht ermittelt werden kann. Mit einer solchen Regelung würde dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprochen. Ob diese Anregung verwirklicht wird, bleibt abzuwarten.

## 5.7.3 Datenschutzregelungen im Katasterwesen

Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Einführung des automatisierten Liegenschaftsbuches im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen habe ich die bisherigen Datenschutzregelungen im Katasterwesen einer Prüfung unterzogen und das Ergebnis der Kataster- und Vermessungsverwaltung gegenüber dargelegt:

Das Bremische Vermessungs- und Katastergesetz enthält eine Reihe bereichsspezifischer Datenschutzregelungen. Diese erfüllen jedoch nicht die Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht an ein das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einschränkendes Gesetz aufgestellt hat. Gleiches gilt für Datenverarbeitungsregelungen im Zusammenhang mit der Führung des Liegenschaftskatasters in anderen Rechtsvorschriften.

Daraus ergibt sich, daß vor Einführung der beabsichtigten automatisierten Führung des Liegenschaftsbuches in das Bremische Vermessungs- und Katastergesetz Vorschriften aufzunehmen sind, welche die Verarbeitung der personenbezogenen Daten verfassungskonform regeln. Es wird dabei zu untersuchen sein, inwieweit in diesem Gesetz Regelungen für solche Datenverarbeitungen getroffen werden können, deren Zulässigkeit mit anderen, z. T. aus vorkonstitutionellem Recht stammenden Vorschriften begründet wird, z. B. der Runderlaß des Reichsministers des Innern vom 30. September 1940 über die Führung des Reichskatasters und die Allgemeinverfügung des Reichsministers des Innern vom 20. Januar 1940 über die Erhaltung der Übereinstimmung zwischen dem Grundbuch und dem Reichskataster. Zu empfehlen ist, im Bremischen Vermessungs- und Katastergesetz solche Regelungen aufzunehmen, soweit der Landesgesetzgeber dazu legitimiert ist. Anderenfalls würde der Zeitpunkt der Einführung der automatisierten Führung des Liegenschaftsbuches davon abhängen, wann der Bundesgesetzgeber verfassungskonforme Normen für die Zulässigkeit der Datenverarbeitung schafft.

Auch die Vorschriften der Bremischen Landesbauordnung über die Führung des Baulastenverzeichnisses sind zu überprüfen. Die im Zusammenhang mit der Führung dieses Verzeichnisses vorgenommene Datenverarbeitung ist lediglich in den Verwaltungsvorschriften des Senators für das Bauwesen zu den §§ 107a und 107b der Bremischen Landesbauordnung geregelt; diese stellen jedoch keine verfassungsgemäße Rechtsvorschrift für den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen dar.

Im einzelnen ergeben sich zunächst bereits folgende Regelungsnotwendigkeiten:

Zweck des Liegenschaftskatasters (§ 4)

Die Zwecke des Liegenschaftskatasters sollten präzisiert werden, da sich aus dieser Zweckbestimmung bereits Schlüsse auf die Zulässigkeit und den Umfang der Datenverarbeitung ergeben können.

Eintragungen über die Eigentumsverhältnisse von Grundstücken

An geeigneter Stelle ist zu regeln, über welchen Personenkreis welche personenbezogenen Daten im Liegenschaftsbuch nachgewiesen werden sollen (Eigentümer, Erbbauberechtigte oder ggf. die Inhaber anderer Rechte an Grundstücken). Soweit die bisher in der Registermeldung aufgegebenen personenbezogenen Daten im automatisiert geführten Register gespeichert werden sollen, habe ich nur dann keine Bedenken dagegen, wenn die Daten "Künstlername" und "Berufe" künftig nicht mehr gespeichert werden. Ich halte die Speicherung dieser Daten für die Erreichung des Zweckes der Führung des Liegenschaftsbuches nicht für erforderlich. Soweit in der bisherigen Praxis bei den Eigentümerangaben auch das Datum "Ehestand" gespeichert worden ist, muß auch darauf verzichtet werden, da kein Grund zu erkennen ist, wofür dieses Datum erforderlich sein sollte. Bedeutsam ist, daß das Gesetz eine abschließende Aufzählung der zu speichernden personenbezogenen Daten haben muß, da der Gesetzgeber grundrechtseinschränkende Regelungen selbst zu treffen hat und diese nicht dem Verordnungsgeber überlassen darf. Das Gesetz muß an geeigneter Stelle auch Vorschriften über die Löschung personenbezogener Daten enthalten, wobei die personenbezogenen Daten von Eigentümern, Erbbauberechtigten oder ggf. von Inhabern anderer Rechte an Grundstücken nach Löschung des Eigentums oder der Rechte unverzüglich zu löschen sind.

Denkbar ist auch, in das Gesetz einen besonderen Paragraphen mit der Uberschrift "Verarbeitung personenbezogener Daten" aufzunehmen. Diese Regelung hätte den Vorteil, daß der Bürger alle datenschutzrechtlichen Vorschriften an einer Stelle findet.

#### Datenübermittlungen

Der Gesetzgeber muß abschließend regeln, in welchem Umfange Datenübermittlungen an Dritte zulässig sein sollen. Die Regelung muß ebenso eine abschließende sein und kann nicht dem Verordnungsgeber überlassen bleiben. Denkbar ist jedoch hier mit unbestimmten Rechtsbegriffen zu arbeiten und den Verordnungsgeber zu ermächtigen, nähere Einzelheiten zu bestimmen. Ich halte es für angebracht, ohne Rücksicht auf die bevorzugte Gesetzessystematik, Übermittlungen innerhalb des öffentlichen Bereichs und Übermittlungen an private Stellen jeweils in getrennten Vorschriften zu regeln. Es ist dabei festzulegen, für welchen Zweck welche Daten übermittelt werden dürfen. Dabei ist vorzusehen, daß der Empfänger der Daten dahingehend informiert wird, daß er die Daten nur für den übermittelten Zweck verwenden darf.

Hinsichtlich der Übermittlungsvorschriften, die Übermittlungen an private Stellen erlauben sollen, ist der bisherige Begriff der "Darlegung des berechtigten Interesses" unter den Gesichtspunkten des Anspruches der Betroffenen auf Wahrung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht mehr ausreichend. Es sollte hier ein Katalog aufgeführt werden, der möglicherweise kein abschließender sein kann, der aber von seiner Struktur her Aufschluß darüber gibt, was unter dem "berechtigten Interesse" zu verstehen ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Rechtsprechung immer mehr dazu übergeht, die Zulässigkeit der Ubermittlung personenbezogener Daten aus öffentlichen Registern an dritte, nicht-öffentliche Stellen unter das Gebot des Rechtes der Betroffenen auf Wahrung ihres informationellen Selbstbestimmungsrechtes zu stellen. Die Zulässigkeit solcher Datenübermittlung ist außerdem unter den Vorbehalt zu stellen, daß dadurch schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden, bzw. daß das berechtigte Interesse so stark sein muß, daß das schutzwürdige Interesse der Betroffenen auf Wahrung seines informationellen Selbstbestimmungsrechtes zurücktreten muß. Auch die Übermittlung personenbezogener Daten bei der Abmarkung von Grundstücksgrenzen oder der Überprüfung von Grenzzeichen ist unter den vorher dargestellten Gesichtspunkten im Gesetz abschließend zu

Es ist eine Vorschrift aufzunehmen, wonach Geburtsdaten auf Vervielfältigungen von Flurkarten nicht eingetragen werden dürfen.

Regelmäßige Datenübermittlungen und Abruf von Daten im automatisierten Verfahren

Soweit an öffentliche Stellen regelmäßige Datenübermittlungen durchgeführt werden sollen, ist deren Zulässigkeit im Gesetz besonders festzulegen, entspre-

chend der Vorschrift des § 29 Abs. 3 des Bewertungsgesetzes. Ich vertrete allerdings die Auffassung, daß die in dieser Vorschrift festgelegte Mitteilungspflicht alleine nicht ausreicht. Eine verfassungskonforme Regelung setzt voraus, daß es neben der Erhebungsvorschrift (hier in § 29 des Bewertungsgesetzes) zusätzlich einer Übermittlungsvorschrift in der Norm bedarf, welche die zwangsweise Erhebung von Daten durch die übermittelnde Stelle regelt. Als regelmäßige Datenübermittlungen sind auch die bisher im Fortführungserlaß vorgesehenen Datenübermittlungen an das Grundbuchamt anzusehen.

Ausgehend von dem verfassungsrechtlichen Prinzip der informationellen Gewaltenteilung halte ich den automatisierten Abruf personenbezogener Daten aus dem Liegenschaftsbuch durch andere öffentliche Stellen für verfassungsrechtlich äußerst problematisch. Sollte dennoch eine solche Möglichkeit beabsichtigt werden, müßte dargelegt werden, ob eine solche Maßnahme erforderlich ist und nicht gegen das Verbot des Übermaßes verstößt.

## Datensicherungsmaßnahmen

Es ist eine Vorschrift aufzunehmen, mit der die das Liegenschaftsbuch führenden Stellen verpflichtet werden, zur Sicherung der Daten die notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen. Hierzu könnten die Vorschriften der §§ 6 und 8 des Bremischen Datenschutzgesetzes zum Inhalt des Kataster- und Vermessungsgesetzes gemacht werden.

#### Protokollierungen

Da die Datenübermittlung sowohl an andere öffentliche Stellen als auch an nichtöffentliche Stellen eine Durchbrechung des Zweckbindungsprinzips darstellt,
müssen Vorkehrungen getroffen werden, die eine Kontrolle der durchgeführten
Datenübermittlung ermöglichen. Denkbare Lösungen stellen die Protokollierungen von Datenübermittlungen dar, die dann für eine bestimmte Zeit, etwa für drei
Monate, aufzubewahren sind. Dabei wäre eine Protokollierung aller Datenübermittlungen die datenschutzgerechte Lösung.

Für die Datenübermittlungen an nicht-öffentliche Stellen ist eine Vorschrift unabdingbar, welche die das Liegenschaftsbuch führenden Stellen verpflichtet, sich das "berechtigte Interesse" darlegen zu lassen und die Angaben zu überprüfen. In diesen Fällen kann auf eine vollständige Protokollierung der Übermittlungen und des Grundes für die Übermittlungen nicht verzichtet werden.

Soweit an öffentliche Stellen übermittelt wird, hat die anfordernde Stelle jeweils die zu erfüllende Aufgabe sowie Art und Umfang der dafür erforderlichen Daten zu benennen. Diese Angaben sind ebenfalls zu überprüfen.

## Veröffentlichung personenbezogener Daten

Ich kann zur Zeit nicht beurteilen, ob bei der im § 8 des geltenden Gesetzes vorgesehenen Offenlegung über Fortführung oder Neueinrichtung des Liegenschaftskatasters die vorgesehene Offenlegung personenbezogener Daten öffentlich bekanntgemacht werden. Gleiches gilt für die Bestimmungen des § 12 über Veröffentlichung und Vervielfältigung. Soweit sich aus diesen Vorschriften Veröffentlichungen personenbezogener Daten ergeben, sind diese Bestimmungen unter den Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit und Zweckbestimmung zu überprüfen.

#### Datenerhebung

Nach geltendem Datenschutzrecht sind personenbezogene Daten grundsätzlich beim Betroffenen zu erheben. Nur ausnahmsweise können sie durch Übermittlung von anderen Stellen erhoben werden. Soweit nach diesem Gesetz personenbezogene Daten bei den Betroffenen erhoben werden, ist die dafür einschlägige Vorschrift des § 9 des jetzt geltenden Gesetzes ausreichend. Es bedarf jedoch der Aufnahme einer Vorschrift, welche die Erhebung bei anderen Stellen durch Übermittlung zuläßt, z. B. die Datenerhebung durch Übermittlung seitens des Grundbuchamtes.

Inzwischen hat der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vermessungs- und Katastergesetzes vorgelegt, das jedoch nur teilweise meine datenschutzrechtlichen Anforderungen berücksichtigt. Über den Fortgang der Beratungen werde ich weiter berichten.

#### 5.8 Finanzen

# 5.8.1 Gesetzentwurf über bereichsspezifische Datenschutzvorschriften in der Abgabenordnung

Der Bundesfinanzminister hat einen Gesetzentwurf über bereichsspezifische Datenschutzvorschriften im Anwendungsbereich der Abgabenordnung vorgelegt. Das Bundesfinanzministerium hat gegenüber dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz erklärt, daß dieser Entwurf auf Initiative der Obersten Finanzbehörden der Länder erarbeitet und mit diesen abgestimmt worden sei.

Der Gesetzentwurf sieht vor, daß sich der Schutz von personenbezogenen Daten in Verfahren, auf welche die Abgabenordnung Anwendung findet, künftig ausschließlich nach den Vorschriften der Abgabenordnung richten soll. Das bedeutet, daß die allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungen der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder in Verfahren zur Festsetzung und Erhebung aller Steuern, die durch Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaft geregelt sind, nicht mehr gelten sollen.

Grundsätzlich ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum informationellen Selbstbestimmungsrechts zwingend die Notwendigkeit, bereichsspezifische datenschutzrechtliche Regelungen zu treffen, wenn das im Interesse einer sachgerechteren gesetzlichen Regelung für Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen und den Schutz dieses Rechtes erforderlich ist. Bereichsspezifische Regelungen haben jedoch nur dann und soweit einen Sinn, wie sie den Besonderheiten des zu regelnden Bereiches Rechnung tragen und damit genauere Regelungen geschaffen werden, als dies in den allgemeinen Datenschutzgesetzen möglich ist. Die Abgabenordnung enthält bereits eine große Anzahl bereichsspezifischer datenschutzrechtlich sinnvoller Regelungen. Ich halte weitere bereichsspezifische Regelungen in diesem Bereich für wünschenswert. Das gilt z. B. für Vorschriften über die Löschung von Daten und Auskunfts- und Unterrichtungsansprüche der Betroffenen.

Die Vorlage des Gesetzentwurfes ist damit begründet worden, daß eine Rechtszersplitterung durch das Nebeneinandergelten von Regelungen in der Abgabenordnung, dem Bundesdatenschutzgesetz und dem jeweils geltenden Landesdatenschutzgesetz vermieden werden soll. Mit dem Gesetzentwurf wird eher das Gegenteil erreicht. Das ergibt sich allein daraus, daß er ohne einleuchtende Begründung Datenschutzregelungen der allgemeinen Datenschutzgesetze gar nicht, unvollständig oder modifiziert übernimmt, was letztlich erheblich weniger Schutz des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung bedeutet. Mit der hier gegebenen Begründung ließe sich schließlich für jeden Verwaltungsbereich eine abschließende bereichsspezifische Datenschutzregelung begründen. Beispielhaft möge hier der Sozialdatenschutz angeführt werden. Das aber würde zu einer totalen Zersplitterung des Datenschutzrechtes führen. Mir ist bisher aus keinem Sachbereich bekanntgeworden, daß das Nebeneinander von bereichsspezifischen Regelungen und den allgemeinen Regelungen der Datenschutzgesetze als Mangel empfunden worden ist.

Wie bereits erwähnt, führen die Regelungen des Gesetzentwurfes zu erheblich weniger Schutz des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung für diesen Bereich. Das muß gerade in einem Bereich als verfassungswidrig angesehen werden, in dem von fast allen Bürgern Daten verarbeitet werden, die deren gesamte Lebensbereiche berühren. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seinem sogenannten "Flickurteil" (2BvE 11/83 – 2 BvE 15/83) ausgeführt: "Die Angaben, die ein Steuerpflichtiger aufgrund des geltenden Abgabenrechts zu machen hat, ermöglichen weitreichende Einblicke in die persönlichen Verhältnisse, die persönliche Lebensführung (bis hin biespielsweise zu gesundheitlichen Gebrechen, reliqiösen Bindungen, Ehe- und Familienverhältnissen oder politischen Verbindungen) und in die beruflichen, betrieblichen, unternehmerischen oder sonstigen Verhältnisse. Über ihre zeitlich kontinuierliche Erfassung, Speicherung und ständige Abrufbarkeit ermöglichen sie demjenigen, der über diese Daten verfügt, ein Wissen außerordentlichen Ausmaßes über die Betroffenen, das unter den gegenwärtigen Lebensverhältnissen in entsprechende Macht über die Betroffenen umschlagen kann." Dabei ist in kaum einem anderen Sachbereich die Verarbeitung der Daten durch automatisierte Verfahren soweit fortgeschritten, wie im Bereich der Steuerverwaltungen.

Verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit begegnet der Gesetzentwurf auch insoweit, als er vorsieht, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht nur dann zugelassen werden soll, wenn sie für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist, sondern wenn sie ihr "dienen" oder nur dazu "beitragen".

Wichtige Phasen der Datenverarbeitung, insbesondere die Erhebung und Übermittlung von Daten sowie deren Verwendung werden von den Datenschutzregelungen ausgeklammert. Das ist verfassungsrechtlich bedenklich. Diese Bedenken können auch nicht damit ausgeräumt werden, daß ihnen entgegengehalten wird, daß diese Phasen der Datenverarbeitung unter das Steuergeheimnis fallen. Das Steuergeheimnis ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Gegensatz zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung kein Recht mit Grundrechtscharakter.

Das vom Grundgesetz verbürgte Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gebietet aber, daß bestimmte steuerliche Angaben und Verhältnisse, die auf eine Person beziehbar sind, vor zweckentfremdeter und mißbräuchlicher Verwendung zu schützen sind.

Mit Erstaunen habe ich dem Gesetzentwurf entnehmen müssen, daß eine wirksame Kontrolle der Einhaltung des Datenschutzes durch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder faktisch unmöglich ist.

Nach einer völlig unklaren Vorschrift soll die Einhaltung der Vorschriften der Abgabenordnung über den Datenschutz durch die Finanzbehörden "überwacht" werden. Die Vorschrift besagt zwar nicht, wem die Aufgabe des "Überwachens" zufallen soll, da die Finanzbehörden bei ihrer Tätigkeit selbstverständlich auch die Datenschutzvorschriften der Abgabenordnung durchzuführen haben, kann vermutet werden, daß für diese Überwachung die Aufsichtsbehörden der Finanzverwaltung zuständig sein sollen. Diese verarbeiten aber ebenso personenbezogene Daten, die dem Datenschutz unterliegen. Sie würden somit ihre eigene Tätigkeit unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten überwachen.

Der Gesetzentwurf beschränkt die Uberwachung des Datenschutzes durch die unabhängigen Datenschutzbeauftragten auf die Speicherung, Veränderung, Löschung oder Berichtigung der geschützten Daten in oder aus Dateien und auf technische und organisatorische Schutzvorkehrungen. Aber selbst für diese Bereiche wird eine Kontrolle durch die unabhängigen Datenschutzbeauftragten faktisch unmöglich, weil der Gesetzentwurf bestimmt, daß den Datenschutzbeauftragten personenbezogene Daten nur offenbart werden dürfen, wenn die Betroffenen eingewilligt haben oder nach vorheriger schriftlicher Benachrichtung der Offenbarung nicht widersprochen haben. Selbst bei der Überprüfung der technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen, wird es in aller Regel nicht vorhersehbar sein, ob personenbezogene Daten von Betroffenen sichtbar werden. Diese Bestimmungen verhindern eine wirksame Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten selbst bei den wenigen Bereichen, die deren Kontrollkompetenz noch zugewiesen sind.

Ich halte diese Vorschriften für verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht hat die Kontrolle aller Bereiche der öffentlichen Verwaltung durch unabhängige Datenschutzbeauftragte sowohl im Interesse eines vorgezogenen Rechtschutzes als auch für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für notwendig erklärt. Es hat auch die Notwendigkeit des Schutzes personenbezogener Daten von Steuerpflichtigen im Bereich der Steuerverwaltung bejaht. Unter diesen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist kein Grund dafür ersichtlich, daß der Finanzverwaltung ein unüberprüfbarer, automoner Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten zugebilligt werden könnte.

Nach dem Gesetzentwurf teilen die Datenschutzbeauftragten das Ergebnis ihrer Kontrolle der Finanzbehörde mit. Stellen sie Verstöße gegen die wenigen dem Datenschutz unterworfenen Verarbeitungsphasen fest, so sollen sie diese gegenüber dem Bundesminister der Finanzen bzw. der Obersten Landesbehörde beanstanden. Ein Beratungsrecht, ein Berichtsrecht bzw. eine Berichtspflicht an Regierung und Parlament sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Damit werden den unabhängigen Datenschutzbeauftragten wesentliche ihnen von den allgemeinen Datenschutzgesetzen übertragene Aufgaben entzogen. Den Betroffenen wird kein Recht eingeräumt, die unabhängigen Datenschutzbeauftragten anzurufen, wenn sie sich in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beschwert fühlen. Ich halte es für verfassungsrechtlich äußerst bedenklich, wenn der Bundesgesetzgeber die den Landesbeauftragten für den Datenschutz durch das jeweilige Landesgesetz übertragenen Aufgaben und Befugnisse für eine Aufgabe einschränkt, deren Durchführung nach dem Grundgesetz den Ländern übertragen ist. Das Gleiche gilt für die Entziehung von Rechten, die Bürgern vom Landesgesetzgeber eingeräumt worden sind und die im Zusammenhang mit Aufgaben der Länder stehen.

Nach alledem vermag ich mich des Eindrucks nicht zu erwehren, daß die Verfasser dieses Gesetzentwurfes beabsichtigen, die Entwicklung des Datenschutzrechts auf einen Stand von vor 20 Jahren zurückzudrehen.

Unter dem Gesichtspunkt, daß der Gesetzentwurf nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums vornehmlich auf Initiative der Länder zustandegekommen ist, habe ich den Senator für Finanzen gebeten, sich dafür zu verwenden, daß er nicht mehr weiter verfolgt wird und mich über das Ergebnis seiner Bemühungen zu unterrichten.

#### 5.8.2 Kontrollmitteilungen an Finanzämter

Aufgrund mehrerer Beschwerde von nebenamtlichen Dozenten der Volkshochschule Bremen, die sich dagegen wenden, daß ihre Honorarabrechnungen von der Senatskommission für das Personalwesen (SKP) an die jeweils für sie zuständigen Finanzämter gegeben werden, habe ich gegenüber der SKP und dem Senator für Finanzen Bedenken gegen diese Datenweitergabe angemeldet. Nach § 93 a der Abgabenordnung (AO) in der Fassung vom 14. Dezember 1985 sind solche Kontrollmitteilungen derzeit unzulässig.

Die bisherige Praxis der Übermittlung von Kontrollmitteilungen ist in der zurückliegenden Zeit vornehmlich mit der Anlage 1 Ziffer 11.2 zu § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) und mit der Amtshilfepflicht von Behörden gegenüber Finanzbehörden begründet worden. Eine solche Verwaltungsvorschrift reicht jedoch nicht aus, einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu begründen. § 93 a AO stellt eine abschließende Regelung dar. Danach hat der Gesetzgeber die Bundesregierung zwar ermächtigt, Mitteilungspflichten von Behörden durch Rechtsverordnung zu bestimmen, der Verordnungsgeber hat davon aber bisher keinen Gebrauch gemacht.

Die Senatskommission für das Personalwesen teilt meine Auffassung nicht, wird jedoch solange keine Kontrollmitteilungen mehr an die Finanzbehörden vornehmen, bis die Rechtslage eindeutig geklärt ist. Eine von mir erbetene Stellungnahme des Senators für Finanzen liegt noch nicht vor.

Nachdem die Angelegenheit in der Presse dargestellt worden ist, haben sich privatrechtlich organisierte Institutionen an mich gewandt mit der Bitte, sie über die Rechtslage zu informieren, da sie ebenfalls solche Kontrollmitteilungen an die Finanzbehörden vornehmen, weil ihnen dieses bei der Gewährung von Zuwendungen zur Auflage gemacht worden ist. Ich habe die Anfragenden darauf hingewiesen, daß solche Kontrollmitteilungen an die Finanzbehörden einen Verstoß gegen Datenschutzvorschriften beinhalten, da der § 93 a AO für solche Übermittlungen keine Rechtsgrundlage sein kann und eine andere Rechtsgrundlage dafür auch nicht in Sicht ist.

Ich habe daher den Senator für Finanzen des weiteren gebeten, mir mitzuteilen, von welchen weiteren Institutionen er ähnliche Kontrollmitteilungen erhält und ob er sich im Hinblick auf die Rechtslage bereiterklären kann, solche Auflagen für die Zukunft nicht mehr zu machen und die bereits gemachten Auflagen aufzuheben. Dabei habe ich darauf hingewiesen, daß der Bundesminister der Finanzen mit einem Schreiben an die obersten Bundesbehörden die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger zu Mitteilungen an Finanzämter nach den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 44 und 44 a Bundeshaushaltsordnung (BHO), die den Vorschriften der LHO entsprechen, aus datenschutzrechtlichen Gründen aufgehoben hat.

Auch hierzu liegt eine Stellungnahme des Senators für Finanzen bisher nicht vor.

# 5.8.3 Anzeigepflicht der Notare nach dem Grunderwerbssteuergesetz

Mehrere Anfragen von Notaren und die Eingabe eines Betroffenen wenden sich dagegen, daß der den Grundstückskauf beurkundende Notar mit einem Formblatt "Veräußerungsanzeige" den Erwerb den Finanzbehörden in den von diesen verlangten Umfange anzuzeigen hat. Aus der Zusammensetzung des Formblattes ergibt sich, daß die in der Veräußerungsanzeige enthaltenen personenbezogenen Daten des Erwerbers mindestens an folgende Stellen weitergegeben werden:

- an das für die Bewertung des Grundstücks zuständige Finanzamt,
- an das für den Erwerber zuständige Wohnsitz-Finanzamt,
- an das für den Veräußerer zuständige Wohnsitz- bzw. Betriebsfinanzamt
- an die für die Wohnsitz-Finanzämter zuständigen Vollstreckungsstellen

Der Betroffene, ein Grundstückserwerber, hält die damit durchgeführten Übermittlungen seiner personenbezogenen Daten an die genannten Stellen für unzu-

lässig und fühlt sich in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beschwert. Die Notare befürchten, daß sie sich mit dem Ausfüllen des vollständigen Formularsatzes "Veräußerungsmitteilung" zur Erledigung ihrer Anzeigepflicht nach § 18 des Grunderwerbssteuergesetzes (GrEStG) strafbar machen und wegen Nichtbeachtung ihres Mitwirkungsverweigerungsrechtes nach § 102 Abgabenordnung (AO) gegen Berufspflichten verstoßen.

Aus dem besagten Formblatt und den dazu ergangenen Verwaltungsanordnungen der Finanzbehörden ergibt sich, daß je eine Ausfertigung dieses Formularsatzes an die genannten Finanzämter weitergegeben wird.

Nach Prüfung der Zulässigkeit dieses Verfahrens habe ich gegenüber dem Senator für Finanzen dargelegt, daß nach ständiger Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts die Verwendung zwangsweise erhobener personenbezogener Daten grundsätzlich auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt ist. Zur Sicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts sind zum Schutz gegen Zweckentfremdung Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich.

Dieser Grundsatz hat seinen Niederschlag in den allgemeinen Vorschriften der §§ 12 und 13 des Bremischen Datenschutzgesetzes (BrDSG) gefunden. Danach ist eine Durchbrechung des Zweckbindungsprinzips, soweit der Betroffene nicht eingewilligt hat, nur unter den dort genannten Voraussetzungen zulässig.

Im vorliegenden Fall könnte nur § 12 Abs. 2 Nr. 2 BrDSG in Frage kommen, wonach eine Zweckentfremdung zulässig ist, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder zwingend voraussetzt. Der mit der Veräußerungsanzeige des Notars verbundene Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen (Erwerber und Veräußerer) ist im § 18 GrEStG abschließend geregelt. Aus der dem Grunderwerbssteuergesetz innewohnenden Logik ergibt sich, daß diese Vorschrift den Zweck hat, die rechtzeitige, zutreffende und vollständige Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbssteuer zu ermöglichen. Diese Vorschrift stellt eine Ausnahme von dem Grundprinzip des § 93 Abs. 1 Satz 1 AO dar, wonach grundsätzlich die erforderlichen Auskünfte zur Feststellung eines für die Besteuerung erheblichen Sachverhaltes bei den Betroffenen selbst einzuholen sind. Da der Gesetzgeber diese Ausnahme im Grunderwerbssteuergesetz geregelt hat, würde jede extensive Auslegung dahingehend, daß die Ausnahme über den Bereich der Grunderwerbssteuer hinaus auch für andere Finanzverwaltungszwecke gelten soll, gegen die Denkgesetze verstoßen. Daß die Veräußerungsmitteilung nur Zwecken der Grunderwerbssteuer dienen soll, läßt sich auch daraus entnehmen, daß die Anzeigepflicht der Notare ausschließlich gegenüber dem für die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbssteuer zuständigen Finanzamt

§ 18 GrEStG enthält keine Bestimmung, die eine andere Verwendung als für Zwecke der Grunderwerbssteuer der mit der Veräußerungsmitteilung übermittelten Daten erlaubt. Es ist auch keine andere Erlaubnisvorschrift dafür in Sicht.

Wie bereits erwähnt, sehe ich in § 18 GrEStG eine Ausnahme von der den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz konkretisierenden Vorschrift des § 93 Abs. 1 Satz 3 AO. wonach andere Personen oder Stellen erst dann zu Auskünften anzuhalten sind, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Betroffenen nicht zum Ziele führt oder keinen Erfolg verspricht. Nach den Bestimmungen des § 18 Abs. 3 GrEStG besteht die Mitteilungspflicht der Notare auch dann, wenn der ihr zugrunde liegende beurkundende Rechtsvorgang von der Besteuerung ausgenommen ist oder wenn noch nicht feststeht, ob eine Steuerpflicht entsteht. Die Veräußerungsmitteilungen haben somit den Charakter von Kontrollmitteilungen, die eine vom Bundesverfassungsgericht als nur in Ausnahmefällen zulässige "Datenverarbeitung auf Vorrat" beinhalten. Die Vorschrift des § 18 GrEStG ist insoweit mit den Bestimmungen des § 93 a AO vergleichbar. Mit der Schaffung dieser Vorschrift im Rahmen des Steuerbereinigungsgesetzes 1986 hat sich die Überzeugung durchgesetzt, daß eine derartige Inanspruchnahme Dritter zur Sicherstellung der Besteuerung wegen des besonderen Eingriffscharakters einer normenklaren spezifischen Regelung bedarf. Das gilt um so mehr, wenn es sich wie hier um eine Verpflichtung zu regelmäßigen Auskünften handelt. Auch vor diesem Hintergrund bedarf § 18 GrEStG einer restriktiven Anwendung.

Die Zulässigkeit der Ubermittlung der personenbezogenen Daten an andere Stellen durch das für die Grunderwerbssteuer zuständige Finanzamt kann auch nicht damit begründet werden, daß nach § 18 Abs. 1 GrEStG die Veräußerungsanzeigen der Notare auf amtlich vorgeschriebenen Vordruck zu erstatten sind, deren Form und Inhalt von den Finanzbehörden bestimmt werden. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nur durch eine verfassungsgemäß zustande-

gekommene Rechtsvorschrift zulässig. Diese Voraussetzungen erfüllt ein amtlicher Vordruck schon allein deshalb nicht, weil der Gesetzgeber nach der Wesentlichkeitstheorie des Art. 80 GG Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht grundsätzlich selbst regeln muß.

Soweit die AO-Referenten von Bund und Ländern die Auffassung vertreten haben, daß Erkenntnisse, die die Finanzbehörden im Besteuerungsverfahren erlangen, nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO für alle steuerlichen Zwecke offenbart werden dürfen, handelt es sich um eine Auslegung dieser Vorschrift, die dem veränderten Verfassungsverständnis im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht mehr standhält. Bei solcher Auslegung würde im Bereich der Finanzverwaltung und im Hinblick auf die Vollstreckungsstelle gar darüberhinaus ein umfassender Verbund fast alle Lebensbereiche der Betroffenen berührender Daten geschaffen, der das mit Grundrechtscharakter ausgestattete Recht auf informationelle Selbstbestimmung in seinem Wesensgehalt antastet.

Soweit die Daten an die Vollstreckungsstellen der zuständigen Wohnsitz-Finanzämter mitgeteilt werden, können sie bei der Organisation dieser Stellen für eine Vielzahl von Zwecken, nämlich für die Beitreibung aller möglichen öffentlich-rechtlichen Forderungen oder gar für die Beitreibung von nicht bezahlten Beträgen für die Lieferung von Strom, Gas und Wasser der privat-rechtlich organisierten städtischen Versorgungsbetriebe des Landes Bremen, verwendet werden. Eine solche Durchbrechung des Zweckbindungsprinzips hat keine Rechtsgrundlage und verstößt gegen § 12 BrDSG.

Letzlich bleibt darauf hinzuweisen, daß das Verfahren der Datenübermittlung, nämlich durch die Weitergabe der Veräußerungsmitteilung mit allen Daten sowohl des Erwerbers als auch des Veräußerers an alle Stellen dazu führt, daß Daten auch an solche Stellen übermittelt werden, für deren Aufgabenerfüllung sie nicht erforderlich sind, z. B. Daten des Erwerbers an das für den Veräußerer zuständige Wohnsitz-Finanzamt. Das ist offensichtlich unzulässig.

Ich habe den Senator für Finanzen gebeten, das Verfahren entsprechend zu ändern. Eine Antwort steht noch aus.

# 5.8.4 Vermerk über Steuervergünstigungen für Schwerbehinderte auf dem Fahrzeugschein

Nach § 7 Abs. 3 Kraftfahrzeugsteuerdurchführungsverordnung (KraftStDV) sind Vergünstigungen nach § 3 a Kraftfahrsteuergesetz (KraftStG) auf dem Fahrzeugschein zu vermerken.

Die Vorlage des Fahrzeugschein wird u. a. von Reparaturwerkstätten sowohl bei den jährlich zu erfolgenden Abgassonderuntersuchungen als auch bei Probefahrten im Rahmen von Reparaturarbeiten und Inspektionen verlangt. Ebenfalls muß der Kfz.-Halter den Fahrzeugschein bei TÜV-Untersuchungen dem TÜV bzw. der Werkstatt vorlegen. Darüber hinaus wird der Fahrzeugschein bei Grenzkontrollen, insbesondere bei Berlin-Fahrten, vorgelegt.

Dadurch wird den genannten Stellen bekannt, daß der Halter schwerbehindert ist und die Steuermäßigung in Anspruch nimmt, obwohl der Vermerk für diese Stellen keinen erforderlichen Informationswert hat.

Insoweit schränkt diese Regelung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen ein, da die Befugnis des Betroffenen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten "Schwerbehinderter" und "Steuerermäßigung nach § 3 a KraftStG" zu bestimmen, nicht mehr gewährleistet ist.

Die Vorschrift des § 7 Abs. 3 Satz 1 KraftSTDV bestimmt eindeutig, daß im Falle der genannten Steuervergünstigung ein Vermerk auf dem Fahrzeugschein anzubringen ist. Unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitstheorie nach Art. 80 Abs. 1 GG ergibt sich jedoch, daß die in der Kraftfahrsteuerdurchführungsverordnung angegebenen Ermächtigungsnormen, insbesondere § 15 Abs. 1 Nr. 4 KraftStG, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zur Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der die Steuerermäßigung in Anspruch nehmenden schwerbehinderten Kfz.-Halter nicht hinreichend bestimmen.

Ich habe daher dem Senator für Finanzen gegenüber dargelegt, daß die Vorschrift des § 7 Abs. 3 KraftStDV auf keiner ausreichenden Ermächtigungsnorm beruht und aus diesem Grunde nicht verfassungsgemäß zustandegekommen ist.

Darüber hinaus verstößt diese Bestimmung gegen das Verfassungsprinzip des Ubermaßverbotes.

Weder bestimmen Kraftfahrsteuergesetz und Kraftfahrzeugsteuerdurchführungsverordnung — wie schon erwähnt — hinreichend den Zweck des auf dem Fahrzeugschein anzubringenden Vermerks, noch läßt sich der Zweck dieser Vorschrift ohne weiteres aus den Regelungen ableiten.

Nach meiner Einschätzung scheint der Vermerk bei Straßenverkehrskontrollen der Feststellung zu dienen, ob das Fahrzeug entgegen den Voraussetzungen gem. § 3 a Abs. 3 KraftStG mißbräuchlich genutzt wird und insoweit eine Steuerstraftat vorliegt. Ob jedoch eine derartige Kontrolle und der Vermerk auf dem Fahrzeugschein geeignet sind, die mißbräuchliche Inanspruchnahme dieser Steuervergünstigung festzustellen, ist höchst zweifelhaft. Soweit eine andere Person als der schwerbehinderte Halter das Fahrzeug führt, wird der Streifenpolizist nicht hinreichend in der Lage sein festzustellen, ob diese Person das Fahrzeug tatsächlich im Zusammenhang mit der Fortbewegung oder der Haushaltsführung des Behinderten benutzt. Jedwede Auskunft eines Fahrzeugführers könnte nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand nachgeprüft werden.

Ich halte daher den Vermerk nach § 7 Abs. 3 KraftStDV nicht für geeignet, die mißbräuchliche Inanspruchnahme einer Steuervergünstigung nach § 3 a KraftStG festzustellen bzw. auszuschließen.

Da die Nichteinhaltung der Nutzungsbeschränkung nur als geringe Straftat anzusehen ist, stellt die Verpflichtung, einen solchen Vermerk in den Fahrzeugschein einzutragen, auch einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen dar.

Ich habe daher den Senator für Finanzen um Mitteilung gebeten, ob er meine Rechtsauffassung teilt und für diesen Fall angeregt, gegenüber dem Bundesminister für Finanzen auf eine entsprechende Änderung hinzuwirken.

Inzwischen hat mir der Senator für Finanzen mitgeteilt, daß bei vorzunehmenden Eintragungen im Fahrzeugschein nur noch der neutrale Text "Steuervergünstigung nach § 3 a KraftStG" verwendet wird. Dadurch wird Dritten gegenüber nicht mehr die Schwerbehinderteneigenschaft unmittelbar bekannt.

Der Bundesminister der Finanzen hält den ersatzlosen Wegfall der Kontrollmöglichkeit für Nutzungsbeschränkungen nicht für möglich. Eine Alternative zum Vermerk über die Steuervergünstigung bietet sich nach seiner Ansicht nicht an.

Der Gesetzgeber bleibt aufgerufen, eine verfassungskonforme Regelung zu treffen.

## 5.9 Häfen, Schiffahrt und Verkehr

# 5.9.1 Anderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften

Der Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr hat mir einen Entwurf des Bundesminister für Verkehr zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften zur Stellungnahme übersandt. Eine wesentliche Änderung sah die Verpflichtung der Taxifahrer vor, im Taxenverkehr während des Fahrdienstes an der linken Brustseite gut sichtbar eine amtliche Identitätskarte zu tragen. Diese Identitätskarte sollte von der Genehmigungsbehörde ausgestellt werden und nur in Verbindung mit der Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung gültig sein. Die Durchführung einer solchen Vorschrift beinhaltet die Verarbeitung personenbezogener Daten von Fahrern durch die Genehmigungsbehörde.

Aus dem Entwurf war nicht ersichtlich, welche Daten diese Identitätskarte enthalten sollte. Es kann jedoch vermutet werden, daß mit dem offenen Tragen dieser Identitätskarte gleichzeitig regelmäßig Daten an die Fahrgäste übermittelt worden wären.

Diese Vorschrift hätte das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Fahrer eingeschränkt, obwohl hierzu keine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage besteht.

Als Rechtsgrundlage hätte das Personenbeförderungsgesetz angesehen werden können. Dieses enthält jedoch keine Datenverarbeitungsregelungen für Fahrer von Taxen. Der Bundesminister für Verkehr ist zwar ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen u. a. über die Sicherheit und Ordnung des Betriebes und über Anforderungen an die Befähigung, Eignung und das Verhalten der Betriebsbediensteten zu erlassen; diese Vorschrift enthält jedoch keine Ermächtigung, Regelungen über die Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts zu treffen. Eine solche Ermächtigung wäre auch rechtswidrig, da nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes der Gesetzgeber grundrechtseinschränkende Regelungen selbst zu treffen hat und nicht dem Verordnungsgeber überlassen darf.

Der Bundesminister für Verkehr hat diesen Regelungsentwurf damit begründet, daß sie einer langjährigen Forderung des Taxengewerbes entspreche. Ziel der Vorschrift sei: Fahrgastinformation, Steigerung der Fahrgastsicherheit und Hebung des Ansehens des Gewerbes.

Ich habe gegenüber dem Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr erhebliche Zweifel geäußert, ob einer Forderung des Taxengewerbes nachzukommen als eine unerläßliche Maßnahme anzusehen ist, die dem Schutz öffentlicher Interessen dient. Zweifelhaft ist auch, ob die beabsichtigte Maßnahme geeignet und erforderlich ist, das vom Taxengewerbe genannte Ziel der Steigerung der Fahrgastsicherheit zu erreichen.

Ich habe die senatorische Dienststelle gebeten, sich aus den vorgenannten Gründen im Bundesrat für eine ersatzlose Streichung der genannten Vorschrift aus dem Entwurf einzusetzen.

Inzwischen hat der Bundesminister für Verkehr seinen Entwurf bis auf weiteres zurückgezogen.

# 5.9.2 Auskunftsersuchen gegenüber Amtsgerichten im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nach dem Güterkraftverkehrsgesetz

Nach § 102 b Abs. 2 Nr. 11 Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) kann eine Genehmigung zum Einsatz eines Kraftfahrzeuges im Güterfernverkehr oder eine Erlaubnis zur Teilnahme am allgemeinen Güternahverkehr widerrufen werden, wenn der Unternehmer im Zwangsvollstreckungsverfahren wegen einer Geldforderung in das bewegliche Vermögen eine eidesstattliche Versicherung abgegeben hat.

Im Rahmen eines solchen Widerrufsverfahrens erhält der Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr nicht nur Auskunft über das Bestehen oder Nicht-Bestehen einer bestimmten Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nach § 915 Abs. 3 Zivilprozeßordnung (ZPO). Außerdem verlangt und erhält die Behörde vom zuständigen Amtsgericht einen Protokollauszug hinsichtlich einer solchen Eintragung.

Ich habe die senatorische Dienststelle gebeten, mir eine den Anforderungen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende Rechtsgrundlage für die Anforderung eines Protokollauszuges zu benennen. Die hat die Auffassung vertreten, daß die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung durch den Unternehmer eine unwiderlegbare Vermutung begründe, daß das Unternehmen nicht mehr leistungsfähig sei, mithin die Leistungsfähigkeit, die bei Erteilung der Genehmigung oder Erlaubnis vorgelegen haben muß, als entfallen angesehen werden müsse. Diese Feststellung müsse sie jedoch objektiv treffen; sie könne insoweit auch gem. § 102 Abs. 3 GüKG Auskunft bei den Finanzbehörden einholen. Für den Widerruf reiche zwar bereits die objektive Tatbestandserfüllung aus; von einem Verschulden oder sonstigen subjekten Verhalten des Unternehmens sei im Gesetz keine Rede. Gleichwohl sei es angesichts der sich aus dem Widerruf ergebenden Rechtsfolgen im Rahmen der Ermessungsausübung der Behörde zumindest vertretbar, wenn nicht sogar geboten, Sachverhalte zu würdigen, nach denen z.B. erkennbar ist, daß der Unternehmer durch widrige, von ihm nicht zu vertretende Umstände in eine Notlage geraten ist, er sich aber mit Erfolg wieder um eine Stabilisierung seiner wirtschaftlichen Verhältnisse bemüht. Um eine entsprechende Prognose hinsichtlich der Entwicklung des Unternehmens stellen zu können, bedürfe die Behörde qualifizierter Aussagen und Unterlagen. Dazu reiche die Einsicht in das Schuldnerverzeichnis nach § 915 ZPO bzw. die nach § 202 b Abs. 3 GüKG zulässige Mitteilung der Finanzbehörden über die Abgabe der eidesstattlichen Versicherung nach § 284 der Abgabenordnung (AO) nicht

Ich habe dem Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr dargelegt, daß eine Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts nur dann zulässig ist, wenn sie auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage beruht. Demnach darf die Genehmigungsbehörde nach dem Güterkraftverkehrsgesetz im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung personenbezogene Daten über Unternehmer nur dann erheben und verarbeiten, wenn hierzu ausdrücklich eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Ein über die Einsicht in das Schuldnerverzeichnis hinausgehendes Auskunftsersuchen gegenüber dem zuständigen Amtsgericht, namentlich die Anforderung eines Protokollauszuges über die eidesstattliche Erklärung beruht auf keiner Rechtsgrundlage und ist somit nicht zulässig.

Darüber hinaus habe ich aus dem mir von der Genehmigungsbehörde überlassenen Auszug aus den gem. § 103 Abs. 1 GüKG erlassenen allgemeinen Verwal-

tungsvorschriften entnommen, daß im Rahmen des Verfahren der Rücknahme bzw. des Widerrufs einer Genehmigung nach § 102 b GüKG eine Vielzahl von Datenübermittlungen geregelt ist, ohne daß diese Verwaltungsvorschriften eine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage zur Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts darstellen. Lediglich die danach vorgesehene Meldung an das Gewerbezentralregister beruht auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage, nämlich aus § 149 Abs. 2 Nr. 1 a Gewerbeordnung.

Außerdem teilt die senatorische Dienststelle einer Vielzahl von Stellen (Oberste Landesverkehrsbehörde, Außenstelle der Bundesanstalt, Untere Verkehrsbehörde, Finanzamt, Industrie- und Handelskammer, Verbänden/Fachvereinigungen des Verkehrsgewerbes und Versicherer) die unanfechtbare Rücknahme bzw. den unanfechtbaren Widerruf einer Genehmigung oder Erlaubnis mit, ohne daß hierzu eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht.

Der Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr wird nunmehr keine über § 915 Abs. 3 ZPO hinausgehenden Auskunftsersuchen an das Amtsgericht mehr stellen, insbesondere keine Protokollauszüge mehr verlangen, und die Angelegenheit auf einer Bund-Länder-Fachtagung erörtern. Hinsichtlich der weiteren Datenübermittlungen, insbesondere bei unanfechtbaren Rücknahmen bzw. Widerrufen von Genehmigungen und Erlaubnissen, hat er verschiedene Rechtsgrundlagen genannt, die jedoch nach meiner Prüfung keine verfassungsgemäßen Rechtsgrundlagen zur Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts darstellen.

Ich habe gegenüber der senatorischen Dienststelle dargelegt, daß die bisherige Verwaltungspraxis nur noch auf den Übergangsbonus gestützt werden kann und daß dieser Übergangsbonus nach ernstzunehmender Rechtsmeinung spätestens nach Ablauf der jetzigen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages abläuft. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind dabei die Datenübermittlungen auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Ich habe das Problem an die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder herangetragen. Der Senator für Häfen, Schiffahrt und Verkehr bleibt aufgerufen, sich über den Bundesrat um eine datenschutzgerechte gesetzliche Regelung zu bemühen. Dieses Beispiel verdeutlicht einmal mehr, daß die gewerberechtlichen Vorschriften einer dringenden Überarbeitung bedürfen.

## 5.10 Arbeit

# 5.10.1 Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz

Mit Wirkung vom 1. Oktober 1987 werden erstmals Leistungen nach dem Gesetz über Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für Kindererziehung an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 (Kindererziehungsleistungs-Gesetz — KLG) gezahlt, die jedoch auf die Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz nicht anzurechnen sind, also ohne Einfluß bleiben. Trotzdem hat das Bundesausgleichsamt angeordnet, im Rahmen eines Antrages nach dem Lastenausgleichsgesetz auch Daten hinsichtlich der Leistungen nach dem Kindererziehungsleistungs-Gesetz zu erhalten. Ich halte dies für eine Übermaßerhebung.

Der Präsident des Bundesausgleichsamtes hat in einem Rundschreiben an die Landesausgleichsämter lediglich dargelegt, die Abfrage nach der Leistungshöhe nach dem Kindererziehungsleistungs-Gesetz stelle eine Verfahrenserleichterung dar.

Der Senator für Arbeit teilt zwar grundsätzlich meine datenschutzrechtlichen Bedenken, vertritt jedoch die Ansicht, die Ausgleichsverwaltung sei aufgrund der Auffassung des Bundesausgleichsamtes gehalten, den Fragebogen in der jetzigen Form (also unter Einbeziehung der Frage nach Leistungen nach dem Kindererziehungsleistungs-Gesetzes) weiter zu verwenden. Außerdem sei noch nicht hinreichend geklärt, ob es sich bei der unveränderten Verwendung des Fragebogens tatsächlich um eine Übermaßerhebung handelt.

Ich habe die senatorische Behörde gebeten, unabhängig von der Ansicht des Bundesausgleichsamtes auf die datenschutzrechtlich bedenklichen Erhebungen zu verzichten.

Ich habe inzwischen erfahren, daß das Bundesinnerministerium eine Novelle zum Lastenausgleichsgesetz vorbereitet, die Vorschriften über die Mitwirkungspflichten enthalten soll. In diesem Zusammenhang ist beabsichtigt, eine Hinweispflicht festzulegen, wonach der Antragsteller auf die Freiwilligkeit dieser Angabe hinzuweisen ist.

## 5.11 Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a.

#### 5.11.1 Prüfung bei Radio Bremen 4

Aufgrund von Presseartikeln und einer Anfrage des Personalrates war es erforderlich, eine datenschutzrechtliche Prüfung bei Radio Bremen vorzunehmen, um den Umfang personenbezogener Datenverarbeitung festzustellen und rechtlich zu bewerten. Als Rahmen für den Umfang der Datenverarbeitung bei Radio Bremen 4 wurde mir die von der Anstaltsleitung und dem Personalrat beschlossene Dienstvereinbarung genannt. Die Prüfung war aber nicht darauf angelegt, die Einhaltung der Dienstvereinbarung zu überprüfen. Der rechtliche Rahmen einer Prüfung ist vielmehr durch das Bremische Datenschutzgesetz (BrDSG) vorgegeben. In diesem Fall war öffentlich bekannt geworden, daß es sich zum einen um Abrechnungsdaten für die GEMA handele und damit um ein reines Verwaltungsverfahren und zum anderen um Honorardaten der Mitarbeiter, also Fragen des Arbeitnehmerdatenschutzes. Beide Bereiche betreffen nicht die Datenverarbeitung zu ausschließlich eigenen publizistischen Zwecken und unterliegen daher meiner Kontrolle.

Die Prüfung hat folgendes ergeben:

## Dateibeschreibung/Geräteverzeichnis

Es lagen keine den Datei- und Geräteeinsatz regelnde Verzeichnisse vor. Ich mußte daher feststellen, daß die von § 7 BrDSG geforderten Vorgaben fehlen. Selbst wenn man die in der Dienstvereinbarung enthaltene Hardware-und Software-Beschreibung als Geräteverzeichnis gemäß § 7 Abs. 3 BrDSG ansehen will, ist festgestellt worden, daß auf den geprüften Disketten eine Vielzahl von Programmen und Programmteilen implementiert wurden, deren Anwendung durch die Dienstvereinbarung nicht vorgesehen ist. Insofern ist, wenn man das Vorliegen eines Geräteverzeichnisses bejaht, festzustellen, daß die implementierte Software diesem Verzeichnis nicht entspricht und somit ein Verstoß gegen § 7 Abs. 3 Nr. 6 BrDSG vorliegt.

Die Prüfung hat weiter ergeben, daß Schreiben mit Hilfe der PC erstellt wurden. Die Schreiben erfüllen den Dateibegriff im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 4 BrDSG. Auch hier hätten daher die Anforderungen des § 7 BrDSG erfüllt werden müssen. Im übrigen ist die Textbe- und -verarbeitung durch die Dienstvereinbarung nicht vorgesehen.

# Hörerdaten

Die Prüfung hat ferner ergeben, daß auf verschiedenen Disketten Musikwünsche von Hörern mit deren Namen, Telefonnummer und gegebenenfalls Daten zu der Person, die gegrüßt werden sollte, gespeichert sind. Auch wenn die Hörer damit einverstanden sind, daß ihr Name und ihr Wunsch über den Sender bekannt werden, so ist damit unmittelbar keine Einwilligung in eine spätere Datenverarbeitung gemäß § 3 BrDSG zu sehen. Die Hörerdaten wären daher nach Erreichen des publizistischen Zweckes — also nach der Sendung — zu löschen. Soweit eine Auswertung der Daten hinsichtlich Häufigkeit gewünschter Musiktitel oder des Sendeeinzugsbereichs mit der Speicherung verbunden sein sollte, wären solche Auswertungen nur in anonymisierter Form zulässig. Da die geprüften Disketten Speicherungen von Hörerwunschlisten bereits lange zurückliegender Sendungen enthielten, lag hiermit ein Verstoß gegen die Löschungsregelung des § 20 Abs. 3 Nr. 2 BrDSG vor.

#### Arbeitnehmerdatenschutz

Fragen des Arbeitnehmerdatenschutzes sind in vielfältiger Hinsicht durch die vorgefundenen Speicherungen angesprochen. Nach § 22 Abs. 1 BrDSG dürfen Daten über Beschäftigte und über Bewerber nur verarbeitet werden, soweit dies zur Eingehung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses erforderlich ist und eine Rechtsvorschrift, ein Tarifvertrag oder eine Dienstvereinbarung es erlaubt oder zwingend voraussetzt. Die Dienstvereinbarung bei Radio Bremen sieht zwar die Unterstützung bei der Erstellung von Handlisten und Sendefahrplänen für den Abspielbereich sowie die Unterstützung bei der Erstellung von Sendeprotokollen vor, die Erfassung und Verarbeitung personenbezogener oder personenbeziehbarer Daten ist jedoch ausgeschlossen. Bei der Prüfung wurden folgende arbeitnehmerbezogene Dateien festgestellt, die durch die Dienstvereinbarung nicht abgedeckt sind:

- Monatsübersichten der geleisteten oder zu leistenden Dienste sortiert nach Mitarbeitern
- Dienstpläne, Sendeschema und Themenspiegel mit personenbezogenen Daten
- Telefonliste der Mitarbeiter
- Angebotsübersicht der Sendebeiträge der einzelnen Mitarbeiter.

Da diese Dateien von der Dienstvereinbarung nicht vorgesehen sind, habe ich einen Verstoß gegen § 22 Abs. 1 BrDSG festgestellt. Dies gilt auch, soweit der einzelne Mitarbeiter in eine andere Verarbeitung seiner Daten eingewilligt haben sollte; denn Sinn und Zweck der Vorschrift ist es, den einzelnen Arbeitnehmer zu schützen und ihn insoweit uneingeschränkt unter den Schutz einer Dienstvereinbarung zu stellen. Sollten die Mitarbeiter an einer weitergehenden personenbezogenen Arbeitnehmerdatenverarbeitung interessiert sein, müßten sie sich in diesem Sinne an den Personalrat wenden. Da das vorgefundene Datenmaterial die Möglichkeit bietet, anhand von vorhandenen oder zu erstellenden Auswertungsprogrammen eine Form der automatisierten Arbeitnehmerkontrolle herzustellen, die datenschutzrechtlich nicht zulässig wäre, ist die Einhaltung der Dienstvereinbarung und die Beachtung datenschutzrechtlicher Regelungen sicherzustellen.

## Schlußfolgerung

Zusammenfassend ist festzustellen, daß bei Radio Bremen 4 gegen Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes verstoßen wurde. Die Systemverwaltung entspricht nicht den Anforderungen und Ansprüchen ordnungsgemäßer Datenverarbeitung. So fehlen Regelungen für die Sicherung von Daten auf der Festplatte und auf den Disketten. Darüber hinaus sind Löschroutinen und andere Datenschutzmaßnahmen nicht vorgesehen. Auch die Datenverarbeitung auf Kleinrechenanlagen muß in vollem Umfang den Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes entsprechen. Die Anstaltsleitung hat mir gegenüber erklärt, daß ein Bedarf für die Neuorganisation der Datenverarbeitung gesehen werde und daß dabei den datenschutzrechtlichen Anforderungen Rechnung getragen werden müsse. Ich gehe davon aus, daß ich zu gegebener Zeit an den in diesem Zusammenhang zu diskutierenden technischen und organisatorischen Maßnahmeanforderungen beteiligt und über die getroffenen Maßnahmen unterrichtet werde.

## 6. Nicht-öffentlicher Bereich

# 6.1 Kreditwirtschaft

# 6.1.1 Prüfung bei Kreditinstituten aufgrund von Eingaben

Ein Bankkunde bemerkte auf seinem Kontoauszug den Hinweis "Wurde mehrfach gedruckt" und vermutete daher, daß seine Kontoauszüge an andere Stellen weitergeleitet werden. Der Betroffene bat mich, diesen Sachverhalt sowie ggf. die Zulässigkeit einer solchen Datenübermittlung zu prüfen. Da der besagte Kontoauszug durch einen Kontoauszugsdrucker erstellt wurde, habe ich bei dem kontoführenden Kreditinstitut Einsicht in die Protokolle genommen. In diesem Protokoll ist in Form eines Monats-Kontoauszuges jede Kontobewegung und jeder Abruf über den Kontoauszugsdrucker für den betreffenden Monat aufgezeichnet. Daraus ging hervor, daß an zwei aufeinanderfolgenden Tagen Ausdrucke über das in Frage kommende Konto erstellt wurden. Dabei wurde am ersten Tag der Auszug nach Kassenschluß ausgedruckt und daher aus buchungstechnischen Gründen auf den nächsten Tag datiert. Da aber am nächsten Tag ebenfalls ein Kontoauszug aus dem Kontoauszugsdrucker gezogen wurde, wies dieser den Vorgang als Mehrfachausdruck aus.

Bei einer anderen Prüfung ging es um die Frage, inwieweit Bankkunden, die ihr Widerspruchsrecht gegen die Schufa-Klausel geltend gemacht haben, in Dispositionskontrollisten der Kreditinstitute geführt werden. Diese Dispositionskontrollisten, auch "Negativ-Listen" genannt, liegen in allen Kassen des von mir geprüften Kreditinstitutes aus. Diese Liste wird täglich vom zentralen Rechenzentrum erstellt und in den Geschäftsstellen ggf. handschriftlich ergänzt. Die Liste dient dazu, im Falle des Ausfalls des online-Zugriffs auf den Datenbestand eine Prüfung vor Auszahlung vornehmen zu können. Nach Neuauflage der Liste wird die alte Liste vernichtet. In die Dispositionskontrolliste wird der Hinweis auf den Widerspruch gegen die Schufa-Klausel aufgenommen mit der Begründung, daß Kreditinstitute nicht in allen Fällen mehr das kreditorische Risiko feststellen können und daher dazu übergehen, Konten nur auf Guthabenbasis zu führen. Ein entsprechender Hinweis an der Kasse dient dazu, durch den Kontoführer überprüfen zu

lassen, ob eine entsprechende Deckung vorhanden ist. Ich bin aber mit dem Kreditinstitut zu der Übereinkunft gelangt, daß nicht in allen Fällen ein Widerspruch gegen die Schufa-Klausel zu einer Speicherung des Kunden in der Dispositionskontrolliste führt. Der Widerspruch gegen die Schufa-Klausel ist die Wahrnehmung eines Vertragsrechts, das für sich gesehen keinerlei negative Einschätzung rechtfertigt. Konten mit zweifelsfreier Bonität werden daher nicht in die Dispositionskontrolliste eingetragen. Auch auf den Beschwerdeführer traf dieser Sachverhalt zu, so daß dessen Daten aus der Dispositionskontrolliste, wie ich mich überzeugen konnte, gelöscht wurden.

#### 6.1.2 Geburtsdatum in Kontonummer

Die Datenschutzaufsichtsbehörden haben sich auf ihrer Sitzung im "Düsseldorfer Kreis" mit der Praxis eines Kreditinstitutes auseinandergesetzt, das Geburtsdatum des Kontoinhabers in die Kontonummer aufzunehmen. Es ist festgestellt worden, daß für ein solches Vorgehen keinerlei Erfordernis feststellbar ist, und damit die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen höher zu bewerten ist als das Organisationsinteresse des Kreditinstitutes. Durch ein solches Verfahren wird der Kontoinhaber genötigt, bei jeder Überweisung und bei jedem Zahlungsvorgang mit Scheck sein Geburtsdatum preiszugeben. Ein von dem Kreditinstitut in Auftrag gegebenes Gutachten kommt zu dem Ergebnis, daß eine Verletzung des Bankgeheimnisses bereits deshalb ausgeschlossen sei, weil der Kunde selbst sein Geburtsdatum im Zahlungsverkehr Dritten gegenüber offenbart. Diese Auffassung trifft jedoch auf datenschutzrechtliche Bedenken, da sich die Freiwilligkeit der Weitergabe ausschließlich auf die Kontonummer, nicht aber auf das darin enthaltene Geburtsdatum bezieht; außerdem sind auch Fälle vorstellbar, in denen die Kontonummer direkt durch das Kreditinstitut an Dritte weitergegeben wird. Da in dem genannten Gutachten der Vorschlag unterbreitet wird, daß dem Schutzinteresse des Kunden dadurch Rechnung getragen werde, daß ihm zukünftig vor Kontoeröffnung und vor Vergabe der Kontonummer die Zusammensetzung der Kontonummer bekanntgegeben werde und er deshalb ohne Schwierigkeiten den Wechsel zu einer anderen Bank vor der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen vornehmen könne, hat das Bundesamt für das Kreditwesen diesen Vorschlag aufgegriffen und an die obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz weitergeleitet. Ich bin nicht der Ansicht, daß eine solche Verfahrensweise den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt. Ich werde daher im "Düsseldorfer Kreis" darauf hinwirken, daß den Kunden dieses Kreditinstitutes, die mit der Aufnahme ihrers Geburtsdatums in die Kontonummer nicht einverstanden sind, die Möglichkeit gegeben wird, eine datenschutzgerechte Kontonummer zu erhalten.

# 6.2 Versicherungswirtschaft

# 6.2.1 Schweigepflichtentbindungsklausel

Die seit mehreren Jahren geführten Verhandlungen der Datenschutzaufsichtsbehörden mit der Versicherungswirtschaft über die Anpassung der Schweigepflichtentbindungsklausel an datenschutzrechtliche Erfordernisse wurde auch in diesem Jahr fortgesetzt. In den Berichten der vergangenen Jahre (vgl. zuletzt Pkt. 6.3.1.1 meines 10. Jahresberichts) habe ich ausführlich über die datenschutzrechtlichen Defizite der von der Versicherungswirtschaft verwendeten Schweigepflichtentbindungsklausel berichtet. Nachdem zwischen der Versicherungswirtschaft und den Datenschutzaufsichtsbehörden eine Einigung über die Schweigepflichtentbindungsklausel bei Lebensversicherungen erzielt worden war, ist nunmehr auch eine Einigung hinsichtlich der Schweigepflichtentbindungsklausel bei privaten Kranken- und Unfallversicherungen erzielt worden.

Die neue Klausel soll verdeutlichen, daß die Entbindung der Arzte und sonstigen verpflichteten Personen von ihrer Schweigepflicht gegenüber der Versicherung zwei unterschiedliche Ansatzpunkte haben kann:

— Zum einen dient sie bei Vertragsabschluß zur ggf. auch rückwirkenden Beurteilung des Risikos durch den Versicherer bei Vertragsschluß. Zur Beurteilung des Risikos darf das Versicherungsunternehmen sich erforderlichenfalls an Arzte, Zahnärzte, Angehörige anderer Heilberufe und Angehörige von Krankenanstalten, Gesundheitsämtern sowie von Kranken-, Lebens- und Unfallversicherern wenden und diese nach dem Gesundheitszustand des Betroffenen zum Zeitpunkt des Vertragsabschlußes erkundigen. Rückwirkend darf das Versicherungsunternehmen diese Prüfung nur in den ersten fünf Jahren nach Vertragsschluß durchführen.

Zum anderen berechtigt der Versicherte die Versicherung zur Beurteilung ihrer Leistungspflicht im konkreten Abrechnungsfall, durch Einreichen der Unterlagen sich an den daraus ersichtlich behandelnden Arzt zu wenden, um damit in Verbindung stehende versicherungsrechtliche und gesundheitliche Fragen zu klären.

Die Klausel liegt nunmehr dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen zur Genehmigung vor.

# 6.2.2 Ermächtigungsklausel zur Datenverarbeitung

In den letzten Jahresberichten (zuletzt im 10. Jahresbericht unter 6.3.1.2, Seite 106) habe ich immer wieder über die Verhandlungen mit der Versicherungswirtschaft über die Neufassung der allgemeinen Geschäftsbedingungen berichtet, die das Versicherungsunternehmen zu verschiedenen Formen der Datenverarbeitung berechtigen. Mit dieser Klausel erklärt der Betroffene sein Einverständnis, daß das Versicherungsunternehmen seine personenbezogenen Vertragsdaten im Unternehmen verarbeitet, an andere Stellen übermittelt und mit den Datenbeständen anderer Versicherungsunternehmen abgleicht. Hierbei handelt es sich um zentrale Datensammlungen oder Hinweissysteme, die bei den Versicherungsfachverbänden der einzelnen Sparten geführt werden, so z. B. bei Kfz.-Haftpflichtversicherungen, Lebensversicherungen, Rechtsschutzversicherungen. Die Neufassung der Klausel ist ein Kompromiß nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen mit der Versicherungswirtschaft. Es erwies sich als schwer, die komplexen Datenverarbeitungsvorgänge, die im Zuge eines Versicherungsverhältnisses ablaufen, in einer Klausel zusammenzufassen. Deshalb kam man überein, diese Klausel nur allgemein zu formulieren und im übrigen den Betroffenen auf ein Merkblatt hinzuweisen, mit dem er ausführlich über die einzelnen Datenverarbeitungsvorgänge informiert wird. Dabei muß dem Betroffenen Gelegenheit gegeben werden, schon vor Abgabe seiner Einwilligungserklärung sich über den Inhalt des Merkblatts zu informieren.

Das Merkblatt verdeutlicht u. a., in welcher Weise innerhalb einer Versicherungsgruppe Daten in gemeinsamen Datensammlungen geführt werden, in welchem Umfang und zu welchem Zweck der Versicherer Daten über den Versicherungsnehmer speichert und im welchem Umfang Daten an Rückversicherer und andere Gesellschaften übermittelt werden. Das Ganze wird durch Beispiele verdeutlicht.

Die Klausel und das Merkblatt sind dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) zur Überprüfung vorgelegt worden. Obwohl das BAV an den Verhandlungen beteiligt war, hat es nunmehr einige Anderungs- und Ergänzungsvorschläge unterbreitet, die noch geprüft werden müssen.

### 6.2.3 Zentraldatelen bei Versicherungsfachverbänden und Hinweissysteme

Auch im letzten Jahr wurden wieder eine Reihe von Gesprächen mit einzelnen Versicherungssparten über die bestehenden bzw. über geplante Zentraldateien geführt. Die damit einhergehenden datenschutzrechtlichen Probleme z. B. bei der zentralen Registrierstelle Rechtsschutz, der Sonderwagnisdatei der Lebensversicherer wie auch über verschiedene Meldeverfahren der Kfz.-Versicherer hatte ich bereits in früheren Jahresberichten geschildert. Im letzten Jahr bildeten die Verhandlungen über den Neuaufbau einer zentralen Sachschadendatei einen Verhandlungsschwerpunkt.

Der Verband der Sachversicherer plant die Errichtung einer zentralen Sachschadendatei mit der er erhofft, Brandstiftungen und Versicherungsbetrug aufzudecken. Die Sachversicherungen beabsichtigen eine zentrale Sachschadendatei zu errichten, die den einzelnen Versicherungsunternehmen ermöglichen, im Schadensfall festzustellen, ob der Versicherungsnehmer schon einen meldepflichtigen Schaden bei anderen Unternehmen hatte oder ob sonst Informationen über festgestellte Schadenauffälligkeiten vorliegen. Die Anfrage erfolgt also im Schadensfall. Gleichzeitig wollen die Versicherungsunternehmen vor Abschluß eines Vertrages zur Risikobeurteilung den Antragsteller mit der Zentraldatei abgleichen, um riskante Vertragsabschlüsse zu vermeiden.

In die Zentraldatei sollen Daten der Versicherungsnehmer selbst und Daten von verdächtigen Dritten, die mit dem Versicherungsnehmer in einer juristischen oder wirtschaftlichen Verbindung stehen, eingemeldet werden. Darüber hinaus sollen auch die Daten sonstiger auffälliggewordener Dritter in das Hinweissystem aufgenommen werden. Die Beschreibung dieser Personengruppe ist noch streitig. Ich habe die Auffassung vertreten, daß es hinsichtlich dieser Personen zur Einleitung und Durchführung eines Ermittlungs- bzw. Strafverfahrens gekommen sein

muß. Die Versicherer beabsichtigen diesen Personenkreis wesentlich weiter zu fassen. Auch die Ausgestaltung des sogenannten Match-Codes ist noch streitig, da die Versicherer beabsichtigen, u. a. die ersten sechs Buchstaben des Nachnamens des Betroffenen in die Zentraldatei einzustellen. Von den Aufsichtsbehörden wurde bisher immer empfohlen, den ersten Buchstaben des Nachnamens zu unterdrücken, um so wenigsten einen gewissen Grad an Anonymität herzustellen.

In die Sachschadendatei sollen die einzelnen Versicherungsunternehmen Schäden aus allen Sparten der Sachversicherung melden. Ab einen Schadenaufwand von 10.000 DM sollen alle Fälle meldepflichtig sein, in denen es zur Aufhebung des Vertrages durch das Versicherungsunternehmen gekommen ist. Anlaß einer Vertragsaufhebung können Tatbestände strafrechtlicher Art wie z. B. Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, vertragsbezogener Art wie z. B. Verschweigen von Vorschäden oder Kündigungen durch andere Versicherer sowie schadensbezogener Art wie z. B. Verletzung der Schadensminderungspflicht, Herbeiführen oder Vortäuschen eines Schadens sein, sowie alle Brandstiftungsfälle.

Auch die von der Versicherungswirtschaft vorgesehene generelle Speicherungsdauer von 10 Jahren greift zu weit. Die Versicherungswirtschaft hat dazu vorgetragen, daß die Abwicklung der Schadensfälle häufig längere Zeit dauere. Im übrigen würden die Täter in längerfristigen Intervallen "arbeiten". Die Aufsichtsbehörden haben auch mit Blick auf § 35 Abs. 2 Satz 2 BDSG gegen eine Speicherdauer von mehr als 5 Jahren Bedenken erhoben. Ein Kompromiß könnte sich dahingehend abzeichnen, daß nach Ablauf von 5 Jahren eine Überprüfung der gespeicherten Daten stattzufinden hat, nicht mehr aktuelle Daten sind spätestens dann zu löschen.

Kontrovers verlief auch die Diskussion über die Verpflichtung des Versicherungsunternehmens diejenige Person, die nicht auf andere Art und Weise Kenntnis von der Speicherung in der Zentraldatei erhält (§ 26 Abs. 1 BDSG), zu benachrichtigen.

Wie sich aus dem Vorgeschilderten ergibt, ist in vielen Punkten noch keine Einigung erzielt. Die Verhandlungen zur zentralen Sachschadendatei werden fortgesetzt.

# 6.2.4 Tätigkeit von Vermögensberatern, Versicherungsmaklern und "Vorwerbern": Interessentendateien

Die Versicherungsunternehmen bedienen sich zur Anwerbung neuer Kunden sogenannter "Vorwerber", die in ihrem Verwandten- und Bekanntenkreis potentielle Versicherungskunden ausmachen und deren Namen und Adressen an das Versicherungsunternehmen weitergeben. Nach erfolgtem Vertragsabschluß erhält der "Vorwerber" eine Werbeprämie ausgezahlt.

Diese Praxis ist aus datenschutzrechtlicher Sicht wie folgt zu bewerten:

Die Weitergabe der Daten durch den "Vorwerber" an das Versicherungsunternehmen selbst stellt keine Datenübermittlung im Sinne des BDSG dar, da davon auszugehen ist, daß diese Mitteilung nicht aus einer Datei heraus erfolgt. Ebenso wenig ist die Datenerhebung durch die Versicherungsunternehmen durch das BDSG erfaßt.

Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen hat im Rahmen einer örtlichen Prüfung eines Versicherungsunternehmens festgestellt, daß dort neben Kundendaten auch sogenannten Interessentendaten gespeichert werden, die dessen Außendienstmitarbeitern für die Kundenaquisition zur Verfügung stünden.

Das Versicherungsunternehmen machte für die Speicherung sowohl das Vorliegen eines vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses als auch eines berechtigten Interesses geltend, wonach die Speicherung nach § 23 Abs. 1 BDSG zulässig wäre. Um das Vorliegen eines vorvertraglichen Vertrauensverhältnisses zu begründen, müßte die Versicherung aus einem Verhalten des Betroffenen für sich eine Stellung herleiten können, die sie zu der Annahme berechtigt, daß der Betroffene eine Speicherung dulden will. Beachtlich ist dabei, daß der Begriff des vorvertraglichen Vertrauensverhältnisses restriktiv auszulegen ist, da sonst die Gefahr bestünde, daß das generelle Verbot der Datenverarbeitung des § 3 BDSG unterlaufen würde. Von einem solchen Verhalten des Betroffenen kann nur in wenigen Fällen ausgegangen werden; nämlich nur dann, wenn er selbst die Initiative zur Kontaktaufnahme ergriffen hat oder auf ein Verhalten des Versicherungsvertreters positiv reagiert hat. Nur für diese Gruppe der nach den Vorstellungen der Versicherung zu Speichernden kann die Speicherung aus einem vorvertraglichen Vertrauensverhältnis gerechtfertigt werden. Soweit ein berechtigtes Interesse geltend gemacht wird, ist zweifelsfrei, daß auch das wirtschaftliche Interesse und damit die Kundenwerbung ein legitimes Interesse darstellt. Liegt das berechtigte Interesse vor, so ist zu prüfen, ob darüber hinaus schutzwürdige Belange der Interessenten beeinträchtigt werden. In der mir vorgestellten Interessentendatei waren Felder wie "Hobbies", "Besonderheiten" sowie "Zusätzliches Merkmal" enthalten, die entweder dazu dienen sollen, dem Außendienstmitarbeiter Anhaltspunkte für eine Gesprächsaufnahme zu bieten, andererseits eine Multiplikatorwirkung erzielen sollen, indem Werbung weiterer Kunden mit Hilfe dieser Daten verfolgt werden kann. Ein derart umfangreiches Datenmaterial läßt die Annahme zu, daß schutzwürdige Belange der Interessenten beeinträchtigt sind. Es wäre nur dann zulässig, soweit sich der Betroffene selbst an das Vertragsunternehmen gewandt hat und in die Speicherung eingewilligt hat. Angesichts des Umfangs der für eine Speicherung in Frage kommenden Personengruppe als auch des Umfangs des beabsichtigten Datenmaterials, habe ich daher die datenschutzrechtlichen Bedenken des Bundesamtes für das Versicherungswesen geteilt. Die Aufsichtsbehörden haben in diesem Sinne Stellung genommen.

Die Auszahlung einer Belohnung an den Werber stellt eine Datenübermittlung dar, da der Vorwerber mit dieser Belohnung darüber informiert wird, daß ein Vertrag zustandegekommen ist. Hierdurch kann eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen eintreten; insbesondere dann, wenn dieser über die Modalitäten des Werbevorgangs, d. h. über die Tatsache der Datenübermittlung und über die Person des Werbers nicht unterrichtet ist. Die Obersten Aufsichtsbehörden wollen daher mit den Versicherungsunternehmen eine Regelung erzielen, die aus Gründen größerer Transparenz und zur Minimierung des Risikos einer möglichen Rechtsbeeinträchtigung dem Werber nur dann eine Werbeprämie zugesteht, wenn dieser damit einverstanden ist, daß er der zu werbenden Person als Werber bekanntgegeben wird. Diese Regelung würde auch diejenigen Versicherungsvermittler betreffen, die in der öffentlichen Verwaltung häufig an zentraler Stelle tätig sind und insbesondere bei Neueinstellungen die potentiellen Versicherungsnehmer mit Namen und Anschrift dem Versicherungsunternehmen bekanntgeben. Aufgrund der damit verbundenen datenschutzrechtlichen Problematik, die institutionelle Position zu Werbezwecken auszunutzen, halte ich eine Transparenz in diesem Bereich für dringend geboten.

Solange eine solche Regelung noch nicht vorliegt, weise ich regelmäßig die meiner Kontrolle unterliegenden Versicherungsunternehmen darauf hin, daß sie die für sie tätigen "Vorwerber" verpflichten, keine Daten von Interessenten ohne deren Einwilligung und Wissen weiterzugeben. Da auch die Versicherungsunternehmen daran interessiert sind, mit potentiellen Kunden in Kontakt zu treten, die darauf vorbereitet sind und die dieses wünschen, wird eine solche Vorgehensweise akzeptiert.

# 6.3 Auskunfteien

# 6.3.1 Nutzung von Inkassodaten für Auskunfteizwecke

Bei den Handelsauskunfteien ist es Praxis, daß im Rahmen der "internen Datennutzung" Daten zwischen den Abteilungen Inkasso und Wirtschaftsauskunftei ausgetauscht und in einem einheitlichen DV-Verfahren verarbeitet werden. Es bestehen Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit derartiger Austausche, zumal es bereits zu wiederholten Eingaben betroffener Bürger gekommen war.

Die obersten Datenschutzaufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich haben sich mit diesem Problem befaßt und sind gemeinschaftlich zu der Auffassung gelangt, daß - wenn es sich bei dem Inkassounternehmen und der Auskunftei um zwei rechtlich selbständige Stellen handelt - die Übermittlung personenbezogener Daten durch das Inkassounternehmen nach § 24 Abs. 1 Satz 1 BDSG nur im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der übermittelnden Stelle oder eines Dritten oder der Allgemeinheit erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden zulässig ist. Die Datenübermittlung durch das Inkassounternehmen dürfte in der Regel nicht zu begründen und damit unzulässig sein. Das Speichern der personenbezogenen Daten durch die Auskunftei ist nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG nur zulässig, soweit kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Schutzwürdige Belange werden bei den Auskunfteien in aller Regel - wegen des Massengeschäfts und der inzwischen erfolgten Automation — nicht geprüft, so daß die Speicherungsbefugnis der Inkassofälle ebenfalls zu bestreiten ist.

Ist das Inkassounternehmen mit der Auskunftei jedoch identisch, d. h. rechtlich eine Einheit, so ist nach Auffassung der Aufsichtsbehörden die Speicherung der personenbezogenen Daten, die zur Besorgung des Inkassogeschäfts erforderlich sind, nach § 23 Satz 1 BDSG (zur Wahrung berechtigter Interessen der speichernden Stelle) zulässig. Ist jedoch beabsichtigt, die zum Zwecke der Besorgung des Inkassogeschäfts gespeicherten Daten auch für Auskunfteizwecke zu verwenden, richtet sich die Zulässigkeit der Datenspeicherung und Datenübermittlung nach § 32 BDSG; dementsprechend ist eine erneute Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange des Betroffenen einerseits und des neuen Nutzungszwecks andererseits erforderlich. Dadurch ist dann die Möglichkeit gegeben, daß die Speicherung der personenbezogenen Daten des Betroffenen unter Berücksichtigung des Nutzungszwecks "Besorgung des Inkassos" zulässig ist, während sie unter Berücksichtigung des Nutzungszwecks "Auskunfterteilung" zumindest teilweise unzulässig sein kann.

Diese Rechtsauffassung wird von den betroffenen Auskunfteien durchweg nicht geteilt. Ich würde mir wünschen, daß der Gesetzgeber bei der ausstehenden BDSG-Novelle hier Klarheit bringt oder den Aufsichtsbehörden erweiterte Befugnisse verleiht, um ihre Auffassung auch durchsetzen zu können. Darüber hinaus zeigt dieses Problem, daß bei der anstehenden BDSG-Novelle schärfere Konturen gezeigt werden müssen.

# 6.3.2 Anschluß von Inkassounternehmen an das Schufa-Kreditinformationssystem

Im Berichtsjahr wurde von der Kreditwirtschaft der Vorschlag unterbreitet, daß man den Inkassounternehmen bei entsprechender Anderung der Schufa-Klausel den Anschluß an das Schufa-System ermöglichen möge. Absicht dieses Vorschlages war es, die Inkassounternehmen in die Lage zu versetzen, über einen Schuldner, der unter Hinterlassung von Schulden unbekannt verzogen ist, der Schufa einen Suchauftrag hinsichtlich der neuen Anschrift erteilen zu können. Als Gegenleistung sollten dazu von den Inkassounternehmen der Schufa titulierte Forderungen gegen die jeweils betroffene Person gemeldet werden.

Nach eingehender Erörterung des Problems durch die Obersten Datenschutzaufsichtsbehörden wurde dem Vorschlag der Kreditwirtschaft bei entsprechender Änderung der Schufa-Klausel und des Schufa-Merkblattes zugestimmt, dies aber nur unter der Bedingung, daß den Inkassounternehmen aus dem Kreditinformationssystem der Schufa auch tatsächlich keine Negativ-Daten zur Verfügung gestellt werden, sondern lediglich die neue Adresse des "untergetauchten" Schuldners bekanntgegeben wird. Die Schufa-Klausel sollte nach Auffassung der Datenschutzaufsichtsbehörden dahingehend ergänzt werden, daß die Unternehmen, die gewerbsmäßig Forderungen einziehen, als Vertragspartner der Schufa Adreßdaten für ihren Schuldner-Gesuchten erhalten dürfen, darüber hinaus eine Datenübermittlung an derartige Firmen jedoch unzulässig ist.

Ich habe hiergegen Bedenken geäußert. Die Schufa sollte kein Ersatzmelderegister werden. Außerdem dient das Schufa-Verfahren der Beschränkung eines kreditorischen Risikos. Nach Abtretung titulierter Forderungen an Inkassobüros hat sich dieses Risiko jedoch schon realisiert; d. h. es geht nicht mehr um die Beurteilung der Kreditwürdigkeit vor Abschluß eines Vertrages, sondern um die Beitreibung noch offener Forderungen. Die Mitteilung der Anschrift wird vom Zweck des Schufa-Systems nicht mehr umfaßt. Ein weiteres Problem stellt sich dadurch, daß durch eine Änderung der Schufa-Klausel die Verträge von Alt-Kunden nicht erfaßt werden.

Der Meldung titulierter Forderungen an die Schufa durch die Inkassounternehmen als Gegenleistung für die Teilnahme am Schuldner-Suchdienst stimmten die Obersten Datenschutzaufsichtsbehörden zu. Es handele sich hierbei um eindeutig kreditrelevante Daten, die die Schufa für die Erteilung ihrer Auskünfte zulässigerweise speichern dürfe.

# 6.3.3 Nachmeldungen der Schufa

Im Berichtsjahr wandte sich ein Petent mit der Bitte um Aufklärung der Frage an mich, warum seine Hausbank Informationen von der Schufa über eine von ihm bei einer anderen Bank beabsichtigte Kreditaufnahme erhalten habe. Er begründete seine Frage damit, daß er es nicht einsehe, daß seine Hausbank, bei der er noch einen bislang nicht abgezahlten Kredit laufen habe, über seine Verhandlungen mit anderen Kreditinstituten Kenntnis erlange.

Auf meine Anfrage teilte mir die Schufa dazu mit, daß der Hausbank meines Petenten die Information im Rahmen des sog. Nachmeldeverfahrens erteilt worden sei

und verwies dabei auf das Schufa-Merkblatt. Danach erhalten Vertragspartner neben Auskünften aufgrund von Anfragen auch nachträglich bekannt gewordene Informationen über einen Betroffenen, wenn das berechtigte Interesse (beispielsweise bei einem noch bestehenden Kredit) fortbesteht. Diese sogenannten Nachmeldungen, die wesentlicher Bestandteil des Auskunftsverfahrens der Schufa sind, dienen der Ergänzung der ursprünglichen Auskunft. Grundlage dafür sind Mitteilungen anderer Vertragspartner, Informationen aus öffentlichen Verzeichnissen und sonstige Quellen. Die von der Schufa dabei vorgenommenen Datenübermittlungen sind rechtlich nach § 32 Abs. 2 BDSG zu beurteilen. Nach dieser Rechtsvorschrift ist die Erteilung von Informationen, die die Kreditwürdigkeit einer bestimmten Person betreffen, nur zulässig, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis dieser Informationen glaubhaft dargelegt hat. Nach den Kommentierungen zu § 32 Abs. 2 BDSG liegt ein berechtigtes Interesse nur dann vor, wenn die Kenntnis der Daten für die angegebenen Ziele oder Geschäftszwecke erforderlich ist. Ein berechtigtes Interesse liegt nicht an der Übermittlung vom Empfänger nicht benötigter, folglich überflüssiger Daten vor.

Wenn sich ein Kreditinstitut wegen der Vergabe eines Kredites an die Schufa wendet, so besteht das berechtigte Interesse einer Anfrage nur so lange, bis der Kreditvertrag zustandegekommen ist. Eine regelmäßige Übermittlung von Informationen nach Abschluß des Vertrages (sog. Schufa-Nachmeldungen nach Abschluß eines Kreditvertrages) halte ich für nicht zulässig. Für die Vergabe des Kredites ist dies nicht mehr erforderlich, der Zweck der Anfrage bei der Schufa ist bereits erfüllt. § 32 Abs. 2 BDSG setzt die Darlegung eines berechtigten Interesses voraus und ist als Einzelfallregelung anzusehen; regelmäßige Übermittlungen ohne spezielle Anfrage sind von dieser Bestimmung nach meiner Auffassung nicht gedeckt. Die von den Bankkunden unterschriebene neue Schufa-Klausel deckt diesen Sachverhalt nach meiner Auffassung ebenfalls nicht ab.

Die Konferenz der Obersten Datenschutzaufsichtsbehörden, der "Düsseldorfer Kreis", hat sich mit dem hier aufgezeigten Problem bislang nur am Rande beschäftigt. Um zu einer einheitlichen Rechtsauffassung zu gelangen, halte ich eine weitergehende Erörterung des dargelegten Sachverhaltes auf einer der nächsten Sitzungen des Kreises für erforderlich.

# 6.4 Schutz von Patientendaten

# 6.4.1 Vernichtung von Patientenakten

Im November 1988 sind von einem in Bremen niedergelassenen Arzt in einen Altpapiercontainer geworfene Patientenunterlagen von Dritten herausgeholt und dem Fernsehstudio von Radio Bremen zugänglich gemacht worden. Ich habe auf Befragen das Handeln des Arztes als Verstoß gegen seine Verpflichtung zur Wahrung des Arztgeheimnisses kritisiert. Ich forderte den Arzt auf zu veranlassen, daß das zuständige Müllverwertungsunternehmen den betreffenden Container gesondert abfährt und den Inhalt unverzüglich beseitigt. Der Arzt hat mir daraufhin mit konkreten Angaben versichert, daß dies geschehen sei. Auf meine Frage, wie er in Zukunft verfahren wolle, teilte er mir mit, aussortierte alte Karteikarten sollten zunächst in Wasser bis zur Unkenntlichkeit eingeweicht und dann in den Mülleimer geworfen werden, d. h. wohl mit dem Hausmüll beseitigt werden. Ich habe daraufhin ihm gegenüber Zweifel an dieser Methode geäußert und mein Interesse bekundet zu erfahren, wie lange die doch recht stabilen Karteikarten im Wasser liegen müßten, bis sie so aufgeweicht seien, daß sie sämtlich unleserlich geworden seien. Ich habe ihm empfohlen, die Karteikarten von einer hierfür ausgerüsteten Firma vernichten zu lassen.

Ich habe den Vorfall zugleich zum Anlaß genommen, die Ärztekammer und die Zahnärztekammer anzuschreiben. Ich bat die Kammern darum, ihre Mitglieder aus gegebenem Anlaß auf ihre Verpflichtung hinzuweisen, Patientenunterlagen ordnungsgemäß zu beseitigen, und regte an, eine zentrale Schredder-Anlage für die Kammermitglieder aufzustellen. Die Zahnärztekammer hat mich darüber informiert, daß sie gemeinsam mit der Kassenzahnärztlichen Vereinigung im Lande Bremen den in Bremen und Bremerhaven niedergelassenen Zahnärzten eine Aktenvernichtung in einer zentralen Schredder-Anlage anbiete. Von ihr werde reger Gebrauch gemacht. Die Ärztekammer hat berichtet, sie gebe ihren Mitgliedern seit längerem Unternehmen bekannt, durch die sie ihre Patientenunterlagen ordnungsgemäß beseitigen lassen könnten. Leider sei den Ärzten die Inanspruchnahme der Müllverbrennungsanlage verwehrt worden. Versuche, eine zentrale Schredder-Anlage anzubieten, seien bereits gescheitert. Ich habe daraufhin die Ärztekammer auf die guten Erfahrungen der Zahnärztekammer hingewiesen und sie gebeten, ihre Haltung noch einmal zu überprüfen.

# 6.4.2 Fragebogen zur nachträglichen Dokumentation bisheriger AIDS-Betreuungsfälle

Die AIDS-Hilfe Bremen e. V. hat mir einen Fragebogen zur nachträglichen Dokumentation bisheriger AIDS-Betreuungsfälle vorgelegt, den die beteiligten Wohlfahrtsverbände in Bremen und Bremerhaven im Rahmen eines Modellprogramms "Ausbau ambulanter Hilfen für AIDS-Erkrankte im Rahmen von Sozialstationen" des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit ausfüllen sollen. Insbesondere wollte die AIDS-Hilfe Bremen wissen, ob mit dem Ausfüllen dieser Fragebogen etwaige Schweigepflichten nach § 203 Abs. 1 StGB durchbrochen werden.

Die personenbezogenen Daten der von den Wohlfahrtsverbänden betreuten AIDS-Erkrankten sind nicht zur Übermittlung an Dritte bestimmt und werden nicht in automatisierten Verfahren verarbeitet, so daß von den Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) lediglich § 6 BDSG gilt, wonach die Wohlfahrtsverbände verpflichtet sind, die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, Unbefugten den Zugang zu den personenbezogenen Daten zu verwehren.

Ich habe der Bremer AIDS-Hilfe Bremen gegenüber dargelegt, daß die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprogramms auszufüllenden Fragebögen nur dann datenschutzrechtlichen Anforderungen entsprechen, wenn die anonymisierten Daten der Patienten von anderen als den einzelnen Wohlfahrtsverbänden nicht reidentifiziert werden können. Insbesondere gilt dies für das mit der wissenschaftlichen Begleitung der geförderten Einrichtungen im norddeutschen Raum verantwortliche Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung in Hannover.

Nach Auskunft des Senators für Gesundheit werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Bremen und Bremerhaven insgesamt weniger als 50 an AIDS erkrankte Patienten stationär bzw. ambulant behandelt und betreut. Nach Angaben der AIDS-Hilfe Bremen betreuen und pflegen in der Stadtgemeinde Bremen insgesamt 6 und in der Stadtgemeinde Bremerhaven insgesamt 2 Einrichtungen als sogenannte "Bundesmodellstellen" die Patienten. Daraus ergibt sich, daß auf jede Bundesmodellstelle durchschnittlich weniger als 10 Fälle entfallen.

Aufgrund der überschaubaren Fallzahl im Lande Bremen ist eine weitestgehende Anonymisierung der Dokumentationsbögen erforderlich, um eine das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen verletzende und einen Bruch der Schweigepflichten bedeutende Reidentifizierung auszuschließen. Ich habe daher vorgeschlagen, eine Vielzahl von Angaben so allgemein vorzunehmen, daß Außenstehende keinen Personenbezug mehr herstellen können. Die AIDS-Hilfe Bremen hat mir zugesagt, entsprechend meinen Vorschlägen zu verfahren.

# 6.5 Sonstige Fälle aus dem nicht-öffentlichen Bereich

#### 6.5.1 Verarbeitung von Mitgliederdaten durch Vereine

Immer mehr Vereine gehen dazu über, die Verwaltung ihrer Mitgliederdaten automatisiert zu betreiben. In diesem Zusammenhang erreichten mich verschiedene Anfragen und Beschwerden hinsichtlich der Übermittlung von Mitgliederdaten bei Vereinen. Hierbei ist zwischen der Datenübermittlung zu Vereinszwecken und der Datenübermittlung zu anderen Zwecken — wie z. B. Weitergabe von Adressmaterial an Dritte zu Werbezwecken — zu unterscheiden. Soweit Daten an Abteilungsleiter, respektive Übungsleiter weitergegeben werden, beurteilt sich dies danach, inwieweit diese Personen die Daten für die ihnen übertragenen Aufgaben unbedingt benötigen. Soweit der Aufnahmeantrag oder die Satzung des Vereines nichts Besonderes vorsieht, bestimmt sich die Datenverarbeitung ausschließlich nach dem Bundesdatenschutzgesetz. Demnach dürfen nur die unbedingt erforderlichen Daten weitergegeben werden.

Soweit Vereinsmitglieder ein Recht auf Einsichtnahme in die Mitgliederdaten geltend machen, um dadurch die ihnen durch Vereinsrecht oder Satzung zustehenden Mitwirkungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen, beschränkt sich dieses Recht in der Regel auf Namen und Adressen der Mitglieder. Von der Weitergabe ganzer Mitgliederlisten ist ohne Einwilligung der Betroffenen Abstand zu nehmen.

Bei der Übermittlung von Mitgliederdaten an Interessenten, die damit vereinsfremde Ziele verfolgen — wie z.B. Werbung für Sportartikelhersteller, Versicherungen o.ä. —, ist das berechtigte Interesse des Vereines oder des Empfängers zu prüfen; dabei dürfen die schutzwürdigen Belange jedes einzelnen betroffenen

Mitgliedes nicht beeinträchtigt werden. Zwar muß ein Vereinsmitglied in aller Regel mit dem Beitritt in Kauf nehmen, daß die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verein auch Dritten bekannt wird; jedoch muß er nicht damit rechnen, daß die gemachten Angaben zum Gegenstand von geschäftlichen Beziehungen zwischen Verein und Dritten genutzt werden und diese Dritten sich ggf. mit ihm in Verbindung setzen, ohne daß der Betroffene dieses verlangt hätte. Ein solches Verfahren ist demnach nur möglich, wenn entweder die Satzung des Vereines entsprechendes regelt und dieses dem Mitglied bekannt gemacht wird, oder der Betroffene eine Einwilligungserklärung abgibt, in der die beabsichtigte Datenübermittlung detailliert dargestellt ist. Die schutzwürdigen Belange der Mitglieder beurteilen sich anders, wenn - etwa durch die öffentliche Aushängung von Spielpaarungen - der Name des Vereinsmitgliedes und die Tatsache der Vereinszugehörigkeit an die Vereins-Offentlichkeit gelangen. Eine solche Praxis ist für die Aufrechterhaltung eines geordneten Spielbetriebes notwendig und der Betroffene weiß bei Eintritt in den Verein, daß derart verfahren wird. Es ist allerdings darauf zu achten, daß für solche Veröffentlichungen nur die unbedingt notwendigen Mitgliederdaten verwendet werden.

# 6.5.2 Durchführung beruflicher Bildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten

Bereits in meinem letzten Jahresbericht (vgl. Punkt 6.5.4 meines 10. Jahresberichtes) habe ich die Datenverarbeitung durch eine Einrichtung für berufliche Bildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten dargestellt und über die Verhandlungen mit dem Arbeitsamt Bremen in dieser Sache berichtet. In der Zwischenzeit ist ein neuer Vertrag zwischen der Bundesanstalt für Arbeit, vertreten durch den Direktor des Arbeitsamtes Bremen, und dem Träger der Maßnahmen abgeschlossen worden. In diesem Vertrag verpflichtet sich der Träger, die Bestimmungen des § 35 Sozialgesetzbuch I (SGB I) einzuhalten. Er verpflichtet sich darüber hinhaus, personenbezogene Daten zum Zwecke der Offenbarung für die Forschung oder Planung im Rahmen des § 75 SGB X nur mit Einwilligung der Betroffenen zu erheben und die Betroffenen eindeutig über die Zwecke der Erhebung zu unterrichten. Um den Schutz des Sozialgeheimnisses sicherzustellen, ist das Bildungsinstitut vertraglich gebunden, die Herausgabe personenbezogener Daten an Dritte nur mit vorheriger Zustimmung des Arbeitsamtes, das für die Wahrung des Sozialgeheimnisses zuständig ist, vorzunehmen. Meiner damaligen Anregung wurde damit entsprochen

Gegen den gleichen Träger richtete sich eine Eingabe einer Teilnehmerin an einer beruflichen Bildungsmaßnahme, die vorbrachte, daß im Rahmen des Unterrichts Vorstellungsgespräche simuliert und auf Video aufgezeichnet worden seien. Da sie hierbei sie betreffende intime Daten preisgegeben hatte, habe sie von dem Kursleiter die Löschung des Videobandes verlangt, was dieser aber nicht getan habe.

Von der Rechtsprechung wurde zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht das Recht an eigenem Bild und der Schutz des aufgezeichneten Wortes entwickelt. Danach dürfen Fotos und auch Videoaufnahmen nicht gegen den Willen des Betroffenen aufgenommen werden. Soweit daher die Kursteilnehmer sich freiwillig dieser Situation stellen und einer Aufzeichnung nicht widersprechen, kann davon ausgegangen werden, daß sie mit einer Videoaufzeichnung einverstanden sind. Die Einwilligung umfaßt aber nur den Zeitraum, bis zu dem die Aufzeichnung zu Ausbildungszwecken gegenüber dem Betroffenen benötigt wird. Eine längere Aufbewahrung widerspricht dem mutmaßlichen Willen des Betroffenen. Die Videoaufzeichnungen sind daher grundsätzlich nach Auswertung der Einzelmaßnahme zu Ausbildungszwecken zu löschen. Soll die Aufzeichnung länger aufbewahrt oder zu anderen Zwecken benutzt werden, so ist hierfür die ausdrückliche Einwilligung des Betroffenen einzuholen. Nachdem ich den Geschäftsführer des Trägers diese Rechtsauffassung dargelegt habe, sind die pädagogischen Mitarbeiter entsprechend belehrt worden.

# 6.6 Ordnungswidrigkeiten

Im Berichtsjahr sah ich mich veranlaßt, gegen zwei Auskunfteiunternehmen Ordnungswidrigkeitenverfahren einzuleiten.

Im ersten Fall wurde die nach § 39 Abs. 3 BDSG vorgeschriebene Abmeldung der Tätigkeit an die Aufsichtsbehörde nicht rechtzeitig mitgeteilt. Außerdem ergaben sich Anhaltspunkte, daß der in der Abmeldung genannte Zeitpunkt der Beendigung der Tätigkeit unrichtig war.

Im zweiten Fall ist das Unternehmen seiner Verpflichtung aus § 40 Abs. 2 i. V. m. § 30 Abs. 2 BDSG nicht nachgekommen, da es in zwei Fällen trotz mehrmaliger Aufforderung den von mir verlangten Nachweis eines berechtigten Interesses an einer Datenübermittlung nicht dargelegt hat.

In beiden Fällen ist das Ordnungswidrigkeitenverfahren noch nicht abgeschlossen.

#### 7. Künftige Herausforderungen an den Datenschutz

Wer sich mit dem Jahresbericht bis hierher beschäftigt hat, erkennt sehr schnell, daß Datenschutz längst ein alle Lebensbereiche umfassendes Alltagselixier geworden ist. Obwohl diese Entwicklung seit Jahren deutlich erkennbar ist, zeigen sich in der Auseinandersetzung immer wieder retardierende Tendenzen. So darf ich auf den vom Bundesminister für Finanzen vorgelegten Entwurf zur bereichsspezifischen Ergänzung der Abgabenordnung verweisen, in dem Positionen vertreten werden, als ob es nie eine Datenschutzdiskussion gegeben hätte. Offensichtlich ist für jedes Ressort der Entwicklungsprozeß der Datenschutzdiskussion selbständig nachzuvollziehen und durchzusetzen, ohne Rücksicht darauf, welche Erfahrungen offenbar in anderen Ressorts gemacht worden sind. Argumente, die dann von Abteilungsleitern in Ressorts zu hören sind, der Datenschutz kümmere sich auch um alles und sei unpraktikabel, zeigen, daß es auf dieser Führungsebene immer noch nicht verstanden wurde, daß Datenschutz Realisierung von Bürgerrechten bedeutet, die nicht gegen Verwaltungspraktikabilität allein ausgespielt werden dürfen.

Die in den letzten Monaten erneut aufgetretene Diskussion um das Eindringen von Hackern in öffentliche Netze zeigt, daß diese Erfolge gelegentlich auch deshalb zu erzielen sind, weil die möglichen Datensicherungsanforderungen nicht berücksichtigt wurden. Die Kreativität von außenstehenden Dritten, aber auch die Kreativität von berechtigten Nutzern innerhalb von Informationssystemen  $\label{eq:wird-davon} \mbox{wird} - \mbox{davon ist auszugehen} - \mbox{k\"{u}nftig} \mbox{ noch mehr steigen, so daß mit derartigen}$ Eindringungsversuchen immer häufiger zu rechnen ist. Nur wer sich mit entsprechenden Systemsicherungen umgibt, das Paßwort unregelmäßig und öfter ändert, kein allgemeines Paßwort benutzt, Fehlversuchen nachgeht, Hard- und Softwaresicherungen einsetzt etc., wird relativ datensicher auch künftig arbeiten können. Das Bewußtsein für entsprechende Datensicherungsinvestitionen ist deutlich erkennbar gestiegen. Auch diese Erfahrung zeigt, daß offensichtlich die speichernden Stellen pathologisch lernen. Denn auf diese Risiken ist von mir und von vielen anderen Stellen bereits vor mehreren Jahren hingewiesen worden, ohne daß offensichtlich überall die nötigen Analysen und Investitionen vorgenommen wurden. Wenn Information Ware ist, und wenn wir uns auf dem Wege in eine Kommunikationsgesellschaft bewegen, dann muß dieser Erkenntnis mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Denn personenbezogene Informationen sind wesentlicher Bestandteil einer solchen Gesellschaft, Datenschutz und Datensicherung sind deshalb unverzichtbare Funktionsbestandteile.

Die Diskussion um Europa 1992 ist überall in vollem Gange. Ein Vergleich der Datenschutzsituation in Europa ist dringend angebracht. Es ist dringend notwendig, die Rechtssituation von Land und Bund mit europäischen Regelungen zu vergleichen und für den Bürger, für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung aufzubereiten. Neben einer Bestandsaufnahme kommt es aber vor allen Dingen darauf an, welche Leitprinzipien das europäische Datenschutzrecht prägen. Dabei spielt sicherlich eine Rolle, wie die Bewohner der europäischen Staaten zueinander rechtlich betrachtet werden, d. h. gelten sie als Ausländer oder nicht? Wie werden innerhalb der europäischen Sicherheit polizeiliche Informationssysteme realisiert, welche Daten dürfen ausgetauscht und gespeichert werden? Wie realisiert der Bürger seine Datenschutzrechte bei europäischem Datenaustausch in der Wirtschaft? Wie stellt sich die Wirtschaft auf die noch heterogene Datenschutzrechtslage in Europa ein und welche Möglichkeiten einer europäischen Harmonisierung zeichnen sich ab? Jedenfalls darf es kein Europa ohne Datenschutz oder ein Europa auf dem niedrigsten Datenschutzlevel geben.

Dieser Jahresbericht beschäftigt sich schließlich in einem besonderen Themenschwerpunkt mit den datenschutzrechtlichen Fragen bei der Entwicklung der Gentechnologie. Mit der Entwicklung und Anwendung von Genomanalysen im Strafverfahren, bei der Durchführung von Versicherungsverhältnissen, bei der Eingehung von Arbeitsverhältnissen etc. werden erstmalig neue Methoden und Formen dezidierter Informationen über Menschen erhebbar. Es bedarf keiner besonderen Begründung, daß diese Form der Datenerhebung, -speicherung und -verarbeitung in besonders sensibler Weise das Recht auf informationelle Selbst-

bestimmung jedes Betroffenen tangiert. Dieser Aspekt muß verstärkt in die Erörterung über die Zulässigkeit der Genomanalyse eingebracht werden und darf nicht nur als Randproblem betrachtet werden. Die Rechtsordnung geht von der Einzigartigkeit und Wesensverschiedenheit jedes einzelnen Menschen aus. Dies steht aber bei gentechnischen Eingriffen, wie bei genomanalytischen Verfahren, die vom "normalen" Menschen ausgehen, in Frage. Der Begriff der "Person in ethischer und rechtlicher Tradition" tritt bei dieser Diskussion besonders in den Vordergrund. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist ein Persönlichkeitsrecht und deshalb ist gerade die Diskussion um dieses Recht für die Entwicklung der Gentechnik von besonderer datenschutzrechtlicher Bedeutung. Ich werde mich auch in Zukunft dieser neueren Entwicklung mit großer Aufmerksamkeit widmen.

Die hier in den Schlußbetrachtungen herausgegriffenen vier Themenkomplexe zeigen, wie hoch der Anspruch der datenschutzrechtlichen Bewältigung auch in Zukunft ist. Es ist deshalb auch für Politiker an der Zeit, dem Datenschutz den hohen Stellenwert einzuräumen, der ihm gesellschaftspolitisch zukommt.

Dr. Alfred Büllesbach

Bremerhaven, den 31. März 1989

Anlage 1

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1988

# Polizeiliche Datenverarbeitung bis zum Erlaß bereichsspezifischer gesetzlicher Regelungen

Eines der dringendsten datenschutzrechtlichen Anliegen ist die Schaffung bereichsspezifischer Grundlagen für die Datenverarbeitung der Sicherheitsbehörden. Dies gilt ebenso für die Nachrichtendienste. Schon seit Jahren haben die Datenschutzbeauftragten entsprechende Forderungen erhoben. Spätestens seit dem "Volkszählungsurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 ist das gesetzliche Regelungsdefizit offenbar. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 9. Juli 1985 bezogen auf die polizeiliche Datenverarbeitung hervorgehoben, es sei geboten, daß der Gesetzgeber die Materie regele, die bisher Gegenstand der "Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS)" ist.

Mit der Erhebung, Speicherung und Weitergabe personenbezogener Daten greift die Polizei in die Grundrechte der Betroffenen ein, ohne daß dafür immer die verfassungsrechtlich gebotenen gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind. So haben schon einige Gerichte die polizeiliche Datenverarbeitung zum Zwecke vorbeugender Straftatenbekämpfung bis zum Erlaß bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen für unzulässig erklärt. Gleichwohl kommen die gesetzgeberischen Initiativen zur Behebung dieses Zustandes nur äußerst schleppend voran.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in der Vergangenheit Übergangsfristen zur Beseitigung von Regelungsdefiziten zugebilligt, wenn damit eine sonst eintretende Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen vermieden werden kann, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige Zustand.

Dabei ist auf folgendes hinzuweisen:

- Übergangsfristen können ihrer Natur nach nicht unbegrenzt in Anspruch genommen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sie dann nicht mehr anerkannt werden können, wenn der Gesetzgeber eine Neuregelung ungebührlich verzögert.
- 2. Während der Übergangsfrist reduziert sich die Befugnis zu Eingriffen auf das, was für die geordnete Weiterführung eines "funktionsfähigen Betriebes" unerläßlich ist. Es ist mithin unzulässig und mit den vom Bundesverfassungsgericht festgestellten reduzierten Befugnissen unvereinbar, bereits bestehende Datenverarbeitungsabläufe noch auszuweiten, etwa durch den Aufbau neuer Datenbanken oder die Ausschöpfung neuer technischer Möglichkeiten, soweit die Eingriffe in die Rechte der Betroffenen damit eine neue Qualität erreichen.

- Besondere Zurückhaltung hat sich die Polizei dort aufzuerlegen, wo Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht noch weitere Grundrechte betreffen.
  - 3.1 Die Feststellungen von Personalien, damit verbundene Datenabgleiche und Speicherungen sowie Film- und Videoaufnahmen sind anläßlich von öffentlichen Versammlungen während der Übergangszeit nur dann als zulässig anzusehen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß strafbare Handlungen begangen werden.
  - 3.2 Die Nutzung technischer Hilfsmittel zur verdeckten Datenerhebung durch Lauschangriffe in Wohnungen muß grundsätzlich ausgeschlossen sein.
- 4. Der Einsatz von verdeckten Ermittlern und V-Leuten sowie langfristige Observationen und polizeiliche Beobachtung dürfen nur zugelassen werden, wenn konkrete Anhaltspunkte für bestimmte schwere Straftaten bestehen. Es muß festgelegt werden, wer diese Maßnahmen anordnen darf, wie die anfallenden Erkenntnisse verwertet werden dürfen und wann die Betroffenen zu unterrichten sind.
- 5. Im Hinblick auf die von den Verfassungsgerichten für die Übergangszeit geforderte Beschränkdung auf das, was für die geordnete Weiterführung eines "funktionsfähigen Betriebs" unerläßlich ist, erinnern die Datenschutzbeauftragten an ihre früheren Beschlüsse zur polizeilichen Datenverarbeitung. Danach sind künftig insbesondere folgende Datenverarbeitungsvorgänge zu unterlassen:
  - Speicherung diskriminierender personenbezogener Hinweise in polizeilichen Informationssystemen;
  - Speicherung (ehemals) verdächtigter Personen zu Zwecken vorbeugender Straftatenbekämpfung ohne verantwortbare kriminologische Prognose;
  - Speicherung von Daten über Personen, bei denen eine Anklageerhebung mangels öffentlichen Interesses abgelehnt wurde;
  - Speicherung von Daten über Kinder, die der Begehung einer Straftat verdächtigt werden;
  - Weitergabe von Informationen, die mit speziellen polizeilichen Befugnissen erhoben wurden, an andere als Polizeidienststellen.

Anlage 2

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zur Anderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes vom 15. März 1988

Ī.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßen vor dem Hintergrund der bereits in ihrem Konferenzbeschluß vom 6./7. Juni 1983 gegebenen Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes im Bereich personenstandsrechtlicher Regelungen die unter Federführung des Bundesministers des Innern zwischen Bund und Ländern angelaufenen Beratungen und Vorarbeiten für ein Fünftes Gesetz zur Anderung und Ergänzung des Personenstandsgesetzes. Positiv bewerten sie insbesondere die Absicht,

- a) die Mitteilungspflichten des Standesbeamten gesetzlich zu verankern,
- b) die Einsicht in die Personenstandsbücher und die Erteilung von Auskünften und Urkunden präziser zu regeln, insbesondere eigenständige Vorschriften über die Auskunft bzw. Einsicht für Zwecke wissenschaftlicher Forschung zu schaffen.
- c) das öffentliche Aufgebot wegfallen zu lassen (Streichung des geltenden  $\S$  3 PStG, Änderung des Ehegesetzes).

II

Mangels einer Rechtsgrundlage für die standesamtliche Herausgabe personenbezogener Daten zur Veröffentlichung von Personenstandsfällen darf der Standesbeamte eine Mitteilung zu diesem Zwecke grundsätzlich nur dann machen, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Im Interesse der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit empfehlen die Datenschutzbeauftragten jedoch, gesetzlich festzulegen,

- in welchen Fällen.
- in welchem Umfang,
- unter welchen Voraussetzungen

der Standesbeamte auf der Grundlage der Einwilligung der Betroffenen eine Mitteilung zur Veröffentlichung von Personenstandsfällen machen darf.

H

Insbesondere empfehlen die Datenschutzbeauftragten:

1. Auf die Eintragung des Berufs in Personenstandsbüchern sollte verzichtet werden. Auch in den geltenden §§ 12, 15b, 21, 30, 37 und 46a sollte diese Angabe fallengelassen werden.

Die Angabe des Berufes ist für die Beurkundung nicht erforderlich. Für Identifizierungszwecke stehen genügend andere Merkmale zur Verfügung. Die Angabe ist wegen ihrer begrifflichen Ungenauigkeit für die Identifizierung auch nicht geeignet. Es bleibt weitgehend dem Betroffenen überlassen, ob er seinen erlernten oder ausgeübten Beruf angibt und welche Bezeichnung er dafür wählt (z. B. Beamter, Jurist, Verwaltungsjurist, Regierungsrat, Referent), während die übrigen Eintragungen in die Personenstandsbücher präzise geregelt sind. Die bessere Ausagefähigkeit der Bücher für die spätere historische Forschung reicht als Begründung für die Erhebung des Berufs nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten nicht aus.

- 2. Die Berechtigung von Behörden und bestimmten öffentlichen Stellen, Auskunft aus einem und Einsicht in einen Personenstandseintrag sowie Erteilung von Personenstandsurkunden zu verlangen, sollte in einer gesonderten Vorschrift bereichsspezifisch geregelt werden. Eine "Durchsicht dieser Bücher" wie sie bislang § 61 PStG vorsieht, sollte künftig weder Behörden und bestimmten öffentlichen Stellen noch anderen Personen erlaubt sein. Es sollte sichergestellt werden, daß die Gewährung von Auskunft und Einsicht nicht routinemäßig, sondern nur auf Ersuchen im Einzelfall erfolgen darf. Ein Direktzugriff auf Personenstandseintragungen ist dementsprechend auszuschließen.
- 3. Die Gewährung von Informationen an Behörden und bestimmte sonstige Stellen sollte an die gleichzeitige Benachrichtigung des Betroffenen gebunden werden. Damit wird der Forderung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Volkszählungsurteil Rechnung getragen, daß der Bürger wissen muß, wer was wann über ihn weiß.
- 4. Die Gewährung von Informationen zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung sollte durch gesetzliche Vorschriften bereichsspezifisch geregelt werden. Dabei sollte das Prinzip der Gewährung von Auskunft und Einsicht nur mit Einwilligung der Betroffenen als Regelfall an den Anfang gestellt werden. Daran anschließend sollte als Ausnahme vorgesehen werden, daß es der Einwilligung dann nicht bedarf, wenn das öffentliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen erheblich überwiegt, die Einholung der Einwilligung nicht möglich ist und der Zweck des Forschungsvorhabens auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

Im Falle der Einwilligung wie auch im Ausnahmefalle bedarf es einer gesetzlichen Bindung der gewährten Informationen an den Zweck eines im Auskunftsersuchen zu bestimmenden Forschungsvorhabens. Die Konkretisierung ist unerläßlich, weil nur bei möglichst konkreter Bestimmung des Forschungsprojekts eine rechtsverbindliche Einwilligung zustandekommen kann und weil die erforderliche Güterabwägung im Falle der subsidiär zulässigen Datenweitergabe auf gesetzlicher Grundlage ebenfalls eine genauere Kenntnis erfordert.

Das Verhältnis der Vorschriften zugunsten wissenschaftlicher Forschung zu Vorschriften, die der Ahnenforschung bzw. zeitgeschichtlichen Forschung entgegenkommen sollen, bedarf — besonders mit Blick auf erhebliche Abgrenzungsprobleme in der Praxis — näherer Präzisierung.

5. Für Orts- bzw. Zeitangaben in Urkunden, namentlich in Sterbeurkunden, sollte eine Regelung vorgesehen werden, durch die Peinlichkeiten für die Betroffenen vermieden werden. Insbesondere sollten Sterbeurkunden so gefaßt werden, daß sie Dritten keinen Anlaß zu Spekulationen über die näheren Umstände des Todes geben. Angaben des Sterbeortes sollten sich auf die Bezeichnung der Gemeinde beschränken. Ist der Sterbeort nicht bekannt, so sollte die Bezeichnung der Gemeinde angegeben werden, in der der Verstorbene tot aufgefunden wurde, ohne daß erkennbar gemacht wird, daß besondere Umstände vorliegen. Als Zeit-

punkt des Todes sollte der Sterbetag eingetragen werden, ohne daß erkennbar wird, ob innerhalb dieses Tages der genaue Zeitpunkt, der ungefähre Zeitpunkt oder lediglich ein Zeitraum festzustellen war. Für den Fall, daß im Sterbebuch ein über mehrere Tage reichender Zeitraum anzugeben ist, sollte bestimmt werden, daß in der Sterbeurkunde ein Todestag (der ungefähre Zeitpunkt im Rahmen dieses Zeitraums) eingesetzt wird.

Soweit es im Einzelfalle zur Klärung von Rechtsverhältnissen — z. B. im Erbrecht — ausnahmsweise auf eine möglichst genaue Zeitangabe ankommt, ist dieser Bedarf durch die zugunsten von Behörden bzw. Gerichten vorgesehene Auskunft aus bzw. Einsicht in den Personenstandseintrag, d. h. in das Sterbebuch, hinreichend gedeckt.

6. Neben den Vorschriften über Informationsgewährung auf Ersuchen bedarf es präziser Rechtsgrundlagen für die Mitteilungspflichten des Standesbeamten, denen ein Ersuchen nicht vorausgeht. Die als Mitteilungsempfänger vorgesehenen Behörden und Stellen sollten im Gesetz abschließend genannt, der Umfang der Mitteilungsinhalte beschrieben und klargestellt werden, daß die Mitteilung der Angaben nur zu einem bestimmten Verwendungszweck erfolgt, der in der Zuständigkeit der Empfängerbehörde bzw. -stelle liegt und gesetzlich bestimmt ist.

Außerdem sollte festgelegt werden, daß es für den etwaigen Einsatz automatischer Datenverarbeitung zur Erfüllung der Mitteilungspflichten verordnungsmäßiger Regelungen bedarf.

7. Es sollte sichergestellt werden, daß bei einer Inkognito-Adoption Minderjähriger eine Unterrichtung der Meldebehörde der leiblichen Eltern des adoptierten Kindes über das Erlöschen des Verwandschaftsverhältnisses bzw. die Änderung des Namens des adoptierten Kindes nicht erfolgt. Es sollte jedenfalls vom Standesbeamten kein Informationsweg zur Meldebehörde des Annehmenden und zur Meldebehörde der bisherigen Verwandten führen. Die Datenschutzbeauftragten nehmen hierzu auf eine frühere Erklärung des Bundesministers des Innern Bezug, daß eine Mitteilungspflicht des Standesbeamten an die für den Wohnort der leiblichen Eltern zuständige Meldebehörde mit dem Offenbarungsverbot des § 1758 BGB nicht vereinbar wäre, und halten an dem gleichlautenden Beschluß der Datenschutzbeauftragten vom 6./7. Juni 1983 fest.

An welche Meldebehörde die Mitteilung über die Geburt zu richten ist, bedarf auch in den Fällen näherer Konkretisierung, in denen sich schon kurz nach der Geburt Anhaltspunkte dafür ergeben, daß das Kind für eine Adoptionsvermittlung in Betracht kommt, es also nicht in die Hauptwohnung der leiblichen Eltern bzw. Mutter aufgenommen, sondern in Adoptionspflege gegeben wird. Mit Rücksicht auf die Bestimmung des § 1747 Abs. 3 Satz 1 BGB, wonach die Einwilligung der Eltern bzw. der Mutter eines nichtehelichen Kindes in eine Adoption erst erteilt werden kann, wenn das Kind acht Wochen alt ist, sollte im Falle des Vorliegens derartiger Anhaltspunkte zunächst von einer Mitteilung an die für die Hauptwohnung der Eltern bzw. der Mutter eines nichtehelichen Kindes zuständige Meldebehörde abgesehen werden. Die Meldung an die zuständige Meldebehörde sollte dann erfolgen, wenn feststeht, ob und ggf. zu wem das Kind in Adoptionspflege gegeben wird.

Anlage 3

# Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 6. Juni 1988 zur Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes

Die Datenschutzbeauftragten stellen mit Bedauern fest, daß der vorliegende Entwurf einer Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes im wesentlichen die gleichen Mängel aufweist wie der entsprechende Entwurf der 10. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Diese Mängel haben die Datenschutzbeauftragten bereits in ihrer Entschließung vom 14. März 1986 aufgezeigt.

Die Datenschutzbeauftragten halten es insbesondere für verfehlt, das allgemeine Datenschutzrecht aufzusplittern in ein streng auf die Datenverarbeitung in Dateien bezogenes Bundesdatenschutzgesetz und ein den Datenschutz in Akten regelndes Verwaltungsverfahrensgesetz, das weite und wichtige Verwaltungsbereiche (z. B. Finanzverwaltung und Sozialverwaltung) ebensowenig erfaßt wie die Strafverfolgung, und dessen Einhaltung sich überdies weitgehend der Datenschutzkontrolle entzieht.

Die Datenschutzbeauftragten stellen ferner fest, daß bei der Vorbereitung des Entwurfs ihre Empfehlungen sowie die zwischenzeitlich von einigen Bundesländern

erlassenen, in wesentlichen Punkten vorbildlichen Neuregelungen des Datenschutzes nahezu unberücksichtigt geblieben sind.

Die Datenschutzbeauftragten verkennen nicht, daß auch der jetzige Entwurf einige Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht aufweist. Insgesamt jedoch werden die in der Begründung des Entwurfs genannten Ziele der beabsichtigten Weiterentwicklung des Bundesdatenschutzgesetzes nicht erreicht:

- Die Anpassung an die Grundsätze des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz ist in mehrfacher Hinsicht nicht gelungen: so enthält der Entwurf keine ausdrückliche Regelung der Datenerhebung, obwohl gerade diese den Bürger unmittelbar belastet; die geplante Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz reicht nicht aus. Auch erfährt der Grundsatz der Zweckbindung zu weitgehende Ausnahmen und die Transparenz der Datenverarbeitung, insbesondere das Recht des Betroffenen auf Auskunft, bleibt hinter verfassungsrechtlichen Anforderungen zurück.
- Dem technologischen Fortschritt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik (z. B. Arbeitsplatzcomputer, neue optische Speichermedien, Videoaufzeichnungen, Telekommunikation und Vernetzung) wird der Entwurf nicht gerecht. Der im Entwurf verwandte Dateibegriff und die Beibehaltung des bisherigen Katalogs technischer und organisatorischer Datensicherungsmaßnahmen vernachlässigen die technische Entwicklung.
- Die Kontrollbefugnis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz wird insgesamt eingeschränkt, insbesondere durch den Ausschluß systematischer Kontrollen bei der Erhebung und Verwendung personenbezogener Informationen außerhalb von Dateien. Keinesfalls kann eine Einschränkung der Kompetenz der Landesbeauftragten durch den Bundesgesetzgeber hingenommen werden.
- Die Datenschutzvorschriften für den nichtöffentlichen Bereich orientieren sich nicht an dem Grundsatz der Zweckbindung und räumen unvertretbare Verarbeitungsprivilegien ein.

Der Entwurf entspricht daher nicht den Erwartungen an ein zeitgemäßes Datenschutzrecht als Ausprägung des verfassungsrechtlich garantierten Rechts des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses Recht ist erst jüngst durch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. März 1988 bestätigt worden. Dort heißt es:

"In dieses Recht wird nicht nur dann eingegriffen, wenn der Staat vom einzelnen die Bekanntgabe persönlicher Daten verlangt oder diese der automatisierten Datenverarbeitung zuführt.... Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt vielmehr wegen seiner persönlichkeitsrechtlichen Grundlage generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und ist nicht auf den jeweiligen Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder oder datenschutzrelevanter Sonderregelungen beschränkt."

Die Konsequenz daraus muß eine möglichst lückenlose und präzise Regelung des Datenschutzes sein, um Rechtssicherheit für Bürger und Verwaltung herzustellen.

#### Anlage 4

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 6. Juni 1988 zum

Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz — GRG)

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten stellt fest, daß es in Verhandlungen zwischen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gelungen ist, eine Reihe von Forderungen des Datenschutzes im Regierungsentwurf gegenüber den Vorentwürfen zu verwirklichen.

Gleichwohl halten die Datenschutzbeauftragten eine Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes der Krankenversicherten im weiteren Gesetzgebungsverfahren vor allem in den folgenden Punkten für notwendig:

# Erfassung medizinischer Daten und Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs

Die im Zusammenhang mit Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung vorgesehene automatisierte Verarbeitung von Daten der Versicherten, Ärzte und Zahnärzte darf der Gesetzgeber wegen des damit verbundenen gravierenden

Eingriffs in das Selbstbestimmungsrecht der Versicherten nur zulassen, wenn damit tatsächlich auch die erklärten Ziele des Gesetzgebungsvorhabens gefördert, namentlich ein wesentlicher Beitrag zur Kostendämpfung geleistet werden kann, und sich dies nicht auch durch weniger einschneidende Maßnahmen erreichen läßt. So würde es für die Erstellung von Statistiken, die für die Bewertung und Beeinflussung des Leistungsgeschehens wichtig sind, genügen, einen anonymisierten Transparenzbestand zu bilden. Darüber hinaus wäre zu fragen, ob es nicht ausreicht, statt der vorgesehenen versichertenbezogenen umfassenden Datenspeicherung nur die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zur Überprüfung von Einzelfällen festzulegen.

### 2. Festlegung des Verwendungszwecks personenbezogener Daten

Gegen die Nutzung personenbezogener Daten, soweit sie für die Überprüfung der Abrechnung medizinischer Leistungen und zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit erforderlich ist, bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muß der Verwendungszweck erhobener Daten vom Gesetzgeber normenklar festgelegt werden. Für kassenärztliche Vereinigungen und für den Medizinischen Dienst fehlt es im Gesetzentwurf an einer Festlegung des Verwendungszwecks. Der Gesetzentwurf stellt außerdem nicht sicher, daß Daten der Krankenkassen nur für deren Zwecke verwendet werden. Eine Verwendung medizinischer Daten über den eigentlichen Aufgabenbereich der Krankenkassen, der Kassenärztlichen Vereinigungen und des Medizinischen Dienstes hinaus darf wegen der besonderen Sensibilität der Daten nur für eng umschriebene Ausnahmefälle zugelassen werden. Die allgemeinen Offenbarungsvorschriften des SGB X lassen eine zu weitgehende Nutzung durch Dritte zu.

Dies gilt um so mehr, als die im Entwurf bereits einbezogene technische Entwicklung (maschinenlesbare Datenträger, Krankenversicherungskarte) immer mehr dazu führen wird, daß die versicherungsbezogenen Krankheitsdaten in maschinenlesbarer Form und damit vielfältig verwertbar vorliegen werden.

Die Konferenz begrüßt die Verbesserungsvorschläge der Ausschüsse des Bundesrates.

# 3. Vereinbarungen der Verbände

Der Gesetzentwurf überläßt die Regelung der Abrechnung der kassenärztlichen Versorgung einschließlich der dafür erforderlichen Datenübermittlung den Vereinbarungen der Verbände der Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen. Verschiedene Vereinbarungen greifen nachhaltig in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Versicherten ein, ohne daß diese — insbesondere als Pflichtversicherte — eine Wahlmöglichkeit hätten. Das betrifft z. B. Festlegungen über den Inhalt von Rezepten und Krankenscheinen, die Einbeziehung Dritter zu Prüfzwecken, Meldung von Behinderungen an die Krankenkassen.

Da der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts alles Wesentliche selbst regeln muß, reicht es nicht aus, die Regelungsbefugnis an die Verbände zu delegieren. Vielmehr müßte der Umfang der Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht und der Mindestinhalt der datenschutzrechtlichen Regelungen konkreter als bisher gesetzlich festgelegt werden. Das gilt auch für die Voraussetzungen zur Einführung maschinenlesbarer Krankenversicherungskarten. Darüber hinaus wäre klarzustellen, daß die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten für andere als die im Gesetz genannten Fälle nicht durch Vereinbarung vorgesehen werden kann. Der Gesetzgeber sollte überdies ein Verfahren vorsehen, in dem die Wahrung der Rechte der Patienten bei Erlaß solcher Vereinbarungen überprüft wird (z. B. Genehmigungsvorbehalt; eine Genehmigung dürfte nur erteilt werden, wenn in den Vereinbarungen die Forderungen des Datenschutzes der Versicherten angemessen berücksichtigt sind).

Der Inhalt der Vereinbarungen ist dem Betroffenen auf Verlangen zugänglich zu machen.

# 4. Medizinischer Dienst

Im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit der beim Medizinischen Dienst anfallenden Krankheitsdaten sind gesetzliche Regelungen erforderlich über

- Art und Umfang der zu verarbeitenden Daten
- Zweckbestimmung und Verwendungsmöglichkeit (etwa im Bereich des Sozialmedizinischen Dienstes der Rentenversicherungsträger)

- Vermeidung einer med. Zentraldatei
- Informationsrechte der Betroffenen
- Einschränkung der Offenbarungsbefugnisse gegenüber Dritten
- Löschungszeitpunkte

Die Konferenz begrüßt auch hier die in diese Richtung zielenden Vorschläge der Ausschüsse des Bundesrates.

# 5. Auskunftsanspruch

Wegen der zentralen Bedeutung des Auskunftsanspruchs ist im Gesetzestext deutlich klarzustellen, daß auf Verlangen des Versicherten Auskunft über Leistungen und Kosten sowie nach Maßgabe des § 83 SGB X auch über die Diagnose zu erteilen ist. Der Auskunftsanspruch darf nicht durch Satzung beschränkt werden. Der Anspruch muß auch gegenüber dem Medizinischen Dienst bestehen.

#### 6. Aufbewahrungsfristen

Der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet, die Speicherungsdauer personenbezogener Daten auf das erforderliche Maß zu begrenzen. Hierzu sind konkret bestimmte Aufbewahrungsfristen unerläßlich.

Im Gesetzentwurf ist bisher nur bei den Krankenkassen eine nach Jahren festgelegte Frist für die Aufbewahrung von Daten über Leistungsvoraussetzungen (z. B. der Erkrankung, Arbeitsunfähigkeitszeiten) vorgesehen. Die Speicherungsdauer für andere Daten bei Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen (z. B. verordnete Medikamente, ärztliche Leistungen, Überweisungen, Abrechnungsunterlagen) ist im Gesetzentwurf nicht konkret befristet. Nach dem Grundsatz der Normenklarheit und dem Wesentlichkeitsgebot des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber hier selbst eine bestimmte Aufbewahrungsfrist festzulegen.

Die Konferenz begrüßt auch hier die in diese Richtung zielenden Vorschläge der Ausschüsse des Bundesrates. Sie weist jedoch darauf hin, daß die Aufbewahrungsfrist jeweils am Tage der jeweiligen Leistungsgewährung beginnen muß.

# 7. Zentrale Krankheitsdatei der Unfallversicherungsträger

Der Gesetzentwurf räumt den Unfallversicherungsträgern die Möglichkeit ein, eine zentrale Krankheitsdatei einzurichten.

Angesichts der schon früher diskutierten vielfältigen datenschutzrechtlichen Probleme zentraler Krankheits- und Gefährdungsregister muß der Gesetzgeber jedoch gleichzeitig mit der Erlaubnis zur Einrichtung dafür sorgen, daß für solche Register ausreichende rechtliche und organisatorische Schutzvorkehrungen wirksam werden. Vorzusehen ist insbesondere eine Einwilligung des Betroffenen in die Speicherung seiner Daten.

Sicherzustellen ist ferner:

- die Verantwortlichkeit für die gespeicherten Daten (speichernde Stelle)
- Art und Umfang der zu speichernden Daten
- die konkrete Zweckbestimmung der Daten in dem betreffenden Register
- Zugriffsrechte

Sicherzustellen ist schließlich, daß die Patientendaten nicht aus dem durch § 35 SGB I geschützten Bereich (Sozialgeheimnis) herausgelöst werden.

Anlage 5

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988

# Aktuelle Probleme des Datenschutzes in der Telekommunikation

Mit Inkrafttreten der Telekommunikationsordnung am 1. Januar 1988 hat die Deutsche Bundespost den Übergang von bisher getrennten Fernmeldenetzen zu einem einzigen, dienstintegrierten digitalen Telekommunikationsnetz für die Übermittlung aller Nachrichtenarten eingeleitet; künftig fallen an zentralen Stellen erheblich mehr und leichter auswertbare personenbezogene Daten an als bisher, die je nach Dienstart mehr oder weniger präzise Rückschlüsse auf das Verhalten der Teilnehmer erlauben. In der Telekommunikationsordnung wurden die Empfehlungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der

Länder zur Verbesserung des Datenschutzes und zur Beherrschung der möglichen Risiken bisher leider nur zum Teil befolgt.

Auch das Bundesdatenschutzgesetz kann mit seinen allgemeinen Vorschriften die Risiken nicht auffangen; dies gilt auch für die bisher bekanntgewordenen Novellierungsentwürfe. Hier bedarf es weiterer spezieller Regelungen. Bei der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes muß vor allem sichergestellt werden, daß sämtliche beim Einsatz neuer Telekommunikationstechniken und -dienste anfallenden Daten in den Geldtungsbereich des Gesetzes fallen. Deshalb muß z. B. selbstverständlich sein, daß alle personenbezogenen Daten aus der Bild-, Sprach-, Text- und Datenübertragung geschützt werden. Die Regelung der Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten, deren Kontrolle und der erforderlichen technisch-organisatorischen Maßnahmen müssen an die neuen technischen Gegebenheiten angepaßt werden.

Das Grünbuch der europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte zeigt, daß der Datenschutz bei der geplanten Liberalisierung des Angebots von Dienstleistungen und Geräten nur unzureichend berücksichtigt wird. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder weist nachdrücklich darauf hin, daß das nationale Datenschutzrecht nicht durch ein Gemeinschaftsrecht überlagert werden darf, das im Ergebnis zu weniger Datenschutz führt als das nationale Recht. Die frühzeitige Einbindung des Datenschutzes in die jetzt folgenden Beratungen — auch auf EG-Ebene — ist daher dringend erforderlich.

Die Länder sind im Rahmen ihrer Zuständigkeit zum Erlaß von Regelungen zur Nutzung der Telekommunikation verpflichtet, auch die notwendigen Datenschutzvorschriften zu erlassen. Der Bildschirmtext-Staatsvertrag kann hierzu als Vorbild dienen. In einem derartigen Staatsvertrag müssen auch die materiellen Voraussetzungen zum Betrieb privater Telekommunikationsdienste und deren Zulassung geregelt werden.

Anlage 6

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988

# Sicherstellung des Datenschutzes bei der Poststrukturreform

Die Bundesregierung hat dem Parlament den Entwurf eines Poststrukturgesetzes vorgelegt, in dem eine teilweise Privatisierung des Fernmeldewesens vorgesehen ist. Eine Verwirklichung dieses Entwurfs hätte zur Folge, daß für die künftigen privaten Telekommunikationsanbieter weniger strenge Datenschutzregelungen gelten als im Bereich der Bundespost.

Das Poststrukturgesetz muß deshalb über die bisherigen Regelungen hinaus sicherstellen, daß auch in den Bereichen, in denen Endeinrichtungen durch Private betrieben oder sonstige Netzfunktionen durch Private wahrgenommen werden, ebenso strenge Datenschutzregelungen gelten, wie sie im Bereich der Bundespost notwendig sind.

Hierzu reicht die Verordnungsermächtigung, die die Bundesregierung nur unzureichend zum Tätigwerden verpflichtet, nicht aus. Außerdem könnte der Datenschutz durch private Geschäftsbedingungen unterlaufen werden. Notwendig ist eine abschließende gesetzliche Regelung, die den Umfang der Daten auf das unerläßliche Ausmaß beschränkt, eine strenge Zweckbindung vorsieht und für den Bürger die Datenflüsse offenlegt. Dies gilt auch für personenbezogene Daten, die beim Betrieb privater Telekommunikationsdienstleistungen (§ 1 Abs. 4 Entwurf Fernmeldeanlagengesetz) anfallen. Solche Dienstleistungen dürfen nur zugelassen werden, wenn sie den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die gesetzliche Regelung sollte von den Unternehmen der Deutschen Bundespost und von den privaten Unternehmen auch verlangen, daß diese technische und organisatorische Maßnahmen durchführen, um eine datenschutzgerechte und sichere Telekommunikation zu gewährleisten. Schließlich muß auch für die privaten TK-Anbieter eine angemessene Kontrolle vorgesehen werden.

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988 zum

### Entwurf einer Steuerdaten-Abruf-Verordnung - StDAV - (Stand 9. Juni 1988)

Die Konferenz begrüßt es, daß der Bundesminister der Finanzen bei der Vorbereitung einer Steuerdaten-Abruf-Verordnung einigen vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz einvernehmlich mit den Landesbauftragten für den Datenschutz und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz ausgesprochenen Empfehlung für eine datenschutzrechtliche Verbesserung gefolgt ist.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz erhebt jedoch ernste Bedenken gegen die nach dem derzeitigen Entwurf weiterhin vorgesehene Einrichtung von automatisierten Datenabrufverfahren für die obersten Finanzbehörden und für die Oberfinanzdirektion. Die Einführung solcher Datenabrufverfahren bedeutet, daß bei den Oberfinanzdirektionen, den obersten Finanzbehörden der Länder und beim Bundesminister der Finanzen zentrale Abrufmöglichkeiten geschaffen werden können, die diesen Behörden einen unmittelbaren automatisierten Zugriff auf Steuerdaten der Finanzämter ihres Zuständigkeitsbereiches ermöglichen.

Solche zentralen Datenabrufmöglichkeiten sind für die Erfüllung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden nicht erforderlich. Bei etwaigen Verfahren im Rahmen der Aufsicht sind ohnehin die Akten heranzuziehen. Von diesen Aufsichtsbehörden sind bei der Bearbeitung von steuerlichen Einzelfällen in aller Regel auch keine Entscheidungen unter Zeitdruck zu treffen.

Von der Einrichtung solcher Datenabrufverfahren ist kein ins Gewicht fallender Rationalisierungseffekt zu erwarten. Solche Verfahren können aber dazu führen, daß dem besonderen Steuergeheimnis unterliegende Daten auf sehr einfache Weise Personen bekannt werden, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigen. Dem gilt es vorzubeugen. Die Datenschutzkonferenz schlägt daher vor, in dem Entwurf der Steuerdaten-Abruf-Verordnung automatisierte Datenabrufverfahren für Oberfinanzdirektionen und oberste Finanzbehörden nicht vorzusehen.

Anlage 8

# Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 10. Oktober 1988

# Datensicherheit beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen

Beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen, vor allem von persönlichen Computern (PC), bereiten die Datensicherheit und die Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten besondere Probleme. Im Hinblick auf diese Probleme geben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder folgende Empfehlungen:

- 1. Vor jeder Entscheidung, ob für die Arbeiten eines Aufgabengebiets ein PC oder eine sonstige kleinere Datenverarbeitungsanlage eingesetzt werden kann, muß geprüft werden, ob die dabei erzielbare Datensicherheit ausreichend ist. Bei dieser Prüfung müssen insbesondere die Empfindlichkeit der Daten und der Grad der Verbindlichkeit der Verarbeitungslogik berücksichtigt werden. Die Verarbeitung personenbezogener Daten mit einem automatisierten Verfahren, das keine angemessene Datensicherheit bietet, verstößt gegen die Datenschutzgesetze.
- 2. Eine speichernde Stelle hat auch bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf einem PC oder einer sonstigen kleineren Datenverarbeitungsanlage die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die je nach Art der zu schützenden Daten geeignet sind, die Datensicherheit zu gewährleisten. Sofern die Datensicherheit mit den verfügbaren Maßnahmen nicht in dem erforderlichen Umfang gewährleistet werden kann, muß auf den Einsatz des PC oder der kleineren Datenverarbeitungsanlage verzichtet werden.

Um die Datensicherheit zu gewährleisten, sind insbesondere die dem neuesten Stand entsprechenden technischen Maßnahmen zu treffen.

Weisungen sollten schriftlich erfolgen und in einer Dienstanweisung zusammengefaßt werden. Durch Kontrollen der Arbeitsdurchführung ist sicherzustellen, daß alle Vorschriften und Weisungen befolgt werden.

- 3. Die Hersteller von Hard- und Software werden aufgefordert, für kleinere Datenverarbeitungsanlagen einschließlich der persönlichen Computer Verfahren zu entwickeln und bereitzustellen, die einen Betrieb dieser Geräte mit einem Maß an Datensicherheit ermöglichen, das demjenigen großer Rechenzentren entspricht. Vor allem müssen Hilfsmittel verfügbar gemacht werden, die es einer datenverarbeitenden Stelle ermöglichen.
- ohne organisatorisch strukturiertes Rechenzentrum und damit auch ohne Funktionstrennungen bei der Arbeitsabwicklung,
- ohne organisatorische Trennung zwischen Anwendung und Durchführung der automatisierten Datenverarbeitung und
- trotz Verzichts auf Detailkenntnisse der automatisierten Datenverarbeitung bei Vorgesetzten und der für die Revision zuständigen Organisationseinheit

sicherzustellen, daß bei der Verarbeitung auf der eingesetzten Datenverarbeitungsanlage eine verbindlich vorgeschriebene Verarbeitungslogik eingehalten wird. Dazu ist es unter anderem erforderlich, Verfahren bereitzustellen, die gewährleisten, daß Programme ausschließlich in der freigegebenen Fassung zum Ablauf kommen. Systemprogramme und Anwendungsprogramme könnten dazu mit einem geeigneten kryptografischen Verfahren versiegelt werden, wodurch Manipulationen erkennbar würden.

Für persönliche Computer und sonstige kleinere Datenverarbeitungsanlagen sollten zur Datensicherheit Systemprogramme und systemnahe Programme mit einem an der Ausstattung großer Anlagen orientierten Leistungsumfang zur Verfügung gestellt werden. Wesentliche der Datensicherheit dienende Komponenten sollten in das Betriebssystem integriert werden, um Manipulationen und Umgehungsmöglichkeiten zu erschweren.

#### Erläuterungen:

Die Zuverlässigkeit der automatisierten Datenverarbeitung ist eine als selbstverständlich unterstellte Voraussetzung des Verwaltungshandelns. Insbesondere dann, wenn die Verarbeitungslogik der durchzuführenden Arbeiten verbindlich ist, ist die speichernde Stelle darauf angewiesen, eine den Vorschriften und Weisungen entsprechende Arbeit sicherstellen zu können. Ein Abweichen von der als verbindlich vorgeschriebenen Verarbeitungslogik durch individuelle Einflußnahmen auf die Datenverarbeitung kann nicht hingenommen werden.

In den vergangenen Jahrzehnten wurden Organisationsformen und Verfahren entwickelt, die es in großen Rechenzentren ermöglichen, die Datenverarbeitung sehr sicher abzuwickeln. Für große Rechenzentren sind heute die zur Datensicherung erforderlichen Hilfsmittel verfügbar. Große Rechenzentren können in einem der jeweiligen Aufgabenstellung angemessenen Umfang sicherstellen, daß die Datenverarbeitung entsprechend den geltenden Vorschriften und Weisungen erfolgt. Der Datensicherheit dienen dabei vor allem

- eine den Anforderungen angepaßte Strukturierung der Organisation mit geeigneten Funktionstrennungen,
- automatisierte Aufzeichnungen und Sicherungen der Datenverarbeitungsanlage,
- die detaillierte Regelung des Arbeitsablaufs durch eine Dienstanweisung und
- eine institutionalisierte Kontrolle der Arbeitsdurchführung, die den jeweiligen Erfordernissen angepaßt ist.

Bezüglich der Arbeit großer Rechenzentren ist unbestritten, daß ein sicherer Betrieb ohne strukturierte Organisation und ohne geeignete Funktionstrennungen nicht möglich ist. Daher ist es bedenklich, wenn heute in zunehmender Zahl kleinere Datenverarbeitungsanlagen installiert werden, bei denen wegen der geringen Mitarbeiterzahl keine hinreichende Strukturierung der Organisation verwirklicht werden kann. Es erhebt sich in diesen Fällen die Frage, ob die speichernden Stellen in angemessenem Umfang in der Lage sind, eine den Vorschriften und Weisungen entsprechende Verarbeitung der Daten sicherzustellen.

Kleinere Datenverarbeitungsanlagen werden fast immer so eingesetzt, daß von einer organisatorischen Strukturierung des Rechenzentrums, wie sie bei großen Rechenzentren selbstverständlich ist, nicht mehr die Rede sein kann. Selbst die organisatorische Trennung von Programmierung, Maschinenbedienung (Rechenzentrum) und Anwenderbereich wird teilweise aufgehoben. Zum Überwachen und Prüfen der automatisierten Arbeitsdurchführung fehlen der datenverarbeitenden Stelle im allgemeinen die fachlichen Voraussetzungen.

Zwar gibt es häufig noch eine Funktion, die man organisatorisch als Rechenzentrum bezeichnen könnte. Diese Rechenzentrumsfunktion wird aber nur von wenigen Mitarbeitern oder einem einzigen Mitarbeiter wahrgenommen. Möglicherweise ist dieser einzige Mitarbeiter sogar nur während eines sehr kurzen Teils seiner Arbeitszeit für die Maschinenbedienung und im übrigen innerhalb des Anwenderbereichs tätig. Vielleicht sind ihm auch gleichzeitig Programmieraufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen. Zur Vertretung des Maschinenbedieners werden häufig Mitarbeiter aus dem Anwenderbereich vorgesehen.

Eine interne Überwachung und Prüfung der Arbeitsdurchführung ist in vielen Fällen nicht institutionalisiert, weil kein Mitarbeiter mit der dafür erforderlichen Fachkunde verfügbar ist. Häufig ist selbst der Vorgesetzte des Maschinenbedieners zu einer Beurteilung der Arbeit seines Mitarbeiters, soweit diese die Durchführung der automatisierten Datenverarbeitung betrifft, nicht in der Lage.

Bei dem Einsatz eines persönlichen Computers, der dem Benutzer während der Benutzung alleine zur Verfügung steht, kann nicht einmal mehr von einer organisatorisch abgrenzbaren Rechenzentrumsfunktion gesprochen werden. Der Benutzer ist Anwender und Maschinenbediener in einer Person. In vielen Fällen liegt bei ihm auch die Aufgabe des Programmierens.

Wegen dieser personellen Situation lassen sich wesentliche Maßnahmen zur Datensicherung, die bei großen Rechenzentren heute als selbstverständlich und unverzichtbar angesehen werden, beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen nicht verwirklichen. Funktionstrennungen und eine den Anforderungen der Datensicherheit entsprechend strukturierte Organisation bedürfen einer hinreichenden Mitarbeiterzahl. Falls nur wenige Mitarbeiter die Aufgaben des Rechenzentrums wahrnehmen, ist eine Strukturierung der Organisation im allgemeinen praktisch nicht möglich. Beim Einsatz eines einzigen Mitarbeiters gibt es keine Strukturierung der Organisation.

Dadurch ist die Datensicherheit beim Betrieb kleinerer Datenverarbeitungsanlagen, vor allem auch beim Einsatz eines PC, der seinem Benutzer während der Benutzung alleine zur Verfügung steht, beeinträchtigt. Diese Beeinträchtigung ist im allgemeinen so stark, daß sie bei einem großen Rechenzentrum — jedenfalls für die Verarbeitung personenbezogener Daten nach verbindlich vorgegebener Verarbeitungslogik — als nicht hinnehmbar angesehen würde.

Es gibt Wege, die Datensicherheit beim Einsatz kleinerer Datenverarbeitungsanlagen in angemessenem Umfang zu verbessern. Dazu müßten allerdings von den Herstellern systemtechnische Voraussetzungen entwickelt und bereitgestellt werden. Erste Lösungen sind am Markt bereits als Angebote für Kreditinstitute erhältlich und unter anderem in Geldausgabeautomaten eingesetzt.

Der vorliegende Beschluß betrifft ausschließlich die Datensicherheit. Selbstverständlich gelten beim Einsatz eines PC oder einer sonstigen kleineren Datenverarbeitungsanlage auch die übrigen Vorschriften des Datenschutzes wie etwa diejenigen zur Zulässigkeit der Datenverarbeitung, zu den Rechten der Betroffenen und den Pflichten der speichernden Stelle in gleichem Umfang wie beim Einsatz einer großen Datenverarbeitungsanlage.

Anlage 9

Stellungnahme zu dem Fragenkatalog für eine öffentliche Anhörung zum Antrag der Abgeordneten Frau Dr. Vollmer, Frau Olms und der Fraktion Die Grünen

# Übernahme des Berlin Document Center durch die Bundesrepublik Deutschland

Drucksache 11/1926 des Deutschen Bundestages

In dem Fragenkatalog des Innenausschusses des Deutschen Bundestages fehlen Fragen, die sich explizit auf den Datenschutz beziehen. Zur Beantwortung mehrerer Fragen ist es aber erforderlich, datenschutzrechtliche Aspekte in die Überlegungen einzubeziehen. Insbesondere sind dies die Fragen Nr.

1.8.4, 2.8, 3.1, 3.4, 3.6, 3.7.3 und 3.9

In ihnen sind folgende datenschutzrechtlich relevante Fragestellungen enthalten, die im Grunde den gesamten Fragenkatalog durchziehen:

#### 1. Frage

Welche Gesichtspunkte können von Seiten des Datenschutzes für die Nutzung von personenbezogenen Unterlagen im Berlin Document Center (BDC) beigesteuert werden?

#### 2. Frage

Wie sind die rechtlichen Regelungen für die Nutzung personenbezogener Unterlagen des BDC, die für den Fall der Übernahme des BDC durch den Bund Anwendung finden, aus der Sicht des Datenschutzes zu bewerten?

#### 3. Frage

Wie sind die derzeit für die Nutzung personenbezogener Unterlagen des BDC geltenden Regelungen aus der Sicht des Datenschutzes zu bewerten?

#### 4. Frage

Welche Schlußfolgerungen sind aus der Stellungnahme zu den Fragen 1-3 zu ziehen?

#### **Erste Frage:**

Welche Gesichtspunkte können von Seiten des Datenschutzes für die Nutzung von personenbezogenen Unterlagen im Berlin Document Center (BDC) beigesteuert werden?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 zum Volkzählungsgesetz (BVerfGE 65,1) aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG das "Recht auf informationelle Selbstbestimmung" entwickelt, d. h. "die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden". Dieses Grundrecht könne nur aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden,

- aus dem sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und das dem Gebot der Normklarheit entspricht,
- das den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, das Grundrecht also nur soweit beschränkt, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerläßlich ist,
- das den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und
- das die Verwendung der Daten auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt.

Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat das Bundesverfassungsgericht nun aber anläßlich der verfassungsrechtlichen Beurteilung eines von der Thematik der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages gänzlich verschiedenen Sachverhalts entwickelt. In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ging es

- um die notfalls auch zwangsweise Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten von dem einzelnen Bürger durch die öffentliche Verwaltung,
- um Daten, die zu staatlichen Zwecken genutzt werden sollten,
- um Daten, die mit Hilfe automatischer Datenverarbeitung gespeichert und genutzt werden sollten,
- um aktuelle Daten von lebenden Personen.

Bei der Nutzung der Akten des BDC geht es

- um die Nutzung von Daten, die von staatlichen oder pseudostaatlichen oder auch nicht staatlichen Organen eines Unrechtsregimes erhoben worden waren,
- um die Nutzung dieser Daten durch Privatpersonen, juristische Personen privaten Rechts oder Institutionen von Wissenschaft und Forschung,
- in der Regel nicht um die Verarbeitung von Daten mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung und
- um Daten aus einer Zeit, die mindestens 43 Jahre zurückliegt, mehr und mehr auch um Daten nicht mehr lebender Personen.

Diese Unterschiede müssen berücksichtigt werden, wenn es gilt, die Sach- und Rechtslage bei der Nutzung der Unterlagen im BDC anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beurteilen. Dies besagt nicht etwa, daß das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung für Personen, deren Daten im BDC gespeichert sind, nicht gelte. Es soll damit lediglich ausgedrückt werden, daß zwar die soeben angeführten Inhaltsbestimmungen des Grundrechts und des einschränkenden Gesetzesvorbehalts Grundlage der rechtlichen Würdigung sein müssen, daß aber im übrigen die konkrete Ausgestaltung der Nutzung einer "be-

reichsspezifischen" Regelung, wie sie grundsätzlich auch das Bundesverfassungsgericht gefordert hat, vorbehalten bleiben muß.

Dabei darf und muß auch berücksichtigt werden, daß die Unterlagen des BDC eine wichtige Quelle für historisch-wissenschaftliche Untersuchungen zur NS-Zeit darstellen. Dies gilt auch und gerade für personenbezogene Unterlagen. Es ist einfach nicht zu bestreiten, daß das NS-Regime in all seinen — auch den mörderischsten — Untaten angewiesen war auf die aktive Loyalität von unzähligen Menschen, seien sie nun Richter beim Volksgerichtshof, SS-Angehörige oder nur "einfache" Mitglieder der NSDAP gewesen. Deshalb halte ich es auch für ein berechtigtes Anliegen, personenbezogene Unterlagen aus dem BDC nicht-anonymisiert

- wissenschaftlich aufzuarbeiten und so der Offentlichkeit zugänglich zu machen.
- publizistisch zu verwerten,
- Strafverfolgungsorganen zur Verfügung zu stellen oder
- Opfern der NS-Verfolgung, deren Angehörigen oder ihren Interessenverbänden offenzulegen.

Es muß, um einen Satz abzuwandeln, den der Herr Bundespräsident jüngst auf dem Historikertag ausgesprochen hat, ans volle Tageslicht kommen, was sich in Wahrheit zugetragen hat. "Es wahrzunehmen, bleibt unermeßlich schwer. Und dennoch vollendet sich die Befreiung gerade darin, sich in Freiheit der Wahrheit zu stellen, sich von ihr überwältigen zu lassen". Zu dieser Wahrheit gehört aber auch die persönliche, individuelle Verstrickung von Millionen Deutscher in das NS-Regime und seine Unrechtstaten. Die umfangreichen Unterlagen im BDC sind dazu geeignet, dies in vielen Fällen zu belegen.

Es kann nicht Aufgabe des Datenschutzes sein, diese Belege dem Prozeß der Konfrontation der Offentlichkeit mit der Wahrheit zu entziehen. Allerdings ist es Aufgabe des Gesetzgebers, eine an der historischen Aufgabe orientierte Regelung zu treffen, die zugleich den Anforderungen gerecht wird, die das Bundesverfassungsgericht für ein Gesetz entwickelt hat, das das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einschränkt. Der Gesetzgeber muß eine normklare, bereichsspezifische Regelung treffen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt und sicherstellt, daß die Nutzung der personenbezogenen Daten auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt wird. An dieser Aufgabenstellung orientiert sich die folgende Stellungnahme.

# Zweite Frage:

Wie sind die rechtlichen Regelungen für die Nutzung personenbezogener Unterlagen des BDC, die für den Fall der Übernahme des BDC durch den Bund Anwendung finden, aus der Sicht des Datenschutzes zu bewerten?

Rechtsgrundlage für die Nutzung der personenbezogenen Unterlagen des BDC ist in diesem Fall das Bundesarchivgesetz (BArchG) vom 6. Januar 1988 (BGBI. I S. 62). Nach § 5 dieses Gesetzes kann Archivgut des Bundes, das sich auf natürliche Personen bezieht, durch Dritte grundsätzlich erst 30 Jahre nach dem Tode der Betroffenen genutzt werden. Ist das Todesjahr nicht oder nur mit unvertretbarem Aufwand festzustellen, endet die Schutzfrist 110 Jahre nach der Geburt der Betroffenen. Diese Schutzfristen können verkürzt werden,

- wenn die Einwilligung des Betroffenen vorliegt,
- wenn die Nutzung für wissenschaftliche Forschungsvorhaben oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange unerläßlich ist, die im überwiegenden Interesse einer anderen Person oder Stelle liegen und eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange durch angemessene Maßnahmen, insbesondere durch Vorlage anonymisierter Reproduktionen, ausgeschlossen werden kann,
- für Personen der Zeitgeschichte und Amtsträger in Ausübung ihres Amtes, wenn die schutzwürdigen Belange des Betroffenen angemessen berücksichtigt werden.

§6 BArchG ermächtigt den Bundesminister des Innern, durch Rechtsverordnung die Benutzung von Archivgut beim Bundesarchiv zu regeln. Von dieser Ermächtiqung ist bisher nicht Gebrauch gemacht worden.

Es liegt also für den Fall, daß das BDC vom Bund übernommen und von ihm als bundeseigenes Archiv — wie auch immer verfaßt, zugeordnet oder organisiert — betrieben wird, eine gesetzliche Grundlage für die Nutzung der in ihm aufbewahrten personenbezogenen Unterlagen vor. Der Gesetzgeber hat hier — ausgehend

von § 6 des von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern am 04. November 1983 angenommenen Entwurfs eines bundeseinheitlichen Gesetzes über die Sicherung und Nutzung von Archivgut — eine bereichsspezifische nach Nutzungszwecken differenzierende Regelung getroffen. Die Regelung geht davon aus, daß eine Interessenabwägung notwendig ist zwischen dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Personen, deren Daten archiviert sind, und dem vielfältigen Interesse an Einsichtnahme in das Archivgut und an der Auswertung und Veröffentlichung in ihm enthaltener personenbezogener Daten.

Die Zeitspanne seit Inkrafttreten des Bundesarchivgesetzes ist zu kurz, um eine Bilanz der praktischen Erfahrungen mit ihm zu ziehen. Für die Entscheidung, vor der der Innenausschuß des Bundestages steht, scheint mir aber wichtig, ob für den Fall der Übernahme des BDC durch den Bund eine Regelung bereitsteht, die es voraussichtlich der Praxis ermöglicht, die zu erwartenden Probleme und Konflikte zufriedenstellend zu lösen. Ich befürchte, daß dies ohne eine Konkretisierung des § 5 BArchG durch eine Rechtsverordnung aufgrund des § 6 BArchG nicht gewährleistet sein wird. Insbesondere § 5 Abs. 5 enthält gehäuft unbestimmte Rechtsbegriffe und verlangt schwierige Abwägungsprozesse von denjenigen, die im Einzelfall über Nutzungsanträge entscheiden sollen. Es sollte daher möglichst vor Übernahme des BDC durch den Bund eine Nutzungsordnung erlassen werden. Dabei sollte geprüft werden, ob folgende Fragen, die § 5 Abs. 5 BArchG aufwirft, in ihr geregelt werden können:

- 1. Abs. 5 Satz 2: Die Einwilligung des Betroffenen sollte schriftlich eingeholt werden. Für den Fall, daß der Betroffene verstorben ist bzw. auch Angehörige nicht aufzufinden sind, sollten Regelungen getroffen werden.
- 2. Abs. 5 Satz 3: Gerade angesichts der vielen Geschichtsinitiativen, die auf lokaler oder berufsspezifischer Ebene die Zeit des NS-Regimes aufarbeiten, wäre eine nicht zu enge Konkretisierung, des Begriffs "Wissenschaftliches Forschungsvorhaben" sinnvoll.
- 3. Abs. 5 Satz 3: Unter "Wahrnehmung berechtigter Belange" ist sicherlich zu verstehen.
- journalistische Tätigkeit im Sinne der Presse- und Rundfunkgesetze,
- rechtliche oder auch außerrechtliche Interessenvertretung für NS-Opfer und ihre Rechtsnachfolger sowie
- Nachforschungen durch Interessenverbände von NS-Opfern bzw. von unter dem NS-Regime verfolgten Minderheiten.

Es könnten gegebenenfalls auch die Aktivitäten lokaler Geschichtsinitiativen darunter verstanden werden.

- 4. Abs. 5 Satz 3: Hier wird zur Voraussetzung einer Kürzung der Schutzfristen u. a. gemacht, daß durch angemessene Maßnahmen, insbesondere durch Vorlage anonymisierter Reproduktionen, die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange ausgeschlossen werden kann. Dieser Weg des Bundesarchivgesetzes ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen. Ein berechtigtes Interesse an der Offenbarung von Namen wird i. d. R. nur bei Personen der Zeitgeschichte oder Amtsträgern vorliegen, für die Abs. 5 Satz 4 erleichterte Nutzungsvoraussetzungen vorsieht. Sollten im Einzelfall besondere Gründe gegen eine Anonymisierung sprechen, so wäre das Bundesarchiv gehalten, andere Maßnahmen zum Datenschutz zu ergreifen. In diesem Zusammenhang könnte dann vom Nutzer die Abgabe einer Erklärung verlangt werden, in der er sich z. B. verpflichtet,
- die Unterlagen nur für die von ihm erklärten und vom Archiv auf der Grundlage des Gesetzes geprüften Zwecke zu benutzen und
- die Unterlagen oder Teile von ihnen nicht oder doch nur anonymisiert weiterzugeben oder zu veröffentlichen.

In den Vordrucken für diese Verpflichtungserklärungen sollten die Nutzer für den Fall der Nichteinhaltung auf Strafbestimmungen und Schadensersatzpflichten hingewiesen werden.

Wegen der praktischen Bedeutung, die dieser Erklärung zukommt, sollten Einzelheiten in der Nutzungsordnung geregelt werden.

5. Abs. 5, Sätze 3, 4: Die Möglichkeit, die Schutzfristen zu verkürzen, sollte konkretisiert werden. So sollten z. B. Kriterien dafür angegeben werden, in welchen Fällen und auf welche Zeiträume Schutzfristen verkürzt werden können.

Dies ist nur ein beispielhafter Katalog von möglichen Regelungen in einer künftigen Nutzungsordnung für das Bundesarchiv. Nun enthält das Bundesarchiv

bekanntlich nicht nur Archivgut aus der NS-Zeit. Folglich trifft auch das Bundesarchivgesetz eine generelle Regelung über die NS-Zeit hinaus. Das gleiche wird für die Nutzungsordnung gelten. Die Schutzfristen und andere Vorkehrungen des Datenschutzes für Archivgut aus der NS-Zeit sind politisch sicher anders zu beurteilen als für die Archivierung von personenbezogenen Vorgängen aus der Nachkriegszeit. Sollten deshalb die Vorschriften des § 5 BArchG für die Nutzung des BDC als zu eng angesehen werden, so sollte man nicht die Vorschrift ändern oder strapazieren, sondern eher eine spezielle gesetzliche Regelung schaffen. Sollte die Einrichtung einer eigenen Archiv- bzw. Wissenschaftseinrichtung mit Übernahme des BDC geschaffen werden, dann wäre hierfür sicher auch eine eigene gesetzliche Grundlage zu schaffen.

#### 3. Frage:

Wie sind die derzeit für die Nutzung personenbezogener Unterlagen des BDC geltenden Regelungen aus der Sicht des Datenschutzes zu bewerten?

Die derzeitige Praxis für den Zugang zu den Unterlagen des BDC differenziert nach Nutzern. Nun gibt es durchaus sinnvolle Differenzierungsgesichtspunkte nach Benutzergruppen wie etwa: Angehörige der Justiz, Wissenschaftler, Journalisten, NS-Verfolgte usw. Danach wird aber z. Z. nicht differenziert, sondern es werden unterschieden:

- Angehörige ausländischer Staaten (USA und "friendly nations"),
- Angehörige von Ostblockstaaten,
- Personen mit Wohnsitz in Berlin (West) sowie
- Personen mit Wohnsitz im übrigen Bundesgebiet.

Dies mag aus der historischen Entwicklung her verständlich sein. Aber zum einen kann ich mir nicht vorstellen, daß dies heute von der Sache her noch einen Sinn macht. Und zum anderen sind dies rechtlich willkürliche Differenzierungen, die wohl inhaltlich nicht dem entsprechen, was das Bundesverfassungsgericht unter einer bereichsspezifischen Regelung der Nutzung personenbezogener Daten versteht.

Im folgenden will ich mich mit der derzeitigen Nutzungspraxis für Nutzer mit Wohnsitz im Bundesgebiet und in Berlin (West) auseinandersetzen:

- 1. Für Personen mit Wohnsitz im Bundesgebiet außer Berlin (West) wird das Bundesarchivgesetz analog angewandt. Dies ist eine Praxis, die zwar zu vernünftigen Ergebnissen führen mag (s. oben zur zweiten Frage). Allerdings kann man die Rechtspraxis der "analogen Anwendung" des Bundesarchivgesetzes, also eines Gesetzes, in dessen Geltungsbereich das BDC gar nicht fällt, sicherlich rechtlich nicht als befriedigend bezeichnen.
- 2. Uber die Nutzung der Unterlagen des BDC durch Bewohner von Berlin (West) wird derzeit vom Berliner Senator für Inneres aufgrund des Zweiten Gesetzes zum Abschluß der Entnazifizierung (2. EAG) entschieden. In § 17 dieses Berliner Landesgesetzes aus dem Jahre 1955 (GVBI S. 1022) heißt es unter der Überschrift "Aktenverwaltung, Akteneinsicht, Auskunft":

"Die Entnazifizierungsakten werden von dem Senator für Inneres verwaltet. Aktenanforderungen der Gerichte, Staatsanwaltschaften und der Obersten Dienstbehörden von Betroffenen ist zu entsprechen. In schwebenden Verfahren ist dem Betroffenen auf Antrag Akteneinsicht zu gewähren. Auskünfte an dritte Stellen werden nicht erteilt."

In § 18 des Gesetzes heißt es dann:

"Der Senat wird ermächtigt, die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Durchführungsverordnungen zu erlassen. Die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften erläßt der Senator für Inneres."

Aufgrund dieser Vorschrift hat dann im Jahr 1980 der Senator für Inneres "Ausführungsvorschriften über Auskünfte über die Mitgliedschaft und Betätigung von Personen in NS-Organisationen, über Entnazifizierung und über den Verkehr mit dem Berlin Document Center (BDC)" erlassen. (Dienstblatt des Senats von Berlin Teil 1 vom 26. November 1980 S. 182.) Dort heißt es unter Nr. 6:

"Für wissenschaftliche Forschungsvorhaben können Ablichtungen von Unterlagen über prominente Nationalsozialisten nach Prüfung des Einzelfalles zur Verfügung gestellt werden. Über andere Personen werden Unterlagen wegen des Persönlichkeitsschutzes nur mit deren Einwilligung bzw. nach deren Ableben mit Einwilligung der nächsten Angehörigen (z. B. Ehegatten, Kinder und Eltern) zur Verfügung steht".

Diese Vorschriften treten nach ihrer Nr. 8 mit Ablauf des 31. Januar 1990 außer Kraft

Zwar wird für Bewohner von Berlin (West) der Zugang zu personenbezogenen Unterlagen des BDC in Anwendung der zitierten Regelungen eröffnet. Sie sind jedoch keine gültige Rechtsgrundlage:

- §17 des 2. EAG bezieht sich nur auf Entnazifizierungsakten. Zwar haben Unterlagen aus dem BDC Eingang gefunden in Entnazifizierungsakten, deshalb stellt die Vorschrift aber noch keine Regelung zur Nutzung des BDC dar. Aus Inhalt und Wortwahl der Vorschrift ("Aktenanforderungen", "Akteneinsicht" statt "Nutzung") geht hervor, daß hier nicht die Nutzung eines öffentlichen Archivs, sondern der Zugang zu behördeninternen Akten geregelt werden sollte.
- In § 17 Satz 4 des 2. EAG ist ausdrücklich bestimmt, daß über die in Satz 2 und 3 aufgeführten Nutzungsinteressenten Auskünfte an dritte Stellen nicht erteilt werden. Die Regelung in Nr. 6 der Ausführungsvorschriften widerspricht also dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut. Anzuerkennen ist lediglich der Versuch, eine politisch völlig unbefriedigende Situation mit rechtlich völlig ungeeigneten Mitteln nachzubessern.
- Abgesehen davon stellen Gesetz und Ausführungsvorschriften auch keine Regelungen dar, die den verfassungsrechtlichen Ansprüchen an einen bereichsspezifischen Datenschutz genügen könnten. So scheint z. B. der Begriff "prominenter Nationalsozialist" kaum handhabbar zu sein. Dies haben ja auch die Zweifelsfälle und Streitigkeiten gezeigt, die in der Vergangenheit sich gerade hieran entzündet haben. So soll etwa die Nutzung von Unterlagen über Psychotherapeuten, über Mathematiker oder auch über den ehemaligen Präsidenten der Akademie der Wissenschaften und Staatssekretär im Reichserziehungsministerium, seit 1924 NSDAP-Mitglied und zeitweilig Gauleiter, mit der Begründung abgelehnt worden sein, es handele sich nicht um "prominente Nationalsozialisten" (vgl. Berliner Tagesspiegel vom 13. April 1984).

Vor diesem Hintergrund ist es sicherlich ein kurzfristig empfehlenswerter Schritt, auch auf die Nutzung des BDC durch Bewohner von Berlin (West) das Bundesarchivgesetz analog anzuwenden, wie es wohl derzeit in Verhandlungen zwischen dem Bund und dem Land Berlin erörtert wird. Befriedigend aber wäre auch diese Praxis nicht, wie oben schon am Falle der Nutzung des BDC durch Bewohner des übrigen Bundesgebiets aufgezeigt worden ist.

# Vierte Frage:

Welche Schlußfolgerungen sind aus der Stellungnahme zu den Fragen 1-3 zu ziehen?

Die Regelung des § 5 BArchG — durch eine zu erlassende Nutzungsordnung konkretisiert — bietet für den Fall der Übernahme des BDC durch den Bund eine sachgerechte Rechtsgrundlage für die Nutzung auch der personenbezogenen Unterlagen. Demgegenüber ist die jetzige Rechtsgrundlage völlig unbefriedigend, z. t. geradezu verworren.

Die zuständigen Organe der Bundesrepublik Deutschland sollten diesem unbefriedigenden Zustand möglichst umgehend abhelfen, sowohl aus datenschutzrechtlichen Gründen als auch aus ihrer Verantwortung heraus für die Aufarbeitung der Geschichte der NS-Zeit.

Dr. Alfred Büllesbach

Anlage 10

### Stellungnahme zum

1. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes — Drucksache 11/1190 —

2. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zum Ausbau und zur Sicherung der betrieblichen Mitbestimmung im öffentlichen Dienst

- Drucksache 11/1411 –
- 3. Antrag der Fraktion DIE GRUNEN

Anderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

- Drucksache 11/1697 -

### Vorbemerkungen

In Politik, Wissenschaft und Rechtsprechung besteht weitgehend Konsens dahingehend, daß das vom Bundesverfassungsgericht insbesondere in seinem grundlegenden Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 als grundrechtlich geschütztes Persönlichkeitsrecht definierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch für die Arbeitsverhältnisse in Verwaltung und Betrieben gilt.

Der zunehmende Einsatz von ADV-Verfahren bei der Personalverwaltung und für die Erledigung von Sachaufgaben auch in der öffentlichen Verwaltung sowie die zunehmende Leistungsfähigkeit der dafür verwendeten Techniken gefährdet die Wahrung dieses Rechtes erheblich. Der Gesetzgeber ist deshalb von Verfassungs wegen gehalten, die notwendigen Regelungen zum Schutze dieses Rechtes zu schaffen.

Die Gestaltung von Beteiligungsrechten für die Personalvertretungen kann einen erheblichen Beitrag zur Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Bediensteten leisten.

II

#### Regelungsvorschläge

Für die Erreichung des gesetzten Zieles scheinen mir die folgenden Regelungsbereiche geeignet:

- 1. Die Normierung von Persönlichkeitsrechten der Beschäftigten, die geeignet sind, deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu schützen.
- 2. Regelung der Datenverarbeitung durch die Personalvertretungen.
- 3. Die Ausgestaltung von Beteiligungsrechten der Personalvertretungen bei Maßnahmen der Dienststelle im Zusammenhang mit der Personalverwaltung, der Regelung von Verhaltens- und Leistungskontrollen und bei der Einführung von ADV-Verfahren zur Erledigung von Sachaufgaben sowie bei der Bestellung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten.

#### zu 1:

Persönlichkeitsrechte der Bediensteten

§ 67 des jetzt geltenden Personalvertretungsgesetzes erlegt Dienststelle und Personalvertretung die Pflicht auf, darüber zu wachen, daß alle Angehörigen der Dienststelle nach "Recht und Billigkeit" behandelt werden. Der zur Erreichung dieser Zielnorm in § 67 BPersVG beispielhaft aufgeführte Katalog könnte um die Verpflichtung, das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu gewährleisten, erweitert werden.

An dieser Stelle ist die Normierung eines Auskunftsrechtes der Bediensteten über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten in der Dienststelle denkbar. Auch sollte ihnen hier das Recht eingeräumt werden, ohne Einhaltung des Dienstweges den Bundesbeauftragten für Datenschutz anzurufen, wenn sie sich in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beschwert fühlen.

Der Katalog über die allgemeinen Aufgaben der Personalvertretung in § 68 sollte um die Pflicht der Personalvertretung erweitert werden, darüber zu wachen, daß die zugunsten der Beschäftigten geltenden Datenschutzvorschriften eingehalten werden.

Soweit mit dem Gesetzentwurf Drucksachen 11/1411 die Mitbestimmung des Personalrates bei der Bestellung und Abberufung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten vorgesehen ist, halte ich diese Regelung für geeignet, die Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu stärken, da die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten dadurch verbessert wird.

## zu 2:

Datenverarbeitung durch den Personalrat

Bei der Vervielfältigung der Aufgaben, die die Personalvertretungen wahrzunehmen haben, ist es erforderlich, daß sie umfangreiche Informationen über personenbezogene Daten von Bediensteten erhalten und verarbeiten. Hier können neue Gefahren für die Wahrung des Rechtes auf informationelle Selbstbestim-

mung der Beschäftigten entstehen. Diesen Gefahren kann m. E. auch nicht begegnet werden, indem das Recht auf Information der Personalvertretung eingeengt wird, wie etwa angedeutet in der Stellungnahme des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts auf Seite 3 Ziff. 3. Die Personalvertretung wird ihre Aufgaben in aller Regel nur dann sachgerecht wahrnehmen können, wenn sie über die gleichen Informationen verfügt wie der Dienststellenleiter. Wegen der Verpflichtung bei ihrer Tätigkeit, besonders die Interessen der Bediensteten zu berücksichtigen, wird sie eher mehr oder andere Daten für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erheben müssen, auch aus anderen Quellen als die Dienststelle. Sie wird sehr oft eigene Wertungen auch über Personen vornehmen müssen. Schon aus diesem Grunde bedarf es der Aufnahme besonderer Datenschutzregelungen in das Gesetz. Zu bedenken ist auch, daß das "interne Verwaltungsorgan" Personalvertretung als öffentliche Stelle im datenschutzrechtlichen Sinne angesehen werden kann. Das würde bedeuten, daß sie ohne Einwilligung der Betroffenen personenbezogene Daten nur verarbeiten darf, soweit eine Rechtsvorschrift es erlaubt. Jedenfalls reichen die bisherigen Vorschriften über die Schweigepflicht (§ 10) und die Vorschrift, nach der die Personalvertretung Personalakten nur mit Zustimmung des Betroffenen einsehen kann (§ 68 Abs. 2), für einen wirksamen Datenschutz nicht aus. Die im Gesetzentwurf Drucksache 11/1411 vorgesehene besondere Erwähnung der Schweigepflicht hinsichtlich der persönlichen Verhältnisse und Angelegenheiten der Beschäftigten ist zwar als wirksame Datenschutzvorschrift zu begrüßen, reicht allein jedoch nicht aus. Es bedarf vielmehr der Einstellung einer besonderen Vorschrift an geeigneter Stelle, die Zweck, Art und Umfang der Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Beschäftigten durch die Personalvertretung regelt. Weil für die Durchführung von Beteiligungsverfahren die Schriftform vorgesehen ist und Anträge auf Zustimmung in Mitbestimmungs- oder Mitwirkungsfällen zu begründen sind, entsteht bei den Personalvertretungen über einen längeren Zeitraum eine Ansammlung personenbezogener Daten einzelner Bediensteter, die in extremen Fällen nahe an die Führung einer zweiten Personalakte grenzen können. Dieses mag verdeutlichen, daß eine einzustellende Datenverarbeitungsregelung auch Löschungsvorschriften enthalten muß. Vorzuschlagen ist deshalb, daß Personalvertretungen nach endgültigem Abschluß eines Beteiligungsverfahrens den entstandenen Schriftverkehr datenschutzgerecht zu vernichten haben.

Der Gesetzentwurf Drucksache 11/1411 sieht durch Änderung des § 44 vor, daß der Personalvertretung neben Büropersonal auch Sachbearbeiter bei Bedarf zur Verfügung zu stellen sind. Gleichzeitig wird mit einer Ergänzung des § 35 vorgesehen, daß die Nicht-Offentlichkeit der Sitzungen des Personalrats insoweit durchbrochen werden können, als das zur Verfügung gestellte Büropersonal sowie sachkundige Personen an der Sitzung des Personalrats teilnehmen können. Hier sollte vorgesehen werden, daß solche Personen bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit für den Personalrat oder bei der erstmaligen Teilnahme an einer Personalratssitzung darauf hingewiesen werden müssen, daß sie zur Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechtes der Beschäftigten verpflichtet sind, für sie die Schweigepflicht nach § 10 gilt und deren Verletzung strafrechtliche Konsequenzen haben kann.

Mit dem genannten Entwurf soll durch Änderung des § 66 den Personalvertretungen das Recht eingeräumt werden, im Rahmen ihrer Aufgaben mit Stellen außerhalb der Dienststelle oder der Verwaltung zusammenzuarbeiten. Insbesondere in Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Stellen außerhalb der Verwaltung bedarf es m. E. einer Regelung, in welchem Umfange für diesen Fall personenbezogene Daten von Beschäftigten ohne deren Einwilligung weitergegeben werden dürfen.

Im übrigen sieht dieser Gesetzentwurf vor, durch Anfügung eines neuen Absatzes 4 in § 68 der Personalvertretung das Recht einzuräumen, Gutachten oder Stellungnahmen von Sachverständigen oder Auskunftspersonen einzuholen. Hier sollte der Personalvertretung ausdrücklich das Recht eingeräumt werden, zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Beratungsrecht des unabhängigen Datenschutzbeauftragten in Anspruch nehmen zu können. Auch hier bedarf es einer Regelung, in welchem Umfange die Personalvertretung personenbezogene Daten von Bediensteten an Sachverständige oder Auskunftspersonen übermitteln darf. Soweit die Geheimhaltungspflicht des § 10 für solche Sachverständige und Auskunftspersonen gelten soll, sollte eine Verpflichtung des Personalrats aufgenommen werden, nach der er solche Personen auf die Geheimhaltungspflicht und die Pflicht zur Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts betroffener Bediensteter hinzuweisen hat.

#### zu 3:

Beteiligung des Personalrats bei Maßnahmen der Personalverwaltung, der Verhaltens- und Leistungskontrolle und der Einführung von ADV-Maßnahmen zur Erledigung von Sachaufgaben

Die von mir in meinen Ausführungen zu 1) vorgeschlagene Aufnahme einer Verpflichtung der Personalvertretung, im Rahmen der allgemeinen Aufgaben darüber zu wachen, daß die zugunsten der Bediensteten geltenden Datenschutzvorschriften eingehalten werden, sind für sich allein kein ausreichender Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bediensteten, da diese Vorschrift mehr dem Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten dient. Der Mißbrauch wird sehr oft erst feststellbar sein, wenn dessen Folgen irreversibel sind. Es bedarf deshalb eines vorbeugenden Schutzes.

Dieses kann m. E. nur erreicht werden, wenn die Personalvertretung bei Maßnahmen, die einen erheblichen Einfluß auf Art und Umfang der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, wirkungsvoll beteiligt wird. Das gilt insbesondere für:

- die Erstellung von Personalfragebogen
- die Aufstellung von Grundsätzen über Beurteilungen, Bewertungen und Benotungen von Bediensteten
- die Einführung von Maßnahmen und Einrichtungen, die der Kontrolle von Leistungen und Verhalten der Beschäftigten dienen
- die Einführung automatisierter Verfahren zur Erledigung von Sachaufgaben.

Der Gesetzentwurf Drucksache 11/1411 berücksichtigt diese Notwendigkeit durch die vorgeschlagenen Anderungen im § 75 Abs. 3 Ziff. 1-3, 16 und 17 sowie durch die Änderung des § 76 Abs. 2 Ziff. 2 in erforderlichem Umfange. Bedeutsam ist hierbei, daß mit der vorgeschlagenen Fassung des § 75 Abs. 3 Ziff. 2 die Einführung aller ADV-Verfahren, auch solche, die ausschließlich der Erledigung von Sachaufgaben dienen, der Beteiligung des Personalrats unterworfen werden sollen. Die von der Rechtsprechung vorgenommene Interpretation des bisher geltenden Rechts gewährt der Personalvertretung bei solchen Verfahren nur dann ein Recht auf Beteiligung, wenn diese objektiv dazu geeignet sind, Verhaltens- oder Leistungskontrollen der Bediensteten durchzuführen. Diese Regelung wird den technologischen Entwicklungen nicht mehr gerecht, da in aller Regel eine solche Möglichkeit bei der Anwendung solcher Verfahren besteht oder aber im Laufe der Anwendung des Verfahrens entsteht oder geschaffen werden kann, z. B. durch die Vernetzung von Rechnern, den Aufbau von Datenbanken, Veränderung der Software durch zusätzliche Eingaben usw. Zu bedenken ist dabei auch, daß die Feststellung, ob eine "objektive" Möglichkeit besteht, nicht allein der Dienststelle überlassen bleiben darf. Da die Dienststelle ein besonderes Interesse an der Effizienzsteigerung hat, wird sie bei ihrer Beurteilung den Aspekt des Persönlichkeitsschutzes der Bediensteten zumindest gelegentlich mehr in den Hintergrund treten lassen, als es für den Schutz des verfassungsmäßigen Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Bediensteten verträglich ist. Für eine sachgerechte Ausfüllung dieses Beurteilungsspielraumes bedarf es schon in diesem Stadium einer Beteiligung des Personalrats. Außerdem gehen mit der Einführung solcher Verfahren in aller Regel auch organisatorische Maßnahmen einher, welche die Belange der Bediensteten erheblich berühren. Sie können z. B. dazu führen, daß die Tätigkeiten Einzelner oder von Gruppen der Betroffenen höher oder niedriger zu bewerten sind. Arbeitsplätze in einzelnen Organisationseinheiten können entfallen, andere neu entstehen. Die Maßnahme kann also Vorentscheidungen für personelle Maßnahmen enthalten, die Kraft gesetzlicher oder tariflicher Normen folgen müssen, auf deren Gestaltung die Personalvertretung dann keine Einflußmöglichkeit mehr hat. Solche Verfahren werden fast immer soziale Belange der Beschäftigten berühren. Auch diesbezüglich bringt die Einführung solcher Verfahren kaum zu verändernde Vorentscheidungen mit sich.

Besondere Bedeutung kommt den vorher genannten Änderungen dadurch zu, daß der Gesetzentwurf sie uneingeschränkt in die Mitbestimmung der Personalvertretung einbezieht. Da, wie bereits dargestellt, bei der Anwendung von ADV-Verfahren in aller Regel soziale, personelle und organisatorische Angelegenheiten berührt werden, bleibt jedoch zu bedenken, ob unter dem Gesichtspunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. April 1959 (E 9, 268) nicht an die Grenzen der nach überwiegender Rechtsmeinung verfassungsmäßigen Zulässigkeit von Mitbestimmungsregelungen gegangen wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil den Grundsatz entwickelt, daß es Regierungsaufgaben gäbe, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht generell der Regie-

rungsverantwortung entzogen und auf Stellen übertragen werden dürfen, die von Regierung und Parlament unabhängig sind. Anderenfalls würde es der Regierung unmöglich gemacht, die von ihr geforderte Verantwortung zu tragen, da auf diese Weise unkontrollierte und niemand verantwortliche Stellen Einfluß auf die Staatsverwaltung gewinnen würden. Der Gesetzgeber hat bei dem Erlaß des § 104 als verbindliche Rahmenvorschrift für die Länder offensichtlich die organisatorischen Angelegenheiten wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen als wesentlichen Bestandteil der Regierungsgewalt angesehen und deshalb eine Regelung getroffen, nach der diese nicht den Stellen entzogen werden dürfen, die der Volksvertretung verantwortlich sind. Mit dem erwähnten Spruch hat das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht jegliche Mitbestimmung in solchen Angelegenheiten als mit dem Grundgesetz unvereinbar angesehen, sondern nur die letzte Konsequenz in Form der Bindungswirkung der Einigungsstelle. Es stellt sich insoweit die Frage, ob die Einführung von ADV-Verfahren, die von erheblicher Tragweite für die Verwaltungsorganisation sind und ihre Auswirkungen auf die Effizienz der Verwaltung haben, die eingeschränkte Mitbestimmung vorgesehen werden muß.

Für einen solchen Fall käme der mit dem Gesetzentwurf Drucksache 11/1411 vorgeschlagenen Einfügung eines neuen § 72a erhebliche Bedeutung zu. Dadurch würde sichergestellt, daß eine Entscheidung der Einigungsstelle zwar nur empfehlenden Charakter hinsichtlich der organisatorischen Anderungen haben würde, soweit jedoch soziale und personelle Angelegenheiten von Arbeitnehmern berührt würden, würden diese trotzdem in der uneingeschränkten Mitbestimmung verbleiben. Unter Datenschutzgesichtspunkten ist eine wirkungsvolle Beteiligung der Personalvertretung bei der Einführung von ADV-Verfahren auch für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers unumgänglich. Datenschutzvorschriften, Datensicherungskonzepte, unabhängige Datenschutzbeauftragte, betriebliche Datenschutzbeauftragte und hierarchische Kontrolle der Einhaltung von Datenschutzvorschriften allein können dieses Recht des Bürgers dann nicht wirkungsvoll leisten, wenn bei den Bediensteten, die täglich eine Vielfalt von beim Bürger größtenteils zwangsweise erhobener Daten verarbeiten, nicht ein Bewußtsein dafür entsteht, daß die Wahrung dieses Rechtes eine Grundvoraussetzung für Erhaltung und Ausbau einer humanen demokratischen Gesellschaft der Zukunft ist.

Ein solches Bewußtsein kann aber dann nicht entstehen, wenn man den Bediensteten bei dem Umgang mit ihren eigenen personenbezogenen Daten kein Mitentscheidungsrecht einräumen will.

Dr. Alfred Büllesbach

Anlage 11

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 05./06. 04. 1989

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts (Strafverfahrensänderungsgesetz vom 3. November 1988)

Die Konferenz begrüßt, daß ein Entwurf zur Regelung des Datenschutzes im Strafverfahrensrecht vorgelegt worden ist und daß darin für die besonderen Ermittlungs- und Fahndungsmethoden eigenständige Befugnisformen vorgesehen sind sowie Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten und zur Akteneinsicht in die Strafprozeßordnung aufgenommen werden sollen.

Die im Entwurf vorgesehenen Datenschutzregelungen sind an den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Verhältnismöglichkeit und Normenklarheit zu messen. Weil im Bereich der Grundrechtsausübung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst zu treffen sind, ist die gesamte Informationsverarbeitung wegen ihres Eingriffscharakters in der Strafprozeßordnung präzise und umfassend gesetzlich zu regeln.

Der vorliegende Entwurf entspricht den sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergebenden Anforderungen noch nicht; er ist im übrigen unvollständig. Die Datenschutzkonferenz hebt deshalb unter gleichzeitiger Bezugnahme auf ihren Beschluß vom November 1986 folgende Kritikpunkte hervor:

- 1. Zu den Regelungen über die Ermittlungs- und Fahndungsmethoden
- Die Erhebung der Weiterverarbeitung personenbezogener Daten durch Strafverfolgungsorgane greift empfindlich in das Persönlichkeitsrecht der Bürger ein. Umso wichtiger ist es, nach dem Grad der Betroffenheit im Gesetz Abstufungen vorzunehmen. Zwischen dem Beschuldigten, dem Verdächtigten, dem von Vorfeldermittlungen Betroffenen und dem erkennbar nicht Verdächtigen (z. B. Geschädigten, Zeugen) sollte daher unterschieden werden. Vor allem die Regelungen über "Kontakt- und Begleitpersonen", "andere Personen" und "Dritte" werden dem nicht gerecht.
- Es muß klargestellt werden, daß die Ermittlungsgeneralklausel keine Eingriffe gestattet, die in ihre Eingriffstiefe den besonders geregelten gleichkommen. So wären z. B. die Voraussetzungen des Einsatzes von V-Leuten besonders zu regeln. Auch weiterentwickelte "besondere Fahndungs- und Ermittlungsmethoden" dürfen nicht auf die Ermittlungsgeneralklausel gestützt werden. In die Strafprozeßordnung sind Verfahrensregelungen aufzunehmen, die eine Information etwa der zuständigen Parlamentsausschüsse über die beabsichtigte Anwendung vorsehen. Vor dem Einsatz qualitativ neuer Methoden müssen auf jeden Fall gesetzliche Regelungen geschaffen werden.
- Der Entwurf betont zu recht, daß bei jeder einzelnen Ermittlungs- und Datenverarbeitungsmaßnahme der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Dies muß bereits in einzelnen Befugnisnormen zum Ausdruck kommen. Die bislang vorgesehenen Straftatenkataloge sind mit dem Ziel einer Einschränkung zu überprüfen; die bloße Anknüpfung an den Begriff der "Straftat mit erheblicher Bedeutung" ohne weitere Differenzierung reicht nicht aus.
- Die Anordnung von Ermittlungs- und Fahndungsmethoden, die besonders stark in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen, ist dem Richter vorzubehalten. Gleiches gilt, wenn mit solchen besonderen Methoden erhobene Daten für andere Strafverfahren oder für andere – polizeiliche – Zwecke verwendet werden sollen.
- Wegen der Tiefe der Eingriffe bei besonderen Ermittlungs- und Fahndungsmethoden darf der Richtervorbehalt von besonderen Eilfällen abgesehen nicht durch Entscheidungen der Staatsanwaltschaft oder der Polizei ersetzt werden. Soweit ausnahmsweise die Staatsanwaltschaft oder die Polizei eine Anordnung treffen muß, dürfen erlangte Daten nicht weiter verwendet werden, wenn die richterliche Bestätigung ausbleibt; erhobene Daten sind zu löschen.
- Die Verwendung von durch besondere Ermittlungs- oder Fahndungsmethoden erlangten Daten für polizeiliche Zwecke muß neben dem Richtervorbehalt voraussetzen, daß das Polizeirecht vergleichbare Eingriffe gestattet oder daß die Daten zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben erforderlich sind.

# 2. Zu den besonderen Regelungen über die Datenverarbeitung

Regelungen über die Datenverarbeitung im Strafverfahren setzen eine Gesamtkonzeption über die Informationsverarbeitung bei den Strafverfolgungsbehörden voraus. Notwendig sind insbesondere klare Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei. Der vorliegende Entwurf läßt den hierzu notwendigen Konsens jedoch nicht erkennen.

- Der Gesetzgeber sollte möglichst genau regeln, welche Arten von Daten für "Zwecke des Strafverfahrens", für Zwecke anderer Strafverfahren oder für die Aufklärung künftiger Straftaten in automatisierten Dateien landes- oder bundesweit zur Verfügung stehen sollen und in welchem Verhältnis hierzu das Bundeszentralregister steht.
- Der Gesetzgeber muß, auch um Doppelspeicherungen zwischen staatsanwaltschaftlichen und polizeilichen Informationssystemen zu vermeiden, eindeutig festlegen, wem die Entscheidungsbefugnis über die bei der Strafverfolgung angefallenen Daten zusteht und für welche Zwecke sie verwendet werden dürfen.
- Daten, die für bloße Tätigkeitsnachweise gespeichert werden (Vorgangsverwaltung), dürfen für andere Zwecke nicht verwendet werden und müssen nach kurzen Fristen gelöscht werden.
- Die vorgesehene Speicherung von Daten über Personen, die "bei einer künftigen Strafverfolgung als Zeugen in Betracht kommen", oder die "Opfer einer

Straftat werden könnten", gibt zu Bedenken Anlaß, weil das Anlegen von Dateien über besondere Personengruppen wie z. B. Prostituierte, Homosexuelle und ausländische Gastwirte als erlaubt angesehen werden könnte.

 Die Datenspeicherung über Personen, die mangels hinreichendem Tatverdacht freigesprochen worden sind oder bei denen das Ermittlungsverfahren eingestellt oder die Anklage nicht zugelassen worden ist, darf nur unter engeren Voraussetzungen erfolgen.

#### 3. Zur Akteneinsicht

Straftaten sind wegen ihres teilweise sehr sensiblen Inhalts geheimzuhalten. Sie dürfen deshalb auch anderen öffentlichen Stellen nur unter engeren Voraussetzungen zugänglich sein. Nicht am Strafverfahren beteiligte Personen dürfen auch über Rechtsanwälte allenfalls in besonderen Ausnahmefällen Einsicht oder Auskunft aus Strafakten erhalten.

# 4. Fehlende Regelungen

Regelungsbedürftig sind außerdem vor allem:

- die engere Festlegung der Zulässigkeit erkennungsdienstlicher Behandlungen und der Voraussetzungen für den Fahndungsabgleich sowie die weitere Verwendung der dabei gewonnen Daten,
- die Verbesserung des Schutzes der Persönlichkeitsrechte bei der Erhebung persönlicher Daten von Angeklagten und Zeugen in Strafverfahren,
- der allenfalls begrenzte Einsatz der Genomanalyse im Strafverfahren.