1-1085.

LANDTAG DES SAARLANDES
10. Wahlperiode

Drucksache 10/941
06.03.92

DREIZEHNTER BERICHT

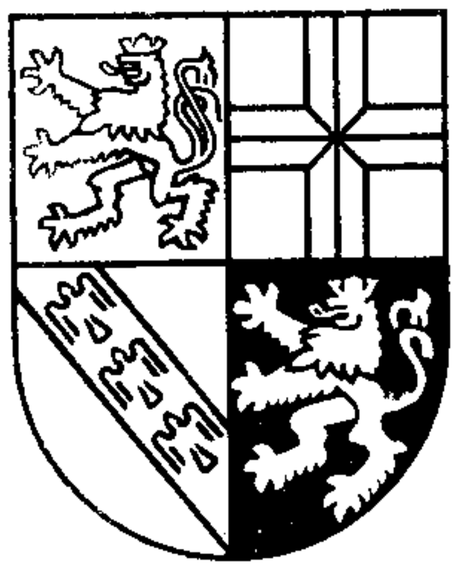
über die

Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz gemäß § 20 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung
(Berichtszeitraum: 1. Januar 1991 bis 31. Dezember 1991)

Ausgegeben: 18.03.92

SAARLAND

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DATENSCHUTZ



13. Tätigkeitsbericht

1991

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

		Seite
1.	Vorbemerkung	1
2.	Polizei	6
2.1	Arbeitsdatei PIOS - Innere Sicherheit (APIS)	6
2.2	KAN-Richtlinien	10
2.3	Zentrales Verkehrsinformationssystem (ZEVIS)	12
2.4	Telefon-Notruf	15
2.5	Vorläufige Anwendungshinweise zum Ausländergesetz	17
2.6	Automatisierte Protokollierung von Melderegisterabfragen	19
3.	Justiz	21
3.1	Gesetzentwurf zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und der organisierten Kriminalität (Org-KG)	21
3.2	Persönlichkeitsschutz im Strafverfahren	22
3.3	Fehlerhaftes Führungszeugnis wegen verzögerter Fortschreibung des Bundeszentralregisters	23
3.4	Verweigerung der Auskunft aus der Zentraldatei der Staatsanwaltschaft	24
3.5	Datenerhebung durch die Jugendgerichtshilfe	26

4.	Steuern	28
4.1	Novellierung der Abgabenordnung	28
4.2	Wahrung des Steuergeheimnisses bei der Zustellung von Zahlungsaufforderungen durch den Gerichtsvollzieher	30
4.3	Fehler der Kuvertiermaschine	31
5.	Gesundheit	33
5.1	Krankenhäuser	33
5.1.1	Offenbarung von Krankheitsdaten gegenüber Stellen außerhalb des Krankenhauses	33
5.1.2	Tumorregister	38
5.1.3	Mikroverfilmung von Krankenunterlagen	38
5.2	Onkologisches Nachsorgeprogramm	40
5.3	Neonatalerhebung	45
5.4	Künstliche Befruchtung	46
5.5	Fehlleitung einer ärztlichen Bescheinigung an die Geschlechtskrankenberatungsstelle	48
5.6	Apothekerkammergesetz	49
6.	Soziales	51
6.1	Allgemeine Ortskrankenkasse (AOK)	51
6.2	Adoption	62
6.2.1	Fragebogen für Adoptionsbewerber	62
6.2.2	Pflegegeldzahlung	62

7.	Öffentlicher Dienst	64
7.1	Personaldatenschutz	64
7.2	Übertragung der Beihilfebearbeitung in den Gemeinden an eine externe, öffentliche Stelle	64
7.3	Kostenrechnungssystem beim Staatlichen Institut für Gesundheit und Umwelt des Saarlandes (SIGU); Verarbeitung von Personaldaten zu Zwecken der Planung und Wirtschaftlichkeitsprüfung	65
8.	Neue Medien: Datenschutzverordnungen zur Telekommunikation	72
9.	Sonstige Bereiche	77
9.1	Datensicherung: "Wenn der Computer verrückt spielt"	77
9.2	"Ministers Altpapier gar nicht ohne"	79
9.3	Adoptionsdaten an Religionsgemeinschaften	84
9.4	Zustellung des Bußgeldbescheides an Arbeitgeber	85
9.5	Mitteilungspflichten gegenüber den Gemeinden bei Grundstückskäufen	86

A N L A G E N V E R Z E I C H N I S

Anlage 1: Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 25. Juni 1991 - gegen die Stimme Bayerns - zum Bundesratsentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität Seite 89

Anlage 2: Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26./27. September 1991 zum Datenschutz im Recht des öffentlichen Dienstes Seite 92

Anlage 3: Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 8. März 1991 zur Telekommunikation und Datenschutz Seite 98

A B K Ü R Z U N G S V E R Z E I C H N I S

ABl	Amtsblatt des Saarlandes
AO	Abgabenordnung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
APIS	Arbeitsdatei PIOS - Innere Sicherheit
AuslG	Ausländergesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Bt-Drucksache	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
EG	Europäische Gemeinschaft
FAG	Fernmeldeanlagengesetz
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
INPOL	Informationssystem der Polizei
ISA	Informationssystem der Polizei - Saarland
ISDN	Integrates Services Digital Network
JGG	Jugendgerichtsgesetz
KAN	Kriminalaktennachweis
KBA	Kraftfahrtbundesamt
KPA	Kriminalpolizeiamt
KV	Kassenärztliche Vereinigung
LohnfortZG	Lohnfortzahlungsgesetz
Lt-Drucksache	Landtagsdrucksache
MG	Meldegesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OrgKg	Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und der organisierten Kriminalität
PC	Personalcomputer
RVO	Reichsversicherungsordnung

SAAROWI	Saarländisches DV-Verfahren Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr
SDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz
SKHG	Saarländisches Krankenhausgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SIGU	Staatliches Institut für Gesundheit und Umwelt
SKZ	Saarländische Krebszentrale
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
TB	Tätigkeitsbericht
TDSV	Telekom-Datenschutzverordnung
Tz.	Teilziffer
UDSV	Teledienstunternehmen-Datenschutz-verordnung
VZR	Verkehrszentralregister
ZBS	Zentrale Besoldungsstelle
ZDV-Saar	Zentrale Datenverarbeitungsstelle für das Saarland
ZEVIS	Zentrales Verkehrs-Informationssystem
ZFR	Zentrales Fahrzeugregister

1. Vorbemerkung

Hiermit erstattet der Landesbeauftragte für Datenschutz des Saarlandes seinen Tätigkeitsbericht für das Jahr 1991.

Im Berichtszeitraum lag der Schwerpunkt der Kontrollen im Sozialbereich; die Allgemeine Ortskrankenkasse wurde eingehend überprüft (vgl. unten Tz. 6.1).

In der Gesetzgebung sind für den Datenschutz die Novelle zur Abgabenordnung (vgl. unten Tz. 4.1) und auf Landesebene vor allem das Archivgesetz und die Novellierung des Saarländischen Datenschutzgesetzes bedeutsam.

In dem Spannungsverhältnis zwischen den Aufgaben der Archive als "Gedächtnis der Nation" einerseits und den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen soll in dem Referentenentwurf eines Archivgesetzes, das ich schon seit langem fordere, ein Interessenausgleich angestrebt werden. Bereits in meinem 4. Tätigkeitsbericht für 1982 habe ich mich mit der Problematik auseinandergesetzt (Tz. 8) und Empfehlungen für die gesetzliche Gestaltung unterbreitet (4. TB Anlage 2). Der Entwurf trägt im wesentlichen den datenschutzrechtlichen Belangen Rechnung. In einigen Detailfragen von grundsätzlicher Bedeutung habe ich Verbesserungen vorgeschlagen.

Die Archivierung von personenbezogenem Schriftgut der öffentlichen Verwaltung stellt eine Durchbrechung des im Interesse der Betroffenen wichtigen Grundsatzes dar, daß Informationen zu löschen sind, wenn sie für die Aufgabenwahrnehmung nicht mehr erforderlich sind. Deshalb muß das Archivgesetz die Voraussetzungen der Aussonderung zu Archivzwecken präzise vorgeben, um den Anforderungen der Forschung einerseits und den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen andererseits Rech-

nung zu tragen. Ich habe eine verbindliche Frist von 30 Jahren gefordert, nach deren Ablauf öffentliche Stellen ihr Schriftgut grundsätzlich zur Archivierung anzubieten und die Archive nach Ablauf eines weiteren kurzen Zeitraums über die Übernahme zu entscheiden haben. Es muß vermieden werden, daß nichtarchivwürdiges Schriftgut öffentlicher Verwaltung auf unabsehbare Zeit aufbewahrt bleibt.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist die Sicherung der Persönlichkeitsrechte bei der Nutzung von Archivdaten durch Dritte. Einer differenzierten Ausgestaltung von Schutzfristen, die auch den postmortalen Persönlichkeitsrechten Rechnung tragen, muß besondere Beachtung geschenkt werden.

Eines der wichtigsten Gesetzgebungsvorhaben für das Saarland ist die Novellierung des Saarländischen Datenschutzgesetzes. Das Saarland ist durch seine Verfassung (Art. 2) dem Datenschutz in besonderer Weise verpflichtet. Die Landesregierung hat nunmehr den Entwurf zur Fortschreibung dieses Gesetzes im Landtag eingebracht, der den durch das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil (BVerfGE 65,1 ff) vorgegebenen Anforderungen weitgehend entspricht. Insbesondere wird dem in der Bundesrepublik einmaligen Mangel abgeholfen, daß der Verfassungsschutz im Saarland bisher keiner Datenschutzkontrolle unterliegt.

In einzelnen Punkten habe ich Kritik geübt.

Die Herstellung größerer Transparenz der Informationsverarbeitung halte ich im Interesse der Bürger für notwendig. Der Bürger sollte wenigstens bei der Datenerhebung über die Verwendungszusammenhänge - etwa auch über die automatisierte Verarbeitung seiner Daten - besser aufgeklärt werden. Soweit hinreichende Transparenz - insbesondere bei der Datenübermittlung - auch

aus Gründen der Praktikabilität - nicht hergestellt werden kann, muß das Gesetz vor allem die am Datentransfer beteiligten öffentlichen Stellen stärker in die Pflicht nehmen. Insbesondere sollte die Datenweitergabe in stärkerem Maße als bisher nachprüfbar werden.

Das Saarländische Datenschutzgesetz gilt nur subsidiär, d.h. seine Maßstäbe gelten nur soweit keine besonderen Vorschriften in bestimmten Bereichen anzuwenden sind. Das Datenschutzgesetz hat also eine Auffangfunktion, die dann zum Zuge kommt, wenn bereichsspezifische Vorschriften nicht vorliegen. Deshalb ist nicht einzusehen, daß die Informationsverarbeitung von Landtag, Gerichten und Staatsanwaltschaft von der Anwendung des Gesetzes teilweise ausgenommen werden (§ 2 Abs. 2 Satz 3 Entwurf). Dies war nach dem geltenden Gesetz nicht der Fall und entspricht auch nicht der Rechtslage in anderen Bundesländern (Berlin, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen). Ich sehe auch keine Notwendigkeit für eine solche Beschränkung des Anwendungsbereiches, weil spezielle Vorschriften - etwa die Strafprozeßordnung - stets Vorrang haben. Andererseits bestehen noch nicht für alle der genannten Bereiche spezielle, datenschutzrechtliche Vollregelungen. So ist die Novellierung der Strafprozeßordnung bislang noch nicht abgeschlossen. Etwa das Auskunftsrecht des Betroffenen wird auch in dem Gesetzentwurf zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und der organisierten Kriminalität (vgl. unten Tz. 3.1) der veränderten Verfassungslage nicht angepaßt; den Forderungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder wurde bisher nicht entsprochen (vgl. 9. TB Anlage 1 S. 133). Erkannte und nicht erkannte Regelungsdefizite in den Gesetzen lassen es um so dringlicher erscheinen, daß die generellen Anforderungen des Datenschutzgesetzes an den Umgang mit personenbezoge-

nen Daten für alle öffentlichen Stellen verpflichtend bleiben und das Gesetz seine Auffangfunktion voll erfüllen kann. Daß auch die Staatsanwaltschaft an die Einhaltung von Grundsätzen des Datenschutzes - etwa an die Beachtung der Regeln über das Auskunftsrecht der Betroffenen auf der Grundlage des geltenden Saarländischen Datenschutzgesetzes - erinnert werden muß, beleuchtet ein in diesem Bericht dargestellter Vorgang (vgl. unten Tz. 3.4).

Hinsichtlich der organisatorischen und dienstlichen Zuordnung des Landesbeauftragten für Datenschutz stehen grundsätzlich Änderungen ins Haus. Der Landesbeauftragte untersteht nach dem geltenden Gesetz der Dienstaufsicht des Ministers des Innern. Wenn auch eine Fach- und Rechtsaufsicht nicht stattfindet und auch in der Vergangenheit seine sachliche Weisungsungebundenheit und Unabhängigkeit stets gewahrt war, ist es zu begrüßen, daß zur Vermeidung jedweder Interessenkollision der Landesbeauftragte - nach einer im zuständigen Ausschuß mehr und mehr erkennbaren Tendenz - der Dienstaufsicht des Landtagspräsidenten unterstellt werden soll. Verknüpft damit ist jedoch die Frage, ob die Funktionen der Aufsichtsbehörde für den privaten Bereich - wie bisher - vom Landesbeauftragten wahrgenommen werden sollen. Nach dem Bundesdatenschutzgesetz ist die Landesregierung ermächtigt, für diese Aufgaben eine öffentliche Stelle zu bestimmen. Es hat sich in der Vergangenheit als zweckmäßig erwiesen, die Aufsicht über den privaten Bereich dem für die Überwachung öffentlicher Stellen zuständigen Landesbeauftragten zu übertragen. Dem Bürger wird die Notwendigkeit nicht vermittelt werden können, daß die bisherige Zusammenfassung der Datenschutzkontrolle in einer Hand aufgegeben werden soll. Die auch für den Fachmann nicht immer einfache Unterscheidung zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Bereich kann für den Bürger zur Kompetenzfalle werden; jedenfalls sind

Verzögerungen in der Interessenwahrnehmung für den Bürger einzukalkulieren.

Ein Verstoß gegen den wichtigen Grundsatz der Gewaltenteilung liegt nicht vor, wenn der Landesbeauftragte auch nach seiner Zuordnung zum Parlament die aufsichtsbehördlichen Funktionen für den privaten Bereich weiterhin wahrnimmt. Er wird dadurch nicht zum "verlängerten Arm" des Parlaments; er wird nicht zu einem Organ der Legislative. Seine Dienststelle bleibt organisatorisch verselbständigt. Seine Unabhängigkeit in Sach- und Rechtsfragen bleibt nach dem Entwurf unangetastet. Die Kontrollbefugnis des Parlaments im Datenschutzbereich stellen sich genauso dar wie in anderen Bereichen. Gefahren für die Gewaltenteilung sind deshalb nicht zu erkennen, weil das Parlament keine Exekutivbefugnisse erhält.

Die Kontrollbefugnisse dürften im übrigen auch nicht zum Bereich politischer Gestaltung gehören, der stets der Regierungsverantwortung überlassen bleiben muß. So durften nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Entscheidungen über Einsprüche gegen gewisse Steuerfeststellungen auf weisungsfreie Ausschüsse übertragen werden (BVerfGE 22, 113).

2. Polizei

2.1 Arbeitsdatei PIOS - Innere Sicherheit (APIS)

In meinem 9. Tätigkeitsbericht habe ich meine Prüfung des Systems APIS dargestellt (Tz. 3.2.1). In dieser Verbunddatei, die beim Bundeskriminalamt geführt wird, werden Informationen gespeichert, die im Zusammenhang mit staatsgefährdenden Delikten stehen. Die Staatsschutzdienststellen des Bundeskriminalamtes und aller Landeskriminalämter erfassen in dieser Datei Informationen über die einschlägigen Delikte und können auch auf solche anderer Staatsschutzdienststellen zugreifen.

Zu den staatsgefährdenden Delikten gehören neben solchen, deren staatsfeindliche Zielrichtung bereits im Straftatbestand selbst zum Ausdruck kommt (insbesondere Friedensverrat, Hochverrat, Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates, Landesverrat, Straftaten gegen die Verfassungsorgane) auch der Terrorismus sowie politisch motivierte sogenannte "andere Straftaten". Zu den letzteren zählen ohne Einschränkung alle Straftaten, die eine staatsfeindliche Zielrichtung erkennen lassen.

Nachdem die Sinnhaftigkeit dieser Datei nach wie vor diskutiert wird, habe ich im Berichtsjahr die Praxis der Saarländischen Polizei erneut überprüft. Dies war auch deshalb angebracht, weil zwischenzeitlich das Saarländische Polizeigesetz in Kraft getreten ist, das auch bei der Datenverarbeitung im Zusammenhang mit APIS zu beachten ist.

Im einzelnen habe ich die Speicherung von Beschuldigten/Verdächtigen, Gefährdeten, Geschädigten und anderer Personen sowie von Objekten und Institutionen

überprüft. Weiter habe ich mich mit Verfahrensgesichtspunkten beschäftigt.

Das Mengengerüst und die statistische Auswertung des APIS-Bestandes ließen erkennen, daß die Speicherungen insgesamt wesentlich zurückgenommen wurden. Unter Staatsschutzaspekten unbedeutende Straftaten werden nicht mehr erfaßt. Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Polizei in diesem sensiblen Bereich noch mehr als früher um Zurückhaltung bemüht ist.

Die untersuchten Fälle gaben keine Veranlassung, die Zulässigkeit der Speicherung in Frage zu stellen. Die Erfassung etwa einer Person, die bei einer politischen Veranstaltung mit einem angespitzten Metallstab bewaffnet Gewalt anwendete und deshalb auch verurteilt worden ist, begegnet keinen Bedenken, zumal der Betroffene in einem anderen Bundesland zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben und mit 74 weiteren Sachverhalten im System gespeichert ist.

In einigen Punkten habe ich auf eine Verbesserung der Verarbeitungspraxis drängen müssen.

Bei gefährdeten Personen - hierzu zählen insbesondere auch hochrangige Politiker - läßt das Gesetz eine Speicherung von höchstens drei Jahren, die Handlungsanweisung zur Informationsverarbeitung "Staatsschutzdelikte" bei der Kriminalinspektion I von höchstens zwei Jahren zu. Eine Überschreitung dieses Zeitraums, die sich nicht selten als notwendig erweisen wird, ist allerdings bei dem genannten Personenkreis nur mit Einwilligung des Betroffenen zulässig. Grundsätzlich muß Transparenz hinsichtlich Zweck- und Verwendungszusammenhang der Speicherung in APIS hergestellt werden. Ich habe zwar keinen Anlaß zu der Annahme, daß die betroffenen Personen über die Tatsache ihrer Speicherung im Bereich des Staatsschutzes nicht unterrichtet

sind, zumal dies zu ihrem eigenen Schutz geschieht. Immerhin sollte die Tatsache, daß eine Aufklärung über den genauen Verwendungszusammenhang stattgefunden hat und die Betroffenen in der Speicherung über den gesetzlich zulässigen Zeitraum hinaus zugestimmt haben, aktenkundig gemacht werden. Insoweit ist die Dokumentation verbesserungsbedürftig.

Institutionen und Objekte, soweit sie auf bestimmte natürliche Personen bezogen werden können, dürfen nur unter Beachtung der gesetzlichen Voraussetzungen gespeichert werden. Ein solcher Personenbezug kann etwa gegeben sein bei Firmennamen. Demnach ist vor der Speicherung stets die Personenbeziehbarkeit von Institutionen und Objekten zu überprüfen. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Speicherung sind jedenfalls zu überprüfen, wenn sich ein Personenbezug aus den Umständen ergibt. Ich habe mich ausdrücklich gegen eine unter diesem Gesichtspunkt ungeprüfte Sammlung von Organisationen und Institutionen gewandt und eine Überprüfung des Bestandes gefordert.

Im Anschluß an die Prüfung im Jahre 1987 habe ich gefordert, die Gründe zu dokumentieren, die die Speicherung in APIS rechtfertigen. Die zwischenzeitlich ergangene Handlungsanweisung sieht vor, daß die Gründe, die zur Erfassung personenbezogener Daten geführt haben, auf einem Kontrollblatt vermerkt werden. Die Prüfung hat jedoch gezeigt, daß diese Dokumentation noch nicht, zumindest aber nicht durchgängig erfolgt. Eine systematische Aufarbeitung ist geboten. Die Komplexität der Entscheidung erfordert eine differenzierte Darlegung.

Schließlich stellt sich das Problem der Altfälle. Ich habe eine systematische Überprüfung und Aufbereitung des Bestandes gefordert.

Die Errichtungsanordnung zu APIS ist durch eine "Handlungsanweisung zur Informationsverarbeitung "Staatsschutzdelikte" bei der Kriminalinspektion I" ergänzt worden. Dies ist zu begrüßen. Erfreulicherweise wird bei der Bewertung von Demonstrationen davon ausgegangen, daß grundsätzlich keine Erfassung in APIS erfolgt. Hakenkreuzschmierereien werden inzwischen eher als Provokation und Tabuverletzung, denn als staatsschutzrelevante Delikte mit politischem Hintergrund gewertet. Weiter wird deutlich herausgestellt, daß die Speicherung oder Weitergabe von Informationen stets auf die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu überprüfen ist, wobei ein enger Maßstab angelegt werden soll.

Einer Ergänzung bedürfen indessen vor allem die Regelungen zu den sog. "anderen Straftaten". Es muß vermieden werden, daß die einer solchen Straftat Verdächtigen vorschnell mit dem Stempel der Verfassungsfeindlichkeit versehen werden. Wenn auch in der Zielsetzung keine Meinungsverschiedenheiten bestehen, ist doch eine weitere Konkretisierung der Handlungsanweisung geboten. Bei der Erfassung dieser "anderen Straftaten" ist stets die Schwere und die überörtliche Bedeutung der Tat zu berücksichtigen. Zu diesen beiden Merkmalen habe ich konkrete Kriterien vorgeschlagen und dem Ministerium Formulierungen für eine Ergänzung der Handlungsanweisung unterbreitet.

Zur Durchführung der Aussonderungsprüfung, die in regelmäßigen Zeitabständen erfolgt, fertigt die Staatsschutzabteilung eine Liste von Personen. Je eine Kopie mit den Daten aller zur Prüfung anstehenden Personen wird den jeweiligen Akten beigeheftet. Bei dieser Verfahrensweise führt die Einsicht in eine Akte dazu, daß auf andere Personen hingewiesen wird, obwohl diese mit dem Vorgang dieser Akte tatsächlich überhaupt nicht in Zusammenhang gebracht werden dürfen, ja mög-

licherweise sogar von Gesetzes wegen bereits im System gelöscht sind.

2.2 KAN-Richtlinien

Die Erschließung des Aktenbestandes im Polizeibereich erfolgt über den Kriminalaktennachweis (KAN). Für bestimmte Straftaten wird zentral beim Bundeskriminalamt der "Bundes-KAN" geführt, der Teil von INPOL als bundesweiter Verbunddatei ist. Er enthält als Mindestumfang neben den Personalien der Beschuldigten oder Verdächtigen die aktenführende Dienststelle, die Aktennummer und das Aussonderungsprüfdatum. Der Kriminalaktennachweis schafft die Voraussetzung für schnelle und gezielte Ermittlungen von Polizeidienststellen.

Das Ministerium des Innern hat "Richtlinien für den Kriminalaktennachweis" vorgelegt, die sich an den vom Bundeskriminalamt erarbeiteten Rahmenrichtlinien orientieren. Ich hatte Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.

Auch bei zentralen Verbunddateien, die im Zugriff von Dienststellen des Bundes und der Länder stehen, ist das jeweilige Landesrecht - hier also das Saarländische Polizeigesetz - vorrangig zu beachten. Nach der einschlägigen Regelung kann die Vollzugspolizei personenbezogene Informationen, die sie im Rahmen von Strafermittlungsverfahren über Personen gewonnen hat, die verdächtig sind, eine Straftat begangen zu haben, in Dateien speichern, soweit das zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist, weil wegen der Art, Ausführung und Schwere der Tat und der Persönlichkeit des Betroffenen die Gefahr der Wiederholung besteht (§ 30 Abs. 2 SPolG).

Die somit vom Gesetz vorgesehene Prognoseentscheidung erfordert, daß die Umstände jedes einzelnen Falles,

insbesondere aber die Persönlichkeit des Betroffenen, einer individuellen Wertung unterzogen werden.

Hinzu kommen muß dann die Prüfung der "KAN-Relevanz" der vorgeworfenen Straftat. Wegen des bundesweiten Zugriffs ist nur die Speicherung von schweren Delikten mit überörtlicher Bedeutung angemessen. Die Richtlinie beschränkt deshalb den Speicherungsumfang auf Verbrechen, enumerativ festgelegte Vergehen und "überregional bedeutsame Straftaten".

Ich habe betont, daß eine Einzelbewertung der Straftaten unabdingbare Voraussetzung für die Speicherung im Bundes-KAN sein und jeglicher Automatismus vermieden werden muß. Wenn auch kein Dissens in dieser Beurteilung bestand, habe ich darauf gedrängt, daß diese im Saarländischen Polizeigesetz vorgegebene Voraussetzung deutlicher als ursprünglich vorgesehen in der Richtlinie zum Ausdruck kommt.

Bedenken habe ich gegen die unkritische Bezugnahme auf die "Richtlinien zur Führung von INPOL-Saarland (ISA) und der polizeilichen Kriminalstatistik" geäußert. In dem darin enthaltenen Straftatenkatalog wird die KAN-Relevanz einzelner Delikte durch "Sternchen" gekennzeichnet. Hierin kann eine Vorwegnahme der Einzelfallbewertung gesehen und der unzulässige Automatismus bei der Übernahme in den Bundes-KAN fortgeschrieben werden. Die Einzelfallprüfung ist jedoch nach dem Saarländischen Polizeigesetz zwingend vorgeschrieben.

Ich hätte mir außerdem gewünscht, daß die Kriterien für die überregional bedeutsamen Straftaten - vor allem für Extremismus, internationale Betätigung, Straffälligkeit außerhalb des Wohn- und Arbeitsbereiches - konkreter gefaßt worden wären. Darauf wurde jedoch im Interesse der Bundeseinheitlichkeit der Richtlinie verzichtet.

Die Richtlinien für den Kriminalaktennachweis sind zwischenzeitlich in Kraft getreten.

2.3 Zentrales Verkehrs-Informationssystem (ZEVIS)

Nach einer umfassenden Diskussion im Vorfeld (vgl. meinen 6. TB Tz. 5.1) hat das Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 28.01.1987 die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einrichtung eines "Zentralen Verkehrs-Informationssystems" (ZEVIS) geschaffen. Das Kraftfahrtbundesamt führt im wesentlichen zwei Register, das zentrale Fahrzeugregister (ZFR) und das Verkehrszentralregister (VZR). Das ZFR enthält sowohl Fahrzeugdaten als auch Halterdaten. Sie dienen der Identifizierung von Fahrzeugen, sowie von Personen in ihrer Eigenschaft als Halter von Fahrzeugen. Das VZR enthält bestimmte Bußgeldentscheidungen und Verkehrsstraftaten, sowie die Fahrerlaubnis betreffende Daten.

ZEVIS ist ein Datenverarbeitungsverfahren, mit dem eine Auswahl von Daten aus dem ZFR und VZR so gespeichert wird, daß diese Daten unmittelbar im Dialog abgerufen werden können. Das System umfaßt etwa 53 Millionen Datensätze und stellt damit eine der größten Datenbanken im staatlichen Bereich dar. Für den Abruf der ZEVIS-Daten stehen den externen Nutzern derzeit 6 Arbeitsgänge zur Verfügung. Als Beispiel sei die "H-Anfrage" erwähnt. Auf die Eingabe des Fahrzeugkennzeichens hin werden die Halterdaten also Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift angezeigt.

Im Saarland stehen sieben Terminals zur Verfügung. Sie befinden sich alle beim Kriminalpolizeiamt, welches für das gesamte Land die Aufgabe einer zentralen Abrufstelle wahrnimmt. Da die Mehrzahl der Polizeidienststellen über keinen ZEVIS-Anschluß verfügt, müssen diese sich des Kriminalpolizeiamtes (KPA) bedienen.

Die Abfragemöglichkeit ist rund um die Uhr gewährleistet. Die von außen Abfragenden benutzen dabei Telefon oder Funk. Zur Sicherung gegen Mißbrauch müssen sie sich durch Nennung eines monatlich wechselnden Codewortes legitimieren. Für die abrufende Stelle sind Kennungen vergeben. Um den Umfang der Übermittlungen zu verdeutlichen, sei erwähnt, daß im Saarland im Jahre 1990 84.808 Abrufe getätigt worden sind.

Ein derartiges Informationssystem, das es ermöglicht, innerhalb von Sekunden auf einen riesigen Datenbestand zuzugreifen, schafft erhebliche Gefährdungen für das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen. Deshalb hat das Gesetz die Behörden, die Zugriff haben dürfen, sowie die Zwecke, für die die abgerufenen Daten verwendet werden dürfen, festgelegt. Als weitere wesentliche Vorkehrung sieht das Gesetz vor, daß beim KBA Aufzeichnungen von Abrufen zu fertigen sind. Die Einzelheiten ergeben sich aus der Fahrzeugregisterverordnung. Diese Protokollierung soll ermöglichen, nachträglich die Rechtmäßigkeit von Abrufen zu kontrollieren.

Dabei wird unterschieden zwischen der Grundprotokollierung und der Zusatzprotokollierung. Bei der Grundprotokollierung werden bei jedem Abruf Aufzeichnungen über die bei der Durchführung der Abrufe verwendeten Daten, den Tag und die Uhrzeit der Abrufe, die Kennung der abrufenden Dienststelle und die abgerufenen Daten gefertigt. Bei der Zusatzprotokollierung sind weitere Aufzeichnungen zu fertigen, die sich auf den Anlaß des Abrufs erstrecken und die Feststellung der für den Abruf verantwortlichen Personen ermöglichen. Die Quote beträgt 2 % der Abrufe. Bei sogenannten P-Abfragen, die die Feststellung der auf eine Person zugelassenen Fahrzeuge ermöglicht, wird in jedem Fall eine Zusatzprotokollierung gefertigt.

Bei der Zusatzprotokollierung hat die abrufende Stelle den Anlaß des Abrufs unter Verwendung von sechs festgelegten Schlüsselzahlen anzugeben. Bei Verwendung bestimmter Schlüsselzahlen sind noch ergänzende Angaben, wie etwa Aktenzeichen, Tagebuchnummer oder eine Kurzbeschreibung des Abrufanlasses anzugeben. Zur Feststellung der für den Abruf verantwortlichen Person sind die Dienstnummer, Nummer des Dienstausweises, ein Namenskurzzeichen oder andere identifizierende Hinweise anzugeben.

Im Berichtsjahr habe ich die Nutzung von ZEVIS durch die saarländische Polizei überprüft. Grundlage war die Grund- und Zusatzprotokollierung der Abfragen in einem bestimmten Zeitraum, die das KBA auf Anforderung für unsere Prüfungszwecke ausdrucken ließ.

Zunächst wurde deutlich, daß die Grundprotokollierung keinen Ansatz für eine wirksame Kontrolle bietet und ihr insofern ein besonderer Wert kaum zugemessen werden kann. Weder Anlaß noch die Person des Zugreifenden werden aufgezeichnet. Anders ist es bei der Zusatzprotokollierung, die Anlaß der Abfrage und Person des Abfragenden dokumentiert und damit den Einstieg für eine Überprüfung der Zulässigkeit des Abrufs bietet.

Hier zeigten sich in der Praxis deutliche Mängel. Der Anlaß und/oder die Person wurden nicht in der gebotenen Weise aufgezeichnet; der Abfragende war deshalb häufig nicht identifizierbar. Um den Umfang der Fehlerquote bei der Protokollierung festzustellen, ist eine Seite des umfangreichen Ausdruckes in formeller Hinsicht vollständig ausgewertet worden. 19 von insgesamt 51 Abfragen wurden in jeder Hinsicht ordnungsgemäß protokolliert. Dies ist ist ein Anteil von nur rund 40 % der Abfragen. Die Untersuchung fehlerhafter Abfragen ergab im einzelnen folgendes Bild:

In 14 Fällen war die Protokollierung in Bezug auf die Person des Abfragenden, in 16 Fällen in Bezug auf den Abfragegrund unzulänglich. In 10 Fällen ist eine falsche Schlüsselzahl verwandt worden. Bei einigen Abfragen sind diese Fehler sogar in Kombination zu verzeichnen.

Infolge dieser formellen Mängel hat die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Abrufe - sofern sie überhaupt möglich war - einen unangemessen hohen Aufwand verursacht. In einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen konnte die Erforderlichkeit der Abfrage im konkreten Falle nicht überprüft werden.

Um zukünftig eine den rechtlichen Vorgabe entsprechende Nutzung von ZEVIS zu ermöglichen, sind die saarländischen Richtlinien für ZEVIS zu überarbeiten und fortzuschreiben. Das bei den Abrufberechtigten in der Handhabung der Protokollierung bestehende Informationsdefizit muß beseitigt werden. Die Bediener der Terminals bedürfen wegen ihrer Schlüsselstellung intensiver Schulung und Fortbildung. Sie haben vor allem eine vollständige, ordnungsgemäße Protokollierung sicherzustellen. Die interne Kontrolle, die bisher schon stattgefunden hat, muß wirksamer gestaltet werden. Es muß erreicht werden, daß Protokollierungsfehler vermieden und eine zweckentsprechende Nutzung von ZEVIS sichergestellt ist.

Das Ministerium des Innern hat den Prüfungsergebnissen im wesentlichen nicht widersprochen und hat eine Berücksichtigung meiner Anregungen zugesagt.

2.4 Telefon-Notruf

Der leichte und unmittelbare Zugang eines Hilfesuchenden in Notfällen zum Arzt oder Rettungsdienst war bereits Gegenstand meiner Tätigkeitsberichte (6. TB

Tz. 6.3.3; 11. TB Tz. 3.5). Meine Empfehlung für die Rettungsleitstelle des Saarlandes, eine einheitliche Rufnummer ohne Ortskennziffer einzuführen, ist derzeit immer noch nicht verwirklicht. Seit März 1991 ist zwar die einheitliche Rufnummer 19222 geschaltet, die jedoch erst 1994 ohne die Vorwahl des Ortsnetzes Saarbrücken angewählt werden kann. Aber auch dann ist die Rufnummer wenig komfortabel, zumal sich die Aussichten für eine Veröffentlichung an exponierter Stelle nicht verbessert haben. Bisher ist dieser oft lebenswichtige Schlüssel für einen direkten Zugang zur Rettungsleitstelle allenfalls unter den "wichtigen Rufnummern" eines jeden Telefonbuchbereiches zu finden. Viel bekannter sind und bleiben die auf dem Deckblatt eines Telefonbuches aufgetragenen Nummern 110 für die Polizei und 112 für die Feuerwehr. Es wird nicht einmal darauf aufmerksam gemacht, daß es sich bei der 110 um eine Nummer handelt, mit der man - jedenfalls zunächst - die Polizei erreicht. Auch unter der Feuerwehrrufnummer 112 laufen die Anrufe - abgesehen von den Ortsnetzen Saarbrücken, Völklingen und Homburg - zunächst immer bei der Polizei auf. Die Polizei wird deshalb nach wie vor häufig zur Verständigung des Notarztes oder Anforderung eines Krankenwagens eingeschaltet, ohne daß es sich dabei um polizeirelevante Vorfälle handeln muß. Bei akuten Erkrankungen oder häuslichen Unfällen besteht jedoch für die Beteiligung der Polizei keine Notwendigkeit. Es gibt nun einmal Vorfälle, bei denen in erster Linie der Arzt oder die Rettungsstelle und nicht die Polizei gefragt sind. Immerhin besteht die Gefahr der Selbstbezichtigung strafbarer Handlungen, zu der niemand - auch nicht im Notfall - gezwungen sein sollte. Meine Anregung fand kein Gehör, nicht dem Legalitätsprinzip unterworfene Bedienstete für die Entgegennahme von Notrufen bei der Polizei einzusetzen, um die Beamten als hoheitlich handelnde Organe nicht dem Zwang zum Einschreiten auszusetzen.

Die Diskussion ist durch die Entscheidung des Rates der EG vom 5. Oktober 1990 für die Einführung einer europaweiten Notrufnummer 112 neu entfacht worden. Das Problem bleibt unbewältigt, daß ein Hilfesuchender diese Nummer statt der Nummer der Rettungsleitstelle wählt und damit keine direkte Verbindung zum Rettungsdienst zustande kommt.

2.5 Vorläufige Anwendungshinweise zum Ausländergesetz

Das am 1. Januar 1991 in Kraft getretene Ausländergesetz begründet Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörde (§ 76). Diese sind schon auf den ersten Blick so umfassend, daß der Vorwurf nicht unberechtigt erscheint, die Regelungen würden einer lückenlosen Überwachung Vorschub leisten. Ein Überwachungsstaat ist jedoch auch im Hinblick auf Ausländerprobleme mit dem Menschenbild, das das Grundgesetz vermittelt, nicht vereinbar. Aus diesem Grund sah sich der Bundesminister des Innern - mit Unterstützung auch einiger Innenminister/Senatoren der Länder - veranlaßt, den Anwendungsbereich auf ein angemessenes Maß zu beschränken.

Im Februar 1991 wurde bereits ein Entwurf für vorläufige Anwendungshinweise vorgelegt, der in Teilen positive Ansätze enthält. Der traditionelle Freiraum von Kirchen und kirchlichen Einrichtungen wurde durch Einschränkung des Begriffs der öffentlichen Stelle berücksichtigt. Kirchen sind zu Mitteilungen an die Ausländerbehörde nicht verpflichtet. Öffentliche Stellen müssen lediglich "bei Gelegenheit" der Aufgabenwahrnehmung zur Kenntnis gelangte Sachverhalte nicht weitergeben. Eine Übermittlungspflicht von Beratungsstellen entfällt. Was Lehrer von ihren Schülern oder Erzieher von ihren Schutzbefohlenen erfahren, ist nicht mitteilungspflichtig.

Trotz dieser erfreulichen Klarstellungen hat der Entwurf in einer Reihe von Punkten Anlaß zur Kritik gegeben. Übermittelt werden sollten nur bereits vorhandene Informationen; "schnüffeln" ist jedenfalls nicht geboten. Weiterhin sollte die übermittelnde Stelle zur Prüfung verpflichtet sein, ob die Weitergabe von Informationen im Einzelfall erforderlich, vor allem verhältnismäßig ist. An der Erforderlichkeit der Übermittlung von Ausweisungsgründen mangelt es zum Beispiel, wenn feststeht, daß eine Ausweisung nicht in Betracht kommt, weil ein Ausländer einen erhöhten Ausweisungsschutz genießt (§ 48 AuslG).

Bedenken grundsätzlicher Art bestehen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Entwurf der vorläufigen Anwendungshinweise 41 Seiten umfaßt und die Gliederungstiefe den Adressaten regelmäßig überfordern dürfte. Die Hinweise sollten auch bereichsspezifisch nach den für Übermittlungen in Betracht kommenden Stellen gegliedert werden mit dem Ziel, diese abschließend zu benennen.

Zu dem Entwurf habe ich gegenüber dem hiesigen Ministerium des Innern ausführlich Stellung genommen. Der Auffassung, im Saarland bestehe kein Bedarf für vorläufige Anwendungshinweise, bin ich entgegengetreten. Ich habe verdeutlicht, daß der Gesichtspunkt der Rechtssicherheit gebietet, den betroffenen, mit dem Ausländerrecht nicht vertrauten Behörden, Hilfestellung bei der Rechtsanwendung zu geben, zumal der Gesetzeswortlaut - wie oben bereits verdeutlicht - zu einer zu umfassenden, letztlich nicht gewollten Datenübermittlung Anlaß geben kann. Das Ministerium hat sich darauf beschränkt, meine Stellungnahme an den Bundesminister des Innern weiterzuleiten.

2.6 Automatisierte Protokollierung von Melderegisterabfragen

Bereits im Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung über die Beratung meines 7. Tätigkeitsberichts vom 30.09.1988 (Lt-Drucksache 9/1580 - 9/468, 10. TB Anlage 9) wurde für den automatisierten, unmittelbaren Zugriff der Polizei auf das Melderegister eine automatisierte Protokollierung der Abrufe gefordert, damit das Abrufverhalten der Polizei und die Erforderlichkeit der Abrufe wenigstens im nachhinein kontrolliert werden kann. Diese Forderung habe ich in meinem 11. TB Tz. 3.4.2 nochmals erhoben, ohne daß die Landeshauptstadt Saarbrücken als Betreiberin der Anlage dem Folge geleistet hätte. Auch meine weiteren Bemühungen hatten keinen Erfolg. Zuletzt wurde eine Verwirklichung Ende 1992 in Aussicht gestellt. Mit der automatisierten Protokollierung soll auch das Einwohnermeldeprogramm geändert werden. Im Interesse der schutzwürdigen Belange der Betroffenen halte ich eine derartig lange Verzögerung für nicht mehr hinnehmbar. Ich habe deshalb die Landeshauptstadt aufgefordert, nunmehr unabhängig vom Einsatztermin des neuen Verfahrens die Protokollierung einzuführen. Die Landeshauptstadt hat mir zwischenzeitlich zugesagt, die automatische Protokollierung in Kürze zu realisieren.

Online-Anschlüsse verändern qualitativ die Datenübermittlung. Der komfortable Direktzugriff ermöglicht es, eine leichte Verbindung zwischen Informationen aus verschiedenen Bereichen herzustellen. Damit droht Gefahr für die Zweckbindung der Daten. Die Vollzugspolizei wird sozusagen zu einer Außenstelle der Meldebehörde; dies um so mehr, als das Polizeirevier 3 Anfragen für alle Dienststellen der Schutzpolizei im Saarland mittels seines an das Melderegister der Landeshauptstadt angeschlossenen Terminals beantwortet. Wenigstens nachträglich sollte deshalb auf der Grundla-

ge der Protokollierung die Berechtigung der Anfragen überprüft werden können.

3. Justiz

3.1 Gesetzentwurf zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und der organisierten Kriminalität (Org-KG)

In früheren Tätigkeitsberichten habe ich über die bisherigen - allerdings nicht erfolgreichen - Bemühungen der Bundesregierung, die Strafprozeßordnung fortzuschreiben, und die Auffassung der Datenschutzbeauftragten zu dieser dringend notwendigen Novelle berichtet (9. TB Tz. 2.1 und Anlage 1; 11. TB Tz. 5.1 und Anlage 11; 12. TB Tz. 4.1). Der Entwurf ist nicht einmal zur parlamentarischen Beratung gelangt. Der Bundesrat hat seinerseits den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Rauschgifthandels und der organisierten Kriminalität eingebracht, der auch die Fortschreibung des Strafverfahrensrechts zum Gegenstand hat (vgl. 12. TB Tz. 4.2). Dieser auch nach Auffassung der Bundesregierung in einzelnen Punkten "unter verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten nicht unproblematische" Vorschlag (Bt-Drucksache 11/7663 S. 52) fiel allerdings der Diskontinuität des Parlaments anheim.

Der Bundesrat hat auf Initiative der Länder Baden-Württemberg und Bayern am 26. April 1991 einen Gesetzentwurf beschlossen, der insbesondere auch die Novellierung der Strafprozeßordnung erneut auf den Weg gebracht hat.

Auch dieser neue Anlauf, der noch nicht zur Verabschiedung eines Gesetzes im Bundestag geführt hat, vermag in wichtigen Punkten datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht zu entsprechen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat hierzu am 25.06.1991 eine Entschließung verabschiedet (Anlage 1).

3.2 Persönlichkeitsschutz im Strafverfahren

Die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung (§ 169 GVG) ist eine grundlegende Einrichtung des Rechtsstaates. Sie stellt eine wesentliche Bedingung für das Vertrauen in die Rechtsprechung dar. In neuerer Zeit ist jedoch zunehmend auch die Bedeutung des Persönlichkeitsrechts der am Prozeß Beteiligten - und da vor allem der Zeugen - erkannt worden. Auch sie haben eine von der Verfassung geschützte Rechtsposition und damit auch Anspruch auf Wahrung ihrer Grundrechte in gerichtlichen Verfahren (vgl. 11. TB Tz. 5.1 S. 54).

So ist in das Gerichtsverfassungsgesetz (§ 171 b Abs. 1) eine Bestimmung eingefügt worden, die die Möglichkeit eröffnet, die Öffentlichkeit auszuschließen, soweit Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich von Prozeßbeteiligten oder anderen Personen zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung schutzwürdige Interessen verletzen würde, sofern nicht das Interesse an der öffentlichen Erörterung dieser Umstände überwiegt.

In der gesetzlichen Regelung kommt jedoch nicht zum Ausdruck, daß in bestimmten Strafverfahren Belange des Persönlichkeitsschutzes typischerweise in besonderem Maße berührt sind. Zu denken ist etwa an Verfahren wegen Vergewaltigung, sexueller Nötigung, Kindesmißhandlung oder Abtreibung. So ist etwa das Opfer einer Vergewaltigung gezwungen, höchstpersönliche und intime Tatsachen als Zeuge vor Gericht preiszugeben, oft noch bedrängt durch den Verteidiger des Angeklagten, der versucht, die Glaubwürdigkeit in Zweifel zu ziehen. Es ist ohne weiteres einzusehen, daß derartige Verfahren unter Beobachtung der Öffentlichkeit sich als außerordentlich belastend für die Betroffenen auswirken, zumal wenn man bedenkt, daß wegen der Berichterstat-

tung der Medien die Öffentlichkeit sich nicht auf die im Gerichtssaal Anwesenden beschränkt. Manche der genannten Delikte werden nicht verfolgt, weil die Opfer - oftmals die einzigen Zeugen der Tat - befürchten, daß ihre schutzwürdigen Interessen nicht ausreichend gewährleistet sind.

Ich halte es deshalb für angebracht, in diesen Fällen in weiterem Umfang als bisher den Ausschluß der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Dies könnte durch eine Ergänzung des Gerichtsverfassungsgesetzes dahingehend erreicht werden, daß bei bestimmten Straftaten die Verhandlung generell nicht öffentlich ist. Alternativ könnte aber zumindest eine Regelung getroffen werden, daß im Verfahren wegen dieser Delikte regelmäßig von einem Überwiegen der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen gegenüber dem Interesse an der öffentlichen Erörterung auszugehen ist.

Mit diesem Anliegen bin ich an das Ministerium der Justiz herangetreten. Dieses ist jedoch der Ansicht, die jetzige Regelung sei ausgewogen und ermögliche angemessene Lösungen im Konflikt zwischen den gegenläufigen Interessen auf Achtung der Privatsphäre und Herstellung der Öffentlichkeit. Für eine Gesetzesänderung werde keine Notwendigkeit gesehen.

3.3 Fehlerhaftes Führungszeugnis wegen verzögerter Fortschreibung des Bundeszentralregisters

Personen über 14 Jahren wird auf Antrag ein Führungszeugnis erteilt, das den Inhalt der Eintragung zur Person des Betroffenen im Bundeszentralregister wiedergibt. Das Gesetz bestimmt den Inhalt des Führungszeugnisses und die Frist, nach deren Ablauf eine strafgerichtliche Verurteilung nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen wird. Allerdings wird der Ablauf dieser Frist gehemmt, solange sich aus dem Register er-

gibt, daß die Vollstreckung einer Strafe oder eine Maßregel der Besserung und Sicherung nicht erledigt ist.

Bei einer Überprüfung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz beim Bundeszentralregister hat sich gezeigt, daß die Mitteilungen häufig mit Verzögerung beim Bundeszentralregister eingehen und damit auch die Erledigung im Register verspätet registriert wird. Dies hat zur Folge, daß Führungszeugnisse Eintragungen enthalten, die bei zügiger Meldung nicht mehr berücksichtigt werden dürfen. Durch die schleppende Arbeitsweise der entsprechenden Stellen wird der Zweck der Fristen unterlaufen, nach Ablauf einer bestimmten Zeit aus Gründen der Resozialisierung dem Betroffenen durch ein vermerkfreies Führungszeugnis Erleichterungen - etwa bei Eingehung eines Arbeitsverhältnisses - zu gewähren.

Ich habe mich deshalb an das Ministerium der Justiz gewandt mit der Bitte, für eine möglichst rasche Erledigungsmitteilung durch Stellen seines Geschäftsbereichs Sorge zu tragen. Meinem Anliegen wurde entsprochen, indem entsprechende Anweisungen ergangen sind.

3.4 Verweigerung der Auskunft aus der Zentraldatei der Staatsanwaltschaft

Ein Petent hatte sich an die Staatsanwaltschaft gewandt und um Auskunft ersucht, welche ihn betreffenden Daten in der Zentraldatei der Staatsanwaltschaft gespeichert sind. Ihm wurde mitgeteilt, daß ihm die Auskunft verweigert werden müsse; ihm sei nach dem Saarländischen Datenschutzgesetz (§ 8 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 6) das Recht auf Auskunft verwehrt. Das inzwischen eingeschaltete Ministerium hat die Verfahrensweise der Staatsanwaltschaft nicht beanstandet und unter Berufung auf die grundsätzliche Bedeutung der Angele-

genheit Justizverwaltungen anderer Länder eingeschaltet, um deren Rechtsansicht und Praxis zu ermitteln.

Ich habe dem Ministerium mitgeteilt, daß die Verfahrensweise gegenüber dem Petenten rechtswidrig ist. Es ist zwar einzuräumen, daß nach dem derzeit geltenden Saarländischen Datenschutzgesetz dem Betroffenen kein Anspruch auf Auskunft gegenüber der Staatsanwaltschaft zusteht. Zur Wahrung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ist indessen die Auskunftspflicht als verfahrensrechtliche Schutzvorkehrung zu beachten (BVerfGE 65,1 ff).

Es ist der Staatsanwaltschaft deshalb nicht erlaubt, sich auf die simple Feststellung zu beschränken, daß die Strafverfolgung eine Auskunft ausschließe. Auch dann, wenn das Gesetz einen Anspruch auf Auskunft nicht einräumt, darf dem Ersuchen nur dann nicht entsprochen werden, wenn das Allgemeininteresse an der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe überwiegt. Bei der Ausübung des somit auszuübenden pflichtgemäßen Ermessens sind die Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen und eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an dem Unterbleiben der Auskunft und dem privaten Interesse an der Kenntnis der Daten vorzunehmen.

Die Auskunftsverweigerung der Staatsanwaltschaft ist jedoch schon deshalb rechtswidrig, weil sie unter Mißachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben eine Ermessensausübung nicht erkennen läßt. Es wurde überhaupt nicht geprüft, ob im konkreten Fall Nachteile für die Strafverfolgung zu besorgen wären. Ich habe deshalb wiederholt darauf gedrängt, gegenüber dem Petenten unverzüglich eine den Anforderungen der Ermessensausübung gerecht werdende Entscheidung zu treffen. Zudem kann ich eine weitere Verzögerung mit der Begründung, die Angelegenheit erfordere wegen grundsätzlicher

Bedeutung eine Abstimmung mit den anderen Justizverwaltungen nicht akzeptieren. Eine abschließende Entscheidung stand bei Redaktionsschluß immer noch aus. Zudem muß unabhängig vom vorliegenden Fall auch eine Verfahrensregelung getroffen werden, die eine Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen sicherstellt. Lediglich insoweit mögen die Erfahrungen anderer Bundesländer von Bedeutung sein.

3.5 Datenerhebung durch die Jugendgerichtshilfe

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz - 8. Buch des Sozialgesetzbuches vom 26. Juni 1990 (SGB VIII) - will durch seine Regelungen dazu beitragen, das Recht junger Menschen auf Förderung ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu verwirklichen. Die Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Auch in den Verfahren vor den Jugendgerichten wirken die Jugendämter mit (§ 52 SGB VIII, § 38 JGG).

Im Berichtszeitraum habe ich mich in die Diskussion der Frage eingeschaltet, ob das Jugendamt im Rahmen der Jugendgerichtshilfe personenbezogene Daten über beschuldigte Jugendliche oder Heranwachsende ohne Mitwirkung der Betroffenen erheben darf.

Das SGB VIII enthält bereichsspezifische Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten. Danach sind diese grundsätzlich beim Betroffenen zu erheben. Ohne dessen Mitwirkung dürfen sie nur erhoben werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung dies vorschreibt oder erlaubt (§ 62). Im Jugendgerichtsgesetz ist zwar bestimmt, daß die Jugendgerichtshilfe erzieherische, soziale und fürsorgerische Gesichtspunkte zur Geltung bringt und die beteiligten Behörden durch Erforschung der Persönlichkeit der Entwicklung und Umwelt des Beschuldigten

unterstützt (§ 38). Diese Rechtsnorm verleiht jedoch - gemessen an dem Gebot der Normenklarheit - keine Befugnis zur Datenerhebung, sondern stellt lediglich eine Aufgabenbeschreibung dar. Es fehlt deshalb - auch im Hinblick auf diese bereichsspezifische Vorschrift - eine eigenständige gesetzliche Ermächtigung außerhalb des SGB VIII. Nach der jetzigen Rechtslage ist die Datenerhebung der Jugendgerichtshilfe ohne Mitwirkung des Betroffenen nicht zulässig. Das Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales hat sich zwischenzeitlich meiner Auffassung angeschlossen, nachdem es zunächst anderer Meinung war. Ich habe meine Rechtsansicht auch dem Ministerium für Justiz mitgeteilt, nachdem ich von dort um Stellungnahme zu dem Problemkreis gebeten worden bin.

Sollte es sich als notwendig erweisen, die Erhebungsbefugnisse der Jugendgerichtshilfe zu erweitern - was im übrigen nicht unstrittig ist - bedarf es einer normenklaren, gesetzlichen Regelung.

4. Steuern

4.1 Novellierung der Abgabenordnung

Seit längerem bereitet das Bundesministerium der Finanzen eine Änderung der Abgabenordnung vor, die als verfahrensrechtliche Grundlage für die Steuererhebung und die Verarbeitung von Steuerdaten durch die Bundesbehörden, die Landesfinanzbehörden und die Gemeinden auch unter Datenschutzgesichtspunkten von erheblicher Bedeutung ist. Die Datenschutzbeauftragten haben seit langem ihre Ergänzung gefordert. Inzwischen ist ein Referentenentwurf erstellt worden, zu dem ich wiederholt Stellung genommen habe.

Im Mittelpunkt stehen die Regelung und Abgrenzung des Steuergeheimnisses (§ 30 AO). Dabei geht es um die Konkretisierung des zulässigen Umgangs mit Steuerdaten und den zulässigen Umfang der Offenbarung von dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten.

Grundsätzlich sind die Finanzbehörden der Auffassung, daß neben den speziellen Vorschriften der AO ausschließlich das Bundesdatenschutzgesetz ergänzend anwendbar ist. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, daß die Landesfinanzbehörden bundeseinheitlich materielles Recht (Einkommen-, Körperschaft-, Umsatzsteuerrecht) anzuwenden haben; deshalb sei auch im übrigen bundeseinheitliches Verfahrensrecht - und damit Datenschutzrecht - zugrunde zu legen. Darüber hinaus sah der Referentenentwurf ursprünglich in verfassungsrechtlich höchst bedenklicher Weise vor, daß den Landesbeauftragten keine Kontrollbefugnis gegenüber den Landesfinanzbehörden zustehen und sie die Einhaltung des Steuergeheimnisses sowie die Verarbeitung der Steuerdaten nicht überprüfen dürfen.

Ich vermag die Auffassung, daß die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Einheit zwingend geboten sei, nicht nachzuvollziehen. Im Ergebnis müßten immer dann, wenn Landesbehörden Bundesrecht anzuwenden haben, das Landesdatenschutzgesetz gegenüber dem Bundesdatenschutzgesetz zurücktreten. Die massiven Proteste der Datenschutzbeauftragten haben wenigstens erreicht, daß die Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze über die Bestellung, die Rechtstellung und die Rechte sowie Pflichten der Landesdatenschutzbeauftragten unberührt bleiben. Somit richten sich auch die Kontroll- und Mitwirkungsrechte der Landesdatenschutzbeauftragten sowie die Rechte und Pflichten zur Führung von Dateienregistern nach dem Landesdatenschutzgesetz. Ferner wird sichergestellt, daß das Bundesdatenschutzgesetz grundsätzlich nicht für die Kommunen gilt. Diese sollen angesichts ihrer vielfältigen Aufgaben nicht gezwungen sein, das Bundesdatenschutzgesetz und das für sie geltende Landesdatenschutzgesetz nebeneinander anzuwenden. Erfreulich ist die Klarstellung, daß auch den Datenschutzbeauftragten der Länder ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht und daß ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben nicht das Steuergeheimnis entgegengehalten werden kann. Ob und inwieweit wegen der Besonderheiten des Abgabenrechts die ergänzende Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes im übrigen hingenommen werden kann, muß weiterhin kritisch geprüft werden.

Die sehr detaillierten Regelungen des Entwurfs lassen in anderer Hinsicht eine Zurückhaltung in der Regelungsdichte erkennen. So verzichtet der Gesetzentwurf auch weiterhin darauf, die Befugnisse der Steuerfahndung (§ 208 AO) genauer zu definieren. Die bisher von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze, nach der Ermittlungen nur zulässig seien, wenn ein hinreichender Anlaß hierfür bestünde und die Möglichkeit einer objektiven Steuerverkürzung vorliege, sollten im Hin-

blick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit Anlaß für eine konkrete Ausgestaltung des Gesetzes sein. Ferner vernachläßigt der Entwurf die Geheimhaltungsverpflichtungen aufgrund der traditionellen Berufs- und Amtsgeheimnisse (z.B. § 105 AO). Etwa bei der gesetzlichen Pflicht öffentlicher Stellen zur Anzeige von Steuerstraftaten (§ 116 Abs. 2 AO) bleiben das Sozialgeheimnis und das Arztgeheimnis unberücksichtigt.

4.2 Wahrung des Steuergeheimnisses bei der Zustellung von Zahlungsaufforderungen durch den Gerichtsvollzieher

Die Praxis bei der Zusendung von Zahlungsaufforderungen durch Vollziehungsbeamte war Gegenstand zweier Eingaben von Steuerpflichtigen. So wurde Beschwerde darüber geführt, daß Zahlungsaufforderungen zwar in einem Briefumschlag, aber unverschlossen zugegangen sind; oder daß die Zahlungsaufforderung zwar in einem verschlossenen Briefumschlag, aber im Treppenhaus eines Mehrfamilienhauses abgelegt wurde. Im Hinblick auf den sensiblen Inhalt von Zahlungsaufforderungen - aus ihr gehen immerhin Art, Fälligkeit, Höhe einer Steuerschuld sowie die Tatsache, daß nicht rechtzeitig gezahlt wurde, hervor - sowie im Interesse der Wahrung des Steuergeheimnisses ist eine derartige Zustellungspraxis nicht nur nicht rechtmäßig, sondern im höchsten Maße beeinträchtigend. Die Zusendung von Zahlungsaufforderungen oder anderer steuerlicher Unterlagen muß, wenn weder der Steuerpflichtige selbst, noch ein erwachsener Mitbewohner, noch ein Bevollmächtigter angetroffen wird, in einem verschlossenen Briefumschlag in der Weise erfolgen, daß die Unterlagen in der Wohnung des Steuerpflichtigen hinterlassen werden, z.B. durch Hindurchschieben unter der Wohnungstür oder Einwerfen in einen für Postsachen des Adressaten bestimmten Briefkasten. Die Oberfinanzdirektion teilt meine Auf-

fassung und hat die geschilderte Praxis gerügt. Sie hat die Finanzämter nochmals auf die Einhaltung der bestehenden Geheimhaltungspflichten und Zustellungsvorschriften hingewiesen. Das Problem war Gegenstand einer Sachgebietsleiterbesprechung.

4.3 Fehler der Kuvertiermaschine

In einer Eingabe beschwerte sich ein Steuerpflichtiger darüber, daß seine Mitteilung über den Solidaritätszuschlag einem anderen zugesandt wurde. Aus der Mitteilung ist immerhin die vierteljährliche Vorauszahlung der Einkommenssteuer und damit indirekt ein Hinweis auf das zu versteuernde Einkommen und somit der Einkommensverhältnisse des Steuerpflichtigen ersichtlich. Diese Daten unterliegen dem Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung). Nach Darstellung des Steuerpflichtigen sowie des Finanzamtes soll es in weiteren Fällen zu fehlerhaften Zustellungen gekommen sein.

Die von mir zur Stellungnahme aufgeforderte Oberfinanzdirektion konnte lediglich feststellen, daß durch statische Aufladung des Papiers, Mitteilungen so fest aufeinanderlagen, daß der Kuvertierautomat zwei Mitteilungen in ein Kuvert beförderte, ohne eine Störung anzuzeigen. Die Endkontrolle, zu deren Aufgaben auch die Überwachung und Justierung des Kuvertierautomaten gehört, war mangelhaft. Die Bediensteten wurden deshalb nochmals darauf hingewiesen, die Einstellung und Kontrolle genauestens zu beachten. Dieser Vorgang verdeutlicht, daß die Gefahren der Automation nicht nur im unmittelbaren Bereich der maschinellen Erstellung und Bearbeitung von Vorgängen, sondern auch in der Nachbearbeitung der gefertigten Bescheide, Listen oder Mitteilungen bestehen. In allen Bereichen, in denen Bearbeitungsvorgänge automatisiert werden, haben Fehler in der Bedienung vielfach Konsequenzen, die weit über den Einzelfall hinausgehen. Der Vorgabe von

Handlungsanweisungen sowie deren Beachtung kommt deshalb besondere Bedeutung zu.

5. Gesundheit

5.1 Krankenhäuser

5.1.1 Offenbarung von Krankheitsdaten gegenüber Stellen außerhalb des Krankenhauses

Im Anschluß an eine Überprüfung (vgl. 12. TB Tz. 6.1) sind in einem Krankenhaus Unsicherheiten darüber aufgetreten unter welchen Voraussetzungen Patientendaten gegenüber anderen Stellen offenbart werden dürfen. Ich bin dem Wunsch nach einer Beratung schon deshalb gerne nachgekommen, weil die Schranken zulässiger Datenübermittlung in einem Krankenhaus mit Rücksicht auf das Vertrauensverhältnis Arzt/Patient genau beachtet werden müssen. Die Untersuchung dieser Frage ist vor allem deshalb dringlich, weil das Krankenhaus im Mittelpunkt vielfacher Informationsansprüche steht, die in der Praxis vor allem auch von Sozialversicherungsträgern angemeldet werden. So berechtigt diese auch im Interesse der sozialen Sicherung des Patienten erscheinen mögen, darf das Arztgeheimnis nicht vernachlässigt werden. Um so dringlicher stellt sich die Frage, wo die Grenze zulässiger Datenübermittlung genau verläuft. Die aufgetretenen Unsicherheiten sind Anlaß genug für eine genaue Standortüberprüfung auf der Grundlage des Gesetzes.

Beurteilungsgrundlage ist das Saarländische Krankenhausgesetz (SKHG) vom 15. Juli 1987. Danach ist eine Übermittlung an andere Stellen außerhalb des Krankenhauses zulässig, wenn der Patient einwilligt oder wenn eine Rechtsvorschrift sie erlaubt oder soweit dies in abschließend im Gesetz aufgezählten Fällen "erforderlich" ist; etwa zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben eines Kostenträgers (§ 29 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5).

Fraglos eröffnet das Gesetz die Möglichkeit der Datenübermittlung an Personen und Stellen außerhalb des Krankenhauses auf der Grundlage der Einwilligung (§ 29 Abs. 4 Satz 1 SKHG). Bei der Verarbeitung von Gesundheitsdaten läßt der Gesetzgeber jedoch Zurückhaltung gegenüber dieser Rechtsgrundlage erkennen. Das SKHG regelt die Erhebung und Verarbeitung von Patientendaten grundsätzlich nach dem objektiven Maßstab des Behandlungszwecks; die Einwilligung wird nur ausnahmsweise "im Einzelfall" als ausreichend angesehen (§ 29 Abs. 2 SKHG). In der Begründung zum Regierungsentwurf wird hierzu ausgeführt: "... Einwilligungen können ... in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage für die Verarbeitung von Patientendaten sein". Der Gefahr, daß der Patient zum reinen Objekt der Informationsverarbeitung gerade dann werden kann, wenn seine Daten auf freiwilliger Grundlage erhoben werden, sucht der Gesetzgeber etwa auch durch Festlegung der Rahmenbedingungen vorzubeugen (vgl. unten Tz. 5.2). Soweit Schranken der Informationsverarbeitung - insbesondere der Datenübermittlung - aus dem Gesetz erkennbar und als objektiver Maßstab befugter Offenbarung zugrunde gelegt werden können, ist die Mitwirkung des Betroffenen nicht nur verzichtbar, sondern auch - wegen der Manipulationsgefahr - nicht geboten. In einer Vielzahl von Fallkonstellationen ist die Befugnis des Krankenhauses zur Offenbarung von Patientendaten im einzelnen geregelt, so daß sich das Abverlangen der Einwilligung erübrigt. Vor allem die formularmäßige Abfrage der Einwilligung birgt die Gefahr in sich, daß der Patient, der - wenn er ein Krankenhaus aufsuchen muß - regelmäßig von anderen Sorgen als die um den Schutz seiner Krankheitsdaten geplagt ist, ohne weiteres seine Unterschrift leistet. Es kann aber nicht Sinn einer gesetzlichen Regelung sein, daß sie auf diese Weise unterlaufen wird. Deshalb hat die gesetzliche Regelung stets Vorrang gegenüber der Einwilligung.

Etwa die Datenanforderungen gesetzlicher Krankenkassen, die im Zusammenhang mit der Kostenübernahme stehen, sind im Gesetz abschließend geregelt; sie bedürfen keiner Mitwirkung des Betroffenen (§ 29 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 SKHG, § 301 SGB V). Auch dem Gesundheitsamt gegenüber sind Mitteilungen zulässig, soweit dies - wie etwa im Bundesseuchengesetz oder im Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten - ausdrücklich gesetzlich festgelegt ist. Das Krankenhaus darf seine Offenbarungsbefugnis gegenüber diesen Stellen nicht durch die Vollmacht des Patienten, der die Notwendigkeiten und Verwendungszusammenhänge nicht einschätzen kann, rechtfertigen.

Aber auch aus anderen Gründen hält der Gesetzgeber die Einwilligung des Betroffenen unter bestimmten Voraussetzungen nicht für geboten. So steht die Auffassung, daß die Offenbarung von Patientendaten an Familienangehörige oder an Haus- oder Fachärzte stets der ausdrücklichen Einwilligung des Betroffenen bedarf, nicht im Einklang mit dem Gesetz. Die Unterrichtung von Familienangehörigen ist zulässig, soweit der Patient nicht einen gegenteiligen Willen kundgetan hat oder sonstige Anhaltspunkte dafür bestehen, daß eine Übermittlung nicht angebracht ist (§ 29 Abs. 4 Satz 1 Nr. 7 SKHG). Auch die Übermittlung von Patientendaten an Hausärzte oder Fachärzte, sofern sie die Nachbehandlung nach der Krankenhausentlassung durchführen, bedarf keiner ausdrücklichen Einwilligung, sofern hier der Betroffene auf die beabsichtigte Datenübermittlung hingewiesen wurde und dieser daraufhin nichts anderes bestimmt hat. Der Gesetzgeber hat die Offenbarung der Patientendaten durch den Arzt in diesen Fällen nicht an die ausdrückliche Form der Einwilligung knüpfen wollen. Vielmehr will er die Unterrichtung der Familienangehörigen und des nachbehandelnden Arztes wegen der Sozialadäquanz solcher Offenbarungen regelmäßig zulassen, sofern nicht ein gegenteiliger Wille des Betroffenen

erkennbar ist. Im Falle des nachbehandelnden Arztes muß der Patient jedoch auf die beabsichtigte Übermittlung hingewiesen werden, damit er von seinem Widerspruchsrecht Gebrauch machen kann (§ 29 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SKHG).

So sehr im Falle der Unterrichtung der Angehörigen oder des nachbehandelnden Arztes die Sozialadäquanz eine möglichst niedrige Schranke die Offenbarung rechtfertigt, kann die Notwendigkeit der Mitwirkung des Betroffenen durch Einwilligung jedenfalls insoweit nicht zweifelhaft sein, als eine gesetzliche Vorschrift die Datenübermittlung nicht rechtfertigt.

Da Rentenversicherungsträger, das Versorgungsamt und private Krankenversicherer als "Kostenträger zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben" nicht in Betracht kommen (§ 29 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 SKHG), sind Offenbarungen diesen Stellen gegenüber nur mit Einwilligung des Patienten zulässig (z.B. Feststellung des Grades der Erwerbsfähigkeit bei der Verletztenrente; § 580 ff RVO).

Allerdings muß sogleich darauf hingewiesen werden, daß der Betroffene regelmäßig diesen Stellen seine Einwilligung - oft sogar im vorhinein - erklärt hat. Darauf müssen die datenanfordernden Stellen jedoch ausdrücklich Bezug nehmen; zumindest von privaten Stellen müssen sich die Krankenhäuser die Einwilligung im Wortlaut vorlegen lassen.

Im übrigen sollte die Rechtsgrundlage bei der Datenanforderung stets benannt werden. Die Aufgabenstellung insbesondere der gesetzlichen Sozialleistungsträger ist außerordentlich vielgestaltig, so daß die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung nicht ohne weiteres erkannt werden kann.

Patientendaten dürfen nur in dem zur Aufgabenwahrnehmung des Empfängers unbedingt erforderlichen Umfang übermittelt werden. Diesem Gesichtspunkt kommt größte Bedeutung zu. Lediglich für die Kostenabwicklung durch die Krankenkassen ist der Umfang der Datenweitergabe gesetzlich festgeschrieben (§ 301 SGB V). Im übrigen sollte regelmäßig nur auf gezielte, konkrete Fragen geantwortet werden. Weitergehende, umfassende Informationen und Unterlagen dürfen nur im Einzelfall, wenn die Erforderlichkeit ausreichend dargelegt ist, übermittelt werden.

Regelmäßig dürfen Krankheitsdaten - einmal vom Fall der normalen Kostenabwicklung abgesehen - nicht ohne weiteres den gesetzlichen Krankenkassen unmittelbar übermittelt werden. Insbesondere Informationen und Unterlagen zur Erstellung von Gutachten dürfen nur dem "Medizinischen Dienst" zugänglich gemacht werden. Der Krankenkasse sind nur das Ergebnis der Begutachtung und die erforderlichen Angaben über den Befund mitzuteilen (§ 277 Abs. 1 Satz 1 SGB V). Die Konzeption des Sozialgesetzbuchs läßt erkennen, daß die Kenntnis der Krankenkassen über die gesundheitlichen Verhältnisse ihrer Versicherten auf das für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Minimum zu beschränken ist. Insbesondere hinsichtlich der gutachterlichen Funktion ergibt sich eine klare und eindeutige Funktionstrennung, die im Interesse des Betroffenen zu einer Reduzierung des Informationsumfangs bei den Sozialleistungsträgern führen muß.

Ich habe das Ministerium gebeten, die Beachtung dieser Grundsätze bei den seiner Aufsicht unterliegenden Krankenhäusern sicherzustellen.

5.1.2 Tumorregister

Einen Schritt weitergekommen bin ich im Berichtszeitraum in bezug auf die Tumorregister des Landeskrankenhauses Homburg und des Winterbergkrankenhauses.

Im Winterbergkrankenhaus wurde eine Anweisung zur Führung des klinischen Krebsregisters in Kraft gesetzt.

Zweck dieses Registers ist die Qualitätssicherung diagnostischer und therapeutischer Maßnahmen und die wissenschaftliche Unterstützung der klinischen Forschung auf dem Gebiet der Bekämpfung von Krebskrankheiten. Geregelt sind nunmehr die Beteiligung des Patienten, der Umfang der Datenerhebung, die Datenerfassung, die Datensicherung und die Löschungsfristen. Entwickelt wurde ein Merkblatt für den Patienten mit Informationen über das Tumorregister.

Die Dienstanweisung des Tumorregisters im Landeskrankenhaus Homburg liegt im Entwurf vor. Die endgültige Fassung bedarf noch der Abstimmung mit dem Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales.

5.1.3 Mikroverfilmung von Krankenunterlagen

Im letzten Jahr hat ein Passant am Straßenrand größere Mengen Mikrofilm-Jackets von Krankenakten eines saarländischen Krankenhauses gefunden. Meine Ermittlungen ergaben, daß eine Mikrofilm-Service-Firma, deren Inhaber plötzlich verstorben war, das Filmmaterial herstellte. Beim Räumen des Betriebs wurde das Filmmaterial einfach auf den Bürgersteig für die Müllabfuhr abgestellt. Angeblich handelte es sich um "Ausschußware", die 1983 beim Verfilmen von Krankenpapieren aus dem Jahre 1981 angefallen war.

Krankenakten, in denen die Krankengeschichte und die Behandlung des Patienten aufgezeichnet sind, die außerdem Operationsberichte, Untersuchungsbefunde, Laborergebnisse, Gutachten usw. enthalten, unterliegen der ärztlichen Schweigepflicht. Wenn sich der Patient nicht mehr darauf verlassen kann, daß diese Unterlagen keinem Unbefugten in die Hände fallen, wird das Vertrauensverhältnis zum Arzt empfindlich gestört. Das Krankenhaus muß daher auch im eigenen Interesse mit organisatorischen und technischen Maßnahmen dafür sorgen, daß das Arztgeheimnis gewahrt bleibt.

Besonders problematisch ist die Weitergabe von Krankenakten an eine Privatfirma zur Mikroverfilmung, weil dort kein dem Arztgeheimnis verpflichtetes Personal eingesetzt ist und die Auftragsabwicklung vom Krankenhaus nur schwerlich in allen Phasen kontrolliert werden kann. Im vorliegenden Falle hatte das Krankenhaus noch nicht einmal vertraglich mit der Service-Firma vereinbart, durch welche konkreten Maßnahmen die Einhaltung der Datenschutzregelungen gewährleistet und wie die Auftragsabwicklung vom Krankenhaus im einzelnen überwacht wird.

Ich habe den Krankenhäusern Empfehlungen gegeben, durch welche vertraglichen Auflagen und Kontrollmaßnahmen der Gefahr einer unbefugten Nutzung der Krankenakten und der Mikrofiches entgegengewirkt werden kann.

Grundsätzlich ist die Mikroverfilmung im Krankenhaus durch eigenes Personal vorzuziehen, da sie den Schutz der Daten am ehesten gewährleisten kann. Ist eine Eigenverfilmung nicht möglich, sollte zunächst die Auftragsvergabe an ein anderes Krankenhaus in Betracht gezogen werden, da das dort eingesetzte Personal der ärztlichen Schweigepflicht unterliegt. Das Bayerische Krankenhausgesetz vom 22.07.1986 verbietet sogar eine Mikroverfilmung von Krankenakten durch Privatfirmen.

Dort darf sich das Krankenhaus zur Mikroverfilmung von Patientendaten, die nicht zur verwaltungsmäßigen Abwicklung der Behandlung erforderlich sind, nur anderer Krankenhäuser bedienen (Art. 26 Abs. 4). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 25.09.1990 (NJW 1991, 2952) die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift im Hinblick auf die besondere Schutzwürdigkeit von Patientendaten und die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausdrücklich bestätigt. In Anbetracht der Gefahren für das Persönlichkeitsrecht der Patienten halte ich es für geboten, solche Beschränkungen gesetzlich festzulegen.

5.2 Onkologisches Nachsorgeprogramm

Die Kassenärztliche Vereinigung Saar (KV) plant gemeinsam mit den rheinland-pfälzischen Kassenärztlichen Vereinigungen ein onkologisches Nachsorgeprogramm. Damit soll die Nachsorge tumorkranker Patienten verbessert werden. Vorgesehen ist folgendes Verfahren:

Die behandelnden Ärzte übersenden der KV die Krebserhebungsbögen, die unter Einschaltung des gemeinsamen Rechenzentrums ("Nachsorgeleitstelle") für die Kassenärztlichen Vereinigungen von Rheinland/Pfalz und Saarland in Trier die für die Nachsorge erforderlichen Informationen verarbeitet. Gleichzeitig überprüft die KV die Ordnungsgemäßheit und Vollständigkeit der Erhebung als Grundlage für die Honorarzahlung an die erhebenden Ärzte. Die Bögen werden alsdann zu Dokumentationszwecken an die Saarländische Krebszentrale (SKZ) im Landeskrankenhaus Homburg übermittelt.

Die Beteiligung der KV und des Rechenzentrums als Nachsorgeleitstelle ist allein auf der Grundlage der Einwilligung der Betroffenen nicht zulässig.

Das Saarland hat sich schon frühzeitig zu der Auffassung bekannt, daß die Erhebung und Verarbeitung von Daten Krebskranker wegen ihrer Sensibilität und wegen der Intensität des Eingriffs der Mitwirkung des Gesetzgebers bedarf. Für das Krebsregister als Landesstatistik hat mit Wirkung vom 1. Januar 1979 (ABl 1979 S. 105) ein Gesetz die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Erfassung und Auswertung festgelegt. Wenn auch das Konzept für die notwendige Fortschreibung des Gesetzes derzeit noch umstritten ist (Einwilligungs-, Anonymisierungsmodell) besteht überhaupt kein Zweifel, daß eine gesetzliche Regelung notwendig ist. Auch die Einrichtung klinischer Krankheitsregister - derzeit bestehen im Saarland zwei Einrichtungen dieser Art - wurde mit dem Saarländischen Krankenhausgesetz (SKHG) vom 15. Juli 1987 (ABl 1987 S. 921) ungeachtet der Beteiligung der Betroffenen geregelt; Patienten niedergelassener Ärzte müssen einwilligen; Patienten des Registerkrankenhauses müssen unterrichtet werden und können der Erfassung widersprechen.

Um welche Art von Erfassung und Registrierung - statistisch oder behandlungsbezogen - es sich auch immer handelt, ist die Mitwirkung des Gesetzgebers unerläßlich, weil die Gefahren für das Persönlichkeitsrecht groß sind und der Eingriff intensiv ist. Diese Mitwirkungspflicht des Gesetzgebers ist deshalb unabhängig von einer Beteiligung der Betroffenen notwendig, selbst wenn diese in der Form der Einwilligung stattfindet. Daran ist in jeder Hinsicht festzuhalten, denn die Rahmenbedingungen und technischen Vorkehrungen für solche Einrichtungen müssen durch den Gesetzgeber verbindlich vorgegeben sein, um der Gefahr vorzubeugen, daß unangemessene organisatorische, personelle oder wirtschaftliche Aspekte das objektiv erforderliche Sicherheitskonzept verderben. Die Mitwirkung des Gesetzgebers ist eine verbindliche Vorgabe der Verfassung des Saarlandes (Art. 2).

Im Hinblick auf das geplante, onkologische Nachsorgeprogramm bestehen erhebliche Zweifel, ob die Betroffenen auf der Grundlage des Unterrichtungsbogens in der Lage sind, die Verwendungszusammenhänge im notwendigen Umfang zu erkennen und die möglichen Auswirkungen für ihre Persönlichkeitsrechte einzuschätzen. Dies um so mehr, als die geistig-seelische Verfassung des Krebs-Kranken seine Erkenntnis- und Verständnismöglichkeiten nicht gerade zu steigern geeignet ist. Angesichts der Kompliziertheit des geplanten Projekts können die Betroffenen überfordert sein, so daß die Verbindlichkeit der Einwilligungserklärung in Frage gestellt werden kann.

Auf die grundsätzliche Zurückhaltung des Gesetzgebers gegenüber der Einwilligung des Betroffenen als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von personenbezogenen Krankheitsdaten in Krankenhäusern wurde bereits hingewiesen (vgl. oben Tz. 5.1.1). Der Gefahr, daß der Patient zum reinen Objekt der Informationsverarbeitung auf der Grundlage seiner Einwilligung werden kann, sucht der Gesetzgeber auch in anderer Weise vorzubeugen. Für das klinische Krankheitsregister sieht das SKHG zwar die Einwilligung für Patienten, die außerhalb des Registerkrankenhauses behandelt werden, vor, nicht ohne jedoch die Kautelen der Datenverarbeitung im einzelnen ausdrücklich und detailliert festzuschreiben (§ 30 SKHG; Genehmigung der Aufsichtsbehörde hinsichtlich des Registerzwecks, des Verarbeitungsprogramms und des Kreises der Betroffenen; behandlungsbezogene Nutzungsbeschränkung für die angeschlossenen Klinikabteilungen). Diese gesetzliche Festschreibung der Rahmenbedingungen ist eine notwendige Konsequenz aus der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, daß angesichts des Fortschritts der Automation der Gesetzgeber mehr als früher auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen hat, welche der

Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (BVerfGE 65,1,44).

Der verfassungsrechtlich gebotene, im Gesetz verankerte "vorgezogene Rechtsschutz" kann - ungeachtet der gleichfalls erforderlichen Beteiligung der Betroffenen - nur sichergestellt werden, wenn ausschließlich diejenigen Stellen zur Führung eines Krankheitsregisters ermächtigt sind, denen die Beachtung gesetzlicher Kautelen auferlegt ist. Aus diesem Grund ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde als Voraussetzung gesetzlich vorgeschrieben. In einer ausführlichen Dienstanweisung sind die organisatorisch-technischen Maßnahmen der Datensicherung im einzelnen zu konkretisieren.

Die Konzentration der Informationsverarbeitung auf bestimmte Stellen ist aber zugleich notwendige Voraussetzung für Transparenz und Kalkulierbarkeit der Informationsverarbeitung für die Betroffenen. Die Ausschließlichkeit der zur Registerführung förmlich ermächtigten Stellen schließt auch die alleinige Wahrnehmung der den Krankheitsregistern durch das Gesetz übertragenen Funktionen ein. Die klinischen Krankheitsregister sind neben Forschungszwecken auch der Behandlung - insbesondere also auch der Nachsorge - zu dienen bestimmt (§ 30 Abs. 1 SKHG). Neben der interdisziplinären Forschung verfolgt die SKZ auch das Ziel, die Nachsorge zu organisieren (Antrag der Universitätskliniken Homburg vom 19.02.1991). Die jedenfalls wenigstens zeitweise Aufbewahrung (Speicherung) sensibler Tumorregisterdaten durch die KV und deren Rechenzentrum als Nachsorgeleitstelle steht deshalb nicht in Einklang mit dem Gesetz. Allein die Tatsache, daß jemand an Krebs erkrankt ist, unterliegt der Geheimhaltung. Die Zweckbindung dieses sensiblen Datenbestandes für Forschung und Behandlung ist im Gesetz ausdrücklich festgeschrieben (§ 30 Abs. 4 SKHG). Zur Gewährleistung dieses Erfordernisses ist ebenfalls die ge-

naue Beachtung der gesetzlich festgelegten, förmlichen und materiellen Voraussetzungen unerläßlich.

Im übrigen ist auch die Beteiligung der KV und des Rechenzentrums in der geplanten Form nicht erforderlich. Die Verarbeitung von Tumorregisterdaten durch andere als die Registerstellen ist jedenfalls nicht zulässig, wenn der Verfahrensablauf lediglich geeignet sein sollte, die Durchführung des Projekts zu erleichtern.

Nach dem eigenen Verständnis der KV werden mit dem Projekt folgende Ziele verfolgt:

- vollständige Erfassung der für die Zwecke des Tumorregisters erforderlichen Daten;

- zeitnahe Unterrichtung des Betroffenen über Nachsorgetermine;

- Nachweis ordnungsgemäßer Registermeldung als Grundlage für eine Honorarzahlung durch die KV.

Es ist nicht zu erkennen, daß diese Ziele nur auf dem Wege erreicht werden können, den die Projektplanung einschlägt. Da die Registerstelle ihrerseits das allergrößte Interesse hat, daß die Registermeldungen vollständig und ordnungsgemäß durchgeführt werden, ist eine dementsprechende Bestätigung dieser Stelle an die KV als Grundlage für die Honorarzahlung an die Ärzte ausreichend. Die hier zu beachtenden, strengen Anforderungen an die Erforderlichkeit lassen es nicht zu, daß die Organisation der Nachsorge anderen Stellen als der Registerstelle selbst überlassen wird. Je mehr Stellen an dem Vorgang beteiligt werden, desto größer werden die Risiken für die Persönlichkeitsrechte. Da aber die Registerstelle durchaus in den Stand gesetzt werden

kann, eine zeitnahe Nachsorge zu organisieren, ist für eine Beteiligung anderer Stellen kein Raum.

5.3 Neonatalerhebung

Ich habe erfahren, daß die Ärztekammer des Saarlandes zusammen mit der Kassenärztlichen Vereinigung seit dem 1. Januar 1991 die sog. "Neonatalerhebung" durchführt. Ziel der Neonatalerhebung ist die Qualitätsverbesserung in der medizinischen Versorgung Neugeborener. Zu diesem Zweck wird in der Kinderklinik, in die das Neugeborene eingewiesen wurde, ein Erhebungsbogen mit einer Vielzahl medizinischer Daten ausgefüllt und ohne Namensangabe an die Erfassungs- und Auswertungsstelle, das Rechenzentrum der Kassenärztlichen Vereinigung [illegible], weitergeleitet. Je einen Durchdruck des Erhebungsbogens, diesmal mit Namen des Kindes, erhalten die einweisende Geburtsklinik und der nachbehandelnde Kinderarzt. Alle diese Datenübermittlungen erfolgen, ohne daß die Eltern des Kindes dies wissen oder zugestimmt haben.

Keine datenschutzrechtlichen Probleme entstehen, soweit die Datenweitergabe in anonymisierter Form erfolgt. Auch wenn die für die Dokumentationsstelle bestimmten Erhebungsbogen den Namen des Kindes nicht enthalten, habe ich Zweifel an der hinreichenden Anonymisierung geäußert, weil über die Angabe der Postleitzahl mit drei Stellen Rückschlüsse auf den Wohnort des Kindes möglich sind. Ich habe daher gefordert, auf die Erhebung der Postleitzahl gänzlich zu verzichten. Ebenso müsse gewährleistet sein, daß die Patientennummer, die vom Krankenhaus vergeben wird und über die der Patient jederzeit reidentifiziert werden kann, unverzüglich nach Abschluß der maschinellen Plausibilitätsprüfung gelöscht wird.

Die personenbezogene Übermittlung an die Geburtsklinik und den nachbehandelnden Arzt wirft die Frage nach der Offenbarungsbefugnis auf. Maßgebend ist das Saarländische Krankenhausgesetz. Dieses Gesetz erlaubt eine Offenbarung an den nachbehandelnden Arzt nur insoweit, als der Patient nach Hinweis nicht etwas anderes bestimmt (§ 29 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SKHG). Für die Informationsweitergabe an die einweisende Geburtsklinik enthält das Saarländische Krankenhausgesetz keine gesetzliche Legitimation. Soll an der Information der Geburtsklinik festgehalten werden, ist die Einwilligung der Eltern des Neugeborenen erforderlich.

Ich habe die Ärztekammer des Saarlandes auf die Rechtslage aufmerksam gemacht. Eine Reaktion konnte ich bis Redaktionsschluß nicht verzeichnen.

5.4 Künstliche Befruchtung

Immer häufiger nehmen Eltern, die sich vergeblich Kinder wünschen, ärztliche Hilfe in Anspruch. Die aufwendigen, medizinischen Behandlungsmethoden, die zur Schwangerschaft führen sollen, setzen einen hohen wissenschaftlichen und technischen Standard voraus. Zur Diagnose und Therapie werden Angaben erhoben, die tief in den Intimbereich der Partner eindringen.

Die Krankenkassen sind seit dem 1. Juli 1990 zur Kostenübernahme unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet (§ 27 a SGB V); insbesondere müssen bestimmte Behandlungen (Insemination nach Stimulationsverfahren, In-Vitro-Fertilisation) von besonders zugelassenen Ärzten, Einrichtungen und Krankenhäusern durchgeführt sein. Zur Gewährleistung der Sachkunde der Ärzte und Leistungsfähigkeit der Einrichtung - nicht zuletzt auch im Interesse einer bedarfsgerechten Steuerung der Zahl der Leistungserbringer - hat das Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales Richtlinien

für das Genehmigungsverfahren erlassen, die zugleich auch den Datenschutz sicherstellen sollen.

Das Ministerium hat mich an der Erstellung des Entwurfs beteiligt. Ich habe eine Reihe von Änderungsvorschlägen gemacht, die zum größten Teil in der endgültigen Fassung der Richtlinie berücksichtigt wurden.

Den Ärzten wird die Aufzeichnung einer Vielzahl von höchst sensiblen persönlichen Daten zur Pflicht gemacht. Mein besonderes Augenmerk richtete sich deshalb darauf, daß die Verwendungszwecke präzise und in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften geregelt wurden.

Der Entwurf sah eine Verpflichtung der Ärzte vor, die personenbezogenen Aufzeichnungen der zuständigen Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage sollte zwar von der Einwilligung der Betroffenen abhängig sein. Ich habe gleichwohl den Verzicht auf die Vorlageverpflichtung gefordert. Die Befugnisse der Aufsichtsbehörde sind gesetzlich zu definieren. Ebensowenig wie Behörden das Recht haben, die eigenen Aufgaben jederzeit beliebig neu festzulegen, sind sie berechtigt, ihre Befugnisse durch Einwilligung des Betroffenen zu erweitern. Es ist überdies kein Anhaltspunkt dafür zu finden, daß der Aufsichtsbehörde von Gesetzes wegen die Befugnis zusteht, die Tätigkeit der Ärzte im Einzelfall zu kontrollieren. Somit ist es auch nicht erforderlich, daß die medizinischen Daten der Betroffenen den Aufsichtsbehörden mit Namen bekanntgegeben werden. Das Ministerium ist meiner Argumentation gefolgt und hat von der Vorlagepflicht Abstand genommen.

Erreicht habe ich, daß die Daten zum Zweck der Mit- und Nachbehandlung sowie der Rehabilitation uneingeschränkt nur mit schriftlichen Einwilligung der Betroffenen übermittelt werden dürfen. Der behandelnde Arzt

darf ferner die Daten zu Forschungszwecken (Eigenforschung) nur nutzen, wenn der Patient nach Hinweis auf Art, Umfang und Zweck des Forschungsvorhabens nicht widerspricht. Die Übermittlung zu Forschungszwecken an Dritte ist nach dem Entwurf ohnehin nur mit schriftlicher Einwilligung zulässig.

Die Aufbewahrungsdauer der Aufzeichnungen wurde von 30 Jahren auf 10 Jahre verkürzt.

Deutlich herausgestellt wurde der Grundsatz, daß durch besonders stringente organisatorisch-technische Maßnahmen ein Zugriff Unbefugter auf den sensiblen Datenbestand ausgeschlossen werden muß, wobei lediglich der jeweils behandelnde Arzt und das ihm für diese Aufgabe zur Verfügung stehende nichtärztliche Hilfspersonal zugriffsberechtigt sein darf.

Schließlich wurde mein Vorschlag akzeptiert, die Pflichten der Ärzte und Einrichtungen zum ordnungsgemäßen Umgang mit den personenbezogenen Daten als Auflage in den einzelnen Genehmigungsbescheid für die Leistungserbringer aufzunehmen. Diese Konstruktion hat den Vorteil, daß die Genehmigung bei Nichteinhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen widerrufen werden kann (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 SGB X).

5.5 Fehlleitung einer ärztlichen Bescheinigung an die Geschlechtskrankenberatungsstelle

Eine Panne in der Arztpraxis kann auch dann für den Patienten unangenehme Folgen haben, wenn sie nicht zu einer falschen Behandlung führt.

Ein Arzt, der in seiner Praxis Routineuntersuchungen an Prostituierten durchführt, hat für eine Patientin, die diesem Personenkreis nicht angehört, ein Attest darüber ausgestellt, wonach bei ihr kein Anhalt für

Gonorrhöe vorliege. Diese Bescheinigung hat der Arzt der Geschlechtskrankenberatungsstelle des Gesundheitsamtes zugeleitet. Diese Stelle ging davon aus - weil der Arzt häufig solche Atteste über die Untersuchung von Prostituierten vorlegt -, daß es sich auch in diesem Falle um eine Prostituierte handele. Das Amt hatte daraufhin die üblichen Maßnahmen zur Überwachung dieses Personenkreises - insbesondere die regelmäßige Untersuchung, ob eine Geschlechtskrankheit vorliegt - angeordnet. Die Patientin erfuhr von diesem Vorgang durch die schriftliche Aufforderung des Gesundheitsamtes, innerhalb einer bestimmten Frist und danach in bestimmten Zeitabständen erneut eine ärztliche Bescheinigung beizubringen oder sich zur Untersuchung bei der Geschlechtskrankenberatungsstelle einzufinden. Bei Fristversäumnis wurde eine zwangsweise Vorführung angedroht.

Der Irrtum konnte bald aufgeklärt werden. Die Daten der Patientin bei der Geschlechtskrankenberatungsstelle sind gelöscht. Ich habe darauf hingewirkt, daß auch die in Zusammenhang mit der Beschwerde stehenden Unterlagen unverzüglich vernichtet werden.

5.6 Apothekerkammergesetz

Im Berichtszeitraum hat mir das Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales einen Referentenentwurf zur Änderung des Apothekerkammergesetzes vorgelegt.

Die Apothekerkammer verarbeitet personenbezogene Daten von Apotheken und Personen, die im Apthekerberuf tätig sind (Meldepflicht für Apotheker und Apothekenpersonal). In dem Änderungsentwurf fehlten zunächst Bestimmungen über die Zulässigkeit der Verarbeitung dieser Daten. Auf meine Anregung hin hat das Ministerium den

Gesetzentwurf um datenschutzrechtliche Regelungen ergänzt.

Ausdrücklich festgeschrieben wurde, daß nur solche Angaben erhoben und gespeichert werden dürfen, die die Apothekerkammer zur Erfüllung ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufgaben benötigt. Meinem Vorschlag, den Datenkatalog im Gesetz selbst festzulegen, wurde zwar nicht gefolgt. Immerhin enthält der Entwurf nunmehr die Verpflichtung, die Art und den Umfang der zu erhebenden Daten durch Satzung zu regeln.

Der Entwurf legt den zulässigen Umfang der Datenübermittlung abschließend fest. Personenbezogene Daten dürfen an andere Personen und Stellen nur übermittelt werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat, ein Gesetz die Übermittlung ausdrücklich erlaubt oder an die Fürsorgeeinrichtung und die Aufsichtsbehörde, soweit dies zur Wahrnehmung gesetzlich übertragener Aufgaben erforderlich ist. Damit ist klargestellt, daß Daten an Pharmaunternehmen, Adreßbuchverlage oder Fachzeitschriften nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Betroffenen übermittelt werden dürfen. Insoweit waren in der Vergangenheit Zweifel über die Mitwirkung der Betroffenen bei der Datenweitergabe an die genannten Stellen aufgetreten.

Bemängeln muß ich, daß der geänderte Entwurf nach wie vor keine Aussage über die Speicherungsdauer von Daten und die Aufbewahrungsfrist von Unterlagen enthält.

Insgesamt ist es zu begrüßen, daß in einem weiteren Bereich öffentlicher Verwaltung die Datenverarbeitung eine gesetzliche Grundlage erhalten hat.

6. Soziales

6.1 Allgemeine Ortskrankenkasse (AOK)

Im Berichtszeitraum habe ich die Allgemeine Ortskrankenkasse für das Saarland einer datenschutzrechtlichen Prüfung unterzogen. Die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Krankenkassen, insbesondere die Informationsbeziehungen zu den Leistungserbringern und Kassenärztlichen Vereinigungen, wurden durch das am 01.01.1989 in Kraft getretene Fünfte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB V) auf eine neue Grundlage gestellt. Anlaß für meine Prüfung war unter anderem festzustellen, wie die AOK diese neuen Regelungen umgesetzt hat. Ich mußte eine Reihe von Beanstandungen aussprechen. Die AOK hat zwar in vielen Punkten zugesagt, meinen Beanstandungen abzuhelfen. In einigen Fragen war eine Verständigung jedoch nicht möglich.

Im einzelnen habe ich bei meiner Überprüfung folgendes festgestellt:

- Interne Regelungen zum Datenschutz

Der einzelne Mitarbeiter ist oft überfordert, wenn es darum geht, den datenschutzgerechten Umgang mit personenbezogenen Daten sicherzustellen. Wichtig sind deshalb konkrete Handlungsanweisungen in Form von innerdienstlichen Anordnungen. Vorgefunden habe ich bei der AOK lediglich Rundschreiben und Aktenvermerke zu einzelnen Detailfragen (z.B. Behandlung der Mitarbeiterdaten oder Offenbarung von Sozialdaten gegenüber Dritten). Da der Regelungsbedarf dadurch nicht abgedeckt wird, habe ich den Erlaß einer Dienstanweisung gefordert, die neben dem vom Gesetzgeber festgelegten Inhalt (§ 286 Abs. 3 SGB V) Aussagen enthalten sollte zu den Aufgaben des internen Datenschutzbeauftragten, zur Archivverwaltung und -benutzung, zur Schriftgutentsor-

gung sowie zur automatisierten Datenverarbeitung. Dem will die AOK entsprechen.

- Datenübersicht

Aus Gründen der Transparenz verpflichtet der Gesetzgeber (§ 286 Abs. 1 SGB V) die Krankenkassen, einmal jährlich eine Übersicht über die Art der von ihnen oder in ihrem Auftrag gespeicherten personenbezogenen Daten zu erstellen. Die Übersicht ist der zuständigen Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Die überprüfte Krankenkasse hatte zwar die gesetzlich vorgeschriebene Übersicht erstellt und dem zuständigen Ministerium vorgelegt. Die Datenübersicht war jedoch nicht vollständig. Aufgenommen wurden lediglich die Daten aus den automatisiert, jedoch nicht die aus den manuell geführten Dateien. Auf meinen Hinweis hin hat die AOK zugesagt, die Datenübersicht entsprechend zu vervollständigen.

Die Notwendigkeit, durch die Übersicht eine vollkommene Transparenz über die vorhandenen Dateien herzustellen, kann an dem Beispiel einer manuellen Kartei verdeutlicht werden, die bei der Überprüfung festgestellt wurde. Neben der automatisierten Mitgliederbestandskartei wurde eine manuelle Arbeitgeberbestandskartei geführt. Die Datei wurde etwa seit einem Jahr nicht mehr fortgeschrieben. Ein solcher Doppeldatenbestand ist unzulässig, weil die sich hieraus ergebenden Unrichtigkeiten - insbesondere auch durch mangelnde Aktualisierung - zu für die Betroffenen unzumutbaren Belastungen führen. Einer solchen Entwicklung hätte vorgebeugt werden können, wenn die Dateiübersicht vollständig gewesen wäre, weil sie unter Datenschutzgesichtspunkten ein wichtiges Führungsinstrument ist.

Unterblieben ist bisher auch die Veröffentlichung der Datenübersicht. Transparenz der Datenverarbeitung ist ein wesentliches Element des Datenschutzes. Der einzelne Bürger soll erfahren können, welche Informationen über ihn gespeichert sind. Um von seinem Auskunftsrecht sinnvoll Gebrauch machen zu können, ist es hilfreich, wenn der Bürger zunächst einmal aufgrund einer Übersicht erfahren kann, welche Arten von Daten eine Stelle überhaupt speichert.

Die AOK beabsichtigt nunmehr, die Übersicht in ihren Geschäftsräumen auszulegen und die Versicherten in ihrer Mitgliederzeitschrift "bleib gesund" auf die Möglichkeit der Auskunft und Einsichtnahme hinzuweisen.

- Datenschutzregister

Alle öffentlichen Stellen sind verpflichtet, ihre Dateien zu dem beim Landesbeauftragten für Datenschutz geführten Datenschutzregister anzumelden sowie Veränderungen mitzuteilen (§ 7 SDSG). Die AOK ist seit der erstmaligen Anmeldung ihrer Dateien im Jahre 1979, obwohl in der Zwischenzeit erhebliche Änderungen eingetreten sind, ihrer Meldepflicht nicht mehr nachgekommen; sie will die Meldungen ergänzen.

- Auskünfte an Arbeitgeber

Nach dem Lohnfortzahlungsgesetz (§ 1 Abs. 1 Satz 2 LohnfortZG) hat der Arbeiter, der innerhalb von 12 Monaten infolge derselben Krankheit wiederholt arbeitsunfähig wird, einen Anspruch auf Fortzahlung des Arbeitsentgelts gegen seinen Arbeitgeber nur für die Dauer von sechs Wochen.

Für den Arbeitgeber stellt sich die Frage, wie er Kenntnis über den Charakter der Krankheit erlangen

kann, wegen der der Arbeitnehmer arbeitsunfähig geworden ist. In der Praxis hat es sich eingebürgert, daß die Arbeitgeber bei der Krankenkasse nachfragen.

In einem Rundschreiben "Datenschutz - Offenbarung personenbezogener Daten" an ihre Sachbearbeiter vertritt die AOK die Auffassung, daß den Arbeitgebern auf Anfrage mitgeteilt werden dürfe, ob eine Arbeitsunfähigkeit durch dieselbe Krankheit verursacht sei. Diese Auffassung kann ich nicht teilen. Alle Informationen, die der AOK über ihre Versicherten bekannt sind, unterliegen dem Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) und dürfen nur unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen Dritten offenbart werden. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten zulässig, wenn sie erforderlich ist zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe durch die offenbarende Stelle (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X). Es gehört nicht zur Aufgabenerfüllung der Krankenkasse, dem Arbeitgeber die Beurteilung des Anspruchs auf Fortzahlung des Arbeitsgentgelts zu ermöglichen. Dieses Ergebnis deckt sich mit der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (Urteil vom 19.03.1986 in NJW 1986, 2902). Das Gericht hat festgestellt, daß dem Arbeitgeber eine Erkundigungspflicht obliegt, wenn sich objektive Anhaltspunkte dafür ergeben, daß eine Fortsetzungserkrankung besteht. Dabei habe der Arbeitnehmer nach Auffassung des Gerichts eine Pflicht zur Mitwirkung an der Aufklärung aller für die Rechtslage erheblichen Umstände. Insbesondere sei der Arbeitnehmer verpflichtet, seinen Arzt oder die Krankenkasse von der Schweigepflicht zu entbinden. Die gegenwärtig geübte Praxis ist mit der Rechtslage nicht vereinbar. Die Mitteilungen der AOK über Fortsetzungserkrankungen ohne Beteiligung des Betroffenen stellen einen Bruch des Sozialgeheimnisses dar.

- Ausgeschiedene und verstorbene Versicherte

In einer automatisierten Datei sind die Daten der Arbeitgeber und der Mitglieder gespeichert, die für die Berechnung und den Einzug des Krankenversicherungsbeitrages erforderlich sind. Mir ist aufgefallen, daß auch ausgeschiedene Versicherte in dem Bestand uneingeschränkt gespeichert bleiben. Es ist zwar einzuräumen, daß die Daten für die Aufgabenerfüllung durch die AOK (z.B. Feststellung der Versicherungszeiten bei Leistungen für Schwerpflegebedürftige) relevant werden oder daß schutzwürdige Belange der Betroffenen die weitere Speicherung rechtfertigen können. Da die Daten jedoch nur in beschränktem Umfang verwendet werden dürfen, habe ich vorgeschlagen, diese Daten zu sperren. Die AOK hat zugesagt, dieser Empfehlung zu folgen.

Eine vergleichbare Problematik ergibt sich im Hinblick auf die Speicherung der Versichertendaten von Verstorbenen. Hierzu hat sich die AOK bisher nicht geäußert.

- Meldeverfahren der geringfügig Beschäftigten

Ich habe festgestellt, daß in der Mitgliederbestandsdatei auch die Daten "geringfügig Beschäftigter" gespeichert sind. Diese Speicherung ist mit den gesetzlichen Vorschriften nicht vereinbar. Das Gesetz regelt detailliert die Bearbeitung der Meldungen der Arbeitgeber über geringfügig Beschäftigte (§ 105 SGB V). Vorgesehen ist lediglich eine Speicherung bei der Datenstelle der Rentenversicherungsträger, nicht aber bei den Krankenkassen. Die AOK hat darauf hingewiesen, daß die Speicherung bei fehlender Versicherungsnummer notwendig sei, weil die Datenstelle für die Mitteilung der von ihnen auf Antrag der Kasse vergebenen Versicherungsnummer elektronische Datenträger verwendet. Die Zusammenführung der Versicherungsnummer mit den dazuge-

hörigen Meldedaten setze unter diesen Bedingungen voraus, daß auch diese zuvor EDV-mäßig erfaßt werden.

Ich habe deutlich gemacht, daß eine Speicherung nach Vergabe der Versicherungsnummer nicht akzeptiert werden kann. Spätestens nach Abschluß des Vergabe- und Meldevorgangs muß die Löschung veranlaßt werden.

Die AOK hat eine entsprechende Verfahrensänderung zugesagt.

- Leistungskartei

Mein besonderes Interesse galt der Abteilung, in der ein Großteil der Kassenleistungen bewilligt wird. In dieser Abteilung ist über jedes Mitglied eine Leistungskarte ("gelbe Karte") vorhanden, in der die gewährten Leistungen (z.B. Krankengeld, Krankenhauskosten, Zahnersatz, Kuren, Mutterschaftshilfe, Krankentransportkosten, Heil- und Hilfsmittel wie Krankengymnastik, Hörgeräte, Rollstühle) aufgezeichnet sind, zum Teil mit Diagnosen. Es handelt sich dabei um eine manuelle Kartei, die nach und nach weitgehend durch ein automatisiertes Verfahren abgelöst wurde. Ich habe beanstandet, daß in der "gelben Karte" immer noch Versichertendaten ohne jede zeitliche Beschränkung vorgehalten werden. Die AOK stimmt mit mir im Ergebnis darin überein, daß die Karteikarten eine Vielzahl von Informationen enthalten, die heute für die Aufgabenerfüllung der AOK ohne jede Bedeutung sind. Schwierigkeiten bei der an sich gebotenen Löschung werden jedoch darin gesehen, daß die Kartei neben für die Aufgabenerfüllung nicht erforderlichen Informationen auch solche enthält, die für die Leistungsgewährung noch erheblich sind (z.B. Aufzeichnungen über zurückliegende Arbeitsunfähigkeitszeiten). Eine Schwärzung der nicht mehr benötigten Angaben verursacht einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Die AOK beabsichtigt stattdessen, die

Karteikarten zu verfilmen, wobei die nicht mehr relevanten Leistungsdaten "ausgeblendet" werden sollen. Mit dieser Aktion solle aber erst in zwei bis drei Jahren begonnen werden. Die AOK begründet dies damit, daß bei einer sofortigen Verfilmung Daten auf dem Film festgehalten würden, die nach Ablauf weiterer zwei bis drei Jahren wieder zu löschen seien. Dieser Aufwand sei nicht zumutbar. Wenn ich auch ein gewisses Verständnis für diese organisatorischen Probleme habe, muß ich doch darauf hinweisen, daß ein Hinausschieben der Löschung mit der Gesetzeslage nicht in Einklang steht.

- Diagnose auf den Rezepten

Wenn Ärzte ein Heil- oder Hilfsmittel (z.B. Massagen, Krankengymnastik, orthopädische Ersatzstücke) verordnen, tragen sie auf dem Rezept die Diagnose ein. Ich habe die Erforderlichkeit dieser Verfahrensweise in Frage gestellt. Nicht zuletzt ist die Übermittlung von Diagnosen mangels einer gesetzlichen Grundlage nicht rechtmäßig (§ 302 SGB V).

Die AOK hat zugesagt, auf die Angabe der Diagnose zukünftig zu verzichten.

- Krankenscheine

Bereits in meinem 12. TB Tz. 7.1 habe ich mich kritisch mit der Frage der Zulässigkeit der Angabe der Diagnose auf dem Krankenschein auseinandergesetzt. Die Prüfung bei der AOK habe ich zum Anlaß genommen, mich eingehend über die Verwendung der Krankenscheine bei der AOK zu informieren. In ihrem Archiv lagert die AOK einen Bestand von mehr als 7,8 Millionen Abrechnungsscheinen, die hinsichtlich der Diagnosen ohne gesetzliche Grundlage übermittelt wurden. Die Auffassung der AOK, daß die Diagnosen zu Zwecken der Wirtschaftlich-

keitsprüfung übermittelt werden dürften, kann ich nicht teilen. Denn die von der AOK angewandten Methoden der Wirtschaftlichkeitsprüfung sind mit der Gesetzeslage nicht vereinbar. Der Gesetzgeber geht in § 298 SGB V erkennbar davon aus, daß die Übermittlung der Diagnose nur "im Einzelfall" verlangt werden kann, soweit es im Rahmen eines Prüfverfahrens auf die Kenntnis der Diagnose ankommt. Die AOK ist jedoch der Auffassung, daß die Wirtschaftlichkeitsprüfung nur durchführbar ist, wenn die Diagnosen mit der Abrechnung übermittelt und zeitnah mit diesem Vorgang einer Kontrolle unterzogen werden. Für ein derartiges Verfahren fehlt indessen die gesetzliche Befugnis.

Die Krankenscheine mit ihren hochsensiblen Informationen werden nach Abschluß der Wirtschaftlichkeitsprüfung und Vorlage zur Durchführung von Rechtsmittelverfahren nur noch in wenigen Ausnahmefällen genutzt, wenn sich Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung ergeben sollten.

Die Tatsache, daß von den Abrechnungsscheinen allenfalls 6 % zu Prüfzwecken verwendet und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist diese nur ausnahmsweise, jedenfalls regelmäßig nicht mehr benötigt werden, beleuchtet die Fragwürdigkeit eines solchen Datenbestandes. Die Begehrlichkeit, diese Informationen rechtswidrig zu nutzen, ist nicht gering. So berichtet der Landesbeauftragte für Datenschutz des Landes Nordrhein-Westfalen von der unzulässigen Verwertung der Abrechnungsunterlagen durch die AOK Düsseldorf.

Die Gefahren werden noch wachsen, wenn mit dem unaufhaltsamen Fortschreiten der Automation die Abrechnungsvorgänge mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung abgewickelt und die Abrechnungsdaten in komfortabler Weise abrufbar vorgehalten werden. Für die massenhafte Aufbewahrung von Krankenscheinen ist eine gesetz-

liche Grundlage nicht ersichtlich. Allenfalls für eine Übergangsfrist bis zu einer normenklaren, gesetzlichen Regelung könnte eine Nutzung und kurzfristige Aufbewahrung hingenommen werden, wenn bis zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes der Eingriff auf das beschränkt wird, was für die geordnete Weiterführung eines funktionsfähigen Betriebes unerläßlich ist (BVerfGE 41, 251, 267). Es ist nicht zu erkennen, daß die Aufbewahrung der Krankenscheine nach Abschluß der laufenden Wirtschaftlichkeitsprüfungen und nach Zurverfügungstellung der Krankenscheine einzelner Ärzte im Rahmen anhängiger Rechtsmittelverfahren für die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Betriebes unerläßlich ist. Ich habe deshalb gefordert, den Bestand an Krankenscheinen nach Abschluß der Wirtschaftlichkeitsprüfung zu vernichten, soweit er nicht für anhängige Rechtsmittelverfahren benötigt wird.

- Vordrucke

Bei einer stichprobenweisen Überprüfung der bei der Sachbearbeitung verwandten Vordrucke mußte ich einige Mängel beanstanden.

Teilweise fehlte der Hinweis auf die Rechtsgrundlage oder die Freiwilligkeit der Datenerhebung. In einigen Vordrucken wurden als Rechtsgrundlage noch die Vorschriften der RVO angegebenen, obwohl seit Inkrafttreten des SGB V bereits über zwei Jahre vergangen sind.

Werden personenbezogene Daten statt beim Betroffenen selbst bei einer nichtöffentlichen Stelle (z.B. Arbeitgeber) erhoben, ist ebenfalls auf die Vorschrift, die zur Auskunft verpflichtet, sonst auf die Freiwilligkeit der Angaben hinzuweisen (§ 13 Abs. 4 BDSG).

Die Stichprobe hat ergeben, daß der Umfang der Datenerhebung teilweise über das zur Aufgabenerfüllung erfor-

derliche Maß hinausgeht. Es ist beispielsweise nicht erforderlich, bei der Krankenkasse, der der Versicherte zuvor angehört hat, Angaben über frühere Krankenhausbehandlungen des Angehörigen zu erfragen. Denn ein Leistungsausschluß für Angehörige kommt nicht in Betracht.

Keine Notwendigkeit besteht auch, bei Beitragszahlungen zur freiwilligen Krankenversicherung detailliert den Familienstand oder die Haushaltszugehörigkeit zu erfragen.

Die AOK hat die Bildung einer Arbeitsgruppe zugesagt, deren Aufgabe es sein wird, die Vordrucke den datenschutzrechtlichen Erfordernissen anzupassen.

- Archiv

Schriftliche Festlegung über die Archivierung, Archivverwaltung und Behandlung von Archivgut hat die AOK nicht getroffen. Ich habe Regelungen im Interesse der Datensicherung angemahnt. Es müssen ferner Anordnungen getroffen werden über die Anlieferung, Bearbeitung und Herausgabe von Schriftgut sowie über die Aussonderung und Vernichtung von archiviertem Schriftgut einschließlich der Festlegung differenzierter Aufbewahrungsfristen. Entsprechende Maßnahmen hat die AOK in Aussicht gestellt.

- Automatisierte Datenverarbeitung

Keine Übereinstimmung konnte erreicht werden in der Frage einer ausreichenden Datensicherung im Rechenzentrum. Bedienstete nehmen zugleich Funktionen in verschiedenen Bereichen wahr. Um eine verantwortliche Beteiligung verschiedener Personen an der Ausführung von Verarbeitungsaufträgen zu gewährleisten, ist jedoch eine Funktionstrennung geboten (Vier-Augen-Prin-

zip). Zumindest ist eine Aufteilung in den Arbeitsgebieten Arbeitsvorbereitung und Archivverwaltung einerseits und Operating und Nachbehandlung notwendig. Die AOK hält eine solche Aufgabenverteilung aus Gründen der Personalwirtschaftlichkeit nicht für durchführbar. Meine auf einen Minimalstandard ausgelegten Forderungen dürfen jedoch nicht an Wirtschaftlichkeitsüberlegungen scheitern.

- Landesweiter Zugriff

Die Leistungssachbearbeiter der 6 Geschäftsstellen und 24 Zweigstellen der AOK im Saarland können auf die im automatisierten Bestand gespeicherten Leistungsdaten - insbesondere die Diagnosen - aller Versicherten zugreifen. Ein solch umfassender Zugriff ist im Hinblick auf die schutzwürdigen Belange der Betroffenen nicht zuzulassen; er ist auch zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung nicht geboten. Es reicht aus, wenn der Wohnsitzgeschäftsstelle oder einer von dem Mitglied ausdrücklich gewählten Geschäftsstelle der Zugriff eröffnet wird. Demgegenüber weist die AOK darauf hin, daß es das Anliegen eines kundenorientierten Dienstleistungsunternehmens sein müsse, ihren Mitgliedern zu ermöglichen, bei jeder Geschäftsstelle im Saarland Beratung und Betreuung in Anspruch zu nehmen. Kundenservice ist sicherlich notwendig. Den Wünschen der Mitglieder der AOK kann weitgehend entsprochen werden, wenn neben der Stelle am Wohnsitz eine weitere Stelle nach Wahl des Mitgliedes über die Leistungsdaten verfügt. Es ist jedoch nicht einzusehen, daß ein so sensibler Datenbestand allen Leistungssachbearbeitern der AOK im Saarland zugänglich sein soll. Dies übersteigt das zur Aufgabenwahrnehmung Erforderliche in einem für die Betroffenen nicht zumutbaren Ausmaß.

6.2 Adoption

6.2.1 Fragebogen für Adoptionsbewerber

In meinem 11. Tätigkeitsbericht (Tz. 7.5) habe ich dargestellt, in welchem Ausmaße Adoptionsbewerber ihre persönlichen Verhältnisse offenzulegen haben. Längst nicht alle Adoptionswünsche können befriedigt werden, weil die Zahl der hierfür freigegebenen Kinder keineswegs ausreicht. So ergibt sich eine Warteschlange "vorgeprüfter", für eine Adoption geeigneter Bewerber, deren Fragebogen mit sensiblen Angaben über die wirtschaftlichen und psychosozialen Verhältnisse der Bewerber lange Zeit bei der Behörde aufbewahrt werden. Auf meine bereits 1985 erhobene Forderung, den Umfang der Datenerhebung einzuschränken und eine zeitlich abgestufte Aufbewahrungsfrist vorzusehen, wurden nunmehr neue Antragsvordrucke eingeführt. Darin werden die Adoptionsbewerber über die Verwendung der Daten aufgeklärt und - wie im SDSG vorgeschrieben - auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hingewiesen. Die Beantwortung verschiedener Fragen (z.B. Gründe für die Kinderlosigkeit) und die Vorlage bestimmter Unterlagen (z.B. Paßfoto, ausführlicher Lebenslauf) wird freigestellt, weil sie für die Antragsbearbeitung nicht unbedingt erforderlich ist. Nach Abschluß des Adoptionsverfahrens werden die Unterlagen zurückgegeben. Kommt es nicht zu einer Adoption, werden die Unterlagen den Bewerbern regelmäßig nach 10 Jahren zurückgegeben oder - falls dies nicht möglich ist - vernichtet.

6.2.2 Pflegegeldzahlung

Ein Ehepaar hat mir berichtet, daß es vor Jahren mit Genehmigung des Jugendamtes ein Heimkind mit dem Ziel einer Adoption in die Familie aufgenommen hat. Nachdem sich die Adoption immer weiter verzögerte, weil die leiblichen Eltern ihre Zustimmung nicht geben wollten,

beantragten die Pflegeeltern die Zahlung von Pflegegeld. Das Jugendamt Saarbrücken teilte dem Ehepaar mit, daß bei Gewährung von Pflegegeld die leiblichen Eltern zu Unterhaltszahlungen heranzuziehen seien und daß diesen damit auch das Recht zustehe, den Aufenthaltsort des Kindes zu erfahren. Die Pflegeeltern wollten jedoch im Interesse des Kindes dessen Inkognito unbedingt wahren und waren daher mit einer Bekanntgabe des Aufenthaltsortes nicht einverstanden.

Dem Jugendamt habe ich für seine Entscheidung folgendes zu bedenken gegeben:

Bei Inkognitoadoptionen besteht ein Ausforschungs- und Offenbarungsverbot (§ 1758 Abs. 1 BGB). Das Kind soll vollständig aus seinen bisherigen Familienbindungen herausgelöst und in völlig neue, familiäre Beziehungen eingeordnet werden. Dieser Prozeß wird durch die Offenbarung des Pflegschaftsverhältnisses und des Aufenthaltsorts des Kindes gegenüber den leiblichen Eltern nachhaltig gestört. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz rechtfertigt die Übermittlung des Aufenthaltsortes deshalb nur unter der Voraussetzung, daß der Erfolg einer zu gewährenden Leistung nicht in Frage gestellt wird (§ 64 Abs. 2 SGB VIII). Ein solcher Mißerfolg zeichnet sich jedoch ab, wenn sich die leiblichen Eltern der Adoption widersetzen und durch Bekanntgabe des Aufenthaltsortes des Kindes Gefahr droht, daß das bereits bestehende Pflegschaftsverhältnis und die Einordnung in die neue Familienbeziehung gestört wird.

Der Antrag auf Zahlung des Pflegegeldes wurde dann allerdings aus anderen Gründen, die unter Datenschutzaspekten nicht relevant sind, abgelehnt.

7. Öffentlicher Dienst

7.1 Personaldatenschutz

Auf den Regelungsbedarf im Bereich des öffentlichen Dienstes habe ich wiederholt hingewiesen (7. TB Tz. 7.2; 8. TB Tz. 8).

Eine Regelungslücke soll durch die Neuordnung des Personalaktenrechts im Bundesbeamtengesetz und Beamtenrechtsrahmengesetz geschlossen werden (vgl. 11. TB Tz. 10.1). Der im Bundestag eingebrachte "Entwurf eines 9. Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften" ist noch verbesserungsbedürftig. Die gemeinsam erarbeiteten Vorschläge der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sollten im Gesetzgebungsverfahren noch berücksichtigt werden.

Die Notwendigkeit weiterer gesetzlicher Regelungen hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten in ihrer Entschließung vom 26./27.09.1991 im einzelnen dargelegt (Anlage 2). Vor allem Probleme im Zusammenhang mit der Bewerbung, der Sicherheitsüberprüfung, der ärztlichen Untersuchung von Bewerbern und Bediensteten sowie der Einführung von Personalinformationssystemen bedürfen gesetzlicher Regelungen, um einen vorbeugenden Rechtsschutz zu gewährleisten.

7.2 Übertragung der Beihilfebearbeitung in den Gemeinden an eine externe, öffentliche Stelle

Die bei der Bearbeitung von Beihilfen der Verwaltung bekannt gewordenen Informationen über den Gesundheitszustand des Bediensteten dürfen nur zu Beihilfezwecken verwendet werden. Dieses Zweckbindungsgebot (§ 17 Abs. 2 Beihilfeverordnung) darf nur ausnahmsweise aufgrund gesetzlicher Regelung oder aufgrund der Einwilligung des Betroffenen durchbrochen werden. Eine strikte

organisatorische, personelle und räumliche Abschottung der Beihilfestelle ist geboten (vgl. bereits 11. TB Tz. 10.2). Im Bereich der Landesverwaltung ist durch die Zentralisierung der Beihilfesachbearbeitung bei der Zentralen Besoldungsstelle (ZBS) diesen Anforderungen - wenn man einmal vom Bereich der Oberfinanzdirektion absieht - weitgehend Rechnung getragen (vgl. 12. TB Tz. 8.1.1). Der Zustand bei den Gemeinden ist jedoch nach wie vor unbefriedigend (vgl. 12. TB Tz. 8.1.2). Da es dort meist aus organisatorischen und personellen Gründen Schwierigkeiten bereitet, die Beihilfestelle abzuschotten, habe ich angeregt, diesen Verwaltungen die Möglichkeit einzuräumen, die Beihilfesachbearbeitung einer externen öffentlichen Stelle zu übertragen. Der Minister des Innern hat nach ursprünglich ablehnender Haltung im Mai 1991 den Entwurf einer Rechtsverordnung vorgelegt, um die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche Aufgabenübertragung an die Ruhegehaltskasse des Saarlandes zu schaffen. Damit kann nicht nur der Gefahr begegnet werden, daß Beihilfedaten unzulässigerweise bei Personalentscheidungen verwendet werden. Auch Behördenleiter - etwa Bürgermeister - sehen sich in ihren Datenschutzbelangen beeinträchtigt, wenn sie Arztrechnungen und andere Belege mit intimen Angaben über ihre Krankheiten und die ihrer Familienangehörigen dem Beihilfesachbearbeiter in der eigenen Verwaltung vorlegen müssen.

Der Erlaß der Verordnung sollte nicht länger aufgeschoben werden.

7.3 Kostenrechnungssystem beim Staatlichen Institut für Gesundheit und Umwelt des Saarlandes (SIGU); Verarbeitung von Personaldaten zu Zwecken der Planung und Wirtschaftlichkeitsprüfung

Öffentliche Verwaltung sieht sich zunehmend der Kritik der Öffentlichkeit ausgesetzt, die ihre Leistungsfähig-

keit in Frage stellt. Bemühungen der politisch Verantwortlichen, Unzulänglichkeiten in Strukturen und Arbeitsergebnissen entgegenzuwirken, werden deshalb allgemein auf Zustimmung stoßen. Die Landesregierung strebt eine größere Effektivität für das staatliche Untersuchungswesen des Saarlandes in den Bereichen Gesundheit und Umwelt an. Zu diesem Zweck ist das Staatliche Institut für Gesundheit und Umwelt (SIGU) zum 1. Dezember 1987 gegründet worden. Dieses Institut bietet zentrale Untersuchungen auf den Gebieten der Hygiene, des Wassers, des Abwassers, der Lebensmittelchemie und Arzneimittel und der Veterinärmedizin und Lebensmittelhygiene an. Dort sind insgesamt 228 Mitarbeiter in sieben Abteilungen, gegliedert in 44 Fachbereiche, beschäftigt.

Im Rahmen einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll in einer Phase I eine Kostenrechnung eingeführt werden. Dabei sollen Art und Höhe der Kosten ermittelt und festgestellt werden, inwieweit eine Deckung durch die Gebührensätze gegeben ist. Kern der Erhebung in dieser Phase sind Interviews, die anhand eines Leitfadens mit den Abteilungs- bzw. Fachbereichsleitern geführt werden sollen. Die Interviews werden vom Kostenrechner des SIGU durchgeführt.

Für die Durchführung des Projekts ist ein Auftrag an zwei private Beratungsgesellschaften vergeben worden. Zudem ist eine Lenkungsgruppe eingerichtet worden, der neben Vertretern verschiedener Ministerien ein Beamter der Staatskanzlei als Vorsitzender angehört.

Durchführung und Konsequenzen einer derartigen Untersuchung haben erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigten der Dienststelle. Wenn sie auch im Rahmen des Arbeitsverhältnisses vielfältigen Verpflichtungen und Einschränkungen unterliegen, so dürfen sie jedoch nicht zum "gläsernen" Mitarbeiter werden, der der

Untersuchung als deren reines Objekt ausgeliefert ist. Ihre Persönlichkeitsrechte müssen gewahrt werden. Weder dürfen die persönlichen Verhältnisse mehr als erforderlich offen gelegt, noch dürfen die zu Untersuchungszwecken erhobenen Daten zur Leistungsmessung verwendet werden. Der Personalrat ist zu beteiligen. Das ist auch geschehen. Ich war in der Vorbereitungsphase ebenfalls beteiligt und habe die Gelegenheit genutzt, datenschutzrechtliche Aspekte und die sich daraus ergebenden Anforderungen einzubringen. Vorrangig muß sein, den Eingriff für die Bediensteten so gering wie möglich zu halten. Im wesentlichen ging es um folgende Gesichtspunkte:

- Erforderlichkeit

Personenbezogene Informationen dürfen nur erhoben und genutzt werden, soweit dies zur Durchführung des Projekts erforderlich ist. Die Prüfung der Erforderlichkeit ist bezogen auf die jeweilige Projektphase durchzuführen, weil nur so eine an konkreten Zielen orientierte Beurteilung möglich ist.

Zentraler Punkt ist dabei die Ermittlung der Löhne und Gehälter, die bei den Gesamtkosten besonders ins Gewicht fallen. Die tatsächlichen Personalkosten können mit Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse der einzelnen Bediensteten stark differieren; sie können deshalb Aufschlüsse über die persönlichen Verhältnisse (z.B. Familienstand, Kinderzahl) geben. Es wurde ein Verfahren entwickelt, das in die Privatsphäre der Bediensteten möglichst wenig eindringt.

Die durch einen Korrekturfaktor ergänzten Normkosten (Durchschnittswerte) gewährleisten eine realitätsnahe Entgeltberechnung, ohne daß die persönlichen Verhältnisse der Bediensteten offen gelegt werden müssen.

Der Korrekturfaktor soll als abstrakte Größe auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten gebildet werden. Es ist diejenige Stelle zu beteiligen, bei der die detaillierten Personaldaten ohnehin bekannt und vorhanden sind. Die Zentrale Besoldungsstelle hat deshalb die Ist-Kosten aufgrund der dort bekannten tatsächlichen Entgelte zu liefern, aus denen der Korrekturfaktor gebildet werden soll. Die Kostenaufstellung darf keine Rückschlüsse auf die Person zulassen. Alle Kosten sind bezogen auf die Abteilung zu erheben. Die Mindestpersonalgröße dieser Organisationseinheit stellt sicher, daß die Reidentifizierung ausreichend erschwert ist.

Personenbezogene Daten sind allenfalls nur für eine bestimmte Projektphase vorzuhalten; eine rechtzeitige Anonymisierung und/oder Löschung ist sicherzustellen.

- Erhebungsverfahren

Erhebungsumfang und Verfahren sind abschließend und eindeutig vorab festzulegen. Es muß feststehen, welche Daten erhoben und gespeichert werden sollen, ebenso das Verfahren wie die Informationen gewonnen werden und wer welche Angaben zu machen hat. Ich habe darauf gedrungen, daß in dem Leitfaden für die Durchführung der Interviews die zu erhebenden Angaben genau bestimmt sind.

- Auswertung

Personenbezogene Daten dürfen nicht zu Verhaltens- und Leistungskontrollen der Bediensteten genutzt werden. Zeitmessungen dürfen regelmäßig nicht stattfinden. Die Auswertungen sind im vorhinein festzulegen. Insoweit ist die Mitwirkung des Personalrats von besonderer Bedeutung.

- Zweckbindung

Um eine ausschließliche Verwertung für die Ziele des Projekts sicherzustellen, ist eine Trennung von Projekt und Verwaltung unerläßlich. Es ist nicht auszuschließen, daß Informationen trotz aller Bemühung um die Anonymisierung Bediensteten im Einzelfall zugeordnet werden können. Dies gilt insbesondere für Informationen, die die persönliche Leistungsfähigkeit wiederspiegeln können. Es muß demnach sichergestellt sein, daß Daten nur für den Zweck genutzt werden, für den sie auch erhoben worden sind.

- Organisatorische und technische Maßnahmen der Datensicherung

Vor allem, wenn Daten für das Projekt automatisiert verarbeitet werden, sind organisatorische und technische Maßnahmen der Datensicherung unerläßlich.

- Transparenz

Um eine Untersuchung für die Beschäftigten durchsichtig zu machen, eventuell vorhandenes Mißtrauen auszuräumen und damit die Akzeptanz zu erhöhen, müssen Ziel, Ablauf und Auswertung dargestellt werden. Eine entsprechende Arbeitsanleitung muß den Bediensteten zugänglich sein.

- Projektleitung

Die Verantwortlichkeit für die Durchführung eines Projektes ist sicherzustellen. Die Bestellung eines externen "Beraters" - wie dies zunächst vorgesehen war - gewährleistet nicht, daß die Informationserhebung und -verarbeitung vor Ort ausreichend überwacht wird. Auch der Lenkungsausschuß in seiner Gesamtheit vermag die notwendige Kontrolle nicht sicherzustellen. Ich

habe darauf Wert gelegt, daß ein Verantwortlicher vor Ort für die Durchführung des Projekts bestellt wird.

Zugleich war auch eine Trennung von Verwaltung und Projektdurchführung notwendig.

Meine Anregungen sind zu einem großen Teil aufgenommen und umgesetzt worden. Zu erwähnen sind vor allem das Handbuch und der Leitfaden zur Durchführung der Interviews. Wenn die Darstellung auch nicht in jeder Hinsicht befriedigen konnte und zudem hinsichtlich der Übersichtlichkeit und Vollständigkeit trotz aller Bemühungen Wünsche offen blieben, ist doch in erheblichem Umfang Transparenz erreicht worden. Auch die Trennung von Projekt und Verwaltung - eine Kernforderung - ist dadurch realisiert worden, daß der Leiter des Lenkungsausschusses nun auch vor Ort für die Untersuchung verantwortlich zeichnet. Der Kostenrechner ist in fachlicher Hinsicht ausschließlich ihm unterstellt, unterliegt also nicht mehr der Fach- sondern lediglich der Dienstaufsicht des Behördenleiters. Dieser ist ausschließlich zur Kontrolle der Einhaltung der Dienstpflichten berechtigt. Ein Weisungsrecht in der Durchführung des Projekts obliegt ausschließlich dem Vorsitzenden des Lenkungsausschusses.

Nachdem auch hinsichtlich des Verfahrens zur Ermittlung der Personalkosten Einigung erzielt worden war, war ich erstaunt, zu hören, daß in einer vorweggenommenen, vereinfachten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die vom Direktor des SIGU angeordnet worden war, Reallohnlisten angefordert worden waren. Ich habe dies gerügt.

Diesen Vorfall habe ich zum Anlaß genommen, mit der ZBS abzustimmen, unter welchen Voraussetzungen Reallohnlisten herausgegeben werden. Diese werden zukünftig zum Zwecke von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

nicht mehr übermittelt, da diese personenbezogenen Daten - wie oben dargelegt - nicht erforderlich sind. Zudem werden Anforderungen von Behörden oder Organisationseinheiten, die nicht mit Personalsachen befaßt sind, eingehend dahin geprüft, ob die Kenntnis der Reallöhne für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

8. Neue Medien:
Datenschutzverordnungen zur Telekommunikation

Zur Entwicklung der Telekommunikation und zu den Anforderungen des Datenschutzes in diesem Sektor "Neuer Medien" habe ich mich wiederholt geäußert (vgl. 11. TB Tz. 1.3 S. 6 und 12. TB Tz. 1.1, 1.2 lit e S. 11 und Tz. 9.1 S. 94). Inzwischen sind Verordnungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Fernmeldeverkehr in Kraft getreten; damit erhält insbesondere der Datenschutz in diensteintegrierenden, digitalen Telekommunikationsnetzen - dafür steht das Kürzel ISDN - eine Rechtsgrundlage. Die Telekom-Datenschutzverordnung (TDSV) vom 24. Juni 1991 regelt den unmittelbaren Bereich der Deutschen Bundespost und die im wesentlichen gleichlautende Teledienstunternehmen-Datenschutzverordnung (UDSV) vom 18. Dezember 1991 regelt den Bereich der mehr und mehr in das Monopol der Bundespost eindringenden privaten Unternehmen.

Angesichts der drei Milliarden Gespräche, die monatlich über das deutsche Telefonnetz geführt werden, ist es im Interesse einer freiheitlichen Gesellschaft unverzichtbar, daß Telefongespräche unkontrolliert und unbeobachtet bleiben. Mit dem Grundrecht auf "unbeobachtete Kommunikation" wäre eine Vollerfassung aller Verbindungsdaten wegen der Gefahr von "Kommunikationsprofilen" nicht vereinbar. Hinzu kommt noch, daß nach § 12 Fernmeldeanlagengesetz Gerichte und Staatsanwaltschaften bei Ermittlungen auch wegen Bagatelldelikten ohne besondere Voraussetzung auf diese Daten zugreifen dürfen. Die Datenschutzbeauftragten habe eine Streichung dieser Vorschrift - nicht zuletzt auch wegen der Auswirkungen im Bereich aller Kommunikationstechniken - und eine Neuregelung unter engen Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Novellierung der Strafprozeßordnung gefordert (vgl. Anlage 3 Tz. III. 5).

Die Datenschutzbeauftragten hatten in ihrer Entschließung vom 8. März 1991 (Anlage 3) auf die wesentlichen Mängel der damaligen Verordnungsentwürfe hingewiesen und Forderungen aus der Sicht des Datenschutzes formuliert. Diese waren im wesentlichen folgende:

- regelmäßige Entgeltberechnung in Summenform - wie bisher - und unverzügliche Löschung der für die Gebührenberechnung nicht benötigten Verbindungsdaten,

- Entgeltberechnung mit Einzelverbindungsnachweis auf Wunsch des Teilnehmers unter genereller Verkürzung der Zielnummer um die letzten vier Ziffern,

- Unterdrückung der Rufnummernanzeige im Einzelfall nach Wahl des Anrufers.

Im ISDN werden hingegen für jede Verbindung auch nach der derzeitigen Rechtslage Datum, Uhrzeit, Dauer der Verbindung sowie Rufnummer des anrufenden und des angerufenen Teilnehmers über das Verbindungsende hinaus - zumindest bis zur Versendung der Rechnung - gespeichert. Bei Telefax und Teletex darf der Speicherungszeitraum sogar generell bis zu 80 Tagen seit Versendung der Rechnung betragen. Bei Telefonanschlüssen kann zwischen der vollständigen Löschung, der Speicherung unter Verkürzung der Zielnummer um die drei letzten Ziffern oder einer vollständigen Speicherung gewählt werden. Eine solche Möglichkeit besteht aber - wie dargelegt - nur für den Zeitraum nach Versendung der Rechnung (§ 6 Abs. 2, Abs. 3 TDSV und UDSV). Die Programme, die eine solche Wahlmöglichkeit eröffnen, muß Telekom aber erst nach dem 1. Juli 1992 vorhalten.

Das Ergebnis ist noch nicht befriedigend; vor allem sollten nach Verbindungsende regelmäßig nur die Gebüh-

rensummen und lediglich auf Antrag verkürzte Zielnummern für den Einzelgebührennachweis gespeichert werden (§ 16 Abs. 2 TDSV und UDSV).

Der Anrufer kann durchaus ein Interesse haben, seine Identität nicht schon vor Zustandekommen der Verbindung preiszugeben. Die Unterdrückung der Rufnummernanzeige im Einzelfall ist jedoch erst ab 1. Januar 1994 im Rahmen der Einführung des europäischen dienstintegrierenden, digitalen Netzes vorgesehen. Bis dahin kann der Anschlußnehmer nur erreichen, daß die Rufnummer dauernd nicht im Display des Angerufenen erscheint (§ 9 Abs. 1 Satz 1 TDSV und UDSV).

Durch den Einzelentgeltnachweis und die Rufnummernanzeige kann die Arbeit derjenigen Personen und Institutionen beeinträchtigt werden, die in ihrer Beratungsfunktion in besonderem Maße auf die Anonymität angewiesen sind, weil die telefonische Kontaktaufnahme eine wesentliche Voraussetzung für ihre Tätigkeit ist. Müßten Ratsuchende befürchten, daß ihre Telefonnummer bei einem Anruf auf dem Apparat der Beratungsstelle erscheint oder in der Telefonrechnung entsprechende Kontakte offengelegt werden, wäre die Basis für die Arbeit der Beratungsstellen ernsthaft gefährdet. Nach den Verordnungen können deshalb Beratungseinrichtungen beantragen, daß ihre Telefonnummern nicht auf Telefonrechnungen erscheinen und auf ihren Telefonapparaten die Nummer des Anrufers generell nicht angezeigt wird (§ 6 Abs. 9 Satz 5, § 9 Abs. 1 Satz 1 TDSV und UDSV).

Ich habe den Ressorts vorgeschlagen, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß die in Frage kommenden Beratungseinrichtungen bei den jeweiligen Fernmeldeämtern entsprechende Anträge stellen. Diese sollten auch dann gestellt werden, wenn noch keine digitalisierten Telefonanlagen installiert sind. Nur wenn entsprechen-

de Anträge rechtzeitig gestellt sind, wird im Telefonbuch ein entsprechender Sperrvermerk aufgenommen.

Welchen Einrichtungen ein Antragsrecht zusteht, ist im Gesetz nicht abschließend geregelt. Darunter fallen jedenfalls Einrichtungen der Telefonseelsorge, Sozial- und Jugendämter, Gesundheitsämter, Beratungsstellen für Drogenabhängige. Eine restriktive Betrachtungsweise ist mit dem Sinn der Regelung jedenfalls nicht vereinbar.

Während der generelle Ausschluß der Rufnummernanzeige seit Inkrafttreten der Verordnungen möglich ist, tritt die Regelung über die Unterdrückung des Nachweises von Einzelverbindungen mit Beratungsdiensten im Bereich Telekom erst in Kraft, sobald die zur Durchführung erforderlichen Datenverarbeitungsprogramme verfügbar sind, spätestens am 1. Juli 1992 (§ 16 Abs. 2 TDSV). Im Bereich der privaten Teledienstunternehmer hingegen ist eine entsprechende Regelung sofort in Kraft getreten (§ 16 Abs. 2 UDSV). Dies bedeutet, daß in der Zwischenzeit sämtliche Anrufe, also auch solche bei "geschützten" Personen, Behörden und Organisationen auf dem Einzelentgeltnachweis ersichtlich sind, soweit es sich nicht um Anschlüsse im Netz von privaten Unternehmern handelt. Der Schutzzweck der Regelung ist insoweit in Frage gestellt. Eine Nachbesserung der TDSV ist bisher nicht erfolgt. Informellen Auskünften zufolge soll Telekom derzeit keine Einzelentgeltnachweise erstellen. Es wäre sehr erfreulich, wenn die Bemühungen der Datenschutzbeauftragten dazu geführt haben sollten, andere datenschutzgerechte Verfahrensweisen bei der Speicherung von Verbindungsdaten und der Rechnungsstellung in Betracht zu ziehen.

Offen ist die Frage, wie es mit dem Schutz des Teilnehmers bestellt ist, der zwar selbst nicht über digitale Telekommunikationseinrichtungen verfügt, jedoch

über eine digitalisierte Vermittlungsstelle vermittelt wird. Die Technik ermöglicht es, daß der mit analoger Technik ausgestattete Teilnehmer als Anrufer auf dem Display des Angerufenen mit seiner Telefonnummer erscheint. Insofern sind Vorkehrungen zu treffen und Regelungen in den Verordnungen vorzusehen.

Ein sinnvoller Interessenausgleich zwischen dem Anrufer und dem Angerufenen ist darin zu sehen, daß der Angerufene bei nicht identifizierbaren Anrufen eine Verbindung abblocken kann. Eine solche Sperre sieht Artikel 12 der Richtlinien des Rates zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre in öffentlichen digitalen Telekommunikationsnetzen vor. Danach muß der angerufene Teilnehmer die Entgegennahme ankommender Verbindungen auf diejenigen beschränken können, bei denen die Nummer des anrufenden Teilnehmers angegeben ist.

9. Sonstige Bereiche

9.1 Datensicherung:
"Wenn der Computer verrückt spielt"

Das automatisierte Verfahren "Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr" (SAAROWI), das bei allen Landratsämtern und im Stadtverband Saarbrücken eingesetzt ist, wurde im Berichtszeitraum Gegenstand von Schlagzeilen in der Presse (Saarbrücker Zeitung vom 08.und 09./10.11.1991). Folgendes war geschehen:

Ein Bürger erhielt an einem Tag 157 "Knöllchen", obwohl er lediglich eine einzige Verkehrsüberschreitung begangen hatte. Die Suche nach den Ursachen dieses Fehlers konzentrierte sich auf das maschinelle Verfahren bei der Zentralen Datenverarbeitungsstelle für das Saarland - ZDV-Saar -, da Fehler bei der Eingabe durch die Verwaltungs- und Vollzugspolizei nicht festgestellt werden konnten. Bei der ZDV-Saar, auf deren Rechner die Programme eingesetzt werden, wurde festgestellt, daß alle von den Bußgeldstellen über Datenfernverarbeitung übermittelten Datensätze ordnungsgemäß angekommen waren. Die bei der ZDV-Saar aufgelaufenen Datensätze müssen zusammengefaßt und der weiteren Bearbeitung zur Erstellung der Bescheide zugeführt werden. In dieser Phase der automatisierten Verarbeitung wurde ein Hilfsprogramm verwendet, das die Datensätze teilweise verstümmelte. Insbesondere wurden Namen und Kfz-Kennzeichen in 156 Fällen unterdrückt. Diese "namenlosen" Bußgeldfälle wurden einem unverkürzten, vollidentifizierbaren Beschuldigten zugeordnet. So kam es, daß einem Verkehrssünder die Bußgelder von 156 anderen aufgebürdet wurden.

Dieses fehlerhafte Ergebnis war auf gravierende Verfahrensfehler und Mängel in der Datensicherung zurückzuführen. Weder war das eingesetzte Dienstprogramm

ordnungsgemäß getestet und freigegebenen, noch war eine effiziente Plausibilitätskontrolle durchgeführt worden.

Auf meine Beanstandung hin hat die ZDV-Saar angeordnet, daß das fragliche Dienstprogramm nicht mehr eingesetzt wird, die Plausibilitätskontrollen des Verarbeitungsprogramms erweitert werden und die Arbeitsergebnisse einer verstärkten Nachprüfung unterzogen werden (Produktionskontrolle).

Da die aufgezeigten Fehler auch bei anderen Verfahren, die bei der ZDV-Saar für die Ressorts verarbeitet werden, nicht auszuschließen sind, habe ich darüber hinausgehende Maßnahmen gefordert.

Veränderungen der Eingabedateien durch die ZDV-Saar halte ich für grundsätzlich unzulässig, da die Verantwortung für die Richtigkeit der Daten die Fachverwaltung trägt. Soll in Ausnahmefällen eine Bereinigung trotzdem erfolgen, bedarf es insoweit eines Arbeitsauftrages der Fachverwaltung; dabei dürfen nur solche Programme eingesetzt werden, deren ordnungsgemäße Verarbeitung getestet ist und die freigegeben sind. Eine Schwachstelle ergibt sich insbesondere bei der Vergabe der Berechtigung, Dateien zu lesen oder zu verändern. Diese Befugnis darf im Produktionsbereich nur an eine eingeschränkte Anzahl besonders zuverlässiger Mitarbeiter vergeben werden, um einem Mißbrauch oder einer fehlerhaften Handhabung vorzubeugen. Darüber hinaus sollten Produktionsdateien durch Vergabe eines Paßwortes zusätzlich geschützt werden.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Nicht die Technik hat versagt, sondern menschliches Versagen war Ursache dafür, daß der Computer "verrückt spielte".

9.2 "Ministers Altpapier gar nicht ohne"

Die Entsorgung von Schriftgut - insbesondere des Tagesanfalls - hat mich in der Vergangenheit wiederholt beschäftigt (9. TB Tz. 11.1 S. 102; 10. TB Tz. 16.1 S. 97). Spätestens seit dem Volkszählungsurteil steht fest, daß die Schutzbedürftigkeit von Informationen nicht von der Art des Datenträgers abhängt. Akten, Formulare, Dateiausdrucke, Einmalfarbbänder sind ebenso schutzbedürftig wie Entwürfe von Schreiben, Vermerken oder sonstige Informationsträger, die in den Papierkorb geworfen werden.

Das Innenministerium habe ich bereits 1986 gebeten, ein lückenloses Entsorgungskonzept ressortübergreifend, zumindest aber als übertragbares Modell zu entwickeln.

Verschiedene Funde von behördlichen Unterlagen und Papierabfällen mit personenbezogenem Inhalt aus dem Bereich der Landeshauptstadt und der Landesregierung waren Gegenstand einer Sitzung des Ausschusses für Datenschutz vom 03.07.1987. Der Ausschuß war der Auffassung, daß das Innenministerium sich auf der Grundlage meiner Initiative aus dem Vorjahr dieses komplexen Problems technisch-wirtschaftlicher Art annehmen soll.

Ich habe mit Schreiben vom 08.07.1987 alle Ressorts der Landesregierung und den Städte- und Gemeindetag auf die Problematik hingewiesen und entsprechende Maßnahmen und Vorkehrungen gefordert.

Das Innenministerium hat den Ausschuß für Datenschutz über seine Ermittlungen und Aktivitäten unterrichtet. Laut seinem Bericht vom 26.01.1988 war allgemein festzustellen, daß der Tagesabfall der Behörden dem Hausmüll zugeführt wurde.

Das Innenministerium hat die Richtlinien vom 09.01.1989 zur Vernichtung von Schriftgut und sonstigen Datenträgern für seinen Geschäftsbereich erlassen, an deren Erarbeitung ich beteiligt war. Die Richtlinien, die im Gemeinsamen Ministerialblatt (S. 2) veröffentlicht wurden, haben Modellcharakter und sollten eine Pilotfunktion erfüllen.

Staunenswert ist nach dieser Vorgeschichte der Bericht der Saarbrücker Zeitung vom 21.05.1991. Aus einem zur Aufnahme von behördlichem Papierabfall vor dem Dienstgebäude der Landesregierung in der Hardenbergstraße aufgestellten Container haben Unbefugte eine Personalliste, arbeitsgerichtliche Unterlagen aus dem Bereich des Umweltministeriums, Anträge zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur aus dem Bereich des Ministeriums für Wirtschaft und Ausschreibungsunterlagen aus dem dem Ministerium für Finanzen zugeordneten Hochbauamt entnommen. Personalakten, Angaben, die Aufschlüsse über die wirtschaftlichen Verhältnisse von gewerbetreibenden Antragstellern geben, gehören nicht gerade zu den unsensiblen Informationsträgern.

Getäuscht sieht sich derjenige, der nunmehr erwartet, daß auf meine unverzügliche Anfrage die zuständigen Ressorts postwendend eine detaillierte Darstellung über getroffene Vorkehrungen mir hätten zugehen lassen. Weit gefehlt. Auf mein Schreiben vom 21.05.1991 haben das Umweltministerium - nach mehr als einem Monat - am 01.07.1991, das Ministerium für Wirtschaft - nach mehr als zwei Monaten - am 14.08.1991 und das Ministerium der Finanzen - nach mehr als drei Monaten - am 12.09.1991 erstmals reagiert.

Das Ergebnis der Anfrage war überdies nicht befriedigend.

Das Ministerium für Umwelt, das für die Hausverwaltung in den Gebäuden der beteiligten Ressorts verantwortlich ist, hat auf den Etagen verschlossene Rollcontainer aufgestellt, in die Schriftgut mit personenbezogenem Inhalt deponiert werden soll. Das Material wird alsdann durch Aktenvernichter zerkleinert. Die "undichte Stelle" war in den Papierkörben zu suchen, aus denen der Reinigungsdienst personenbezogenes Material in die Container vor den Dienstgebäuden bringt, die zwar regelmäßig verschlossen, aber zeitweise für die Entleerung der Körbe geöffnet, dann aber nicht überwacht waren. Die Container werden durch eine Wiederverwertungsfirma entsorgt, die jedenfalls vertraglich nicht zur Einhaltung von Vorkehrungen der Datensicherung verpflichtet ist. Eine Verantwortung für eine sachgerechte Nutzung seiner Einrichtungen durch die anderen Ressorts lehnt das Ministerium für Umwelt im übrigen ausdrücklich ab.

Das Ministerium für Wirtschaft hat auf den Fluren ebenfalls Container aufgestellt, die durch eine Vertragsfirma entsorgt werden. Die Bediensteten müssen also ebenso wie im Umweltministerium selbst dafür Sorge tragen, daß personenbezogenes Schriftgut sogleich in besonderen Behältnissen abgelegt wird.

Nach Darstellung des Ministeriums der Finanzen wird das Schriftgut insgesamt unter Einschluß personenbezogenen Materials in dem vor dem Gebäude aufgestellten Papiercontainer entsorgt. Eine getrennte Entsorgung von personenbezogenem Schriftgut ist nicht vorgesehen.

Ganz und gar nicht den Anforderungen entsprechen die vom Ministerium der Finanzen getroffenen Maßnahmen. Die vor den Dienstgebäuden abgestellten Papiercontainer waren allenfalls für nichtpersonenbezogenen Papierabfall zu verwenden, da ihre datenschutzgerechte Entsorgung nicht gewährleistet war. Der Verschluß eines

Behältnisses nützt nichts, wenn die weitere Behandlung des abgelegten Materials vom Transport bis zur Vernichtung durch einen beauftragten Dritten nicht in einer den Anforderungen entsprechenden Weise gesichert ist. Hierzu sind jedoch keine vertraglichen Abmachungen vorgelegt worden, die eine datenschutzgerechte Entsorgung sicherstellen. Die Ressorts können sich jedoch ihrer Verantwortung nicht lediglich dadurch entziehen, daß sie einen Dritten beauftragen. Sie bleiben weiterhin verantwortlich und müssen wenigstens durch Vertrag sicherstellen, daß der Beauftragte eine datenschutzgerechte Entsorgung durchführt. Einen Mustervertrag habe ich gemeinsam mit dem Ministerium des Innern entwickelt, der ebenfalls im Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht ist.

Auch die übrigen beteiligten Ressorts müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, daß sie für eine ordnungsgemäße Trennung personenbezogenen Schriftguts von sonstigem Abfall nicht hinreichend Vorsorge getroffen haben. Das Konzept ist darauf ausgerichtet, daß jeder einzelne Bedienstete seinen Papierkorb von personenbezogenem Schriftgut freihält und in die dafür vorgesehenen Container auf den Fluren bringt. Dazu hätte es einer entsprechenden Aufklärung und Sensibilisierung des Personals bedurft. Eine allgemeine Verpflichtung der Bediensteten auf den Datenschutz, ohne daß auf die Beachtung der konkreten, organisatorischen Maßnahmen hingewiesen wird, muß seine Wirkung verfehlen, da sie ohne Bezug zur Realität des Büroalltags bleibt. Die Ministerien waren nicht einmal in der Lage, eine schriftliche Hausanordnung über den Vollzug der Entsorgung vorzulegen. Es kann nicht verwundern, daß es zu Pannen kommt, wenn elementare Voraussetzungen ordnungsgemäßer Verwaltung nicht beachtet werden.

Mangelndes Problembewußtsein kann angesichts meiner Bemühungen in der Vergangenheit und im Hinblick auf

das bereits verwirklichte Modell im Bereich des Ministeriums des Innern nicht entschuldigt werden.

Waren schon Defizite in der datenschutzgerechten Entsorgung für die Vergangenheit festzustellen, muß die Verzögerung der weiteren, notwendigen Vorkehrungen auf Unverständnis stoßen.

Das Ministerium für Umwelt und das Ministerium für Wirtschaft haben den Vorfall vom 21.05.1991 lediglich zum Anlaß für mündliche Anweisungen genommen; das Ministerium für Umwelt übrigens erst am 19.06.1991. Das Ministerium für Wirtschaft hat Richtlinien zur Vernichtung von Schriftgut und sonstigen Datenträgern am 08.11.1991 in Kraft gesetzt. Das Ministerium für Umwelt hat den Entwurf einer Dienstanweisung dem Personalrat zugeleitet und den Erlaß nach Abschluß des Mitwirkungsverfahrens in Aussicht gestellt. Das Ministerium der Finanzen beruft sich schlicht auf die Zuständigkeit der Hausverwaltung und weist in allgemeiner Form das Hochbauamt auf die Pflicht zur datenschutzgerechten Entsorgung hin.

Die Sofortmaßnahmen waren unzulänglich. Ungeachtet eventueller Mitwirkungsrechte der Personalvertretung hätten wenigstens umgehend vorläufige, schriftliche Anordnungen ergehen müssen. Die mündliche Ermahnung allein dürfte kaum ausreichen, da die Dokumentation des Verwaltungshandelns durch schriftliche Erlasse unabdingbare Voraussetzung für den ordnungsgemäßen und nachprüfbaren Vollzug ist. Völlig unverständlich ist die mangelnde Koordination zwischen dem Umwelt- und dem Finanzministerium. Ich habe die Ministerien auf das in beiden Häusern völlig unterschiedliche Entsorgungskonzept hingewiesen. Eine datenschutzgerechte Entsorgung des Containers, in den das Finanzministerium sein personenbezogenes Schriftgut bringt, ist

nicht in einer den Anforderungen entsprechenden Weise sichergestellt.

9.3 Adoptionsdaten an Religionsgemeinschaften

Auf Unzulänglichkeiten und somit auf den Novellierungsbedarf der melderechtlichen Bestimmungen habe ich wiederholt hingewiesen (zuletzt 12. TB Tz. 5.1). Eine weitere datenschutzrechtlich bedenkliche Verfahrensweise hat sich bei der Übermittlung von Meldedaten von Kindern, die in einem Adoptionspflegeverhältnis stehen, an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften ergeben. Die Aufnahme eines Kindes im Rahmen eines Adoptionspflegeverhältnisses durch die Pflegeeltern wirkt sich melderechtlich als Einzug in eine Wohnung aus und begründet die Meldepflicht beim Einwohnermeldeamt. Zum Schutz des betroffenen Kindes wird in diesen Fällen eine Auskunftssperre eingetragen (§ 34 Abs. 7 Meldegesetz - MG). Dadurch wird jedoch lediglich die Datenübermittlung an private Dritte unzulässig; nicht dagegen die Übermittlung an andere Behörden oder sonstige öffentlichen Stellen. In diesen Fällen wird neben den Daten des Kindes zusätzlich mitgeteilt, daß eine Übermittlungssperre besteht. Diese Verfahrensweise wird auch bei den regelmäßigen Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften eingehalten, da diese sonstigen öffentlichen Stellen gleichgestellt sind (§ 32 MG).

Folge dieser Übermittlung kann sein, daß die betroffenen Kinder, teilweise wiederholt, von der Religionsgesellschaft angeschrieben werden. Da diese Kinder noch nicht den Namen ihrer zukünftigen Adoptionseltern tragen, droht die Gefahr, daß die beabsichtigte Annahme des Kindes aufgedeckt wird. Dies steht im Widerspruch zu § 1758 BGB, da diese Vorschrift ein grundsätzliches Offenbarungsverbot für Tatsachen anordnet, die die Annahme und deren Umstände offenbaren können.

Im Interesse der schutzwürdigen Belange des betroffenen Kindes sowie der zur Adoption bereiten Eltern halte ich die Fortschreibung des Melderechts für geboten. § 32 MG sowie die gleichlautende Vorschrift des § 19 Melderechtsrahmengesetz erlauben zwar die Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, schreiben sie jedoch nicht zwingend vor ("Die Meldebehörde darf ..... übermitteln."), so daß eine Änderung im Landesbereich zulässig ist. Bayern hat von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht und in seiner Meldedatenübermittlungsverordnung geregelt, daß eine Übermittlung in den genannten Fällen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften unterbleibt. Ich habe das Ministerium des Innern gebeten, eine vergleichbare Regelung für das Saarland herbeizuführen. Eine Betreuung durch die Kirche sollte erst nach der Adoption in die Wege geleitet werden dürfen.

9.4 Zustellung des Bußgeldbescheides an Arbeitgeber

Ein Petent überfuhr einen Fußgängerüberweg, obwohl andere Verkehrsteilnehmer diesen überqueren wollten. Der an ihn gerichtete Bußgeldbescheid im Ordnungswidrigkeitenverfahren kam zurück mit dem Vermerk "Empfänger unbekannt". Im Rahmen einer Aufenthaltsermittlung bestätigte das Einwohnermeldeamt die bekannte Anschrift. Beamte des zuständigen Polizeireviers versuchten wiederholt erfolglos, den Betroffenen dort zu erreichen. Schließlich wurde der Bußgeldbescheid dem Arbeitgeber des Petenten zugestellt. In der Postzustellungsurkunde wurde dessen Metzgerei als Empfänger angegeben. Im Bußgeldbescheid war neben der Firma des Arbeitgebers zusätzlich der Petent als "Betroffener" ausgewiesen. Diese Verfahrensweise führte dazu, daß der Betriebsinhaber das Kuvert öffnete und erst nach Kenntnis des Inhalts den Bußgeldbescheid an den beschuldigten Betroffenen weitergeben konnte. Der Petent merkt an - und dies ist nachvollziehbar -, daß nachtei-

lige Konsequenzen aus dem Verkehrsverstoß hätten gezogen werden können, zumal er auch gelegentlich Waren für seinen Arbeitgeber auszufahren hat.

Die Bußgeldstelle handelte nicht rechtmäßig. Das Verfahren stand mit den Vorschriften für die Zustellung nicht in Einklang und führte deshalb zu einer nicht zulässigen Offenbarung von geheimhaltungsbedürftigen Lebensumständen des Betroffenen gegenüber seinem Arbeitgeber.

In erster Linie war der Bescheid dem Beschuldigten in dessen Wohnung zuzustellen. Da dies häufig nicht möglich ist, läßt das Gesetz auch eine Ersatzzustellung etwa an die Ehefrau oder andere Familienangehörige, den Vermieter oder durch Niederlegung bei der Post zu. Zulässig - wenn auch aus datenschutzrechtlicher Sicht weniger wünschenswert - wäre es auch gewesen, den Bescheid dem Betroffenen persönlich bei seinem Arbeitgeber zuzustellen. Die Zustellung an oder über den Arbeitgeber - wie es hier geschehen ist - ist jedoch nicht zulässig.

Verkehrsordnungswidrigkeiten sind zwar Massenverfahren, deren Abwicklung durchaus die Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Opportunität zuläßt. Verfahrensvorschriften - insbesondere die Förmlichkeit der Zustellung - müssen jedoch uneingeschränkt beachtet werden, da sonst dem Verfahren die rechtsstaatliche Grundlage entzogen wäre. Dies um so mehr, wenn in so eklatanter Weise - wie im vorliegenden Fall - Persönlichkeitsrechte verletzt werden.

9.5 Mitteilungspflichten gegenüber den Gemeinden bei Grundstückskäufen

In gesetzlich festgelegten Fällen steht Gemeinden - etwa im Interesse des Städtebaus, zur Durchführung von

Umlegungen und Sanierungen - bei Grundstücksveräußerungen ein Vorkaufsrecht zu. Damit die Gemeinden über die Ausübung entscheiden können, sind Grundstücksverkäufer oder Käufer verpflichtet, der Kommunalverwaltung den Inhalt des Kaufvertrages unverzüglich mitzuteilen (§ 28 Abs. 1 BauGB). In der Praxis werden diese Mitteilungspflichten zumeist durch die Notare wahrgenommen. Die Übersendung der vollständigen Ausfertigung eines Kaufvertrages wäre die einfachste Möglichkeit, dieser Verpflichtung nachzukommen. Damit würde aber eine Vielzahl personenbezogener Daten, die aus dem Text ersichtlich sind, übermittelt und bei den Gemeinden in Form einer Sammlung von Kaufverträgen vorgehalten. Diese Verfahrensweise ist unverhältnismäßig, da ein Vorkaufsrecht überhaupt nur selten besteht und in einer noch geringeren Zahl von Fällen ausgeübt wird. Zudem ist die Gefahr nicht auszuschließen, daß die Daten bei der Gemeinde für gänzlich andere Zwecke verwandt werden. Eine mißbräuchliche Nutzung der übermittelten Grundstücksdaten etwa für Abgabezwecke (Berichtigung von Adreßdateien) oder für die Errichtung von inoffiziellen Kaufpreissammlungen ist nicht auszuschließen.

Ich habe deshalb die Praxis im Saarland in Erfahrung gebracht und festgestellt, daß die Belange des Datenschutzes gewahrt werden. Auf Anregung der Saarländischen Notarkammer hat das Ministerium für Umwelt im Jahre 1989 Städte und Gemeinden darauf hingewiesen, daß diese nicht von vorneherein die Vorlage des vollständigen Kaufvertrages verlangen können. Im einzelnen hat das Ministerium empfohlen, zunächst nur Datum und Urkundenrolle des Vertrages sowie das verkaufte Grundstück (Gemarkung, Flur, Flurstücksnummer etc.) mitzuteilen. Die Gemeinden können dann entscheiden, ob für das Grundstück ein Vorkaufsrecht besteht. Gelangt die Gemeinde zu dem Ergebnis, daß ein Vorkaufsrecht nicht besteht, kann die Vorlage des Kaufvertrages insgesamt nicht verlangt werden. Wenn die Gemeinde zu dem Ergeb-

nis gelangt, daß ein Vorkaufsrecht besteht, ist für eine sachgerechte Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts die Mitteilung des gesamten Vertragsinhalts erforderlich. Nur dieses Verfahren ist - auch nach meiner Auffassung - mit der Verschwiegenheitspflicht des Notars und den datenschutzrechtlichen Erfordernissen vereinbar.

Anlage 1

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 25. Juni 1991 - gegen die Stimme Bayerns - zum Bundesratsentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität

Schon seit Jahren haben Datenschutzbeauftragte von Bund und Ländern eine angemessene gesetzliche Regelung zu den in die Freiheitsrechte der Bürger eingreifenden Strafverfolgungsmaßnahmen, wie der Rasterfahndung, des Einsatzes Verdeckter Ermittler und des Einsatzes besonderer technischer Observationsmittel gefordert. Sie bedauern, daß hierzu die Bundesregierung nicht schon längst einen Entwurf vorgelegt hat. Der Bundesrat mit seinem Ende April 1991 beschlossenen Gesetzentwurf wird diesem Anliegen ebenfalls nicht gerecht.

Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Bürger wie im Interesse wirksamer Aufgabenerfüllung durch die Strafverfolgungsorgane bedarf es klarer Rechtsgrundlagen. Der Datenschutz stellt sich Bemühungen nicht entgegen, den zunehmenden Herausforderungen, denen die Bürger unseres Staates durch die organisierte Kriminalität, insbesondere durch die Drogenkriminalität ausgesetzt sind, in erforderlicher Weise zu begegnen. Über dieses Ziel schießt der Bundesratsentwurf aber hinaus. Zwar enthält der Entwurf gegenüber früheren Vorschlägen des Bundesrates insofern eine Verbesserung, als nunmehr die Rasterfahndung und der Einsatz Verdeckter Ermittler an einen Straftatenkatalog gebunden werden sollen. Es bestehen aber weiterhin Bedenken, daß schwerwiegende Eingriffe in die Privatsphäre, wie der Einsatz von

Peilsendern, schon bei "Straftaten von erheblicher Bedeutung" möglich sind.

Mit diesem schwammigen Begriff statt eines präzisen Kataloges von Straftaten wird der Einsatz der geheimen Ermittlungsmethoden weit über den Bereich der organisierten Kriminalität hinaus ausgedehnt. Diese Mittel werden damit für sämtliche Straftaten außerhalb der Bagatell- und Kleinkriminalität verfügbar.

Nach dem Gesetzentwurf wären auch über völlig unbeteiligte Personen heimliche Bild- und Filmaufnahmen zulässig, wenn es "der Erforschung des Sachverhalts" oder der "Aufenthaltsermittlung des Täters" dient. Gegen unverdächtige Personen sollen Wanzen und Peilsender eingesetzt werden können, wenn eine "Verbindung" was immer darunter verstanden werden soll - mit dem Täter vermutet wird.

Selbst in privaten Wohnungen sollen Gespräche, die im Beisein eines Verdeckten Ermittlers geführt werden, heimlich abgehört und aufgezeichnet werden.

Es ist außerdem problematisch, daß derart schwerwiegende Eingriffe wie der Einsatz Verdeckter Ermittler nach dem Gesetzentwurf nicht in allen Fällen vom Richter angeordnet werden müssen, sondern weitgehende Eilkompetenzen für Polizei und Staatsanwaltschaft vorgesehen sind.

Ein weiteres Problem liegt darin, daß durch den Einsatz geheimer Ermittlungsmethoden gewonnene Informationen in zu weitem Umfang für andere Zwecke verwendet werden können. Offen bleibt insbesondere, ob die gewonnenen Erkenntnisse der Polizei für eine jahrelange Speicherung zur vorbeugenden Straftatenbekämpfung überlassen werden dürfen. Dies sieht der Gesetzentwurf undifferenziert nicht nur für Tatverdächtige, sondern

sogar für andere Personen wie Begleiter oder zufällig betroffene Dritte vor.

Die Datenschutzbeauftragten halten es deshalb für dringend geboten, daß Bundestag und Bundesrat im weiteren Gesetzgebungsverfahren diese Probleme aufgreifen und die - wiederholt geäußerten - datenschutzrechtlichen Vorschläge berücksichtigt werden. Die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Entwurf des Bundesrates sollte diese Bemühungen unterstützen.

Anlage 2

Entschließung der 42. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26./27. September 1991 zum Datenschutz im Recht des öffentlichen Dienstes

I. Die Daten von Arbeitnehmern werden im Laufe ihres beruflichen Lebens in vielfältiger Weise vom Arbeitgeber verarbeitet. Allein schon im Hinblick auf die große Zahl der über Arbeitnehmer erhobenen Daten und mit Rücksicht auf die Abhängigkeit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber ist eine gesetzliche Regelung der Verarbeitung von Personaldaten zwingend erforderlich. Auch gegenüber Beamten und anderen im öffentlichen Dienst Tätigen kann die Verarbeitung ihrer Daten nicht allein auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gestützt oder in Verwaltungsvorschriften geregelt werden. Vielmehr ist eine gesetzliche Grundlage vonnöten. Sie muß umso konkreter sein, je tiefer in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen eingegriffen wird.

II. In der Auseinandersetzung um das Recht des öffentlichen Dienstes beeinträchtigen zwei grundlegende Fehleinschätzungen eine angemessene Regelung des Datenschutzes. Es trifft nicht zu, daß die Kenntnis des Dienstherrn über seine Bediensteten alle persönlichen Lebensumstände vollständig und lückenlos umfassen muß. Es ist ferner unrichtig, daß gesetzliche Regelungen überflüssig sind, weil stets die Einwilligung der Betroffenen eingeholt werden kann.

Zum einen wäre es mit der Würde des Menschen unvereinbar, wollte man ihn in seiner ganzen Persönlichkeit registrieren. Zwar ist der Angehörige des öffentlichen Dienstes dem Staat gegenüber besonders eng verpflichtet; er bleibt aber auch gegenüber seinem Dienstherrn Grundrechtsträger: Auch seine personenbezogenen Daten dürfen nur erhoben und verarbeitet werden, soweit das für die Begründung und Abwicklung des Dienstverhältnisses erforderlich ist.

Zum anderen macht der Rückgriff auf die Einwilligung gesetzliche Regelungen keineswegs überflüssig. Zwar ist die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten mit Einwilligung des Betroffenen grundsätzlich auch dann zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage fehlt. Die Einwilligung wird jedoch zur Farce, wenn sie faktisch erzwungen wird, weil z.B. eine Bewerbung ohne Einwilligung nicht berücksichtigt wird. Soweit bestimmte Angaben verfügbar sein müssen, sind sie gesetzlich präzise vorzuschreiben, aber zugleich auf den erforderlichen Umfang zu begrenzen.

III. Neben der Neuordnung des Personalaktenrechts bedürfen auch andere Teilbereiche des öffentlichen Dienstrechts der datenschutzgerechten gesetzlichen Regelung. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hält insbesondere die Lösung folgender Probleme für vorrangig:

1. Bewerbung um Einstellung in den öffentlichen Dienst

   Es ist - für den Bewerber transparent - festzulegen,

- welche personenbezogenen Informationen von ihm verlangt bzw. über ihn eingeholt, wie sie genutzt werden dürfen und wann sie zu löschen sind,

- ob und unter welchen Voraussetzungen und in welchem Stadium des Verfahrens der Bewerber sich Tests, Untersuchungen und Überprüfungen zu unterziehen hat,

- ob und inwieweit private Institutionen daran mitwirken und welche vertraglichen Sicherungen zum Schutz personenbezogener Daten zu vereinbaren sind,

- daß die Daten jeweils erst zu dem Zeitpunkt, in dem sie für das Verfahren erforderlich werden, und mit dem geringstmöglichen Eingriff erhoben werden.

2. Sicherheitsüberprüfungen

Es ist bereichsspezifisch gesetzlich festzulegen,

- wer im öffentlichen Dienst einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen wird,

- welche personenbezogenen Daten dafür erhoben und verarbeitet werden,

- wie das Verfahren gestaltet wird, insbesondere welche Stellen mit welchen Befugnissen am Verfahren beteiligt sind und unter welchen Voraussetzungen Sicherheitsbedenken anzunehmen sind,

- daß die im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung erhobenen Daten grundsätzlich nur für diesen Zweck verwendet werden dürfen,

- daß der Betroffene über das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung zu unterrichten ist.*

3. Ärztliche Untersuchung

Es ist durch Gesetz oder ergänzende Rechtsverordnung festzulegen,

- unter welchen Voraussetzungen die ärztliche Untersuchung eines Bewerbers oder Bediensteten angeordnet werden kann,

- daß jede ärztliche Untersuchung einen präzisen Untersuchungsauftrag voraussetzt, der Anlaß und Gegenstand der Untersuchung möglichst exakt definiert und den Umfang der Untersuchung eingrenzt,

- wie das Arztgeheimnis und der Datenschutz sicherzustellen sind,

- wann und in welchem Umfang Versicherungen und früher behandelnde Ärzte über frühere Untersuchungen und Maßnahmen befragt werden und diese offenbaren dürfen,

- daß Ärzte und Versicherungen Daten nicht ohne Kenntnis des Betroffenen und nur mit Einwilligung des Bewerbers offenbaren dürfen,

- daß die Unterlagen der ärztlichen Untersuchungen nicht für andere Zwecke verwendet werden und nicht mit solchen vermengt werden dürfen, die anderen Zwecken dienen, und daß sie zu vernichten sind, sobald sie nicht mehr benötigt werden,

- daß der Arzt der personalverwaltenden Stelle nur das Endergebnis seiner Untersuchung und - soweit erforderlich - nur tätigkeitsbezogene Risiken mitzuteilen hat,

- daß dem Betroffenen ein Recht auf Einsicht in die beim Arzt verbliebenen Untersuchungsunterlagen zusteht.

4. Beihilfen

Gesetzlich festzulegen sind die Grundlagen eines datenschutzgerechten Beihilfeverfahrens, insbesondere die Abschottung der Beihilfestelle, das Verbot automatisierter Speicherung von Diagnosedaten und anderer medizinischer Einzelangaben, die Zweckbindung der Daten sowie ein eigener Beihilfeanspruch der Angehörigen.

5. Personalinformationssysteme

Es muß dienstrechtlich gewährleistet sein, daß

- automatisierte Systeme zur Verarbeitung von Personaldaten zu unterschiedlichen Zwecken (z.B. Urlaubsdatei, Telefondatenerfassung, PC-Betriebsdaten) nicht zu umfassenden Persönlichkeitsprofilen verknüpft werden,

- alle vorgesehenen Auswertungen von Personaldaten in einer Übersicht, die dem Betroffenen zugänglich sein muß, zusammengefaßt werden,

- Kontrollen der Bediensteten mit Hilfe automatisierter Systeme unzulässig sind; Ausnahmen bedürfen einer gesetzlichen, insbesondere personalvertretungsrechtlichen Regelung.

IV. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder fordern die für das Personalrecht zuständigen Minister und den Gesetzgeber auf, die auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich notwendigen Vorschriften zu erlassen.

---

* Auf ihre Forderungen zur Sicherheitsüberprüfung (Geheimschutzgesetz) in den Entschließungen vom 13.09.1985, 18.04.1986 und 22.03.1990 nimmt die Konferenz Bezug.

Anlage 3

Telekommunikation und Datenschutz

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 8. März 1991

I.

Die Telekommunikation hat außerordentlich stark an Bedeutung gewonnen und ersetzt häufig den Brief oder auch das persönliche Gespräch: Über die dreißig Millionen deutschen Telefone werden monatlich rund drei Milliarden Gespräche geführt. Für die Privatsphäre des Bürgers in einer freiheitlichen Gesellschaft ist es unverzichtbar, daß Telefongespräche unkontrolliert und unbeobachtet geführt werden können. Von existentieller Bedeutung wird dies, wenn der Bürger in Notlagen gerät, aus denen er sich nur mit vertraulicher Beratung und Hilfe befreien kann. Daher unterstützen sowohl die Kirchen als auch Hilfs- und Beratungsorganisationen die Forderung, das "Grundrecht auf unbeobachtete Kommunikation" zu sichern.

Dieser Forderung muß die technische Ausgestaltung der Telekommunikationsnetze und -dienste folgen, und die rechtlichen Regelungen müssen diesen sich aus der Verfassung ergebenden Auftrag erfüllen. Der Gesetzgeber hat in dem am 01.07.1989 in Kraft getretenen Poststrukturgesetz die Bundesregierung aufgefordert, "Rechtsverordnungen zum Schutz personenbezogener Daten der am Fernmeldeverkehr Beteiligten" zu erlassen. Der Ausschuß für Post und Telekommunikation und der Innenausschuß des Deutschen Bundestages haben mehrfach den Schutz des Fernmeldegeheimnisses angemahnt.

Die vom Bundesminister für Post und Telekommunikation vorgelegten Entwürfe von Verordnungen über den Datenschutz bei Dienstleistungen der Deutschen Bundespost TELEKOM (TDSV) und über den Datenschutz für Unternehmen, die Telekommunikationsdienstleistungen erbringen (UDSV), widersprechen in wesentlichen Punkten dem Grundrecht auf unbeobachtete Kommunikation. Dabei ist besonders unverständlich, daß der Bundesminister von bereits früher gemachten Zusagen an den Deutschen Bundestag wieder abgerückt ist.

Die Entwürfe bleiben in wichtigen Punkten unter dem Datenschutzniveau, das von der EG-Kommission in ihrem Richtlinienentwurf zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre in öffentlichen digitalen Telekommunikationsnetzen für den europäischen Binnenmarkt angestrebt wird.

II.

Ein wesentlicher Mangel besteht in der beabsichtigten Vollerfassung aller Verbindungsdaten von Telefongesprächen: Für jedes Telefonat soll bis zur Versendung der Entgeltrechnung bei der Deutschen Bundespost TELEKOM festgehalten werden dürfen, wer wann wie lange und mit wem telefoniert hat, nach Wahl des Kunden achtzig Tage darüber hinaus. Eine monatliche Auflistung dieser dem Fernmeldegeheimnis unterliegenden Informationen (Einzelentgeltnachweis) sollen Kunden - auch Arbeitgeber - auf Wunsch erhalten können. Außerdem können nach § 12 Fernmeldeanlagengesetz (FAG) auch Gerichte und Staatsanwaltschaften bei strafrechtlichen Ermittlungen jeder Art, also auch bei Bagatelldelikten, ohne besondere Voraussetzung auf diese Daten zugreifen.

Abzulehnen ist auch die vorgesehene Beschränkung des Kunden auf die Alternative, daß von einem Anschluß die Telefonnummer des Anrufers immer oder nie beim Angerufenen angezeigt wird. Dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung entspricht es, daß der Anrufer in jedem Einzelfall entscheiden kann, ob seine Rufnummer beim Angerufenen angezeigt wird. Umgekehrt hat jeder Angerufene selbstverständlich das Recht, nur Gespräche entgegenzunehmen, bei denen die Nummer des Anrufers angezeigt wird.

III.

Die Datenschutzbeauftragten fordern:

1. Alle - durch die computergesteuerte Vermittlungstechnik entstehenden - Verbindungsdaten sind nach dem Ende der Verbindung mit folgender Maßgabe unverzüglich zu löschen:

   In die Entgeltdatenverarbeitung dürfen nur diejenigen Daten eingehen, die zur Berechnung der Entgelte in Summenform unerläßlich sind. Auf Antrag des Kunden darf zur Prüfung der Richtigkeit des in Rechnung gestellten Entgelts oder zur Erstellung des Einzelentgeltnachweises die Rufnummer des Angerufenen nur in einer zumindest um die letzten vier Ziffern verkürzten Form gespeichert werden. Die Daten sind spätestens achtzig Tage nach dem Absenden der Entgeltrechnung zu löschen.

   Die Entscheidung des Kunden über die Form der Abrechnung muß auch bei der Abrechnung zwischen verschiedenen Netzbetreibern respektiert werden.

2. Die Erstellung von "Kommunikationsprofilen", die Aussagen über das persönliche Telefonierverhalten

des Bürgers und die Nutzung anderer Telekommunikationsdienste enthalten, muß ausgeschlossen sein.

3. Bei der Anzeige der Rufnummer des Anrufers beim Angerufenen müssen beide die Wahlmöglichkeit haben, diese Anzeige entweder auf Dauer oder im Einzelfall "auf Knopfdruck" zu unterdrücken.

4. Ausnahmen von diesen Grundsätzen - zum Beispiel zur Aufklärung telefonischer Bedrohungen oder in Notfällen - müssen begründet, ausdrücklich geregelt und für den Betroffenen transparent sein.

5. Die Konferenz bekräftigt ihre Forderung (Beschluß vom 4./5.10.1990), Eingriffe in das grundgesetzlich geschützte Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) auf das unerläßliche Maß zu beschränken und insbesondere nicht schon im Bereich der Bagatellkriminalität zuzulassen. Die Regelung des § 12 FAG hat im Zuge der technischen Entwicklung eine verfassungsrechtlich bedenkliche neue Qualität erhalten, da sie nunmehr auch die bei Einsatz neuer Kommunikationstechniken anfallenden Abrechnungs-, Verbindungs-, Nutzungs- und Inhaltsdaten umfaßt. Statt im FAG sollten die Eingriffsmöglichkeiten in das Fernmeldegeheimnis im Rahmen der Strafverfolgung - schon aus Gründen der Normenklarheit - in der Strafprozeßordnung unter engen Voraussetzungen und Beschränkungen abschließend geregelt werden.