

Vorbemerkung

Die Auseinandersetzung um die künftige Regelung der Informationsverarbeitung im Sicherheitsbereich, die vor allem durch die Einführung des computerlesbaren Personalausweises ausgelöst wurde, stand während des letzten Jahres im Vordergrund des öffentlichen Interesses. Die nicht emotionsfreie Diskussion wurde zusätzlich belastet durch den früher schon gelegentlich erhobenen, aber bisher nicht belegten Vorwurf, der Datenschutz verhindere die Bekämpfung des Terrorismus, leiste ihm gewissermaßen sogar Vorschub. Den Vorwurf, ein "überzogener Datenschutz" sei mitverantwortlich für die Schwierigkeiten bei der Täterermittlung, halte ich für unberechtigt. Mein Bericht beschäftigt sich eingehend mit praktischen Erfahrungen, die ich im Polizeibereich anlässlich einer Überprüfung des Kriminalpolizeiamtes gewonnen habe. Meine Verbesserungsvorschläge dokumentieren eindeutig meine Bemühungen, den unverdächtigsten und sich korrekt verhaltenden Bürger zu schützen, ohne damit die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung zu beeinträchtigen.

Die Fragestellung kann nicht lauten, ob Sicherheit vor Datenschutz oder Datenschutz vor Sicherheit gehe. Vielmehr hat der Bürger sowohl einen Anspruch darauf, daß er sich vor Verbrechen weitgehend sicher fühlen kann, als auch darauf, daß seine Privatsphäre und sein Recht auf freie Entfaltung (sein "informationelles Selbstbestimmungsrecht") durch Informationsverarbeitung nicht beeinträchtigt wird. Der Bürger muß daran interessiert sein, daß beide Belange berücksichtigt werden. Die Polizei muß effektiv arbeiten können, ohne daß der einzelne Gefahr läuft, unverhältnismäßig belastet zu werden.

Die Diskussion über den Sicherheitsbereich hat in der Öffentlichkeit bedauerlicherweise den Blick für Fragen des Datenschutzes verstellen, die von nicht minder großer Bedeutung sind.

Als Arbeitsschwerpunkte im vergangenen Jahr seien die Beratung bei der Vorbereitung der Volkszählung, verschiedene Fragen im Bereich

ACHTER BERICHT

über die

Tätigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz gemäß § 20 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Saarländisches Datenschutzgesetz - SDSSG)

(Berichtszeitraum: 1. Januar 1986 bis 31. Dezember 1986)

Siehe Inhaltsverzeichnis unter PDD09/B.

Ausgegeben: 25.02.87

des öffentlichen Dienstes, des Personenstandswesens, des Verkehrsbereichs und des Sozialwesens genannt. Gerade die wirtschaftlich schlechter gestellten Betroffenen, die als Sozialhilfeempfänger ganz besonders auf die Fürsorge des Staates angewiesen sind, deshalb aber nicht zum reinen Objekt bürokratischer Informationsverarbeitung werden dürfen, verdienen auch unter Datenschutzaspekten besondere Beachtung.

Die Bemühungen um die Anpassung der Rechtsgrundlagen an die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht zum "informationellen Selbstbestimmungsrecht" entwickelt hat, haben sich im Verlauf des Berichtszeitraums vor allem in den Bereich der Rechtspflege verlagert. Die Innenministerkonferenz hat die Beratungen über die Fortentwicklung eines bundeseinheitlichen Polizeigesetzes zugunsten der Novellierung der Strafprozeßordnung zurückgestellt. Dies ist insofern sinnvoll, als der Vollzug dieses Gesetzes mit den härtesten Folgen für den Bürger verbunden sein kann. Zudem überlagern sich die Probleme, die sich bei den verschiedenen Formen der Informationserhebung für Zwecke der Strafermittlung und der polizeilichen Gefahrenabwehr ergeben. Die Strafprozeßrechtsnovelle kann somit zum "Schrittmacher" für das Polizeirecht werden. Man hätte sich nur gewünscht, daß diese Erkenntnis sich schon sehr viel früher eingestellt hätte. Damit wäre viel Zeit gewonnen worden.

Positiv vermerkt werden muß, daß der Gedankenaustausch mit dem Minister der Justiz zur Vorbereitung der Novellierung der Strafprozeßordnung und zum Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes vorangekommen ist. Meine Stellungnahmen sind durch praktische Erfahrungen untermauert, die auch in diesem Bericht ihren Niederschlag finden.

Die Verabschiedung des Opferschutzgesetzes hat die Rechtsstellung der Beteiligten im Strafverfahren entscheidend verbessert. Der Schutz vor unangemessener Bloßstellung etwa in der Presse ist Gegenstand von Erörterungen im Zusammenhang mit der Strafprozeßnovelle. Inzwischen hat der Minister der Justiz in einer bemerkenswerten Richtlinie für die Justizpressestelle dafür gesorgt, daß die Per-

sönlichkeitsrechte der Strafprozeßbeteiligten in verfassungskonformer Weise derzeit bereits beachtet werden. Die praktischen Auswirkungen zugunsten von Beschuldigten, Zeugen und Opfern konnten alsbald in der Veröffentlichungspraxis der Justiz festgestellt werden.

Die Neuen Medien, mit denen der Bürger immer mehr durch die Nutzung von Bildschirmtext und dem weiteren Ausbau des Kabelnetzes konfrontiert wird, bleiben wie bisher Gegenstand weiterer datenschutzrechtlicher Überlegungen. Daran ändert auch nichts die inzwischen erlassene, aber immer noch ergänzungsbedürftige Telekommunikationsordnung (TKO), zu deren Entwurf die Datenschutzbeauftragten eingehend Stellung genommen haben. Im Fernmeldebereich ist insbesondere durch die geplante Einführung des ISDN (Integrated Services Digital Network) eine weitere technische Fortentwicklung zu erwarten, die sorgfältiger Beobachtung bedarf.

Einen wesentlichen Beitrag zur Fortentwicklung des Datenschutzes leistet die Verabschiedung des "Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität", das Computer und elektronische Zahlungsmittel - insbesondere durch die Einführung der Straftatbestände des Computerbetrugs, der -spionage und der -sabotage - künftig besser vor Mißbräuchen schützen soll. Regelungslücken sind jedoch noch im Vergleich zur Gesetzgebung in den USA hinsichtlich des Umgangs mit optisch oder magnetisch lesbaren Berechtigungskarten festzustellen. Bisher ist lediglich der Scheck- und Kreditkartenmißbrauch strafgesetzlich erfaßt.

Im Bereich der Landesgesetzgebung waren Arbeitsschwerpunkte die Stellungnahmen zu den Entwürfen eines Krankenhausgesetzes und einer Landesbauordnung. Einen - wenn auch nicht voll befriedigenden - Abschluß hat die schon seit vielen Jahren geführte Diskussion um die Informationsverarbeitung in den Schulen durch Erlaß einer Rechtsverordnung gefunden. Es muß daran erinnert werden, daß auch im Landesbereich noch ein weiterer umfangreicher Regelungsbedarf unter Datenschutzaspekten besteht (vgl. meinen 7. Tätigkeitsbericht Tz. 1.1).

Ungeachtet der positiven Ansätze für die Fortentwicklung des Bundes- und Landesrechts auf dem Gebiete des Datenschutzes nehmen sich die Ergebnisse angesichts des großen Regelungsbedarfs eher bescheiden aus. Die Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz, die die Datenschutzbeauftragten kritisch begleitet haben, wurde nicht verabschiedet. Das Archivgesetz, ein seit Jahren unter Beteiligung der Datenschutzbeauftragten vorbereitetes Gesetzgebungsvorhaben, konnte im Bundestag nicht abschließend beraten werden.

Die eher stockenden Gesetzgebungsverfahren mit datenschutzrechtlichem Inhalt und die im Zusammenhang mit dem Paket der "Sicherheits- und Datenschutzgesetze" aufgetretenen unterschiedlichen Bewertungen über den notwendigen Konkretisierungsgrad der Regelungen haben Befürchtungen aufkommen lassen, daß die Verwirklichung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung durch den Gesetzgeber "auf die lange Bank geschoben" wird. Solche Besorgnis darf um so weniger leicht genommen werden, als die Verwaltung in der Übergangszeit bis zum Erlaß verfassungskonformer, gesetzlicher Regelungen ständig mit den divergierenden Interessen vor Ort konfrontiert nicht über unangemessen lange Zeiträume auf sich selbst gestellt und allein gelassen bleiben darf. Der Gesetzgeber hat Mitwirkungspflichten, denen er sich nicht entziehen kann. Die Sorge um die Weiterentwicklung des Datenschutzrechts und um die notwendige Verwirklichung der Grundsätze des Volkszählungsurteils veranlaßt mich, meinen Appell zu wiederholen, daß sich die Ressorts nicht "mit dem Hinweis auf die "Vorreiterrolle" des Bundes oder die Entwicklung in anderen Bundesländern begnügen dürfen, zumal die Verfassung des Saarlandes den Rang des Datenschutzes als Grundrecht und die Mitwirkungspflichten des Gesetzgebers unterstreicht" (vgl. meinen 7. TB Tz. 1.1). Immerhin ist in Hessen das Gesetz zur Ergänzung des Landesdatenschutzgesetzes verabschiedet und in Nordrhein-Westfalen ein Entwurf zur Fortentwicklung des Datenschutzes erarbeitet worden, ohne daß die weitere Entwicklung auf Bundesebene abgewartet wurde.

Nachdem ich verschiedentlich zu Einzelproblemen des Datenschutzes

im privaten Bereich Stellung genommen habe, ist in diesem Bericht erstmals eine Übersicht über die Kontrolltätigkeit der Aufsichtsbehörde für diesen Bereich angefügt; die Wahrnehmung dieser Funktion ist mir bei meiner Bestellung zum Landesbeauftragten für Datenschutz vom Minister des Innern übertragen.

Eine Klärung verschiedener datenschutzrelevanter Fragen durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist zu erwarten. Allein in 5 Fällen hat mir das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, von der ich trotz meiner dürftigen Personalausstattung teilweise eingehend Gebrauch gemacht habe. Es handelt sich dabei um Verfahren wegen Mitteilungen in Strafsachen (MiStra), wegen der Veröffentlichung von Entmündigungen im Falle von Trunksucht und wegen des Abhörens des Telefons durch Vorgesetzte; zwei weitere Verfahren betrafen die Verfassungsmäßigkeit der Auskunftregelung im Sicherheitsbereich sowie die inzwischen abgeänderte Schufa-Klausel. Ich werde über den Ausgang der Verfahren, die für die weitere Rechtsentwicklung von großer Bedeutung sind, berichten. Durch die Aufforderung zur Stellungnahme hat das Bundesverfassungsgericht in Fortführung seiner im Volkszählungsurteil geäußerten Auffassung verfahren, daß der unabhängige Datenschutzbeauftragte einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung des informationellen Selbstbestimmungsrechts bei der Informationsverarbeitung zu leisten hat. Vor allem wurde wieder einmal deutlich, daß das informationelle Selbstbestimmungsrecht als Grundrecht eben nicht nur für die Dateiverarbeitung bedeutsam ist.

1. Die "Sicherheits- und Datenschutzgesetze";
Novellierungsentwürfe des Bundes

1.1 Das "Paket"

Im Frühjahr des Berichtsjahres standen insgesamt 8 Gesetzentwürfe in den Gesetzgebungsorganen des Bundes zur parlamentarischen Beratung an. In der Öffentlichkeit wurden sie als das "Paket" der sogenannten "Sicherheits- und Datenschutzgesetze" diskutiert. Die Änderung des Personalausweis- und des Paßgesetzes stieß im Hinblick auf die Computerlesbarkeit dieser Ausweispapiere auf besonderes Interesse. Die Bezeichnung als "Paket" verdankten die Entwürfe nicht zuletzt ihrer teilweise gesetzestechnischen Verknüpfung in einem Artikelgesetz, das die Novellen zum Bundesdatenschutzgesetz, das Verwaltungsverfahrensgesetz, das Bundesverfassungsschutzgesetz sowie das Straßenverkehrsgesetz umfaßte.

Die beiden übrigen Entwürfe betrafen ebenfalls den Sicherheitsbereich: "Entwurf eines Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz - MADG)" und "Entwurf eines Gesetzes über die informationelle Zusammenarbeit der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes und nachrichtendienstlicher Tätigkeit (Zusammenarbeitsgesetz - ZAG)".

Nicht alle Entwürfe standen in einem Zusammenhang mit den Fragen der Inneren Sicherheit. Das Bundesdatenschutzgesetz und das Verwaltungsverfahrensgesetz sollte die Informationsverarbeitung regeln, soweit die Eingriffsintensität keine spezielle gesetzliche Regelung erfordert. Von vornherein bestand die Gefahr, daß sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit - wie die spätere Diskussion zeigte - beinahe ausschließlich auf die Probleme des Sicherheitsbereiches richtete.

Es ist zwar zu begrüßen, daß mit diesen Entwürfen der Versuch unternommen wurde, die im Anschluß an das Volkszählungsurteil notwen-

digen bereichsspezifischen, gesetzlichen Regelungen wenigstens in Teilbereichen zu treffen. Es sind auch durchaus Ansatzpunkte für eine dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung angemessene Weiterentwicklung des Datenschutzes zu erkennen. Die erheblichen Bedenken, die gleichwohl aufkommen mußten, habe ich in der Anhörung vor dem Innenausschuß - in seiner Sitzung vom 20. Februar 1986 - dargelegt. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat in der beigefügten EntschlieÙung ebenfalls eine erste Bewertung zu dem Gesamtpaket abgegeben (Anlage 1).

Das Personalausweis-, das PaÙ- und Straßenverkehrsgesetz sind inzwischen verabschiedet. Zum Informationsverbund ZEVIS, der mit Inkrafttreten der Novelle zum Straßenverkehrsgesetz seine Rechtsgrundlage erhält, habe ich bereits in meinem 6. Tätigkeitsbericht Stellung genommen. Die Diskussion der Entwürfe des "Pakets" - auch soweit sie in der vergangenen Legislaturperiode des Bundes keine Gesetzeskraft erlangten - wird nicht ohne Einfluß auf die zukünftige Gesetzgebung des Bundes und der Länder bleiben. Nicht zuletzt waren die Sicherheitsbehörden der Länder unmittelbar betroffen, soweit die Regelung der Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane in Bund und Ländern beabsichtigt war (Zusammenarbeitsgesetz - ZAG).

Da ein Regelungsbedarf für den Sicherheitsbereich nach wie vor besteht, und auch die Novellierungsbedürftigkeit der allgemeinen Datenschutzgesetze außer Frage ist, dürfte es auch für die weiteren Überlegungen auf Landesebene förderlich sein, die Schwerpunkte der Diskussion darzustellen.

1.2 Computerlesbarer Personalausweis und Schleppnetzfahndung (§ 163 d StrafprozeÙordnung)

Nicht ohne Grund stand im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion um das "Paket" der computerlesbare Personalausweis und der gleichermaßen verwendbare PaÙ. Die Auswirkungen der Maschinenlesbarkeit dieser Ausweispapiere im Rahmen der Strafverfolgung für den an sich unbeteiligten und unverdächtigen Bürger wurden nicht zu Unrecht als

schwerwiegend angesehen. Die "Schleppnetzfehndung" wurde zu einem viel zitierten Schlagwort.

Entscheidend ist die grundlegende Veränderung der Bedingungen, unter denen Informationen über den Bürger im Sicherheitsbereich erhoben und verarbeitet werden. Mit der speziellen Lesezone, den dafür entwickelten Lesegeräten, der damit verbundenen Datenverarbeitungsorganisation wird eine Infrastruktur geschaffen, die ohne nennenswerten, zusätzlichen Aufwand ganz andere als die möglicherweise beabsichtigten Nutzung ermöglicht.

Es ist deshalb notwendig, sich stets der Nutzungs- und Verwendungsmöglichkeiten bewußt zu bleiben, um den notwendigen vorbeugenden Rechtsschutz sicherzustellen, den der Gesetzgeber bei der Zulassung "gefährlicher" Einrichtungen zu leisten hat. Das Gefährdungspotential läßt sich wie folgt beschreiben:

- Das automatische Lesen der Ausweispapiere und der Abruf vorhandener Polizeidatenbestände erleichtert die Überprüfung der Bürger und kann zu einer größeren Kontrolldichte führen.
- Der Lese- und Abrufvorgang kann elektronische Spuren hinterlassen, insbesondere wenn die Umstände des Antreffens einer Person (Zeit, Ort, Begleitperson, Fahrzeug, Gegenstände) anlässlich einer Kontrolle protokolliert werden.
- Die anlässlich einer Kontrolle aufgezeichneten Daten können in vielfältigen Zusammenhängen bei der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr weiter genutzt werden; insbesondere kann ein neuer Einstieg für eingriffsintensive, computerunterstützte Erhebungsformen (Rasterfehndung, Spurendokumentation) gewonnen werden. Damit kann die Kontrolldichte noch gesteigert werden.
- Nicht zuletzt kann der Datenaustausch mit allen Sicherheitsbehörden, insbesondere den Nachrichtendiensten verstärkt werden.

Alle diese Verwendungsmöglichkeiten sind geeignet, die Ergebnisse der Verbrechensbekämpfung zu verbessern. Die Beschränkungen für das informationelle Selbstbestimmungsrecht sind jedoch nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Genaue Aufgaben- und Befugnisbeschreibungen des Gesetzgebers für die Strafverfolgungsbehörden müssen gegebenenfalls dafür sorgen, daß die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen gewahrt und vor allem die Beeinträchtigung des Unverdächtigen und Unbeteiligten in zumutbaren Grenzen gehalten werden.

Aus diesem Grund habe ich schon in meinem 5. Tätigkeitsbericht für das Jahr 1983 gefordert, daß die Einführung des maschinenlesbaren Ausweises flankierender, gesetzlicher Regelungen für den gesamten Sicherheitsbereich bedarf. Dieser Forderung vermochte das Gesetzespaket schon von vornherein nicht zu entsprechen, weil der Bereich polizeilicher Informationsverarbeitung der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer vorbehalten ist.

Die Gefahren liegen nicht so sehr in eventuellen Mängeln der Gesetzgebung, möglicherweise gesetzwidriger Verwendung des Ausweises und der Mißbrauchsgefahr; entscheidender ist, daß der Gesetzgeber sich einem stetigen Druck für eine immer umfassendere Anwendung ausgesetzt sehen wird. Jede Anwendungsmöglichkeit kann für sich gesehen durchaus plausibel sein, aber ihre in kleinen Schritten vollzogene Gesamtheit der Anwendung bringt insgesamt Gefahren für die Persönlichkeitsrechte.

Zur Frage der Erforderlichkeit der Maschinenlesbarkeit im überwiegenden Allgemeininteresse will ich wegen ihres überwiegend polizeifachlichen und sicherheitspolitischen Gehalts nicht Stellung nehmen. Immerhin gibt es auch Sicherheitsexperten, die den Nutzen bezweifeln. Unter Datenschutzgesichtspunkten bedarf jedoch die Konkretisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Nutzung der Lesezone einer eingehenden Darstellung. Die Forderung des Volkszählungsurteils, eine konkrete Zweckbindung der personenbezogenen Daten zu gewährleisten, kann nur durch eine konkrete Aufgaben- und

Befugnisbeschreibung im Gesetz verwirklicht werden. Hierfür besteht im Hinblick auf das Gefährdungspotential des maschinenlesbaren Ausweises um so mehr Anlaß. Das Personalausweis- und das Paßgesetz sprechen zwar ein allgemeines Speicherungsverbot aus, weisen im übrigen jedoch die ausnahmsweise gestattete Protokollierung im Sicherheitsbereich zur näheren Regelung in "andere Gesetze". Die damit von vornherein angelegte Vielspurigkeit der gesetzlichen Regelung gestaltet sich im Hinblick auf die gespaltene Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern im Sicherheitsbereich besonders kompliziert; die notwendige Transparenz der Informationsverarbeitung mit Hilfe der Lesezone des Ausweises ist damit von vornherein in Frage gestellt. Die gleichzeitig mit der Änderung der Ausweisgesetze gelieferte Speicherungsbefugnis zu Zwecken der Strafverfolgung durch Ergänzung der Strafprozeßordnung (§ 163 d) gab in der ursprünglichen Fassung in folgenden Punkten zu Bedenken Anlaß:

- Der zu weit gefaßte Katalog von über 80 Straftaten, die im Falle eines Verdachts zu einer Protokollierung der Umstände des Antretfens berechtigen sollten.
- Nicht ausreichende Konkretisierung der Angaben, die den Bezug zur aufzuklärenden Straftat herstellen und einer unangemessenen Beeinträchtigung Unverdächtigter und Unbeteiligter entgegenwirken sollen.
- Mangelnde Definition des Begriffs der Personenkontrolle, an die die Protokollierung anknüpft; in Betracht kam jede Form der Überprüfung etwa auch des Führerscheins, Fischereischeins oder der Reisegewerbekarte.
- Verzicht auf die grundsätzlich dem Richter vorzubehaltene Anordnungsbefugnis.
- Mangel einer konkreten Zweckbindung, die die Verwendungsmöglichkeit der gespeicherten Daten eingrenzt.

- Mangel einer grundsätzlichen Pflicht zur Benachrichtigung des Betroffenen, soweit der Strafverfolgungszweck nicht gefährdet ist.

Die nunmehr verabschiedete Regelung berücksichtigt in einigen Punkten die gegen die ursprüngliche Fassung erhobenen Bedenken:

- Der Katalog der Straftaten ist entscheidend auf schwerste Verbrechen (insbesondere Terrorismus, Waffen-, Drogenhandel) eingeschränkt worden.
- Nicht bei jeder Kontrolle, sondern nur noch an der Grenze oder bei Einrichtung einer Personenkontrollstelle nach § 111 StPO dürfen die Umstände des Antreffens gespeichert werden.
- Die Verwendung für Zwecke der Nachrichtendienste ist ausgeschlossen.
- Die Anordnung der Kontrolle bedarf zumindest einer richterlichen Bestätigung.

In folgenden Punkten bleiben jedoch noch Bedenken bestehen:

Die Speicherung aller Umstände, "die für die Aufklärung der Straftat oder für Ergreifung des Täters von Bedeutung sein können", dürfen in Zusammenhang mit der angetroffenen, kontrollierten Person gespeichert werden. Je unklarer sich die Ausgangslage für die Strafverfolgungsbehörden darstellt, desto größer ist die Gefahr, daß Bürger und die Umstände ihres Antreffens massenhaft gespeichert werden, weil sie für die Ermittlung vielleicht einmal "von Bedeutung sein können". Im Interesse der schutzwürdigen Belange der an sich unbeteiligten Bürger, die zufällig in solche Kontrollen geraten, sollten die Voraussetzungen zulässiger Speicherung in stärkerem Maße an die konkret verfolgte Straftat anknüpfen. Die Vorschrift sollte nicht zu einem "Verdachtschöpfungsinstrument" ausgebildet werden, sondern stärker auf das Ziel der Ermittlung konkreter Straftaten ausgerichtet werden.

Nach wie vor ist die Verwendung von Daten, die nur zur Aufklärung enumerativ festgelegter, schwerster Verbrechen gespeichert werden dürfen, auch für andere Strafverfolgungszwecke zulässig. Die Löschungspflicht nach Ablauf der zulässigen Dauer der Kontrollmaßnahme von maximal 9 Monaten, die vor allem den Schutz der Unverdächtigen gewährleisten soll, geht ins Leere, soweit die Daten für andere Ermittlungen oder etwa in Zusammenhang mit Rasterfahndungen und Spurendokumentationssystemen verwendet und gespeichert werden. Daran ändert auch nicht die Notwendigkeit, den Richter einzuschalten. Die einmal in anderen Zusammenhängen gespeicherten Daten können kaum im Hinblick auf die Zulässigkeit ihrer weiteren Verwendung überprüft werden. Nur die eingrenzend geregelte Verwendung vermag abzuhelpen. Dementsprechende gesetzliche Kautelen fehlen sowohl in der Strafprozeßordnung, als auch in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder.

Man wird die Durchbrechung der Zweckbindung in konkreten Fällen deshalb besonders sorgfältig beobachten müssen, weil die verschiedenen Formen der Ermittlung und Fahndung, insbesondere Rasterfahndung, Spurendokumentationssysteme, sonstige Instrumente der Verbrechensbekämpfung wie polizeiliche Beobachtung bisher einer konkret ausgestalteten gesetzlichen Grundlage ermangeln. Die Vorschrift des § 163 d StPO ist ein Vorgriff auf wichtige Fragen der Informationsverarbeitung im Bereich der Strafverfolgung, die zunächst einer Klärung in einem geschlossenen Gesamtkonzept bedurft hätten.

1.3 Nachrichtendienste: Verfassungsschutzbehörden, Militärischer Abschirmdienst

Die Informationsverarbeitung der Nachrichtendienste ist besonders eingriffsintensiv, weil sie fast vollständig im Geheimen und unter Ausschluß der Öffentlichkeit und der Kontrolle des betroffenen Bürgers stattfindet. Deshalb sind präzise, gesetzliche Regelungen für die Datenverarbeitung der Nachrichtendienste (Verfassungsschutzbehörden, Militärischer Abschirmdienst, Bundesnachrichtendienst) und

deren Datenaustausch mit anderen Stellen, insbesondere den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden, unerlässlich. Die Entwürfe für das Bundesverfassungsschutzgesetz, das MAD-Gesetz und das Zusammenarbeitsgesetz (ZAG) sollen die notwendigen Rechtsgrundlagen schaffen.

Einige erfreuliche Ansätze sind zwar zu erkennen: so zum Beispiel die Beschränkung der Verarbeitung von Daten Jugendlicher; ferner sollen Dateien nur noch - wie dies im Polizeibereich bereits geschieht - aufgrund besonderer Anordnung eingerichtet werden. Zweifel müssen jedoch aufkommen, ob die beabsichtigten Regelungen im Hinblick auf das Volkszählungsurteil den Anforderungen präziser Aufgaben- und Befugnisbeschreibung sowie dem Grundsatz der Zweckbindung genügen. Es ist zuzugeben, daß die gesetzgeberische Bewältigung dieser Probleme alles andere als einfach ist.

Die verwendeten Begriffe wie etwa "Bestrebungen gegen die einheitlich demokratische Grundordnung", "die Sicherheit eines Bundes oder Landes" oder "sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten" oder "Schutz auswärtiger Belange der Bundesrepublik" sind nicht ausreichend konkret. Dem Bürger ist jene Transparenz nachrichtendienstlicher Aktivität zu gewährleisten, die ihm ein eigenes Urteil erlaubt, wann er die Schwelle von der Ausübung seiner Grundrechte - Meinungs-, Versammlungsfreiheit - zur verfassungsfeindlichen Betätigung überschreitet. So ist es für ihn vor allem nicht ohne weiteres erkennbar, unter welchen Voraussetzungen von Extremisten "beeinflusste" Organisationen - z. B. Bürgerinitiativen, Umweltschutzorganisationen, Rüstungsgegner - beobachtet werden dürfen und wie weit hierbei die Beobachtung auf Einzelpersonen ausgedehnt werden darf.

Begriffe wie "Aufgaben des Verfassungsschutzes" und "Zweck des Verfassungsschutzes" sind Bestandteil generalklauselartiger Ermächtigungen in den Entwürfen, die eine Differenzierung nach den verschiedenen Aufgaben des Verfassungsschutzes vermissen lassen. Was für Terrorismus, Sabotage und Spionage notwendig ist, muß nicht für

den Extremismus angebracht sein.

Eine Regelung, die sich ausschließlich auf die Dateiverarbeitung beschränkt und die Informationsverarbeitung in Akten außer Betracht läßt, ist mit dem umfassend zu gewährleistenden Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht vereinbar.

Ein besonderes Anliegen ist die klare Regelung der Sicherheitsüberprüfungen für den personellen Geheim- oder Sabotageschutz in der öffentlichen Verwaltung und in der Privatwirtschaft. Die Art der Beteiligung des Verfassungsschutzes, der Umfang seiner Mitwirkung an solchen Überprüfungen, die Befragung dritter Personen und die Verarbeitung der hierbei angefallenen Daten müssen detaillierter geregelt werden, als dies bisher geschehen ist.

Regelungsdefizite sind vor allem auch hinsichtlich des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel festzustellen. Hierzu zählen insbesondere längerfristige Observationen, Einsatz von V-Leuten, verdeckter Einsatz von technischen Mitteln - wie Videoaufnahmen, Abhörgeräte, Richtmikrofone, Teleobjektive -; vor allem der Schutz des häuslichen Bereiches erfordert besondere Regelungen, um den Anforderungen des Grundgesetzes zu genügen (Art. 13 GG).

Die Regelung des Datenaustauschs der Nachrichtendienste untereinander sowie zwischen diesen und den Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden entspricht nicht dem Volkszählungsurteil. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu im Brokdorf-Beschluß erneut festgestellt, daß eine Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht weiter gehen darf, "als es zum Schutze öffentlicher Interessen unerläßlich ist" (BVerfGE 67, 100, 143). Insbesondere dürfen nur die Informationen übermittelt werden, die zur jeweiligen Aufgabenerfüllung tatsächlich erforderlich sind.

Nach Aufgaben und Funktionen sind die Nachrichtendienste und sonstigen Sicherheitsbehörden mit unterschiedlichen Befugnissen ausgestattet. Während die einen überwiegend im Geheimen und mit nach-

richtendienstlichen Mitteln arbeiten, haben die anderen Exekutivbefugnisse, die zu zwangsweisen Vorgehen ermächtigen. Diese vorgegebene Zuständigkeits- und Funktionsordnung ist nicht zuletzt aufgrund historischer Erfahrungen unseres Volkes streng zu beachten und kann nicht allein durch organisatorische Maßnahmen der Behördentrennung sichergestellt werden. Insbesondere darf durch gezielte Übermittlungsregelungen im Endeffekt nicht wiederum eine funktionelle Informationseinheit hergestellt werden. Zwar wirkt das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten nicht absolut. Das darf jedoch nicht dazu führen, daß die Trennungslinie zwischen den Aufgaben des Verfassungsschutzes einerseits und den Aufgaben des polizeilichen Staatsschutzes andererseits zu wenig deutlich erkennbar werden.

Wer die Nachrichtendienste völlig abschotten will, schießt genauso über das Ziel hinaus, wie derjenige, der einem unbeschränkten und undifferenzierten Datenaustausch das Wort redet. Die Durchbrechung des Trennungsgebots durch Datenübermittlung zwischen diesen beiden Bereichen sind aber auf begrenzte Fälle durch präzise Regelungen zu beschränken.

Präzise geregelt werden müssen vor allem die Mitteilungen von Wahrnehmungen, die sonstige Verwaltungsbehörden außerhalb des Bereiches der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden an die Nachrichtendienste zu geben verpflichtet oder gar nur berechtigt sind. Der Bürger, der mit einer Verwaltungsbehörde in Kontakt tritt, muß grundsätzlich erkennen können, was diese wann und bei welcher Gelegenheit an Verfassungsschutzbehörden zu übermitteln hat.

Bei den Nachrichtendiensten vorgehaltene Informationen beruhen vielfach auf nicht völlig abgesicherten Erkenntnissen und sind zumindest teilweise mit Mitteln erlangt, die den sonstigen Verwaltungsbehörden verschlossen sind. Deshalb sind die Erkenntnisse der Nachrichtendienste besonders streng nach außen abzuschotten.

Die zweifellos schwierige Materie bedarf der weiteren Diskussion.

Ich gehe davon aus, daß die Anregungen aus datenschutzrechtlicher Sicht dazu beitragen werden, in der nächsten Legislaturperiode des Bundestages zu einer sachgerechten Lösung zu kommen.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat nach Vorbereitung in einem Arbeitskreis, in dem ich ebenfalls mitgewirkt habe, ihre Auffassung in der EntschlieÙung vom 18. April 1986 (Anlage 2) dargelegt.

Die Fortschreibung der saarländischen Rechtsgrundlage für die Informationsverarbeitung im Bereich des Verfassungsschutzes hat um so dringlicher, als insoweit eine Kontrolle durch den Landesbeauftragten für Datenschutz im derzeit geltenden Saarländischen Datenschutzgesetz (§ 20 Abs. 1) ausdrücklich ausgenommen ist.

1.4 Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

Wegen der Auffangfunktion des Bundesdatenschutzgesetzes für weite Bereiche der Informationsverarbeitung, die einer speziellen gesetzlichen Regelung nicht bedürfen, kommt diesem Gesetzesvorhaben eine besondere Bedeutung zu. Es muß daran erinnert werden, daß bereits vor dem Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 eine Übereinstimmung jedenfalls hinsichtlich der Notwendigkeit einer Novellierung festzustellen war (vgl. SPD/FDP-Entwurf 1980, CDU-Entwurf 1980, Referentenentwurf 1982). Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben ihre Kritik an dem nunmehr vorliegenden Entwurf nach intensiver Vorberatung in einem Arbeitskreis, in dem ich mitgewirkt habe, in ihrer EntschlieÙung vom 14. März 1986 zusammengefaßt (Anlage 3).

Vor allem die Aufspaltung der Materie im Verwaltungsverfahrensgesetz und im Bundesdatenschutzgesetz wird der Auffangfunktion für alle in speziellen Gesetzen nicht geregelten Aspekte der Informationsverarbeitungen nicht gerecht. Das Verwaltungsverfahrensgesetz gilt beispielsweise nicht für die Finanzverwaltung, die Post, Strafverfolgung und Ordnungswidrigkeiten. Spezielle gesetzliche Re-

gelungen für alle Bereiche und dazu noch für alle Modalitäten der Informationsverarbeitung und Datensicherung sind jedoch nicht zu erreichen; um so mehr muß die Datenschutzmaterie in einem einzigen, überschaubaren, grundsätzlichen Regelungswerk geordnet werden. Eine durchgehende Kontrolle durch unabhängige Datenschutzbeauftragte war in den Entwürfen nicht sichergestellt. Die Beschränkung des Bundesdatenschutzgesetzes auf die Dateiverarbeitung trägt dem Fortschritt in der Automation und der Nachrichtenübermittlung nicht Rechnung: Akten-, Text- und Datenverarbeitung werden immer mehr miteinander verbunden, so daß nur ein das gesamte System der Informationsverarbeitung erfassendes, Datenschutzkonzept den Gefährdungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts gerecht wird.

2. Polizei

2.1 Kontrollbesuch beim Kriminalpolizeiamt

Mit zwei Mitarbeitern meiner Dienststelle habe ich einen Kontrollbesuch von 2 Tagen beim Kriminalpolizeiamt des Saarlandes durchgeführt, der neben der Überprüfung konkreter Fälle vor allem auch der gegenseitigen Information und dem Meinungs austausch in aktuellen Fragen des Datenschutzes dienen sollte. Es soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, daß wir beim Prüfbesuch und bei der Nachbesprechung der Prüfergebnisse nicht nur eine entgegenkommende Aufnahme gefunden haben, sondern uns auch jede Unterstützung und Aufklärung gewährt wurde.

Die Prüfergebnisse beruhen auf zahlenmäßig beschränkten Stichproben, die nach dem Zufallsprinzip gezogen wurden. Die Fehlerquote innerhalb der Stichprobe war zwar relativ groß, sie allein erlaubt jedoch angesichts ihres geringen Umfangs keine für die Informationsverarbeitung der Saarländischen Polizei repräsentative Feststellung. Aufgrund der Eigenart der Fehler und den in früheren Jahren aus der Behandlung von Patenteneingaben gewonnenen Erfahrungen müssen jedoch einige gravierende Mängel im Bereich des Prüfdienstes, der automationsgestützten Löschung, der dateimäßigen Erfassung von Kindern und Jugendlichen sowie der Handhabung erkennungsdienstlicher Maßnahmen festgestellt werden.

Die Nachbesprechung der Prüfungsfeststellungen hat in tatsächlicher Hinsicht zu keinen kontroversen Beurteilungen geführt. Besonders kam es mir jedoch darauf an, eine Übereinstimmung in der Einschätzung von Verbesserungsmaßnahmen zu erzielen. Dies ist weitgehend gelungen:

2.1.1 Mängel bei der Datenerhebung und Erfassung

Als wesentliche Neuerung wurde im Bereich der Saarländischen Polizei mit dem Informationssystem ISA als Teil des bundesweiten INPOL-

Systems ein multifunktionaler Formularblock zur Verwendung im Durchschreibeverfahren eingeführt, der bei allen Ermittlungsverfahren ausgefüllt wird (vgl. meinen 6. TB Tz. 6.3.1). Dieser Formularblock enthält die landesheitlichen Erhebungsbogen, die als Grundlage für den kriminalpolizeilichen Meldedienst und die Erfassung der Ermittlungsergebnisse im INPOL-System dienen.

Bereits die polizeiliche Datenerhebung tangiert das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen. Wegen des Mangels an ausreichend konkreter gesetzlicher Regelungen und wegen der Undurchschaubarkeit rechnerunterstützter Ermittlungsvorgänge für den Bürger ist es notwendig, die Polizeipraxis der Datenerhebung und Erfassung (verwendete Erhebungsmulare, ihre Ausfüllung und die Erfassung ihres Inhalts im automatisierten INPOL-System) besonders aufmerksam zu beobachten (vgl. meinen 6. TB Tz. 6.1, meinen 7. TB Tz. 2.1 und Anlage 1). Zur Veranschaulichung der festgestellten Mängel seien zwei Fälle geschildert, die wir im Erhebungs- und Erfassungsbereich festgestellt haben.

In einem Fall war der Familienname falsch erfaßt worden. Die Speicherung im INPOL-System konnte nur noch an Hand der Fallnummer des Erhebungsbogens wiedergefunden werden. Diese Ordnungsnummer ist jedoch regelmäßig nicht mehr verfügbar, weil die Belege zu den Akten genommen werden. Deshalb verwendet die Polizei den Namen der Betroffenen als Suchbegriff. Die fehlerhafte Eingabe des Namens ist ein vergleichsweise primitiver, in der EDV-Praxis aber gar nicht so seltener Erfassungsfehler; er führt im Polizeibereich dazu, daß die Daten des Betroffenen nicht mehr eindeutig zugeordnet werden können. Durch solche Mängel wird die ordnungsgemäße Datenverarbeitung und auch die Effektivität der polizeilichen Ermittlungsarbeit gefährdet. Im Extremfall kann mit der falschen Namenseingabe sogar ein Nichtbetroffener belastet werden, wenn man an Erfassungsfehler bei der verschiedenen Schreibweise von gleichlautenden Familiennamen denkt (z.B. Meyer, Mayer, Meier, Maier, Meir).

In einem weiteren Fall war eine Hausfrau wegen zwei Diebstählen gespeichert. Da das Datum der Tatbegehung für beide Taten übereinstimmte, führte ich eine eingehende Überprüfung durch. Der Betroffenen wurde vorgeworfen, in einem Selbstbedienungsladen ein Päckchen Zigaretten im Wert von 2,80 DM entwendet zu haben. Dieser Sachverhalt wurde von der zuständigen Polizeidienststelle irrtümlich zweimal im Abstand von mehreren Wochen zur Erfassung gemeldet. Auf diese Weise wurde die Hausfrau ungerechtfertigt als "Mehrfach-täterin" gespeichert.

Neben der irrtümlichen Mehrfacherfassung derselben Person ist eine weitere Fehlerquelle in der jedenfalls für frühere Zeiten festzustellenden Neigung der Polizeidienststellen zu sehen, aufgeklärte Straftaten in die verwirklichten Straftatbestände zu zerlegen und diese - ohne Kennzeichnung des Sachzusammenhangs - als Einzeldelikt des Betroffenen zur Erfassung im INPOL-System zu melden. Diese Verfahrensweise bietet die Möglichkeit, den eigenen Aufklärungserfolg eindrucksvoller zu dokumentieren.

Als Beispiel mag der kurioserweise gleich zweimal bei der Prüfung aufgetretene Fall von Jugendlichen dienen, die mit einem Schuß aus einem Luftgewehr das Fenster ihres Nachbarn beschädigt hatten. Dieser jeweils einheitliche Vorgang wurde von den Sachbearbeitern in eine Sachbeschädigung und zwei Verstöße gegen das Waffengesetz zerlegt und zur Erfassung gemeldet. Ruft man nun die Speicherung dieser Personen im INPOL-System ab, erscheinen sie als "Mehrfach-täter" mit gleich drei Delikten. Allenfalls aus dem Datum der Tatbegehungen läßt sich schließen, daß hier ein Zusammenhang bestehen könnte. Dies rückt die Betroffenen, jedenfalls für denjenigen Sachbearbeiter, der die Hintergründe nicht kennt, in ein ungünstiges Licht. In den beiden konkreten Fällen kann diese Aufsplitterung in mehrere Delikte für die Betroffenen noch zusätzliche Gefährdungen nach sich ziehen: ein Polizeibeamter, der die Auskunft bekommt, der Betroffene sei bereits mehrfach im Zusammenhang mit "Waffendelikten" auffällig geworden, kann im Interesse der eigenen Sicherheit zu Verteidigungshandlungen neigen, die sich als Folge einer irrtümlich

angenommenen Gefahrenlage zum Nachteil des Betroffenen auswirken können. Dies macht augenfällig, welche Gefährdungen für die Betroffenen durch die edv-mäßige Etikettierung eines Lebenssachverhaltes entstehen können, der sich bei näherer Betrachtung als - wenn auch nicht ganz ungefährlicher - "Dummerjungenstreich" entpuppt.

Speicherungen dieser Art können zu einer schweren Belastung für die Betroffenen führen, wenn bei eilbedürftigen Entscheidungen unterlassene nähere Nachprüfungen zu Unrecht dazu führen, daß ein Betroffener als - eventuell gefährlicher - Wiederholungstäter erscheint.

Das Kriminalpolizeiamt hat dieses Problem ebenfalls erkannt und versucht, solchen Entwicklungen gegenzusteuern. Seit Januar 1985 ist eine derartige Aufsplitterung nach den geltenden Richtlinien untersagt. Als erstes Ergebnis dieser Anstrengungen konnte der Leiter des KPA darauf hinweisen, daß im Saarland im Jahre 1985 trotz tatsächlich angestiegener Kriminalitätsrate in der Kriminalstatistik ein scheinbarer Rückgang der Straftaten um 8,6 % eingetreten war. Bei meiner Überprüfung konnte ich jedoch an Hand jüngerer Eingaben ins INPOL-System feststellen, daß diese Art der Darstellung des Ermittlungsergebnisses keineswegs überwunden ist.

Wenn die weiteren Bemühungen des KPA, Fehlern bei der Erfassung vorzubeugen, auch zukünftig von Erfolg gekrönt sein sollen, ist es unerlässlich, den Prüfdienst zu verbessern. In dieser Einschätzung stimme ich mit dem KPA überein.

Meine Ermittlungen ergaben, daß der Prüfdienst nur die Plausibilität des Erfassungsbelegs prüfen kann. Eine Kontrolle, ob der Text auch richtig und vollständig erfaßt wurde, kann der Prüfdienst nicht leisten, da ihm selbst kein eigenes Terminal zur Verfügung steht. Das ursprünglich einmal vorhandene Gerät wurde abgezogen, da sein Einsatz an anderer Stelle notwendig geworden war; Ersatz wurde nicht geschaffen. Eine Überprüfung der Erfassung im INPOL-System auf Vollständigkeit und Richtigkeit findet daher nicht statt.

Die derzeitige Organisation des Prüfdienstes genügt nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Datenverarbeitung. Mittlerweile ist unbestritten, daß bereits die Informationserhebung und -verarbeitung durch die Polizei und nicht erst die sich daraus ergebenden weiteren polizeilichen Maßnahmen einen Eingriff in Grundrechtspositionen der Betroffenen darstellen. Daher müssen zumindest die organisatorischen Maßnahmen getroffen werden, die von vornherein ausschließen, daß unbeteiligte Bürger durch die Erfassung unrichtiger Daten beeinträchtigt werden. Das Kriminalpolizeiamt sieht sich durch seine Personal- und Sachausstattung gehindert, Maßnahmen zu ergreifen. Eine Zuweisung der entsprechenden Mittel halte ich daher für unverzichtbar.

2.1.2 Personengebundene Hinweise (PHW)

Auf das Grundsatzproblem der Speicherung sogenannter personengebundener Hinweisen (PHW), das ich bereits in meinem 6. Tätigkeitsbericht (Tz.6.3.2) dargestellt habe, wurde ich auch im Zusammenhang mit der stichprobenhaften Überprüfung der Erfassung konfrontiert. Die Prüfungsfeststellungen sind geeignet, die Bedenken der Datenschutzbeauftragten gegen die Speicherung dieser personengebundenen Hinweise an einem praktischen Beispiel zu verdeutlichen:

In einem Fall waren auf einem ansonsten mit Schreibmaschine ausgefüllten Erfassungsbeleg handschriftlich die personengebundenen Hinweise "geistesschwach" und "entmündigt" angekreuzt. Meine Nachforschungen ergaben, daß diese handschriftlichen Eintragungen weder vom Sachbearbeiter im zuständigen Polizeiposten noch von der Prüfstelle des Kriminalpolizeiamtes vergeben worden waren. Vielmehr hatte ein Beamter des zuständigen Polizeireviers, bei dem der Vorgang durchlief, die personengebundene Hinweise aufgrund eines nicht näher belegten Vermerks in der Ermittlungsakte eigenständig vergeben. Die Merkmale waren aus ungeklärten Gründen, jedoch - wie sich nun nachträglich herausstellte - zu Recht bei der Erfassung nicht ins System übernommen worden. Dennoch wäre für den Betroffenen ohne mein Eingreifen eine Belastung geblieben, weil der Erfassungsbeleg

mit den nicht beweisbaren und diskriminierenden Angaben zum Sachbearbeiter zurückgelangt und auch nach seiner Mikroverfilmung als Kriminalaktennachweis weiter zur Einsichtnahme bereitgehalten wird.

Soweit personengebundene Hinweise nach der Auffassung der Datenschutzbeauftragten überhaupt zulässig sind, müssen die Begriffe, ihre Verwendung und die zur Vergabe berechtigten Stellen genau definiert werden. Beispielsweise ist die derzeit mögliche Abschichtung zwischen den Begriffen "geisteskrank" und "geistesschwach" - abgesehen von ihrem nicht erkennbaren Nutzen für die Gefahrenabwehr oder die vorbeugende Verbrechensbekämpfung - nicht einsichtig und muß zwangsläufig zu eher willkürlichen Festlegungen führen. Soweit personengebundene Hinweise etwa zur Eigensicherung der Polizeibeamten gespeichert werden dürfen, sind die Voraussetzungen der Vergabe und die benutzte Quelle als Freitext wenigstens im Erhebungsbogen zu registrieren. Nur eine solche Dokumentation versetzt den Prüfdienst in die Lage, Plausibilität und Berechtigung solcher Merkmale zu prüfen. Für den Prüfdienst ist jedenfalls eine solche Kontrollmöglichkeit vor der Erfassung unerlässlich.

2.1.3 Löschung und Aussonderungsprüffrist

Ein besonderes Problem stellt in der Massendatenverarbeitung von Kriminalfällen die Löschung dar. Eine unbefristete Aufbewahrung und Speicherung liegt weder im Interesse des Betroffenen noch im Interesse effektiver Polizeiarbeit. Während der Ermittlungen kann sich die Polizei der vorhandenen großen Daten- und Aktenbestände nur sinnvoll bedienen, wenn die Mengen automatisiert angebotener Informationen für die weiteren Ermittlungen auf wirklich relevante Tatbestände beschränkt bleiben. Der Einzelne hat im übrigen einen Anspruch darauf, daß seine Daten nur so lange aufbewahrt werden, als das öffentliche Sicherheitsinteresse seine schutzwürdigen Belange überwiegt. Um dieses sicherzustellen sind in den Richtlinien gewisse Prüffristen vorgegeben: bei Kindern 2, bei Jugendlichen und Personen, die mehr als 70 Jahre alt sind, 5 Jahre seit Aufnahme der jeweiligen Erkenntnisse in die Kriminalakte. Die Automation kann

die Einhaltung der Prüffristen erleichtern und dazu beitragen, daß geringe Verfehlungen nicht über viele Jahre in Polizeisystemen vorgehalten werden.

Der Einstieg in die Automation bedeutet eine gewaltige Anfangsbelastung für die Kriminalpolizei, die nicht ohne einen gewissen Schematismus bewältigt werden kann. Wie wir anlässlich unserer Kontrolle feststellen mußten, haben diese Arbeiten noch keinen befriedigenden Abschluß gefunden.

Noch nicht abgeschlossen ist insbesondere die Übernahme des konventionellen Altbestandes, der vor dem Anschluß des KPA an das INPOL-System angefallen war. Zwei Beamte der Bereitschaftspolizei waren mit der Aussonderung beauftragt: alle Akten, bei denen die Prüffrist abgelaufen war und keine neuen Erkenntnisse vorlagen, wurden vernichtet. Bislang ist jedoch erst die Hälfte des Altbestandes in dieser Weise bereinigt, weil die beiden Beamten wieder abgezogen und die Arbeiten eingestellt wurden.

Eine Aussonderung dieser Art führt jedenfalls, soweit die Akten vernichtet werden, zu einer Entlastung der Betroffenen. Soweit die Altakten zu präventiven Zwecken im INPOL-System gespeichert werden, kann man allerdings einwenden, daß eine differenzierende Güterabwägung im Einzelfall - statt der pauschalen Feststellung neuer Erkenntnisse - vorzuziehen ist. Die Einführung von Prüffristen schließt nämlich nach den Richtlinien nicht aus, daß eine vorzeitige Löschung im Einzelfall durchaus in Betracht kommen kann. Diese Prüfung ist erst recht angebracht bei Altfällen aus der Zeit vor Einführung der Automation. Trotz dieses Vorbehalts bin ich der Auffassung, daß die Vorprüfung zur Bereinigung des Altbestandes wieder aufgenommen werden sollte, um wenigstens diejenigen zu entlasten, die sich zwischenzeitlich in gar keiner Hinsicht einem Verdacht ausgesetzt haben.

Die Stichprobe aus der Finderabdruckkartei läßt auf eine noch schematischere Vorgehensweise im Bereich der erkennungsdienstlichen

Maßnahmen schließen: ohne Berücksichtigung von Prüffristen werden Fingerabdrücke in der Sammlung weiter aufbewahrt, wenn eine weitere Straftat festgestellt wurde. Die unbefristete Speicherung von erkennungsdienstlichen Maßnahmen bedarf wegen ihrer besonderen Eingriffsintensität jedoch einer besonders sorgfältigen Güterabwägung im Einzelfall.

Selbstverständlich muß anerkannt werden, daß eine solche Aussonderungsaktion, die den Bestand der Fingerabdruckdatei auf einen Schlag um etwa 20.000 Fälle verminderte, ohne einen gewissen Schematismus nicht durchgeführt werden kann. Doch darf man es beim bisher Erreichten nicht bewenden lassen: ich habe daher angeregt, die erkennungsdienstlichen Dateien nochmals zu durchforsten; bei abgelaufener Prüffrist kann die Löschung nur unterbleiben, wenn neue Straftaten ihrerseits die Voraussetzungen für die Durchführung einer erkennungsdienstlichen Behandlung zu präventiven Zwecken begründen (vgl. unten Tz. 2.1.5).

In diesem Zusammenhang mußten wir ferner feststellen, daß die Lichtbildervorzeigekartei, in die die Täter schwerer Delikte zum Zwecke der Identifikation im Zusammenhang mit anderen Straftaten aufgenommen werden, ebenfalls im Hinblick auf den Zeitablauf nicht bereinigt ist. Der Beginn der Arbeiten wurde jedoch noch vor Ablauf des Berichtszeitraumes in Aussicht gestellt.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Tatsache, daß zum Zeitpunkt des Anschlusses an das INPOL-System eine Löschung noch nicht vorgesehen war. Erst seit 1983 wurden die automatisierten Altfälle nach und nach einer Einzelfallprüfung unterzogen. Anlässlich meines Kontrollbesuches mußte ich feststellen, daß die bereits in meinem 7. Tätigkeitsbericht aufgezeigten Probleme der automationsgestützten Überprüfung von Aufbewahrungs- und Speicherungsfristen noch keineswegs überwunden sind (Tz. 2.3.1). Um in jedem Einzelfall eine Prüfung vornehmen zu können, ob die weitere Speicherung noch gerechtfertigt ist, werden nach einem automatisiert vorgegebenen Plan bereits abgelaufene Prüffristen ausgedruckt. Dies führt dazu, daß

für Altfälle die Prüffristen der Richtlinien ohnehin nicht eingehalten werden können. Vor allem werden alte Menschen, Kinder und Jugendliche benachteiligt, für die nur kurze Prüffristen gelten.

Diese technisch bedingte Streckung der Prüffristen wirkt sich im übrigen zu Lasten der Personen aus, gegen die innerhalb der verlängerten Bearbeitungszeit wegen neuer Straftaten ermittelt wird. Die Speicherung der neuen Verfehlungen im System hat nämlich zur Folge, daß das maschinell festgesetzte Prüfdatum automatisch hochgesetzt wird und zwar ungeachtet einer Prüfung, ob dies im Einzelfall gerechtfertigt ist. Für den betroffenen Personenkreis erfolgt dann die Löschung erst nach Ablauf der neu festgesetzten Prüffrist. Dies bedeutet im Regelfall eine Verlängerung der Speicherung von 10 Jahren. Die Automation läßt keinen entrinnen, denn der Computer vergißt nichts.

Eine weitere für den Betroffenen nachteilige Verzögerung ergibt sich für die aus den saarländischen Beständen in den Kriminalaktennachweis eingegebenen Fälle, auf die die Polizeidienststellen bundesweit zugreifen können (Bundes-KAN). Insoweit ist die nachträgliche Prüffaktion überhaupt erst im Juli 1986 angelaufen. In einem konkreten Fall, der uns auffiel, wurden die Daten eines Kindes zur Zeit unserer Prüfung bereits 7 Monate über die regelmäßige Aussonderungsfrist für Kinder hinaus im Bundes-KAN vorgehalten.

Nachteile für Kinder ergeben sich aber auch aus der unzureichenden Koordination zwischen im Inpol-System und der manuellen Spezialdatei für Kinder, die bei der weiblichen Kriminalpolizei geführt wird. Bei einer sehr oberflächlichen, nur wenige Minuten währenden Überprüfung einer Kartei, die etwa 120 Kinder umfaßt, haben wir allein 3 Fälle festgestellt, die im parallelen INPOL-Bestand bereits gelöscht waren. Die Leiterin der weiblichen Kriminalpolizei veranlaßte sofort die Löschung der entsprechenden Karteikarten in der manuellen Spezialdatei.

Derzeit ist zur Regulierung von Fällen, die schon hätten gelöscht sein müssen, lediglich vorgesehen, daß der Auskunftsdienst des KPA insoweit der sachbearbeitenden Dienststelle keine Auskunft erteilt. Diese Verfahrensregelung bietet keinen ausreichenden Ersatz für die im Einzelfall notwendige Löschung, weil bei der Entscheidung über die Auskunft "am gezogenen Fall" nicht ausgeschlossen werden kann, daß sie von dem Verdacht auf die neue Verfehlung beeinflusst wird. Es bestehen auch Zweifel, ob im Drang der Geschäfte des täglichen Auskunftsdienstes die an sich bestehende Löschungspflicht im Einzelfall erkannt, geschweige denn die Güterabwägung mit der notwendigen Sorgfalt getroffen wird.

Gerade für die tendenziell besonders belasteten Jugendlichen, Kinder und älteren Personen habe ich vorgeschlagen, eventuelle Systemchwächen in der rechnerunterstützten Bearbeitung aufzuspüren und nach Möglichkeit auszuräumen.

Im übrigen führt kein Weg daran vorbei, den Personaleinsatz der Aussonderung und Löschung zu verstärken. Dies ist auch im Interesse einer effektiven Polizeiarbeit unerlässlich.

2.1.4 Speicherung von Kindern

Die im Zusammenhang mit der Überprüfung der Lösungsfristen aufgetretenen Mängel verdeutlichen die Problematik einer parallelen Dateiführung. Die Unterhaltung eines Doppelbestandes als manuelle Spezialdatei neben dem INPOL-System wird eine ständige Fehlerquelle bleiben, die nur mit erheblichem Aufwand auszuräumen ist. Ich habe deshalb angeregt, die Notwendigkeit der Führung einer zusätzlichen manuellen Kartei zu überprüfen. Im Bereich des KPA sind ohnehin Untersuchungen im Gange, inwieweit manuelle Spezialdateien überhaupt noch beibehalten werden sollen.

Die Feststellungen anlässlich der Überprüfung im übrigen geben Anlaß, die derzeit übliche Speicherung von Kindern neu zu überdenken.

Ich habe erhebliche Bedenken dagegen angemeldet, Kinder - von genauer zu definierenden Ausnahmen abgesehen - überhaupt in dem bundesweit zugreifbaren Kriminalaktennachweis (Bundes-KAN) des INPOL-Systems einzustellen. Eine solche Einstellung soll - vereinfacht dargestellt - den länderübergreifenden Zugriff auf die Daten überregional bedeutsamer Straftäter eröffnen.

In der gezogenen Stichprobe fanden sich zwei Fälle, in denen Kinder in diesen bundesweit zugreifbaren Datenbestand eingestellt worden waren.

In einem Fall handelt es sich bei einem zur Zeit der Tatbegehung erst acht- bzw. neunjährigen Jungen, dem drei Delikte zur Last gelegt werden: zwei Sachbeschädigungen und ein Fall eines besonders schweren Diebstahls. Tatort war jeweils der Wohnort des Kindes. Kriterien, die eine überregionale Bedeutung begründen würden, sind nicht ersichtlich.

Ähnlich verhält es sich im Fall des Kindes, das zur Zeit der Tatbegehung zwischen 12 und 14 Jahren alt war. Zwar werden diesem Kind insgesamt sieben Delikte zur Last gelegt (zwei Sachbeschädigungen, eine Unterschlagung, drei Diebstähle und eine Hehlerei). Da die Tatorte ausschließlich der Wohnort und ein Nachbarort waren, ist keine besondere Mobilität erkennbar.

Verfehlungen von Kindern wirken sich regelmäßig nicht überregional aus. Ihre noch nicht ausgeformte Persönlichkeit läßt es regelmäßig nicht zu, auf schädliche Neigungen zu schließen, die einen bundesweiten Zugriff auf ihre Daten als notwendig erscheinen lassen könnten. Eine derartige Speicherung kann nur im Ausnahmefall - etwa bei organisierter, überregionaler Ausnutzung von Kindern zur Begehung von Straftaten - gerechtfertigt sein.

Ich habe angeregt, die Möglichkeiten der Automation für eine Überprüfung der Speicherung von Kindern im Bundes-KAN zu nutzen; jedenfalls im überregional abrufbaren Teil des INPOL-Systems sollten

Kinder nur in begründeten Ausnahmefällen gespeichert werden.

Die Speicherung strafunmündiger Kinder in Polizeidateien halte ich ohnehin für fragwürdig. Kinder, die - wie wir festgestellt haben - wegen "Sachbeschädigung" oder "Hausfriedensbruch" in der Spezialdatei und zusätzlich etwa im regionalen INPOL-System festgehalten werden, dürften die Polizei regelmäßig kaum in ihrer Funktion als Organ der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr beschäftigen. Hier eröffnet sich möglicherweise eine zusätzliche, ganz anders geartete Aufgabenstellung, die jedoch auch andere Verfahrensweisen erfordert.

Der Siebenjährige, der das Garagendach des Nachbarn erklettert, erfüllt zwar damit möglicherweise den Straftatbestand des Hausfriedensbruchs. Man vermag sich jedoch kaum vorzustellen, daß ein solcher Vorgang überhaupt wert ist, festgehalten zu werden. Es dürfte wenig Erwachsene geben, die bei einem Rückblick auf ihre Kindheit nicht geneigt sind, einem gütigen Geschick zu danken, daß sie aus ähnlichen Anlässen vor einer vergleichbaren polizeilichen Erfassung bewahrt geblieben sind.

Als weiteres Beispiel mag der Fall eines Siebenjährigen dienen, der seinem sechsjährigen Spielkameraden auf den Kopf "pinkelte". Durch Dienstaufsichtsbeschwerde erzwangen die erbosten Eltern des "Opfers" polizeiliches Einschreiten; diese Tat wurde schließlich als "sexueller Mißbrauch von Kindern" im INPOL-System gespeichert. Der Nutzen derartiger Informationen in Polizeidateien dürfte mehr als zweifelhaft sein.

Ursächlich für eine derartige polizeiliche Informationsverarbeitung ist allerdings auch die weit verbreitete Einstellung, bei allem und jedem nach der Polizei zu rufen. Der hinreichend belastete Polizeiapparat sollte sich mit "Kindereien" und "Dummenjungenstreichen" jedoch nicht mehr als notwendig befassen.

Ich sehe keine Notwendigkeit zur Sicherung der Effizienz polizeilicher Arbeit, strafunmündige Kinder regelmäßig in Polizeidateien zu speichern, die von anderen Polizedienststellen abgerufen werden können. Insofern müssen die derzeit geltenden Richtlinien fortgeschrieben werden. Vor allem ist es notwendig, den Verfahrensablauf bei der Bearbeitung von Fällen zu ändern, bei denen strafunmündige Kinder beteiligt sind. Vor einer eventuellen, in Ausnahmefällen notwendigen, dateimäßigen Verarbeitung ist eine in der Kinder- und Jugendkriminalität besonders erfahrener Dienst der Kriminalpolizei einzuschalten, der dafür sorgt, daß eine unangemessene Informationsvorratshaltung über Kinder vermieden wird. Bei Verfehlungen von Kindern muß sorgfältig geprüft werden, ob eine Erfassung aus Gründen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung überhaupt notwendig ist. Bei allen Fällen, die unter diesen Gesichtspunkten keiner weiteren Bearbeitung bedürfen, ist für eine gesonderte Behandlung der Vorgänge zu sorgen. Eine Vermischung mit Datenbeständen, die diesen Polizeiaufgaben dienen, ist auszuschließen. Solche Unterlagen der reinen Vorgangsverwaltung sollte schon mit Rücksicht auf das Mengengerüst keiner dateimäßigen Erschließung zugeführt werden.

2.1.5 Erkennungsdienstliche Datensammlungen

Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt waren die erkennungsdienstlichen Sammlungen des Kriminalpolizeiamtes.

Unter erkennungsdienstlicher Behandlung versteht man die einzelnen polizeilichen Maßnahmen, die Hilfsmittel zur Identifizierung von Personen und zur Feststellung von Tatzusammenhängen liefern sollen. Herkömmliche Maßnahmen dieser Art sind Finger- und Handflächenabdrucke, die Anfertigung von Lichtbildern, Personenbeschreibungen und ähnliche Maßnahmen.

Solche erkennungsdienstlichen Maßnahmen können gemäß § 81 b 1. Alternative StPO einmal zur Aufklärung einer bereits begangenen

Straftat vorgenommen werden; in diesem Fall sind die erlangten Unterlagen nach der derzeit geltenden Rechtslage an die Staatsanwaltschaft zu übersenden (§ 163 Abs. 2 Satz 1 StPO).

Problematisch ist dagegen der Fall, daß erkennungsdienstliche Maßnahmen durchgeführt werden, um die Unterlagen zu präventiven Zwecken, d.h. zur Aufklärung künftiger Straftaten, aufzubewahren. § 81 b 2. Alternative StPO enthält nur eine Rechtsgrundlage für die Durchführung der erkennungsdienstlichen Behandlung "für die Zwecke des Erkennungsdienstes"; es fehlen jedoch konkrete, gesetzliche Regelungen, in denen beispielsweise diese Zwecke, die Voraussetzungen für die Aufnahme in erkennungsdienstliche Sammlungen und die Löschung näher bestimmt sind. Daher steht spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts fest, daß für diese Sammlungen die erforderlichen Rechtsgrundlagen nicht existieren. Ungeachtet der fehlenden gesetzlichen Grundlagen, rechtfertigt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ohnehin nicht jede rechtmäßig zu repressiven Ermittlungszwecken durchgeführte erkennungsdienstliche Maßnahme auch ihre weitere Aufbewahrung zu präventiven Zwecken. Die weitere Speicherung ist danach nur gerechtfertigt, wenn eine Einzelfallabwägung ergibt, daß das Interesse der Allgemeinheit an einer funktionsfähigen Strafverfolgung das Interesse des Betroffenen am Schutz seiner Persönlichkeitsrechte überwiegt.

Für die Vornahme dieser Abwägung hat das Bundesverwaltungsgericht klare Kriterien formuliert. Die Aufnahme von erkennungsdienstlichen Unterlagen in die Sammlung wird für zulässig erachtet, wenn "der anlässlich des gegen den Betroffenen gerichteten Strafverfahrens festgestellte Sachverhalt nach kriminalistischer Erfahrung angesichts aller Umstände des Einzelfalls Anhaltspunkte für die Annahme bietet, daß der Betroffene künftig oder anderwärts gegenwärtig mit guten Gründen als Verdächtiger an einer noch aufzuklärenden strafbaren Handlung einbezogen werden könnte und daß die erkennungsdienstlichen Unterlagen die dann zu führenden Ermittlungen fördern könnten". Für die vorzunehmende Abwägung ergeben sich "wichtige An-

haltspunkte vor allem aus der Art, Schwere und Begehungsweise der dem Betroffenen im strafrechtlichen Anlaßverfahren zur Last gelegten Straftaten, seiner Persönlichkeit" sowie aus dem "Zeitraum, während er strafrechtlich nicht (mehr) in Erscheinung getreten ist" (BVerwG DÖV 1983, S. 378 ff). Ich habe erhebliche Zweifel, ob diese Rechtsprechung im Saarland ausreichend beachtet wird.

Die erkennungsdienstlichen Behandlungen werden meist bei den Polizeirevieren und den Außenstellen der Kriminalpolizei durchgeführt. Diese geben die erkennungsdienstlichen Unterlagen (Lichtbilder, Fingerabdruck und Handflächenabdruckblätter) an das Kriminalpolizeiamt weiter, das erkennungsdienstliche Behandlungen nur in sehr geringem Umfang selbst durchführt.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen besteht begründeter Anlaß zu der Annahme, daß weder die zuliefernden Polizeidienststellen bei der Anordnung von erkennungsdienstlichen Maßnahmen noch das KPA vor der Einstellung in die erkennungsdienstliche Fingerabdruckdatei und in das INPOL-System hinreichend prüfen, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die weitere Speicherung gegeben sind.

In einem Fall war beispielsweise ein Betroffener im Zusammenhang mit der Herstellung von Videoraubkopien erkennungsdienstlich behandelt worden; die Raubkopien wurden bei einer Hausdurchsuchung beschlagnahmt, die nach einem anonymen Hinweis angeordnet worden war. Weder die Gründe für die Durchführung der erkennungsdienstlichen Behandlung noch die Erforderlichkeit der Einstellung für die Zwecke zukünftiger Strafverfolgung waren dokumentiert.

Im Zusammenhang mit einem Fingerabdruckblatt, das die spanische Polizei 1968 wegen des Verdachts des Überfalls auf einen Taxifahrer gefertigt hatte, konnte weder der Ausgang dieses Verfahrens noch die Umstände, unter denen das Blatt in die Sammlung des Kriminalpolizeiamtes kam, geklärt werden.

Ebenso fragwürdig sind die Umstände, unter denen die Kopie des Fin-

gerabdruckblatts eines damals 16-jährigen, der 1960 in Siegburg wegen Diebstahlverdachts erkennungsdienstlich behandelt wurde, in die hiesige Sammlung gelangte. Einige Indizien sprechen dafür, daß die dortige Polizei die erkennungsdienstlichen Unterlagen ins Saarland schickte, um den Betroffenen eindeutig identifizieren zu lassen. Dabei muß das Fingerabdruckblatt kopiert und in die Sammlung eingestellt worden sein.

In meinem 4. Tätigkeitsbericht habe ich bereits den Fall eines Petenten geschildert, der ohne Beschuldiger zu sein, mit seiner ausdrücklichen Einwilligung erkennungsdienstlich behandelt wurde, um einen Abgleich mit am Tatort sichergestellten Spuren vorzunehmen. Obwohl seine Täterschaft ausgeschlossen werden konnte, wurden seine Daten in das INPOL-System eingegeben.

Der durchgängig festgestellte Mangel der fehlenden Dokumentation macht dem Kriminalpolizeiamt schon bei der Einstellung der angelieferten erkennungsdienstlichen Unterlagen eine Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen unmöglich. Beim Kriminalpolizeiamt sind weder die Gründe für die erkennungsdienstliche Behandlung noch die, die zu einer Aufbewahrung für präventivpolizeiliche Zwecke geführt haben, hinreichend dargestellt. Auch aus den Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft ließ sich in den von mir geprüften Fällen zu dieser Frage nichts entnehmen. Da die Staatsanwaltschaft teilweise kürzere Aufbewahrungsfristen als die Polizei zu beachten hat, existieren in vielen Fällen keine Unterlagen mehr über das Ausgangsverfahren. Sofern noch Ermittlungsakten in den geprüften Fällen vorhanden waren, konnte aus dem Vordruck für die verantwortliche Vernehmung lediglich entnommen werden, daß eine erkennungsdienstliche Behandlung überhaupt stattgefunden hat (Ankreuzen im Feld "Ed-Behandlung -ja-nein-").

Aufgrund der generellen Mängel der Dokumentation des Entscheidungsvorganges kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Abwägungen - wie sie nach der Rechtsprechung anzustellen sind - nicht mit der notwendigen Sorgfalt vorgenommen werden.

Das KPA als speichernde Stelle trägt die volle Verantwortung für die Speicherung und weitere Aufbewahrung der erkennungsdienstlichen Unterlagen, auch wenn die erkennungsdienstlichen Maßnahmen von anderen Stellen durchgeführt werden. Das Kriminalpolizeiamt muß deshalb in die Lage versetzt werden, eine eigenständige Entscheidung treffen zu können. Dies setzt voraus, daß eine Unterrichtung über den zugrunde liegenden Sachverhalt und die Gründe sichergestellt ist, die zu einer erkennungsdienstlichen Behandlung geführt haben sowie die weitere Speicherung rechtfertigen. Die Mitteilung lediglich des Strafvorwurfs unter Angabe der Vorschrift des Strafgesetzbuches reicht dazu jedenfalls nicht aus. Die reine Umsetzung und Ausführung der Anordnung anderer - in einem Fall sogar ausländischer Stellen - wird den Anforderungen der Rechtsprechung nicht gerecht.

Ich habe daher angeregt, daß in Richtlinien die Voraussetzungen für die Speicherung erkennungsdienstlicher Unterlagen eindeutiger festgelegt werden müssen. Im übrigen sollte die ermittelnde Dienststelle den erkennungsdienstlichen Unterlagen künftig eine kurze Begründung anfügen, aus der sich die Rechtsgrundlage für die Durchführung der Maßnahme und die Notwendigkeit weiterer Aufbewahrung sowie der Speicherung im INPOL-System ergibt. Das Kriminalpolizeiamt wird dadurch in die Lage versetzt, durch entsprechende Prüfung seinen Pflichten als speichernde Stelle nachzukommen.

Im Interesse der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung sollte die Dokumentation der Entscheidung schon deshalb erfolgen, weil eine Klage auf Vernichtung polizeilicher Erkenntnisse umso größere Erfolgsaussichten hat, je weniger die Polizei in der Lage ist, die Voraussetzungen für die Notwendigkeit einer Aufbewahrung und Speicherung zu belegen.

Das Kriminalpolizeiamt hat mir mitgeteilt, daß derzeit daran gearbeitet wird, die von mir seit langem erhobene Forderung nach einer Rückmeldung der Staatsanwaltschaft über den Verfahrensausgang in die Praxis umzusetzen. Ein derartiges Verfahren ist aus daten-

schutzrechtlicher Sicht sehr zu begrüßen, da dadurch sichergestellt wird, daß zumindest die Daten Betroffener, die freigesprochen oder gegen die das Verfahren mangels Tatnachweis eingestellt wird, nicht erst nach Ablauf der starren und recht langen Regelfristen gelöscht werden. Derzeit finden in diesen Fällen Löschungen außerhalb der Regelfristen nur ausnahmsweise statt, wenn ein Betroffener sich selbst dafür einsetzt oder den Landesbeauftragten einschaltet.

Diese begrüßenswerte und ohnehin bereits seit langem dringend erforderliche Verbesserung vermag jedoch eine Einzelfallabwägung bereits bei der Einstellung die die Sammlung nicht zu ersetzen. Die Rechtslage ist insoweit eindeutig.

Damit eine vollständige Löschung durchgeführt werden kann, ist zudem bei der Lichtbildersammlung die Anzahl der gefertigten Bilder zu dokumentieren, ferner, wer Lichtbilder entnimmt, und an welche Stellen sie versandt werden. Eine ordnungsgemäße Aussonderung von erkennungsdienstlichen Unterlagen ist unter den derzeitigen Umständen jedenfalls nicht durchführbar, weil gar nicht festgestellt werden kann, wo sich auszusondernde Bilder befinden.

2.2 Praktische Erfahrungen bei der Rasterfahndung

2.2.1 Die Einbeziehung des unverdächtigen Bürgers

Unter "Rasterfahndung" versteht man den zumeist maschinellen Abgleich privater oder öffentlicher Datenbestände nach vorab festgelegten kriminalistischen Merkmalen (Rastern), um Hinweise auf einen Straftäter oder eine von ihm benutzte Sache - etwa eine Wohnung oder ein Fahrzeug - zu erlangen. Aus der Masse der in den Abgleich einbezogenen Daten werden die Fälle ausgesondert, die alle Merkmale des Rasters erfüllen (Prüffälle). Diese Prüffälle, die zunächst nur durch das zufällige Zusammentreffen der Rastermerkmale gekennzeichnet sind, werden nach herkömmlichen Methoden weiter aufgeklärt. Ergeben sich bei diesen weiteren Nachforschungen zusätzliche Hinweise, wird der Prüffall zum "Verdachtsfall".

Bekannt geworden ist die Rasterfahndung vor allem im Zusammenhang mit der Verfolgung terroristischer Straftaten. So konnte beispielsweise bei der Überprüfung der Kundendateien von Energieversorgungsunternehmen eine Reihe von konspirativen Wohnungen ermittelt werden. Dabei machte es sich die Polizei für die Wahl des Rasters zu Nutze, daß nach ihrer Erkenntnis Terroristen ihre Stromrechnungen meist bar bezahlten. Den Terroristen sind die Möglichkeiten der Rasterfahndung mittlerweile bekannt. Sie vermeiden es deshalb, sich in irgendeiner Form "rastertypisch" zu verhalten. Daher wird die Rasterfahndung in letzter Zeit wegen mangelnder Erfolgsaussichten kaum noch eingesetzt.

Die bei dieser Fahndungsmethode unvermeidliche und aus datenschutzrechtlicher Sicht bedenkliche Einbeziehung Unbeteiligter läßt sich vielleicht am ehesten am bereits erwähnten Beispiel der Überprüfung von Stromkundendateien verdeutlichen. In die Maßnahme wurden zunächst einmal alle Stromkunden einbezogen, da der gesamte Bestand auf Barzahler überprüft werden mußte. Zu Prüffällen wurden dann alle, die zufällig ihre Stromrechnung bar bezahlten. Dabei spielte es keine Rolle, ob es sich um einen Terroristen oder um meist ältere

Leute handelte, die aus Gewohnheit die Barzahlung beibehalten hatten.

Während der Eingriff für die Personen, die ihre Rechnung unbar bezahlten, "nur" darin besteht, daß ihre Kundendaten durch einen hoheitlichen Eingriff für eine Strafverfolgungsmaßnahme zweckentfremdet werden, wird die Belastung für die als Prüffälle ausgewiesenen Barzahler augenscheinlich: sie müssen mit polizeilichen Überprüfungsmaßnahmen - von der heimlichen Beobachtung bis hin zur Hausdurchsuchung - rechnen.

Mittlerweile ist allgemein anerkannt, daß derart eingriffsintensive Maßnahmen wie die Rasterfahndung einer speziellen, gesetzlichen Grundlage bedürfen. Der Bundesminister der Justiz hat bereits einen "Arbeitsentwurf" vorgelegt, der Vorschläge für die Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in die Strafprozeßordnung enthält. Auch ein Arbeitskreis der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat sich mit dieser Frage befaßt. In die Beratungen der Datenschutzbeauftragten habe ich die nachstehenden Erfahrungen aus einer Beteiligung an der Durchführung einer Rasterfahndung im Saarland eingebracht.

2.2.2 Der Zufall regiert den Verdacht

Im März 1985 wurde ich vom Kriminalpolizeiamt um meine Zustimmung zur Durchführung einer Rasterfahndung ersucht. Diesem Ersuchen lag folgender Sachverhalt zugrunde:

In Saarbrücken wurden zweimal im Abstand von etwa vier Monaten ein sechsjähriges Mädchen von einem unbekanntem Mann in einen Personewagen gezerrt und in ein Waldgebiet gefahren; dort nahm der Täter an den beiden Kindern sexuelle Handlungen vor. Anschließend wurden die Kinder wieder in die Nähe von Wohngebieten gebracht und freigelassen. Die Polizei nahm an, daß es sich in beiden Fällen um denselben Täter handelte. Weder Presseveröffentlichungen mit der ungefähren Personenbeschreibung des Täters und Angaben zum benutzten Fahrzeug noch die von der Polizei angestellten Nachforschungen erbrachten ausreichende Verdachtsmomente. Da die Polizei mit weiteren

Delikten des gesuchten Täters rechnete und auch eine Gefährdung von Leib und Leben der Opfer nicht ausschliessen konnte, wurde beschlossen, im Wege der Rasterfahndung Hinweise auf mögliche Tatverdächtige zu gewinnen. Zunächst wurden die bisherigen Erkenntnisse über das Tatfahrzeug (Automarke, Typ, Farbe und Kreiskennzeichen) zur Erstellung eines Rasters benutzt. Dabei wurden 533 Personen ermittelt, die Halter eines dem Raster entsprechenden Fahrzeuges waren. Da sich die Einzelüberprüfungen dieser Personen und ihrer als Mitbenutzer in Frage kommenden Angehörigen als problematisch erwiesen, sollte der Personenkreis durch den Abgleich mit einem zusätzlichen Rastermerkmal weiter eingeschränkt werden. Da eines der Kinder berichtet hatte, daß auf dem Rücksitz des Tatfahrzeuges ein Motorradhelm gelegen hatte, nahm die Polizei an, daß der Täter auch Halter oder berechtigter Benutzer oder zumindest zeitweiser Besitzer eines Zweirades war. Deshalb wollte die Polizei die Daten der entsprechenden Autohalter mit den Daten aller Halter von Zweirädern des entsprechenden Kreises abgleichen. Das Kraftfahrtbundesamt in Flensburg hat dem Kriminalpolizeiamt zwei Magnetbänder mit den genannten Daten zum Abgleich mit den ermittelten Kraftfahrzeughaltern zur Verfügung gestellt.

Trotz der Bedenken wegen der fehlenden Rechtsgrundlage habe ich dem beabsichtigten Datenabgleich zugestimmt, um weiteren Straftaten gegenüber unschuldigen Kindern vorzubeugen. Zum Schutze der in den Datenabgleich einbezogenen Bürger habe ich meine Zustimmung jedoch davon abhängig gemacht, daß personenbezogenes Material gelöscht werden müsse, soweit im Laufe der weiteren Ermittlungen gegen die betroffenen Personen keine weiteren konkreten Verdachtsmerkmale festgestellt werden könnten. Dem wurde vom Kriminalpolizeiamt nicht widersprochen.

Der Datenabgleich führte zu 77 Prüffällen, in denen nach herkömmlichen konventionellen Methoden weiter ermittelt wurde. Hinsichtlich eines Betroffenen verdichteten sich Verdachtsmomente. Der Betreffende wurde später vom Landgericht Saarbrücken verurteilt. Das Urteil ist mittlerweile rechtskräftig.

2.2.3 Die Dauerbelastung des unverdächtigen Bürgers

Nach Abschluß des Datenabgleichs und der weiteren Ermittlungen teilte mir das Kriminalpolizeiamt mit, es sehe sich durch die geltende Rechtslage gehindert, meiner Auflage zur Vernichtung der Ermittlungsergebnisse in den 76 anderen Fällen nachzukommen. Diese durch konventionelle Ermittlungstätigkeit entstandenen Vorgänge wurden vom Kriminalpolizeiamt als sogenannte "Spurenakten" betrachtet, die nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs auch dann der Staatsanwaltschaft vorzulegen seien, wenn sie nicht den Beschuldigten selbst betreffen, sondern nur bei Gelegenheit der Ermittlungstätigkeit gegen ihn angefallen sind. Das Kriminalpolizeiamt - wie auch der Minister des Innern und der Minister der Justiz - haben darauf hingewiesen, daß der Staatsanwaltschaft wegen §§ 161 Abs. 1, 163 Abs. 2 StPO die alleinige Sachleitungsbefugnis in Ermittlungsverfahren zusteht, und die Polizei deshalb verpflichtet ist, alle im Rahmen der Strafverfolgungstätigkeit ("repressive", polizeiliche Tätigkeit) erlangten Erkenntnisse an die Staatsanwaltschaft herauszugeben. Daher sei in diesem Zusammenhang auch für die Anwendung des Saarländischen Datenschutzgesetzes, das die Datenübermittlung zwischen verschiedenen Behörden nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zuläßt, kein Raum.

Gegen diese Ansicht hatte ich Bedenken geäußert, weil ihr der funktionelle Behördenbegriff, der im Saarländischen Datenschutzgesetz fest verankert ist (§ 14 Abs. 3 SDSG), entgegensteht. Danach ist eine Datenweitergabe zwischen Behörden mit unterschiedlicher Funktionszuständigkeit nicht uneingeschränkt zulässig. Dies gilt auch im Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, soweit die Polizei anders als die Staatsanwaltschaft neben den Aufgaben der Strafverfolgung auch Funktionen der Gefahrenabwehr ("präventive", polizeiliche Tätigkeit) wahrnimmt. Dabei ist zu beachten, daß eine Unterscheidung in der Informationserhebung und Verarbeitung durch die Polizei nach repressiven und präventiven Gesichtspunkten nicht erkennbar wird.

Dennoch bin ich geneigt, der vom Minister des Innern und dem Minister der Justiz gemeinsam vertretenen Ansicht zur Datenverarbeitung im Ermittlungsverfahren und zur Vorlagepflicht von Spurenakten zuzustimmen, soweit die Daten ausschließlich zu repressiven Zwecken erhoben wurden. Insoweit ist die Datenübermittlung zur rechtmäßigen Aufgabenwahrnehmung durch die Staatsanwaltschaft erforderlich (vgl. § 163 Abs. 2 Satz 1 StPO).

2.2.4 Grenzen der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft

Doch auch nach dieser Rechtsansicht scheidet die aus der Sachleitungsbefugnis zu begründende Weitergabe von Daten an die Staatsanwaltschaft jedenfalls dann aus, wenn sie bei der Erfüllung präventiver, polizeilicher Aufgaben angefallen sind. Dies muß auch dann gelten, wenn die Polizei im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens einzelne Maßnahmen durchführt, die ausschließlich präventiven Zwecken dienen. Für polizeiliche Maßnahmen zur Verhütung von Straftaten ist die ausschließliche Kompetenz der Polizei außer Zweifel (vgl. Richtlinien für Straf- und Bußgeldverfahren Anlage A).

2.2.5 "Doppelfunktionale Maßnahmen" der Polizei zu repressiven und präventiven Zwecken

Allerdings ist einzuräumen, daß nur die wenigsten Maßnahmen der Polizei eindeutig dem präventiven oder repressiven Bereich zuzuordnen sind; die Übergänge sind fließend, vielfach dient eine Maßnahme gleichzeitig sowohl repressiven wie präventiven Zwecken. So hatte das Kriminalpolizeiamt im vorliegenden Fall die Notwendigkeit der Rasterfahndung vor allem mit der Möglichkeit weiterer Straftaten und der Gefährlichkeit des Täters begründet. Neben diesem präventiven Zweck der Verhinderung weiterer Straftaten wurde auch der repressive Zweck verfolgt, den Täter für seine beiden bereits begangenen Taten der gerichtlichen Bestrafung zuzuführen. Aus dieser "Doppelfunktionalität" entstehen besondere Probleme, da die Frage der Zuordnung solcher Maßnahmen in Rechtsprechung und Literatur umstritten ist.

Im konkreten Fall hatte mich ausschließlich die Wahrscheinlichkeit, daß der Täter weitere Straftaten begehen und dabei möglicherweise auch Leib und Leben seiner Opfer gefährden werde, dazu bewogen, meine Zustimmung zur Durchführung der Rasterfahndung zu geben. Ich habe daher die Auffassung vertreten, das Schwergewicht der Maßnahme habe deshalb im präventiven Bereich gelegen; da diese Tätigkeit die ausschließliche Aufgabe der Polizei ist, durften m.E. nach der Beseitigung der konkreten Gefahr durch die Festnahme des Beschuldigten die Daten der übrigen Betroffenen weder weiter aufbewahrt noch an die Staatsanwaltschaft weitergegeben werden.

Der Minister des Innern hat dem mit dem Hinweis widersprochen, die Rasterfahndung sei im Rahmen eines konkreten Ermittlungsverfahrens und deshalb vorwiegend zu einem repressiven Zweck durchgeführt worden. Mangels anerkannter Abgrenzungskriterien ist dies schwer zu widerlegen. Der Ausgangsfall belegt jedoch deutlich, daß sich aus der Zuordnung der polizeilichen Maßnahme gerade für den nichtverdächtigen Bürger unterschiedlich schwere Belastungen ergeben können. Daher müssen vordringlich Regelungen geschaffen werden, die eine klare Zuordnung zur jeweiligen polizeilichen Funktion sicherstellen. Dies hat nicht zuletzt auch Auswirkungen auf den Rechtsweg, den der betroffene Bürger beschreiten muß, wenn er sich gegen solche Belastungen zur Wehr setzen will.

2.2.6 Zulässigkeit der Rasterfahndung nur in engen Grenzen

Im konkreten Fall ist diese Abgrenzungsproblematik jedoch nur von untergeordneter Bedeutung, da die Durchführung der Rasterfahndung allein zu Strafverfolgungszwecken m.E. wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlagen ohnehin unzulässig war. Zwar sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei geändertem Verfassungsverständnis auch in einer Übergangszeit bis zum Erlaß der eigentlich erforderlichen Rechtsgrundlagen Grundrechtseingriffe zulässig, wenn anderenfalls eine Funktionsunfähigkeit staatlicher Organe eintreten würde; diese Eingriffe müssen sich jedoch auf das unbedingt notwendige Maß beschränken. Auf keinen Fall sind Eingrif-

fe über den Umfang hinaus zulässig, der durch spätere gesetzliche Regelung eröffnet werden soll. Nach Ansicht des saarländischen Ministers der Justiz darf derzeit "der Einsatz der Rasterfahndung nur bei schwersten Straftaten in Erwägung gezogen werden", wobei allerdings nicht näher konkretisiert wird, was in diesem Zusammenhang unter "schwersten" Straftaten zu verstehen ist. Er neigt dazu, die Rasterfahndung nur in sehr eingeschränktem Umfang zuzulassen. Nach dem Arbeitsentwurf des Bundesministers der Justiz zur Novellierung der Strafprozeßordnung, der mittlerweile den Länderjustizverwaltungen zugegangen ist, wird die Anordnung von Rasterfahndungen nur bei schweren terroristischen Straftaten und schweren Staatsschutzdelikten für verhältnismäßig und damit zulässig gehalten. Angesichts dieser bereits sehr konkreten Vorstellungen halte ich jedenfalls in einer Übergangszeit bis zum Erlaß gesetzlicher Regelungen Rasterfahndungen zu repressiven Zwecken allenfalls in dem Umfang für zulässig, wie er im Arbeitsentwurf vorgesehen ist.

Das bedeutet für den vorliegenden Fall, daß die Rasterfahndung nur zu Zwecken der Gefahrenabwehr durchgeführt werden durfte. Denn zur Verhinderung möglicher Straftaten gegen Leib oder Leben eines Menschen dürfen die Grundrechtspositionen unbeteiligter Bürger stärker eingeschränkt werden, als dies allein zu Zwecken der späteren Strafverfolgung der Fall sein darf.

Für zulässig erachte ich selbstverständlich eine Information der Staatsanwaltschaft, wenn als mittelbare Folge einer Rasterfahndung zu präventiven Zwecken ein Straftäter ermittelt wird. Unzulässig ist dagegen m.E. eine Weitergabe der Daten jener Personen, von denen nach einer Überprüfung feststeht, daß von ihnen die angenommene Gefahr nicht ausgeht.

2.2.7 Aufbewahrung und Löschung der Rasterfahndungsdaten

Unabhängig von der Frage der Zulässigkeit der Weitergabe der sogenannten "Spurenakten" stellt sich das grundsätzliche Problem ihrer weiteren Aufbewahrung. M.E. ist der Prüffall, der durch die zufäl-

lige Übereinstimmung von Rastermerkmalen auf elektronischem Weg durch Abgleich von völlig anderen Zwecken dienender Dateien entsteht, keine "Spur" im herkömmlichen Sinn. Erst durch Hinzutreten weiterer Momente wird aus dem Prüffall ein "Verdachtsfall"; die zufällige Übereinstimmung der vorab festgelegten Merkmale begründet zunächst gegen den Betroffenen noch nicht einmal einen Anfangsverdacht. Daher halte ich es für unverhältnismäßig, daß die Vorgänge, die bei der Überprüfung der unbeteiligten Betroffenen entstanden sind, als "Spurenakte" auf Dauer mit dem Ermittlungsverfahren verbunden werden, mit der Ermittlungsakte zirkulieren und im Regelfall Dritten bei der Akteneinsicht zugänglich werden. Die Beeinträchtigungen, denen der unbeteiligte Bürger als Prüffall nach einer Rasterfahndung - etwa durch Beibringung von Alibizeugen, Befragungen in der Nachbarschaft und am Arbeitsplatz - ausgesetzt ist, sind bereits schwerwiegend genug; sie müssen nicht auch noch durch dauernde Aufbewahrung der sogenannten "Spurenakte" perpetuiert werden.

Daher vertrete ich die Auffassung, daß Unterlagen über Prüffälle nur dann weiter aufbewahrt werden dürfen, wenn sich neben dem zufälligen Zusammentreffen von Rastermerkmalen bei der weiteren Überprüfung zumindest noch ein weiteres Indiz findet, das für eine Tatbeteiligung des Betroffenen spricht. Da eine Verurteilung nur aufgrund der im Verlaufe der weiteren Ermittlungen gesammelten Verdachtsmomente und Beweise erfolgen kann, werden auch die Möglichkeiten der Verteidigung für den späteren Beschuldigten und Angeklagten nicht dadurch unzumutbar eingeschränkt, daß nicht mehr eindeutig rekonstruierbar ist, wer außer ihm ebenfalls Prüffall war und daß gegen diesen keine zusätzlichen Verdachtsmomente gefunden werden konnten; daß zunächst vielleicht für eine Vielzahl von Personen nach dem Datenabgleich die gleiche Ausgangslage bestand, ist insoweit irrelevant.

Diese Auffassung wird auch von den übrigen Datenschutzbeauftragten vertreten, denen ich von meinen Erfahrungen berichtet habe. Sie fordern daher die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Strafprozeßordnung.

Der Minister der Justiz folgt zwar nicht meiner Beurteilung des konkreten Falls. Dennoch wurde aufgrund meiner Intervention zumindest erreicht, daß die Vorgänge über die Ermittlungen in den 76 Prüffällen, in denen unbeteiligte Bürger betroffen waren, getrennt von den eigentlichen Ermittlungsakten gegen den Beschuldigten aufbewahrt wurden und somit einer Einsichtnahme durch Dritte nicht zugänglich waren. Inzwischen ist der gesuchte Täter rechtskräftig verurteilt; alle Unterlagen über Unbeteiligte wurden nach Rechtskraft des Urteils vernichtet.

Damit hat das konkrete Verfahren letztendlich doch zu einem aus datenschutzrechtlicher Sicht befriedigenden Ergebnis geführt. Bedauerlich war nur, daß das Kriminalpolizeiamt meine Auflagen für die Durchführung des Datenabgleichs zunächst unwidersprochen akzeptierte und erst Bedenken anmeldete, als vollendete Tatsachen geschaffen waren. Eine rechtzeitige und vertrauensvolle Offenlegung aller Folgen hätte hier viele Probleme bereits im Vorfeld gelöst. Ich bin jedoch davon überzeugt, daß dahinter keine böse Absicht stand, sondern daß auch das Kriminalpolizeiamt die Problematik zunächst verkannt hat.

3. Rechtspflege

3.1 Novellierung der Strafprozeßordnung

Die Informationserhebung und -verarbeitung in Ermittlungs- und Strafverfahren ist nach heutigem Verfassungsverständnis in der Strafprozeßordnung nur sehr unzureichend geregelt. Die Strafprozeßordnung beschränkt sich in ihrer derzeit geltenden Fassung darauf, punktuell einzelne Eingriffe in Grundrechtspositionen zu regeln. Das hat zur Folge, daß insbesondere für eingriffsintensive Fahndungsmethoden wie polizeiliche Beobachtung, Rasterfahndung, Einsatz von V-Leuten derzeit die erforderlichen Rechtsgrundlagen fehlen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hatten daher bereits in ihrer Entschliebung vom 27./28.03.1984 zu den Auswirkungen des Volkszählungsurteils (Anlage 1 zu meinem 6. Tätigkeitsbericht) auf die Novellierungsbedürftigkeit der Strafprozeßordnung hingewiesen.

Die Auffassung der Datenschutzbeauftragten wird inzwischen auch von den Justizverwaltungen geteilt. Der Bundesminister der Justiz hat ein "Problempapier" erarbeitet, das einige ergänzende gesetzliche Regelungen für das Strafverfahrensrecht vorsieht. Dieses Problempapier wurde inzwischen zu einem "Arbeitsentwurf" weiterentwickelt, der derzeit diskutiert wird.

Diese Reformbestrebungen werden von mir grundsätzlich begrüßt. Insbesondere der "Arbeitsentwurf" des Bundesministers der Justiz enthält erfreuliche Ansätze zur Stärkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts im Strafverfahren. In die weitere Beratung des Novellierungsvorhabens, an der mich der Minister der Justiz bislang stets in erfreulicher Weise beteiligt hat, werde ich auch zukünftig meine Anregungen einbringen.

Mit den anderen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder stimme ich jedoch darin überein, daß eine nur punktuelle Ergänzung der Strafprozeßordnung nicht den Anforderungen genügt, die sich aus

dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ergeben. Vielmehr bedarf es einer umfassenden und einheitlichen Reform des Strafprozeßrechts.

Die Datenschutzbeauftragten haben daher einen Arbeitskreis eingesetzt und damit beauftragt, einen Forderungskatalog für eine umfassende Novellierung der Strafprozeßordnung zu erarbeiten. Die Themen, die in der Strafprozeßordnung überarbeitet und fortgeschrieben werden müssen, sind aus der Anlage 4 ersichtlich.

3.2 Justizmitteilungen

3.2.1 Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes

Die Mitteilungen aus gerichtlichen Verfahren erfolgen noch immer nach Maßgabe der von dem Bundesminister der Justiz und Justizministern und -senatoren der Länder bundeseinheitlich erlassenen Verwaltungsvorschriften "Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)" und "Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (Mizi)" sowie nach den bundeseinheitlichen "Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST)". Hierzu habe ich mich in der Vergangenheit wiederholt kritisch geäußert (vgl. zuletzt meinen 7. Tätigkeitsbericht Tz. 6.1 und 6.2). Inzwischen ist die gegenwärtige Praxis der Justizmitteilungen auch Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht die Datenschutzbeauftragten zur Stellungnahme aufgefordert, die die Gelegenheit wahrgenommen haben, ihre grundsätzliche Auffassung darzulegen.

Für viele Mitteilungspflichten besteht nach wie vor keine gesetzliche Grundlage, obwohl allgemein anerkannt ist, daß diese Informationsübermittlungen wegen ihrer Eingriffsintensität einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Inzwischen hat der Bundesminister der Justiz den Entwurf eines "Gesetzes über Mitteilungen der Justiz von Amts wegen in Zivil- und Strafsachen (Justizmitteilungsgesetz)" als Diskussionsgrundlage erarbeitet. Diesen Entwurf begrüße ich als

einen ersten konkreten Schritt auf dem Weg zu einer nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts unumgänglichen, gesetzlichen Regelung des Mitteilungswesens im Justizbereich.

Der Anwendungsbereich des Entwurfs beschränkt sich zu Recht auf Mitteilungen von Amts wegen an öffentliche Stellen, die Aufgaben außerhalb des zugrunde liegenden Verfahrens wahrzunehmen haben. Für Mitteilungen an Verfahrensbeteiligte sowie für Mitteilungen auf Ersuchen, die in ihrer Problematik weitgehend mit dem Akteneinsichtsrecht gleichzusetzen sind, müssen die Bestimmungen der einzelnen Prozeß- und Verfahrensordnungen maßgebend bleiben.

Trotz unverkennbarer Mängel bietet der Entwurf eine gute Grundlage für eine zukünftige, gesetzliche Regelung. Positiv vermerkt werden muß beispielsweise die Tendenz des Entwurfs, den Grundsätzen der Zweckbindung und Transparenz Rechnung zu tragen, wenn auch die in dieser Richtung erkennbaren Ansätze noch weiter ausgebaut werden müssen.

So ist beispielsweise ausdrücklich geregelt, daß der Empfänger die Mitteilungen nur zu dem Zweck verwenden darf, zu dessen "rechtmäßigen Erfüllung" sie übermittelt worden sind. Allerdings sollte klar gestellt werden, daß die Verwertung nicht nur von der Aufgabenstellung des Empfängers, sondern auch von der Zulässigkeit der Datenübermittlung abhängig ist.

Einen weiteren Vorteil erkenne ich darin, daß nach dem Entwurf die Mitteilungen zu dokumentieren sind, weil damit die Transparenz und Überprüfbarkeit der Vorgänge erhöht und einer eventuell notwendigen Fortschreibung der Übermittlungsergebnisse aufgrund der ebenfalls geregelten Nachberichtspflicht der datenliefernden Stelle besser Rechnung getragen werden kann. Allerdings ist es notwendig, daß bereits im Gesetz die Verwendung der Dokumentation auf Zwecke des Nachberichts sowie der Prüfung und Kontrolle beschränkt wird.

Eine Verbesserung gegenüber der derzeitigen Praxis zeichnet sich

auch insofern ab, als Mitteilungen vor Erhebung der öffentlichen Klage nur dann weitergegeben werden dürfen, wenn der Empfänger "umgehende Maßnahmen der Aufsicht oder Gefahrenabwehr ergreifen muß". Wünschenswert wäre eine Präzisierung des Grundsatzes, daß Mitteilungen erst nach rechtskräftigem Abschluß des Strafverfahrens erfolgen dürfen und nur in gesetzlich definierten Ausnahmefällen eine vorzeitige Unterrichtung anderer Stellen zulässig ist.

Die erwähnten positiven Ansätze werden bereits jetzt Auswirkungen auf die teilweise entgegenstehende Praxis der Gerichte und Staatsanwaltschaften haben: die Stellen, die zur Zeit ihre Mitteilungen ohne die erforderlichen Rechtsgrundlagen treffen, werden kaum umhin können, schon jetzt das zu beachten, was in den künftigen gesetzlichen Regelungen als verhältnismäßig erachtet wird.

Die festzustellenden Mängel ergeben sich vor allem aus der geringen Regelungsdichte des Entwurfs. Die generalklauselartigen Bestimmungen vermögen dem Gesetzesvorbehalt und den Anforderungen der Normenklarheit nicht zu genügen.

Im Entwurf ist die öffentliche Verkündung einer Gerichtsentscheidung ein Anknüpfungspunkt für die Zulässigkeit einer Mitteilung. Dabei wird jedoch verkannt, daß die Öffentlichkeit gerichtlicher Verfahren als ein Schutzrecht der Betroffenen gegen die Justiz entwickelt worden ist. Der Öffentlichkeitsgrundsatz der Straf- und Zivilgerichtsbarkeit, der Geheimverfahren und Willkürentscheidungen vorbeugen soll, darf deshalb nicht für eine Legitimation staatlicher Zwangsmaßnahmen mißbraucht werden, weil dies dem ursprünglichen Schutzgedanken zuwiderlaufen würde. Die Verkündung einer Entscheidung in öffentlicher Sitzung hat nicht den gleichen Publizitätserfolg und wirkt auch nicht mit gleicher Intensität fort wie die Weitergabe von Informationen an andere Stellen, wo sie zur weiteren Verwertung benutzt und aufbewahrt werden.

Probleme ergeben sich ferner aus der Zulässigkeitsvoraussetzung, daß Mitteilungen "zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder zur Abwehr sonstiger erheblicher, die schutzwürdigen Belange des Betroffenen überwiegender Nachteile für

das Gemeinwohl" zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung zugelassen werden. Auf diese Generalklausel können alle für nötig befundenen Mitteilungen, die den speziellen Regelungen nicht zugeordnet werden können, gestützt werden, so daß sie als Auffangnorm die Umgehung aller für notwendig gehaltenen Beschränkungen ermöglicht.

Der Entwurf läßt auch eine Bestimmung vermissen, die wenigstens für den Regelfall mitteilungspflichtige und empfangsberechtigte Stellen sowie Anlaß und Inhalt der Mitteilung genauer festlegt. Insbesondere muß dem funktionellen Behördenbegriff Rechnung getragen werden, der sicherstellt, daß nicht große Behörden mit verschiedenen Aufgaben Mitteilungen erhalten, ohne daß ihre ausschließliche Verwendung zu dem Zweck der Übermittlung gewährleistet ist.

Ferner sollten Straftaten mit einem geringen Schuldgehalt regelmäßig nicht weitergegeben werden dürfen. Der in der Begründung des Entwurfs zum Ausdruck kommende Gedanke, daß nur das unbedingte Notwendige mitgeteilt werden darf, muß seinen Niederschlag im Gesetz selbst finden.

Keinesfalls können Tendenzen gebilligt werden, die durch Generalklauseln nur unzureichend geregelten Übermittlungen durch bloße Verwaltungsvorschriften auszufüllen. Dies würde gegenüber dem derzeitigen Zustand keine entscheidende Verbesserung bedeuten, weil damit den Mitwirkungspflichten des Gesetzgebers nicht Rechnung getragen wird.

Schon wegen der Mängel in der Konkretisierung kann auch das Konzept des Entwurfs nicht akzeptiert werden, daß über die Durchführung der Mitteilung grundsätzlich ein Geschäftsstellenbeamter entscheiden soll. Dem Richter oder Staatsanwalt ist im Entwurf nur in wenigen Fällen die Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilungen vorbehalten. Soweit jedoch im Einzelfall zwischen dem Informationsinteresse der empfangenden Stellen und den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen abzuwägen ist, sind die Geschäftsstellen überfordert. Der Entwurf muß ohnehin in stärkerem Maße der Notwendigkeit

Rechnung tragen, daß die schutzwürdigen Belange des Betroffenen im Einzelfall gegenüber dem Informationsbedürfnis der empfangenden Stellen abgewogen werden. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Zivilgerichtsbarkeit, weil hier die privaten Interessen der streitenden Parteien stärker zur Geltung kommen müssen. Schon deshalb können die Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilungen in der Mehrzahl der Fälle nicht zu einer Routineangelegenheit werden. Deshalb ist es unvermeidlich, daß der Richter oder der Staatsanwalt regelmäßig selbst die Anordnungskompetenz wahrnehmen muß und nur in ennumerativ festgelegten Ausnahmefällen der reine Routinevollzug der Mitteilung den Geschäftsstellen überlassen bleiben kann.

Der Entwurf sieht zwar grundsätzlich eine Benachrichtigung des Betroffenen zugleich mit dem Vollzug der Mitteilung vor. Im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes wäre eine Vorabunterrichtung allerdings vorzuziehen. Nicht hinnehmbar ist, daß der Grundsatz der Unterrichtung des Betroffenen im Entwurf durch eine weitreichende und sehr unbestimmte Ausnahmeregelung ausgehöhlt und praktisch bedeutungslos wird. Eine Ausnahme von der Benachrichtigungspflicht darf allenfalls vorgesehen werden, soweit schwerwiegende Bedenken in der Person des Betroffenen entgegenstehen oder der Zweck des zugrunde liegenden Verfahrens gefährdet würde.

Der Gefahr einer unzulässigen Datenvorratshaltung, die sich aus den Mitteilungen an andere Stellen ergeben kann, ist vorzubeugen. Deshalb müssen die Löschungsvorschriften für die empfangenden Stellen eindeutiger und konkreter ausgestaltet werden.

Bei der weiteren Bearbeitung des Entwurfs wird man sich noch mehr von dem Gedanken leiten lassen müssen, daß nicht die Funktionsfähigkeit der Justiz an sich den Ausschlag geben darf. Vielmehr sind die realen Interessen sowie die schutzwürdigen Belange der Betroffenen im Verhältnis zu den konkreten Aufgaben und Funktionen der empfangsberechtigten Stellen zu gewichten. Nur auf diese Weise kann der Konkretisierungsnotwendigkeit Rechnung getragen werden. Es

dürfte im übrigen nicht zu vermeiden sein, daß zusätzliche, bereichsspezifische Rechtsvorschriften immer dann zu verlangen sind, wenn im allgemeinen Mitteilungsgesetz die notwendige Konkretisierung nicht erreicht werden kann.

Zum Entwurf des Justizmitteilungsgesetzes habe ich gegenüber dem Minister der Justiz, der mich um eine Prüfung aus datenschutzrechtlicher Sicht gebeten hatte, entsprechend Stellung genommen.

3.2.2 Übergangsweise Handhabung der Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)

Immer wieder belegen Eingaben Betroffener, wie dringend notwendig klare gesetzliche Regelungen für die Mitteilungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Zusammenhang mit Strafverfahren sind.

Wie ich bereits in meinem letzten Tätigkeitsbericht (Tz. 6.2) ausgeführt habe, hat der Minister der Justiz klargestellt, daß die am 1. April 1985 in Kraft getretene Änderung der MiStra nur als Übergangslösung bis zu einer gesetzlichen Regelung der Mitteilungspflichten anzusehen ist. Zwar hat der Minister der Justiz mir seinerzeit darin zugestimmt, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der noch ausstehenden gesetzlichen Regelungen der einzelfallbezogenen Güterabwägung zwischen den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen und den Informationsinteressen der datenempfangenden Stellen besondere Bedeutung zukommt; die Umsetzung in die Praxis bereitet jedoch anscheinend erhebliche Schwierigkeiten.

So beschwerte sich im Berichtszeitraum ein Lehrer, daß er von seinem Dienstherrn wegen eines Trunkenheitsdelikts bei einer außerdienstlichen Teilnahme am Straßenverkehr disziplinarisch gemäßregelt wurde, noch bevor er selbst vom Erlaß des Strafbefehls Kenntnis hatte. Die Staatsanwaltschaft hatte eine Mitteilung an den Dienstherrn des Beschuldigten gleichzeitig mit dem Antrag auf Erlaß eines Strafbefehls an das zuständige Gericht versandt. Der Dienst-

herr war deshalb über die gegen den Bediensteten erhobenen Vorwürfe bereits in einem Verfahrensstadium informiert, in dem der Betroffene noch keine Gelegenheit hatte, sich vor einem Richter rechtliches Gehör zu verschaffen.

Nach den Regelungen der MiStra teilt die Staatsanwaltschaft regelmäßig die Erteilung der öffentlichen Klage gleichzeitig mit der Absendung der Anklageschrift an das zuständige Gericht dem Dienstherrn des Beschuldigten mit (Nr. 15 Abs. 1 lit b). Wegen der gleichgearteten Sachlage wird der Antrag auf Erlaß eines Strafbefehls ebenso behandelt. Die Mitteilungen erfolgen durch Übersendung einer vollständigen Kopie der Anklageschrift oder des Strafbefehlsantrages.

Der Minister der Justiz, den ich um Stellungnahme gebeten habe, hält dieses Verfahren, nach dem nicht erst der rechtskräftige Abschluß des Verfahrens, sondern grundsätzlich schon die Erhebung der öffentlichen Klage mitgeteilt wird, für verhältnismäßig. Seine Rechtsansicht stützt er auf die Bestimmung der MiStra, nach der diese Mitteilung nur im Ausnahmefall unterbleiben muß, wenn ihr erhebliche Bedenken entgegenstehen (Nr. 2 Abs. 1). Beamte würden im Interesse der Erhaltung des Vertrauens in den öffentlichen Dienst besonders strengen Anforderungen hinsichtlich ihrer Lebensführung und ihrer persönlichen Untadeligkeit unterliegen; deshalb seien Mitteilungen immer gerechtfertigt, wenn hinreichender Tatverdacht vorliege.

Ich habe dieser Ansicht des Ministers der Justiz widersprochen, die m.E. gegen den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt. Nach der von mir vertretenen Rechtsauffassung ist zu unterscheiden zwischen Straftaten, die einen Bezug zu den dienstlichen Aufgaben des Betroffenen erkennen lassen, und solchen, denen dieser Bezug fehlt. Bei letzteren dürfen nur solche Straftaten mitgeteilt werden, die eine wesentliche Rechtsgutsverletzung darstellen und sofortige dienstliche Maßnahmen erforderlich machen. Zwar handelt es sich bei der Trunkenheitsfahrt des Lehrers nicht um eine Straf-

tat von geringerer Bedeutung, dennoch war eine disziplinarische Maßregel durch den Dienstherrn nicht schon zum Zeitpunkt der Antragstellung für den Erlaß eines Strafbefehls notwendig. Ihren Zweck konnte die Disziplinarmaßnahme ebenso zu einem späteren Zeitpunkt erfüllen.

Für meine Rechtsauffassung spricht auch, daß nach dem Entwurf des Justizmitteilungsgesetzes das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis der MiStra umgekehrt wurde und Mitteilungen vor der Erhebung der öffentlichen Klage grundsätzlich nur noch unter bestimmten Voraussetzungen möglich sind. Es ist nicht einzusehen, daß derzeit ohne gesetzliche Grundlage weitergehende Eingriffe zulässig sein sollen als nach der künftigen Regelung durch den Gesetzgeber.

Die dargestellte Mitteilungspraxis war auch Gegenstand der Beschwerde einer Lehrerin an einer konfessionellen Privatschule, gegen die von der Staatsanwaltschaft wegen Beleidigung und Verleumdung ermittelt wurde. Ihr wurde zum Vorwurf gemacht, anonym beleidigende Briefe und Karten sexuellen Inhalts an zwei Personen verschickt zu haben.

Die Petentin bestritt die Vorwürfe und bot bereits im Ermittlungsverfahren entlastende Beweise an. Ungeachtet dessen erhob die Staatsanwaltschaft Anklage und übersandte - trotz dagegen erhobener Einwendungen der Petentin - eine Kopie der Anklageschrift, in welcher der Inhalt der anonymen Schreiben ausführlich dargestellt war, an das Kultusministerium. Die Staatsanwaltschaft glaubte sich durch die o.a. Regelungen der MiStra dazu verpflichtet.

Die Ermittlungen des von mir eingeschalteten Ministers der Justiz ergaben, daß der Staatsanwalt, der die Übermittlung veranlaßte, wegen eines unrichtigen Personalberichts der Polizei irrtümlich davon ausging, bei der Petentin handele es sich um eine in Diensten des Landes stehende Realschullehrerin.

Zwar ist in der MiStra auch eine Regelung enthalten, nach der Mit-

teilungen an den Kultusminister als Aufsichtsbehörde über die Privatschulen zu erfolgen haben. In diesem Fall sind Mitteilungen jedoch nur möglich, wenn die Verfehlungen ein solches Gewicht haben, daß sie Aufsichtsmaßnahmen nach sich ziehen können. Da dies hier offensichtlich nicht der Fall, war die Übersendung der Anklageschrift unzulässig. Das Kultusministerium hat die in diesem Zusammenhang angefallenen Aufzeichnungen und Vorgänge zwischenzeitlich vernichtet.

Die geschilderten Fälle und die Überlegungen im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes geben Anlaß, schon in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten neuer gesetzlicher Regelungen die MiStra nochmals zu überarbeiten. Dies ist notwendig, da das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung bei Fehlen der gesetzlichen Grundlagen die Weiterführung der bisherigen Verwaltungspraxis nur unter der Einschränkung gestattet hat, daß Grundrechtseingriffe zur Aufrechterhaltung staatlicher Funktionen unerlässlich sind. Jedenfalls muß stets das mildeste und für den Betroffenen schonendste Mittel gewählt werden. Dieser Grundsatz muß in der MiStra stärker berücksichtigt werden. Deshalb ist ihre Fortschreibung unter Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte notwendig:

1. Mitteilungen dürfen nicht routinemäßig erfolgen; sie sind nur zulässig, wenn die Einzelfallabwägung ergibt, daß sie unter Zurückstellung schutzwürdiger Belange des Betroffenen zur Aufrechterhaltung staatlicher Funktionen unerlässlich sind. Deshalb ist das Regel-Ausnahme-Verhältnis (Nr. 2 Abs. 1 MiStra), wonach nur in Ausnahmefällen von einer Mitteilung abgesehen werden kann, umzukehren.
2. Die Mitteilungen werden grundsätzlich vom Richter und Staatsanwalt veranlaßt, um sicherzustellen, daß die notwendige Güterabwägung sachgemäß getroffen wird.
3. Mitteilungen in Strafsachen sollen erst nach rechtskräftigem Ab-

schluß des Strafverfahrens erfolgen, es sei denn, daß der Empfänger umgehend Maßnahmen der Aufsicht oder der Gefahrenabwehr ergreifen muß.

4. Der Inhalt der Mitteilungen muß auf das im Einzelfall notwendige Maß beschränkt werden.
5. Der Betroffene muß grundsätzlich darüber unterrichtet werden, welchen Stellen Mitteilungen zugeleitet wurden.

3.3 Strafvollzug

3.3.1 Erhebung personenbezogener Daten in Justizvollzugsanstalten

In einer Eingabe beschwerte sich ein Strafgefangener darüber, daß ihm beim Strafantritt ein umfangreicher Fragebogen zur Ausfüllung vorgelegt wurde. Der Vordruck enthält unter anderem Fragen nach dem Gesundheitszustand des Häftlings, früheren Krankheiten, Operation, Aufenthalt in psychiatrischen Krankenhäusern, Vermögensverhältnissen, Eheproblemen, nach den Familienverhältnissen und vieles mehr. Daneben werden auch Angaben über Dritte erhoben; diese reichen von der Anschrift und dem Alter einer eventuellen Verlobten bis hin zur Todesursache eines Elternteiles oder dem Zeitpunkt der Scheidung der Eltern.

Nach § 6 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG) sind zwar bei Strafantritt "die Persönlichkeit und die Lebensverhältnisse des Gefangenen zu erforschen"; es fehlt jedoch an einer näheren Festlegung des zulässigen Umfangs der Datenerhebung. § 6 Abs. 2 StVollzG legt nur in sehr allgemeiner Form fest, daß sie sich auf die Umstände erstreckt, "deren Kenntnis für eine planvolle Behandlung des Gefangenen im Vollzuge und für die Eingliederung nach seiner Entlassung notwendig ist".

Der Gefangene ist jedoch gesetzlich nicht verpflichtet, sich an dieser "Behandlungsuntersuchung" aktiv zu beteiligen; daher erfolgt

die Beantwortung der gestellten Fragen nach Ansicht des Ministers der Justiz auf freiwilliger Basis. Der verwendete Fragebogen enthielt jedoch entgegen der gesetzlichen Verpflichtung aus § 13 Abs. 2 SDSG keinen Hinweis auf die Freiwilligkeit. Dadurch, daß nur die Beantwortung der Frage nach der Religionszugehörigkeit ausdrücklich freigestellt wurde, konnte im Gegenteil für die Betroffenen sogar der Eindruck entstehen, sie seien zur Beantwortung der übrigen Fragen verpflichtet.

Auf Grund meiner Intervention wird dieser irreführende Hinweis in Zukunft gestrichen werden. Auf die erste Seite des Fragebogens soll entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ein Hinweis aufgedruckt werden, der klarstellt, daß die Beantwortung der Fragen freiwillig ist, und ein Nichtausfüllen keine disziplinarischen Folgen nach sich zieht. Dieser Zusatz sollte optisch hervorgehoben werden.

Ich habe jedoch erhebliche Zweifel, ob allein der Hinweis auf die "Freiwilligkeit" ausreicht, um die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ausreichend zu schützen. Der Petent beschwerte sich insbesondere darüber, daß man ihm gesagt habe, von der Ausfüllung seien "Urlaub und Vollzugslockerungen abhängig". Zwar hat die Nichtbeantwortung keine direkten disziplinarischen Sanktionen zur Folge. Die Kenntnis der Lebensverhältnisse des Strafgefangenen setzt die Strafvollzugsbehörden jedoch erst in die Lage, auf individuelle Probleme einzugehen und den Strafvollzug dementsprechend zu gestalten. Da die Weigerung des Gefangenen deshalb sehr einschneidende und nachteilige Folgen für ihn haben kann, wird auf den Betroffenen ein starker, mittelbarer Zwang ausgeübt, so daß die Ausfüllung nur scheinbar "freiwillig" erfolgt. Nach den Gesamtumständen des Strafvollzugs ist die Beantwortung der Fragen somit nicht in das freie Ermessen des Betroffenen gestellt. Dies hat auch der Minister der Justiz in seiner Stellungnahme anerkannt. Er folgt inzwischen meiner Auffassung, daß das Strafvollzugsgesetz dringend datenschutzrechtlicher Ergänzungen bedarf. Ein entsprechender Gesetzentwurf des Bundesministers der Justiz sei zu Beginn der neuen Legislaturperiode zu erwarten.

Für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der notwendigen Rechtsgrundlagen habe ich auf weitere Änderungen der bisherigen Verwaltungspraxis gedrungen. Da das Strafvollzugsgesetz in § 6 Abs. 1 Satz 2 die Möglichkeit eröffnet, bei einer geringen Vollzugsdauer von der sonst obligatorischen "Behandlungsuntersuchung" abzusehen, habe ich vorgeschlagen, hiervon großzügig Gebrauch zu machen und dazu verbindlich festzulegen, ab welcher Dauer des Strafvollzuges dies möglich ist. Der Minister der Justiz möchte diesen Vorschlag jedoch "im Interesse der bewährten Bundeseinheitlichkeit" nicht aufgreifen; auch wenn die Erstellung eines Vollzugsplans nicht vorgeschrieben sei, könne die Kenntnis der Daten während des Vollzugs nützlich sein.

Die Aufnahme eines zusätzlichen Hinweises, den ich zur besseren Aufklärung der Betroffenen über die Art der Aufbewahrung der erhobenen Daten und die bestehenden Zugriffsmöglichkeiten angeregt hatte, hat der Minister der Justiz ebenfalls unter Hinweis auf die "Bundeseinheitlichkeit" abgelehnt. Derzeit erwägt er jedoch, ob dem Erhebungsbogen doch noch ein gesonderter Hinweis beigefügt werden soll, in dem der Gefangene über Sinn und Zweck der Maßnahme aufgeklärt werden soll.

Dem Strafgefangenen, der sich mit seiner Eingabe an mich gewandt hatte, habe ich die derzeitige Rechtslage erläutert und ihm dargelegt, daß er zur Ausfüllung des Fragebogens nicht verpflichtet sei; ich habe ihm jedoch geraten, sich im Interesse einer für ihn möglichst optimalen Vollzugsgestaltung nicht völlig seiner Mitwirkung bei der "Behandlungsuntersuchung" zu entziehen.

3.3.2 Überwachung des Schriftverkehrs des Landesbeauftragten für Datenschutz mit Strafgefangenen

Anläßlich der Eingabe eines Strafgefangenen stellte sich das Problem, wie ich dem Petenten mein Antwortschreiben zustellen sollte, ohne daß es von Bediensteten der Anstalt geöffnet und kontrolliert wird.

Gemäß § 29 Abs. 1 und 2 StVollzG werden lediglich der Schriftwechsel mit dem Verteidiger des Inhaftierten sowie Schreiben an Volksvertretungen des Bundes und der Länder, deren Mitglieder und der Europäischen Kommission für Menschenrechte nicht überwacht. Die Leiter der Justizvollzugsanstalten hatten zwar von sich aus angeordnet, daß auch der Schriftwechsel mit meiner Dienststelle grundsätzlich nicht zu überwachen ist; sie hatten sich jedoch zur Verhinderung von Mißbräuchen stichprobenweise Kontrollen im Einzelfall vorbehalten.

Auf meine Bitte hin hat der Minister der Justiz nunmehr angeordnet, daß der Schriftwechsel von Gefangenen mit meiner Dienststelle künftig in keinem Fall mehr überwacht wird. Zur Vermeidung eventueller Mißbräuche meines Absenders füge ich meinen Briefen an Strafgefangene ein gesondertes Anschreiben an die Justizvollzugsanstalt bei, in dem darum gebeten wird, das Schriftstück ungeöffnet an den Empfänger weiterzuleiten; Zweifelsfälle können dann telefonisch geklärt werden. Auf Bitten des Ministers der Justiz habe ich sichergestellt, daß an andere Personen adressierte und frankierte Briefe, die Schreiben von Strafgefangenen beigefügt sind, an den Absender zurückgesandt werden, um heimlichen Kontaktaufnahmen vorzubeugen.

3.4 Einzelfälle von Persönlichkeitsrechtsverletzungen

3.4.1 Weitergabe nichtanonymisierter Urteilskopien durch Anwälte

Eine Petentin beschwerte sich darüber, daß ein saarländischer Anwalt in einem Zivilprozeß zur Begründung der Höhe der geltend gemachten Schadensersatzforderung der Klageschrift die Kopie eines Urteils beigefügt hat, aus der alle Verfahrensbeteiligte mit vollem Namen und ihrer Anschrift zu ersehen waren.

Gegenstand der kopierten Entscheidung war eine Klage auf Schadensersatz und Schmerzensgeld wegen einer Vergewaltigung. Der Anwalt, der für die Beifügung der Urteilskopie verantwortlich zeichnet, hatte im früheren Prozeß das Opfer der Vergewaltigung vertreten.

Das Gericht hatte die der neuen Klage als Anlage beigefügte Urteilkopie zur Prüfung an die Beklagte weitergeleitet und dieser die Kenntnisnahme von den sehr sensiblen Einzelheiten eines völlig anderen Verfahrens und den davon betroffenen Personen ermöglicht.

Das von mir zunächst angeschriebene Gericht hat mir mitgeteilt, die Beifügung von Urteilkopien sei unter Anwälten eine gängige Praxis; nur in den seltensten Fällen würden die früheren Verfahrensbeteiligten durch Schwärzung unkenntlich gemacht. Die Gerichte könnten nicht verhindern, daß - wie im Ausgangsfall geschehen - Bloßstellungen durch die Weitergabe von nichtanonymisierten Urteilkopien verursacht würden.

Da nur die Anwaltschaft einer solchen Verletzung von Persönlichkeitsrechten und der Bloßstellung früherer Verfahrensbeteiligter wirksam vorbeugen kann, habe ich die Rechtsanwaltskammer des Saarlandes um Unterstützung gebeten. Ich habe die Anwaltskammer darauf hingewiesen, daß sich der verfolgte Zweck des Hinweises auf gleichgelagerte Entscheidungen auch mit anonymisierten Urteilkopien erreichen läßt. Für die Darlegung einer bestimmten Entscheidungspraxis kommt es nicht auf die Parteien des früheren Verfahrens, sondern nur auf die vergleichbare Sach- und Rechtslage an.

Unabhängig von standesrechtlichen Überlegungen und den strafrechtlichen Aspekten des gedankenlosen Handelns einzelner Anwälte kann ich mir kaum vorstellen, daß die Mandanten dieser Anwälte sehr davon erbaut sind, wenn ihr Namen ohne Not in Verbindung mit den belastenden Einzelheiten ihres Rechtsstreits gegenüber völlig Unbeteiligten offenbart wird.

Die Rechtsanwaltskammer hat durch Aushang meines Schreibens am "Schwarzen Brett" des Anwaltszimmers im Landgericht auf die Notwendigkeit der Schwärzung personenbezogener Angaben in den Urteilkopien hingewiesen. Ein Hinweis erfolgte auch in einem Rundschreiben der Kammer, das an alle saarländischen Anwälte versandt wurde.

3.4.2 Veröffentlichung von Zwangsversteigerungen

Im Berichtszeitraum beschwerte sich erneut ein Bürger über die Veröffentlichung personenbezogener Daten in Zwangsversteigerungsverfahren. Anlaß der Beschwerde waren Hinweise auf die Termine von Zwangsversteigerungen in der "Saarbrücker Zeitung", aus denen Name, Adresse und teilweise auch das Geburtsdatum der Eigentümer zu ersehen waren.

Ich habe dem Petenten erläutert, daß nach den §§ 37, 38 des Gesetzes über Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung (ZVG) der Datenumfang der im Amtsblatt des Saarlandes bekannt zu machenden Terminbestimmung gesetzlich festgelegt ist. Danach ist bei dieser Veröffentlichung der Eigentümer des zu versteigernden Grundstücks aufzunehmen. Dies wird damit begründet, daß dieser Veröffentlichung im Amtsblatt eher ein Publikations- und Aufgebotscharakter zukommt. Durch sie werden die am Verfahren Beteiligten, die dem Gericht nicht bekannt sind, aufgefordert, sich durch Anmeldung ihrer Rechte zu melden; andernfalls drohen Rechtsverluste und Rechtsnachteile. Der potentielle, dem Gericht unbekannt Beteiligte, der durch dieses Aufgebot angesprochen werden soll, orientiert sich - wie im Rechtsverkehr allgemein üblich - nicht an dem der Versteigerung unterliegenden Objekt (z.B. Grundstück), sondern an dem Namen seines Rechtspartners, dem Eigentümer. Deshalb ist die Veröffentlichung einschließlich Angabe des Namens des Eigentümers auch gesetzlich vorgesehen und somit zulässig. Für unzulässig halte ich jedoch neben den Namen und Adressen die Geburtsdaten zu veröffentlichen, da sich dafür keine Stütze im Gesetz findet.

Im Gegensatz zu der Veröffentlichung gemäß §§ 37, 38 ZVG sind die nach § 40 Abs. 2 ZVG dem Gericht freigestellten, anderen oder wiederholten Veröffentlichungen (Kann-Vorschrift) mehr unter dem Gesichtspunkt der "Werbung" zu beurteilen; sie sind an den Kreis der Bietinteressenten gerichtet. Die Zwangsvollstreckung sollte zwar für den Gläubiger so effizient wie möglich, für den Schuldner jedoch nur so belastend wie nötig sein. Die Weglassung des Namens so-

wie sonstiger Daten des Eigentümers ist deshalb bei diesen Veröffentlichungen geboten.

Diese Auffassung wird auch vom Justizministerium geteilt. Der Minister der Justiz hat auf meine Anregung hin die saarländischen Gerichte darauf hingewiesen, daß künftig von der Veröffentlichung von Geburtsdaten generell und von der Veröffentlichung der Namen der Grundstückeigentümer im Falle des § 40 Abs. 2 ZVG abgesehen werden sollte.

3.4.3 Veröffentlichung von Entmündigungsentscheidungen

Nach § 687 ZPO sind Entscheidungen in Entmündigungsverfahren wegen Verschwendung, Trunksucht oder Rauschgiftsucht im Amtsblatt öffentlich bekannt zu machen. Dieses Verfahren ist für die Betroffenen sehr belastend, weil ihre Schwächen öffentlich angeprangert werden. Ich habe den Minister der Justiz gebeten, mir über die Veröffentlichungspraxis der saarländischen Gerichte zu berichten.

Der Minister der Justiz hat mir auf meine Anfrage mitgeteilt, daß im Saarland im letzten Jahrzehnt weniger als fünf Entmündigungen ausgesprochen worden seien. In einem Fall sei die öffentliche Bekanntgabe der Entscheidung durch Aushang an der Gerichtstafel, in einem weiteren Fall durch Veröffentlichung im Amtsblatt bekanntgegeben worden; teilweise sei auch von einer öffentlichen Bekanntgabe ganz abgesehen worden.

Inzwischen hat das Amtsgericht Detmold die gesetzliche Regelung des § 687 ZPO dem Bundesverfassungsgericht zur verfassungsrechtlichen Überprüfung vorgelegt. Dem Bundesverfassungsgericht gegenüber, das mich in dieser Frage zur Stellungnahme aufgefordert hat, habe ich die Auffassung vertreten, daß die zwingend vorgeschriebene Veröffentlichung in Entmündigungsverfahren unverhältnismäßig und deshalb verfassungswidrig sei.

Zur Begründung habe ich im übrigen auf folgendes hingewiesen:

Die Information, daß eine bestimmte Person wegen Verschwendung, Trunksucht oder Rauschgiftsucht entmündigt worden ist, ist in besonderem Maße geeignet, den Betroffenen in seinem öffentlichen Ansehen herabzusetzen und in sozialer Hinsicht abzustempeln. An die Verhältnismäßigkeit einer Veröffentlichung solcher Daten sind daher besonders hohe Anforderungen zu stellen.

Gründe, die im Hinblick auf die möglichen gesellschaftlichen Auswirkungen der öffentlichen Bekanntgabe einen derart schweren Grundrechtseingriff rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. So ist die Wirkung der Entmündigung oder ihre Aufhebung nicht von der Veröffentlichung abhängig; sie begründet auch nicht in den Fällen, in denen nach bürgerlichem Recht die Kenntnis von der Entmündigung bedeutsam ist (§ 109 Abs. 2 i.V.m. § 114 BGB), eine Vermutung dieser Kenntnis.

Als Grund für die gesetzliche Anordnung der Veröffentlichung solcher Entscheidungen wird vielmehr in der juristischen Literatur überwiegend angegeben, daß sie dem Schutz des Rechtsverkehrs diene. Diese Begründung vermag jedoch nicht zu überzeugen. Einmal wird für den weitaus häufigeren Fall der Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche keine Veröffentlichung vorgeschrieben, obwohl die Schutzwürdigkeit des Rechtsverkehrs die gleiche ist. Es widerspricht im übrigen auch der Lebenserfahrung, daß die Veröffentlichung in amtlichen Verkündungsblättern oder durch Aushang an Gerichtstafeln den zu schützenden Personenkreis erreicht, der mit dem Entmündigten im Rechtsverkehr in Kontakt kommt. Die abstrakte Möglichkeit, daß Vertragspartner durch die Bekanntgabe einer Entmündigung vor eventuellen Verlusten aus dem Nichtzustandekommen eines Vertrages geschützt werden können, ist nicht geeignet, die Verhältnismäßigkeit der generellen Bloßstellung aller wegen Verschwendung, Trunksucht oder Rauschgiftsucht Entmündigter zu begründen.

Teilweise wird zur Begründung des § 687 ZPO auch angeführt, die öffentliche Bekanntgabe erfolge aus erzieherischen Gründen. Dem vorlegenden Gericht ist darin beizupflichten, daß der erzieherische Wert einer solchen Veröffentlichung wohl sehr zweifelhaft ist; dar-

überhinaus verstößt eine solche öffentliche Anprangerung eines unerwünschten und von der überwiegenden Mehrheit der Gesellschaft verachteten Verhaltens zu erzieherischen Zwecken gegen das Gebot des Art. 1 Abs. 1 GG, die menschliche Würde zu schützen.

4. Statistik

Die Ergebnisse statistischer Erhebung und Auswertung sind notwendige Entscheidungsgrundlagen für Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Die Statistik hat damit jedoch keineswegs einen Freibrief für den uneingeschränkten Umgang mit personenbezogenen Daten. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht darf nur im überwiegenden Allgemeininteresse auf der Grundlage normenklarer gesetzlicher Vorschriften eingeschränkt werden. Dies gilt nicht etwa nur für die Volkszählung '87, die nach dem unüberhörbaren Ordnungsruf des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung '83 nunmehr auf geläuterter, gesetzlicher Grundlage durchgeführt werden soll. Es ist zwar zuzugeben, daß die notwendige Fortschreibung der gesetzlichen Grundlagen für die zahlreichen Einzelstatistiken noch eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen wird. In der Übergangszeit bis zum Abschluß dieser Gesetzgebungsarbeiten ist eine Verfahrensweise bei den statistischen Erhebungen und Verwertungen geboten, die in verfassungskonformer Anwendung der bestehenden Gesetze die Persönlichkeitsrechtsverletzungen vermeidet. Soweit gesetzliche Grundlagen fehlen, dürfen neue Formen der statistischen Erhebung und Auswertung nicht eingeführt werden, da eine Funktionsunfähigkeit öffentlicher Verwaltung bis zum Abschluß eines Gesetzgebungsverfahrens nicht zu erwarten ist. Einen ersten konkreten Schritt, die verschiedenen Formen der Informationserhebung und -verarbeitung für Zwecke der Statistik auf eine eindeutige Rechtsgrundlage zu stellen, ist in der Verabschiedung des 2. Statistikbereinigungsgesetzes zu sehen.

Im Berichtszeitraum wurde der Novellierungsentwurf zum Bundesstatistikgesetz, das die allgemeinen Voraussetzungen jeder Bundesstatistik regelt, in einem Arbeitskreis der Datenschutzbeauftragten beraten. Der Chef der Staatskanzlei hat mich stets über den Fortgang der Novellierungsarbeiten unterrichtet. Der Entwurf dürfte nach seiner nunmehr erfolgten Verabschiedung durch den Bundestag nicht ohne Einfluß auf die Fortschreibung der Landesstatistikgesetze sein. Ich habe die Gelegenheit genutzt, meine Vorstellungen einzubringen, die ich aufgrund meiner Erfahrungen bei der praktischen

Verwirklichung des Volkszählungsurteils im Bereich der Statistik gewonnen habe (vgl. meinen 7. Tätigkeitsbericht Anlage 3). Meine Überlegungen haben Eingang gefunden in die Stellungnahme, die der Bundesbeauftragte gegenüber dem Bundestag abgegeben hat. Eine abschließende Bewertung der nunmehr verabschiedeten Novelle zum Bundesstatistikgesetz muß ich mir vorbehalten, weil eine Veröffentlichung des Statistikgesetzes zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht vorlag.

4.1 Volkszählung '87

Zu einem Arbeitsschwerpunkt und einem Gegenstand erneuter Diskussion wurde die Volkszählung 1987, deren Probleme aus der Sicht des Gesetzgebers bereits in meinem 7. Tätigkeitsbericht behandelt wurden (Tz. 5.2). Das "Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1987-VZG)" erfüllt insgesamt die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil an statistische Erhebungen gestellt hat. Der Bundesgesetzgeber ist durch detaillierte Vorschriften für die Nutzung der Erhebungsmerkmale seiner Pflicht zur Gewährleistung eines vorbeugenden Rechtsschutzes nachgekommen. Insbesondere dürfen die Erhebungsmerkmale nur so lange personenbezogen aufbewahrt werden, wie es zur Erstellung der Statistik unbedingt erforderlich ist. Ein absolutes Verwendungsverbot der Statistikdaten für den Verwaltungsvollzug ist durch Vorschriften über den Zählereinsatz und die Erhebungsstellen ergänzt; die Abschottung ist durch räumliche, organisatorische und personelle Trennung zu gewährleisten (§ 9 VZG). Frühzeitig habe ich darauf hingewiesen, daß auch der Landesgesetzgeber seinen Beitrag zu leisten hat. Dies betrifft vor allem die Organisation der Erhebungsstellen und die nähere Ausführung des Abschottungsgebots (§ 9 VZG) sowie die Nutzung von Volkszählungsdaten in aggregierter Form (Blockseite) für statistische Zwecke durch die kommunalen Statistikämter (§ 14 Abs. 1 Satz 2 VZG).

Die Übermittlung von Erhebungsmerkmalen an die gemeindlichen Stati-

stikämter ist auch in aggregierter Form mit besonderen Gefahren verbunden, weil diese über Zusatzwissen verfügen, das eine Deanonymisierung erleichtern kann. Eine solche Nutzung durch die Gemeinden ist deshalb nur zulässig, wenn das Statistikgeheimnis auf gemeindlicher Ebene durch landesgesetzliche Vorgaben zur Abschottung der Kommunalstatistik gewährleistet ist (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 3 VZG). Der Grundsatz der Transparenz und Kalkulierbarkeit der Informationsverarbeitung erfordert, daß der Bürger nicht nur mit der Weitergabe seiner Daten an die Gemeinden rechnen muß, sondern auch deren Voraussetzungen und Rahmenbedingungen kennt. Eine solche gesetzliche Regelung, die die informationelle Gewaltenteilung auf Gemeindeebene sicherstellt, sollte bis zum Zählungstichtag vorliegen.

Den Regelungsbedarf, der vor allem für die Organisation der Erhebungsstellen und den Zählereinsatz besteht, hat die Landesregierung durch den Erlaß der Durchführungsverordnung vom 04.07.1986 (ABl S. 589) zu decken gesucht. Diese Regelungen sind jedoch noch nicht abschließend und sollen durch weitere "Anleitungen" ergänzt werden. Weitere Regelungen zur ordnungsgemäßen Durchführung der Zählung kann im übrigen der Ministerpräsident im Einvernehmen mit dem Minister des Innern erlassen (§ 10 o.a. VO).

Die Durchführungsverordnung sieht in § 3 Abs. 2 vor, daß die Räume der örtlichen Erhebungsstelle gegen den Zutritt Unbefugter zu sichern sind. Für die Erhebungsstellen müssen somit eigene Räumlichkeiten eingerichtet werden, die nur ihr zur Verfügung stehen. Ferner sind die Daten aus der Volkszählung vor mißbräuchlichem Zugriff zu schützen. Ich habe zur Durchführung der Gebäudesicherung empfohlen, die Beratungsstelle der Kriminalpolizei einzuschalten.

Die Erhebungsstellen sind organisatorisch "von anderen Verwaltungsstellen getrennt als eigene Verwaltungsstellen einzurichten" (§ 3 Abs. 1 o.a.VO). Nur in einer Dienststelle, die von der übrigen kommunalen Verwaltung getrennt ist, ist das verfassungsrechtlich verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gesichert

(BVerfGE 65 ff, 69). Die Abschottung der Erhebungsstellen muß auch gegenüber kommunalen Statistikämtern gewährleistet sein, da diese Volkszählungsdaten nur unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und nur in aggregierter Form erhalten dürfen (§ 14 Abs. 1 VZG).

Zur personellen Abschottung verlangt § 3 Abs. 4 o.a. VO die Ausstattung der Erhebungsstelle mit eigenem Personal. Das Gebot der personellen Trennung verbietet generell eine Parallelbeschäftigung des Erhebungsstellenpersonals in der sonstigen Kommunalverwaltung. Deshalb schreibt die Verordnung vor, daß die in den Erhebungsstellen tätigen Personen "während der Zeit, in der sie Zugang zu den erhobenen personenbezogenen Daten haben, nicht in anderen Verwaltungsstellen eingesetzt werden" dürfen (§ 3 Abs. 4 Satz 2 o.a. VO). Diese Regelung läßt keine Ausnahme zu, denn Ziel muß sein, daß die anderweitige Verwertung von Kenntnissen aus der Volkszählung verhindert wird.

Ich habe deshalb auch an der bereits im Vorfeld der Beratung zum Volkszählungsgesetz vorgetragenen Auffassung festgehalten (vgl. meinen 7. Tätigkeitsbericht Tz. 5.2.3.3), daß für die Auswahl der Mitarbeiter der Erhebungsstellen dieselben vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Anforderungen wie für die Zähler gelten müssen, um eventuellen Interessenkonflikten und Pflichtenkollisionen von vornherein vorzubeugen. Haben in den Erhebungsstellen eingesetzte Bedienstete Vorkenntnisse aus der täglichen Einzelfallbearbeitung - etwa im Bereich der Sozial- oder Meldebehörde -, besteht die Gefahr, daß sie diese mit den Informationen aus der Volkszählung in Verbindung bringen. Das Verwertungsverbot und die personelle Abschottung sind dann nicht mehr gewährleistet. Ich habe deshalb gefordert, daß - wie bei den Zählern - für das Erhebungsstellenpersonal keine Bediensteten aus sensiblen Bereichen - z.B. Meldebehörde, Sozial- und gemeindliche Steuerämter - eingesetzt werden. Es genügt nicht, wenn die o.a. Verordnung in § 3 Abs. 5 auf die Geheimhaltungsverpflichtung und das Verwertungsverbot lediglich hinweist und eine dahingehende Belehrung vorschreibt. Vielmehr hätten die Funktionsbereiche öffentlicher Verwaltung, deren Bedienstete

wegen der Gefahr der "Befangenheit" nicht in Erhebungsstellen eingesetzt werden dürfen, ausdrücklich in der Rechtsverordnung ausgegrenzt werden müssen.

Das Abschottungsgebot kann insbesondere kleinen Gemeinden mit geringer Verwaltungskraft Schwierigkeiten bereiten. Mein Vorschlag, überörtliche Erhebungsstellen einzurichten, wurde dahin aufgegriffen, daß mehrere Gemeinden eine gemeinsame, örtliche Erhebungsstelle einrichten können, wenn sie den Anforderungen aus eigener Kraft nicht genügen können. In diesem Zusammenhang habe ich auch auf die Möglichkeit hingewiesen, daß Bedienstete, die innerhalb ihrer Anstellungsgemeinde wegen der Gefahr der Pflichtenkollision nicht eingesetzt werden können, zur Dienstleistung in der Erhebungsstelle einer anderen Gemeinde abgeordnet und dort eingesetzt werden können; anderenorts sind diese Bediensteten in der Wahrnehmung von Funktionen in der Erhebungsstelle nicht "befangen".

Bei der Beratung des Entwurfs der Durchführungsverordnung habe ich vorgeschlagen, die organisatorischen und personellen Möglichkeiten der kleineren Gemeinden des Saarlandes im Hinblick auf ihre Verwaltungskraft dahin zu untersuchen, inwieweit sie unter Berücksichtigung meiner Forderungen in der Lage sind, eine hinreichende Abschottung zu gewährleisten. Ich gehe deshalb davon aus, daß diese Überlegungen und Analysen im Zusammenwirken mit dem Städte- und Gemeindetag angestellt und deshalb verbindliche, subsidiäre Lösungen für die Einrichtung überörtlicher Erhebungsstellen als nicht notwendig erachtet wurden.

Eine weitere technisch-organisatorische Detailfrage ist erst im Verlauf der Planung nach Inkrafttreten des Volkszählungsgesetzes aufgetreten. So stellte sich heraus, daß wenigstens in einer Stadt des Saarlandes der Computereinsatz zur Rücklaufkontrolle und zur Vorbereitung von Zwangs- und Bußgeldverfahren bei Verweigerung der Auskunft als notwendig angesehen wird. Es wurden in der Öffentlichkeit bereits Bedenken geäußert, ob die auch nur zeitweise automatisierte Erfassung von Namen und Adresse zur Organisation der Zählung

auf der Grundlage des Volkszählungsgesetzes zulässig sei.

Das Volkszählungsgesetz enthält für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Erhebungsphase keine Regelung. Eine detaillierte Regelung kann der Gesetzgeber jedoch schon mit Rücksicht auf die vielgestaltigen Anwendungsformen der Automation nicht liefern, da für jede Anwendersituation ein "maßgeschneidertes" Datensicherungskonzept gefunden werden muß.

Grundsätzlich halte ich den Einsatz automatisierter Verfahren in der Erhebungsphase für zulässig, wenn die notwendige Abschottung gegenüber anderen Verwaltungsstellen gewährleistet bleibt. Allerdings wird man dem Erfordernis Rechnung tragen müssen, daß unter den Bedingungen der Automation verstärkt organisatorisch-technische Maßnahmen der Datensicherung getroffen werden müssen, die die informationelle Gewaltenteilung in der Gemeinde gewährleisten. Bei Redaktionsschluß waren mir die Einzelheiten des geplanten ADV-Einsatzes noch nicht bekannt. Ich habe aber bereits im September 1986 das Statistische Amt darauf hingewiesen, daß insoweit Vorgaben auch von Seiten des Landes notwendig sind, um die Akzeptanz der Volkszählung in breiten Bevölkerungsschichten zu stärken. Inzwischen haben die zuständigen Stellen signalisiert, daß ein Datensicherungskonzept für den ADV-Einsatz entwickelt und dahingehende Anordnungen getroffen werden.

Vor Redaktionsschluß lag die endgültige Fassung der "Anleitung für die Gemeinde und Erhebungsstelle" noch nicht vor. Ich gehe davon aus, daß sie weitere Anordnungen und Maßnahmen im Interesse der Akzeptanz der Volkszählung in der Bevölkerung und zum Schutze des informationellen Selbstbestimmungsrechts enthalten wird. Die Gemeinden führen die Volkszählung als Auftragsangelegenheit durch (§ 2 Abs. 1 o.a. VO), die das Statistische Amt als überörtliche Erhebungsstelle leitet. Das Statistische Amt bleibt im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß die Erfordernisse der Abschottung beachtet werden.

4.2 Freiwillige Gebäudezusatzzerhebung zur Volkszählung '83

Im Zusammenhang mit der Volkszählung 1983 führte die Stadt Saarbrücken im Rahmen der "Gebäudevorerhebung" eine freiwillige Zusatzzerhebung durch. Dazu wurde der Erhebungsbogen in einen "amtlichen" Teil mit dem Titel "Volkszählung 1983, Bogen zur Vorerhebung der Gebäude" und einen "kommunalen" Teil mit dem Titel "Kommunale Zusatzbefragung" gegliedert. Auf der Rückseite des Fragebogens war ohne jede Hervorhebung in blaßblauer, sehr klein gedruckter Schrift ein Hinweis aufgebracht, daß die Beantwortung der Zusatzfragen auf freiwilliger Basis erfolgt. Meine Bedenken gegen diese nach Form und Inhalt völlig unzureichende Aufklärung der Betroffenen wurden zwar dadurch gemildert, daß wenigstens in einem gesonderten Anschreiben auf die Freiwilligkeit hingewiesen wurde. Ausgeräumt wurden meine Bedenken jedoch auch hierdurch nicht, weil der Hinweis auf die Freiwilligkeit auch in diesem Anschreiben nicht besonders hervorgehoben war. Die Zahl der eingegangenen Beschwerden zeigte, daß die Bürger das ähnlich sahen.

Die Zahl der Bürgerbeschwerden stieg dann sprunghaft an, als die Stadt in einer "Mahnaktion" diejenigen, die nur den amtlichen Teil des Erhebungsbogens ausgefüllt hatten, mit einem nochmaligen Anschreiben "höflichst" aufforderte, "die fehlenden Angaben zu ergänzen". Ein Hinweis auf die Freiwilligkeit fehlte diesmal völlig. Durch die Formulierung, die Angaben würden "für die Vorbereitung der Hauptzählung benötigt", wurde vielmehr der Eindruck einer rechtlichen Verpflichtung erweckt. Diese Form der "Mahnaktion" ist auch im Stadtrat und bei den Spitzen der Verwaltung der Landeshauptstadt auf Kritik gestoßen (vgl. Saarbrücker Zeitung vom 1.3.1983).

Ich habe meine Bedenken gegen die Art der Durchführung der kommunalen Zusatzzerhebung mehrfach - jedoch ohne Erfolg - vorgetragen. Insbesondere habe ich dabei darauf hingewiesen, daß ich jede Auswertung der infolge der "Mahnaktion" eingegangenen Erhebungsbögen für unzulässig halte.

Ferner habe ich die Stadt Saarbrücken darauf hingewiesen, daß für die Kommunalstatistik generell aber auch für die kommunalen Zusatzerhebungen keine Rechtsgrundlage existiert. Dabei habe ich keinerlei Zweifel daran gelassen, daß ich die geplante Aufnahme der auf diese Weise erlangten Daten in eine kommunale Gebäudedatei und ihre Übermittlung an städtische Energieversorgungsunternehmen wegen § 4 SDSG für rechtswidrig erachte: Es ist weder eine Rechtsvorschrift ersichtlich, die eine solche Datenverarbeitung erlaubt, noch wurde von den Betroffenen hierfür eine schriftliche Einwilligung eingeholt. Die Mängel bei der Aufklärung über die Freiwilligkeit lassen im übrigen erhebliche Bedenken aufkommen, ob überhaupt eine Einwilligung im Einzelfall ungeachtet des Schriftlichkeitserfordernisses zustande gekommen ist.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Durchführung der Volkszählung gestoppt und das Volkszählungsgesetz für nichtig erklärt hat, wurden die bereits ausgefüllten Erhebungsbögen zunächst - nach amtlichen und freiwilligen Teilen getrennt - vor Zugriffen gesichert weiter aufbewahrt. Die amtlichen Teile der Erhebungsbögen wurden schließlich im Laufe des Berichtsjahres unbearbeitet vernichtet. Ich habe die Stadt Saarbrücken bereits im Februar 1984 aufgefordert, auch die auf freiwilliger Basis erhobenen Angaben nicht zu verwenden und zu vernichten. Da für die Kommunalstatistik keine gesetzliche Grundlage existiert, die den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht, dürfen die Gemeinden bis zur Verabschiedung der Novelle zum Landesstatistikgesetz keine eigenen statistischen Erhebungen durchführen und auswerten. Eine Gleichbehandlung mit dem amtlichen Teil der Erhebung habe ich auch deshalb für geboten gehalten, weil die Zusatzerhebung mit der amtlichen Volkszählung in einem untrennbaren tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang steht. Dies ergibt sich bereits daraus, daß die Stadt für die Durchführung der Zusatzerhebung auf die Adreßdaten der Gebäudevorerhebung angewiesen war. Diese Daten waren aufgrund von Bestimmungen des später für nichtig erklärten Volkszählungsgesetzes aus der Grundsteuerdatei entnommen worden. Eine andere Vorschrift, die die Nutzung dieser Datei unter Durchbrechung des Steuergeheimnisses

rechtfertigen könnte, existiert nicht, so daß die Stadt die Zusatzerhebung nicht ohne die verfassungswidrige Volkszählung 83 hätte durchführen können.

Die Stadt Saarbrücken teilte diese Beurteilung nicht, wollte aber ein Rechtsgutachten hierzu einholen. Auf meine Nachfrage im Februar des Jahres 1985, ob die Unterlagen mittlerweile vernichtet seien, erhielt ich keine Antwort. Auch zwei weitere Anfragen im Berichtszeitraum blieben unbeantwortet. Erst im Dezember 1986 teilte die Stadt Saarbrücken mit, sie habe ungeachtet meiner Bedenken die Zusatzerhebung bereits im September 1985 ausgewertet und die erhobenen Daten zum Aufbau einer kommunalen Gebäudedatei auf Disketten gespeichert.

Die Stadt Saarbrücken hat mich im Unklaren über ihre Absichten gelassen und trotz der von mir wiederholt vorgetragenen Bedenken die Zusatzerhebung in der beschriebenen Art ausgewertet.

4.3 Todesursachenstatistik

Bereits Mitte 1981 ist das Bundesgesundheitsamt an die Statistischen Ämter der Länder mit der Bitte herangetreten, regelmäßig Daten aus der Statistik der Bevölkerungsbewegung und der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes für ein Informationssystem über Krebsmortalität zu übermitteln. Mit Hilfe dieser Datenbank sollte das Vorkommen bösartiger Krebserkrankungen in unterschiedlichen Regionen untersucht werden. Dazu sollten Daten wie Todesjahr, Geschlecht, Altersgruppe (fünf Jahrgänge), Staatsangehörigkeit, Sterbeort und die Kurzbezeichnung der Todesursache bezogen auf den Landkreis des Wohnsitzes übermittelt werden. Die Zulässigkeit der Datenübermittlung richtet sich ausschließlich nach § 11 Abs. 5 BStatG. Danach dürfen nur anonymisierte Einzelangaben übermittelt werden, die eine Zuordnung zum Betroffenen nicht mehr erlauben. Insbesondere bei Tumorformen, die nur selten auftreten, hielt ich eine ausreichende Anonymisierung nicht für gewährleistet. Die übrigen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und die Sta-

tistischen Ämter teilten diese Auffassung. Von einer Datenübermittlung für das geplante Projekt wurde deshalb abgesehen.

Im August 1986 hat sich das Bundesgesundheitsamt erneut an die Statistischen Ämter der Länder mit der Bitte um Datenübermittlung gewandt. Im Gegensatz zu der ursprünglichen Datenanforderung sollen nunmehr keine einzelnen Todesursachen oder differenzierte Todesursachengruppen untersucht werden. Gegen die modifizierte Form der Datenübermittlung, die sich auf eine grobe Aufteilung der Todesursachen beschränkt, habe ich keine datenschutzrechtlichen Bedenken geltend gemacht, da das Reindividualisierungsrisiko wesentlich reduziert ist. Sollte dennoch in einer bestimmten Altersgruppe (z.B. bei Säuglingen) nur ein Einzelfall zur Übermittlung anstehen, dürfen unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Statistikgeheimnisses diese Daten nicht übermittelt werden.

4.4 Tuberkulosestatistik

Bisher sah das Bundesseuchengesetz keine Regelungen für den Umfang der Datenerhebung bei meldepflichtigen, ansteckenden Krankheiten, insbesondere im Falle von Tuberkulose, vor.

Die Zählblätter des Statistischen Amtes des Saarlandes, die die Gesundheitsämter auszufüllen haben, enthalten eine Vielzahl von Daten, wie z.B. Anfangsbuchstaben des Zunamens, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Geburtsdatum, ausgeübter Beruf. Obwohl das Gesetz keine Rechtsgrundlage für die Durchführung einer Verlaufsstatistik enthielt, wurden sogar Zählblätter für den Abgang, Übergang und die Veränderungen von gemeldeten Fällen ausgefüllt.

Ich hatte das Statistische Amt des Saarlandes darauf hingewiesen, daß § 5 a BSeuchG keine ausreichende, normenklare Rechtsgrundlage für die umfangreiche Datenerhebung und -verarbeitung darstellt. Ich hielt deshalb eine Reduzierung des Erhebungskataloges auch im Interesse einer stärkeren Anonymisierung zumindest übergangsweise bis zur Novellierung des Bundesseuchengesetzes für geboten; insbesonde-

re war die Verlaufsstatistik einzustellen. Meine Bedenken wurden in der Übergangszeit nicht berücksichtigt. Der Gesetzgeber hat inzwischen im 2. Statistikbereinigungsgesetz, das noch vor dem Ablauf der Legislaturperiode des 10. Bundestages verabschiedet wurde, die Rechtsgrundlagen präzisiert; der Datenumfang wurde erheblich reduziert; insbesondere ist eine Verlaufsstatistik nicht vorgesehen. Ich gehe davon aus, daß im kommenden Berichtsjahr der veränderten Situation Rechnung getragen wird. Das Statistische Amt hat bereits mitgeteilt, daß ein neuer Erhebungsbogen eingeführt wird.

4.5 Hochschulstatistik

Das Hochschulstatistikgesetz ist leider nicht fortgeschrieben, so daß eine hinreichend detaillierte, gesetzliche Ermächtigung immer noch nicht vorliegt. In meinem 7. Tätigkeitsbericht (Lt-Drucksache 9/468) hatte ich bereits dargelegt, welche Maßnahmen in der Übergangszeit bis zur Novellierung erforderlich sind um eine verfassungskonforme Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten.

Bei der Studentenstatistik konnte inzwischen erreicht werden, daß das Statistische Amt von den Hochschulen nur verschlüsselte Angaben erhält; bei Weitergabe der Daten an das Statistische Bundesamt werden Namen und Anschriften, Matrikelnummer und Namensschlüssel nicht mehr übermittelt. Auch die Erhebungsbogen wurden neugestaltet. Die Auskunftspflichtigen werden nunmehr über Verwendungszweck, Verwendungszusammenhang, Rechtsgrundlage der Erhebung und darüber unterrichtet, welche Daten für Verwaltungs- und/oder Statistikzwecke verwendet werden.

Bei der Prüfungskandidatenstatistik (§ 9 HStatG) werden zwar keine Anschriften an das Statistische Amt übermittelt; jedoch enthält der Erhebungsbogen weiterhin den Namen des Kandidaten. Nach dem derzeitigen Wortlaut des Hochschulstatistikgesetzes ist hinsichtlich der Prüfungskandidaten eine Verlaufsstatistik nicht vorgesehen (§ 9 HStatG), so daß die Weitergabe des Namens an das Statistische Amt

bereits derzeit nicht erforderlich und deshalb auch nicht zulässig ist. Die Plausibilität für die Bestandsstatistik kann auch in anderer Weise sichergestellt werden. In Baden-Württemberg wird bereits ein Erhebungsformular benutzt, das die Weitergabe des Namens an das Statistische Amt nicht mehr vorsieht.

4.6 Verkehrssünder als Gegenstand der Verkehrsunfallstatistik

Die Erhebungen für die Verkehrsunfallstatistiken wurden auf der Grundlage der Unfallanzeigen durchgeführt, die die Polizei bei der Ermittlung der damit verbundenen Verkehrsdelikte erstattet. Zur Vereinfachung des Verfahrens wurde eine Durchschrift der Unfallanzeige dem Statistischen Amt übermittelt, die alle von der Polizei am Unfallort aufgenommenen Daten enthielt: z.B. Namen, Beruf, Geburtsort, gesetzlicher Vertreter, Angaben zum Fahrzeughalter, Bezeichnung des Strafvorwurfs oder der Ordnungswidrigkeit, Namen und Anschrift von Geschädigten, Zeugen, strafprozessuale Maßnahmen wie Entziehung des Führerscheins. Diese Angaben wurden für die Erstellung der Unfallstatistik nicht benötigt. Ich habe die beteiligten Stellen der Polizei und des Statistischen Amtes auf die Unzulässigkeit der Datenübermittlung hingewiesen. Daraufhin wurden für eine Übergangszeit - bis zur Neuauflage von Vordrucken - die entsprechenden Felder der Durchschrift geschwärzt, die für das Statistische Amt bestimmt ist. Inzwischen kommen neue Vordrucke zur Anwendung, die die Durchschrift dieser Daten bei der Unfallaufnahme verhindern.

Bisher fehlt eine normenklare Bestimmung des Umfangs der Daten, die für diese Statistik erhoben werden dürfen. Insofern hat auch das 2. Statistikbereinigungsgesetz keine weitere Präzisierung gebracht.

4.7 Saarländisches, statistisches Krebsregister

4.7.1 Novellierung des Saarländischen Krebsregistergesetzes (SKRG)

Das Saarland hat am 17.01.1979 als erstes Bundesland ein Krebsre-

gistergesetz verabschiedet. Zwar darf die positive Bedeutung der Vorreiterrolle, die das Saarland damit für die übrigen Bundesländer übernommen hatte, nicht unterschätzt werden; im Hinblick auf die neue Rechtslage, die durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts entstanden ist, bestehen mittlerweile jedoch erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser gesetzlichen Grundlage.

Bedenklich erscheint vor allem, daß äußerst sensible Krankheitsdaten vom behandelnden Arzt an das Krebsregister weitergeleitet werden, ohne daß die Betroffenen darauf einen Einfluß haben. Im Regelfall erlangt der Betroffene von dieser Datenübermittlung gar keine Kenntnis. Das Statistische Amt verweigert überdies mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage jegliche Auskünfte an den Betroffenen.

Auch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben bereits in ihrer Entschließung vom 14.11.1981 darauf hingewiesen, daß Meldungen von Patientendaten mit Personenbezug an das Krebsregister grundsätzlich der Einwilligung der Betroffenen bedürfen (vgl. meinen 3. TB und dessen Anlage 4). Hamburg und Nordrhein-Westfalen haben diesen datenschutzrechtlichen Forderungen in ihren zwischenzeitlich erlassenen gesetzlichen Regelungen Rechnung getragen. In der neueren Diskussion werden der Nutzen von Krebsregistern schlechthin sowie insbesondere die Verfassungsmäßigkeit des SKRG bezweifelt (vgl. Rządtki/Wollenteit, Persönlichkeitsrechte und Krebsregistrierung; Narr/Schwandner, Die Herrschaftslogik der Krebsregister; beide Aufsätze im: Krebsregister, Konkret Literatur Verlag, Hamburg, 1986). Auch finden Anonymisierungsmodelle zwischenzeitlich größere Beachtung, da die Führung anonymer Krebsregister am ehesten geeignet ist, die datenschutzrechtlichen Probleme zu lösen. Ein derartiges Modell wird z. Zt. in Baden-Württemberg erprobt.

Ich habe den Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung darauf hingewiesen, daß angesichts dieser neueren Versuche und Dis-

kussionen die Novellierung des SKRG dringend geboten erscheint. Dabei müßte auch die Nutzung der Krebsregisterdaten zu wissenschaftlichen Zwecken eine abschließende Regelung finden, da die damit verbundenen Probleme auf der Grundlage des derzeitigen Gesetzes und ohne eine eindeutige Klärung der konzeptionellen Grundsatzfragen nicht gelöst werden können. Wie Eingaben empörter und verunsicherter Bürger zeigen, bedarf auch die Auskunftserteilung an den Betroffenen dringend einer spezialgesetzlichen Regelung. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung ist der Auffassung, daß die neueren Erkenntnisse ein Überdenken der Situation rechtfertigen. Dazu will er Erfahrungsberichte anderer Bundesländer berücksichtigen. Diese werden jedoch erst im Laufe dieses und des nächsten Jahres vorliegen.

In Anbetracht der Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit des SKRG sowie des intensiven Eingriffs, den die Speicherung von Krebsregisterdaten darstellt, erscheint eine möglichst rasche verfassungskonforme Gesetzgebung angezeigt, die dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen Rechnung trägt. Es sei daran erinnert, daß dieses Recht in der Saarländischen Verfassung immerhin als Grundrecht verankert ist.

4.7.2 Epidemiologische Krebsstudie bei Schornsteinfegern

Die vermehrt bei Schornsteinfegern auftretenden Krebserkrankungen der Atemwege (Kehlkopf- und Bronchialkarzinome) nahm die zuständige Berufsgenossenschaft zum Anlaß, eine epidemiologische Untersuchung für den überschaubaren Bereich des Saarlandes auch unter Heranziehung des Saarländischen Krebsregisters anzuregen. Es sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob bei Schornsteinfegern ein berufsbedingt höheres Krebsrisiko als bei der übrigen Bevölkerung besteht. Nicht zuletzt hat man sich bei dieser Untersuchung einen Beitrag zur allgemeinen Krebsursachenforschung erhofft.

Trotz des unbestreitbaren Nutzens einer solchen Studie mußte ich datenschutzrechtliche Bedenken anmelden. Von einer Durchführung der

Untersuchung wurde abgesehen.

Das Saarländische Krebsregistergesetz stellt eine abschließende, bereichsspezifische, gesetzliche Regelung über die Erhebung personenbezogener Angaben von Krebserkrankungen und deren Verwertung dar. Ein Rückgriff auf andere gesetzliche Regelungen ist ausgeschlossen. Sowohl die Erhebung, aber auch die Verarbeitung von Krebsregisterdaten ist nur in dem im Gesetz vorgesehenen Umfang und nur unter Beachtung der gesetzlich vorgesehenen Kautelen zulässig.

Für die fragliche Krebsstudie wären Datenverarbeitungsverfahren notwendig geworden, die das Gesetz - ungeachtet des wissenschaftlichen Nutzens - nicht vorsieht. Zum Schutze der Betroffenen werden die Krebsregisterdaten getrennt von den Identifizierungsdaten (Namen und Adresse) aufbewahrt, um die Anonymisierung stets zu gewährleisten. Nur in gesetzlich definierten Ausnahmefällen dürfen die Identifizierungsdaten mit den Krebsregisterdaten zusammengeführt werden, "wenn die dadurch ermöglichte Nutzung der Daten zu statistischen Zwecken erforderlich ist" (§ 5 Satz 3 SKRG). Um die genaue Zahl der an Krebs erkrankten Schornsteinfeger festzustellen, wäre zunächst einmal die Deanonymisierung der Krebsregisterdaten notwendig gewesen, um dann einen Abgleich mit den bei der Berufsgenossenschaft registrierten Schornsteinfegern durchzuführen. Zu diesem Zweck sollten personenbezogene Daten der Schornsteinfeger von der Berufsgenossenschaft dem Statistischen Amt zur Durchführung des Abgleichs übermittelt werden.

Die Reidentifizierung der an Krebs erkrankten Betroffenen, die dem Krebsregister gemeldet sind, stößt jedoch bereits auf Bedenken. Eine systematische Auslegung des § 5 Satz 3 SKRG im Hinblick auf den Zweck und die Aufgabe des Krebsregisters (§§ 1 und 2 SKRG) sprechen eindeutig dafür, daß die Zusammenführung nur bei "amtlichen Statistiken" gesetzlich erlaubt ist. Amtliche Statistiken aber sind solche, die aufgrund des Gesetzes durchgeführt werden. Hierzu zählen jedoch nicht sonstige wissenschaftliche Untersuchungen, zumal wenn diese Daten auch noch zusammen mit anderen außerhalb des

Registers erhobenen personenbezogenen Daten verwertet werden sollen. Es ist aus verfassungsrechtlichen Gründen auch nicht möglich, das eben dargestellte Auslegungsergebnis durch eine etwas "großzügigere" Interpretation zu korrigieren. Denn die Verarbeitung personenbezogener Daten nach dem SKRG stellt einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff dar, der nur auf der Grundlage normenklarer Gesetze zulässig ist (BVerfGE 65, 1, 44; vgl. auch Artikel 2 Saarl. LV). Der sehr unbestimmte Wortlaut des § 5 Satz 3 SKRG entspricht diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht, da sich aus der gesetzlichen Bestimmung die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen für den Bürger nicht klar erkennbar ergeben. Deshalb muß die Vorschrift verfassungskonform ausgelegt werden. Dies läßt jedoch nur eine enge Auslegung zu, da sonst die Grenzen der Verarbeitung von Krebsregisterdaten nicht mehr eindeutig bestimmt werden können und dadurch die Gefahr entsteht, daß vom Gesetzgeber nicht zugelassene Grundrechtseingriffe vorgenommen werden.

5. Verkehr

5.1 Auswirkungen des Führerscheins auf Probe

Wie bereits in meinem 7. Tätigkeitsbericht ausgeführt (Tz. 8.3), ist das Straßenverkehrsgesetz (StVG) dahingehend geändert worden, daß seit 1.11.1986 alle Fahranfänger einen auf zwei Jahre befristeten Führerschein auf Probe erhalten. Die zentrale Datei aller jungen Fahranfänger, die im Rahmen des Gesamtprojekts zur Erhöhung der Verkehrssicherheit durch die Gesetzesänderung eingeführt wurde, ist datenschutzrechtlich nicht unproblematisch. Leider hat der Gesetzgeber die Anregung nicht aufgegriffen, die endgültige Einführung bis zu einem Zeitpunkt zu befristen, an dem genügend Erfahrungen über die Auswirkungen und den Nutzen vorliegen. Um so mehr ist es notwendig, den Vollzug des "Führerscheins auf Probe" sehr aufmerksam zu verfolgen, damit unzumutbare Risiken für den Fahranfänger vermieden werden.

Durch die Änderung des Straßenverkehrsgesetzes wurde der Bundesminister für Verkehr gleichzeitig ermächtigt mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der neuen Regelungen für den Führerschein auf Probe zu erlassen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 a StVG).

Das Bundeskabinett hat inzwischen eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Übermittlung von Mitteilungen an das Kraftfahrt-Bundesamt beschlossen; sie ist bisher jedoch nicht förmlich veröffentlicht. In ihr wird das Nähere über die technische Durchführung der Datenübermittlungen von den Führerscheinstellen an das Kraftfahrt-Bundesamt hinsichtlich des Führerscheins auf Probe geregelt. Meine Bedenken gegen diese Vorschrift richten sich insbesondere dagegen, daß die Regelung lediglich in Form einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift getroffen wurde; m.E. wäre eine Rechtsverordnung angebracht gewesen.

Die ebenfalls noch nicht veröffentlichte Verordnung zur Änderung

straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften enthält die Verpflichtung des Betroffenen, die schriftliche Anordnung der Nachschulung, die die Angabe der Verkehrszuwerhandlung enthält, bei der Anmeldung zu einem Nachschulkurs dem Kursleiter vorzulegen. Hiergegen habe ich Bedenken erhoben, da der Betroffene gezwungen ist, dem Kursleiter den von ihm begangenen Verkehrsverstoß zu offenbaren. Hierdurch entstehen zusätzliche Risiken für den Betroffenen. Für den Erlaß einer Rechtsverordnung, die diesen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht regeln soll, reicht zudem m.E. die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht aus.

5.2 Verzicht auf Vorlage eines Führungszeugnisses bei Beantragung eines Führerscheins

Durch die 4. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften wurde § 8 Abs. 3 Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) dahingehend geändert, daß die Vorlage des Führungszeugnisses bei Erteilung einer Fahrerlaubnis nicht mehr regelmäßig, sondern nur noch auf Verlangen der Verwaltungsbehörde erfolgt. Diese Änderung war erforderlich, da das Führungszeugnis über den Inhalt des Auszuges aus dem Verkehrszentralregister hinaus nur in wenigen Fällen zusätzlichen Aufschluß über die Kraftfahreignung eines Bewerbers geben kann.

Zwar werden aufgrund dieser Neuregelung der Verwaltungsbehörde personenbezogene Daten in geringerem Umfang als bisher bekannt, die Vorschrift des § 8 Abs. 3 StVZO genügt jedoch nicht den Bestimmtheitsanforderungen. Insbesondere kann der Rechtsnorm nicht eindeutig entnommen werden, unter welchen Voraussetzungen ein Führungszeugnis vom Bürger verlangt werden kann. Aufgrund dieser Bedenken hat der Minister für Wirtschaft in einem Erlaß an alle Führerscheinstellen des Saarlandes geregelt, daß bei Anträgen auf Erteilung einer Fahrerlaubnis und in den Fällen der Erweiterung einer Fahrerlaubnis auf eine andere Klasse grundsätzlich auf die Vorlage eines Führungszeugnisses verzichtet wird. Dagegen wird seine Vorlage verlangt, wenn

- konkrete Anhaltspunkte Grund zur Annahme geben, daß charakterliche Eignungsmängel vorliegen;
- wegen charakterlicher Eignungsmängel die Beibringung eines Gutachtens einer amtlich anerkannten medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle nach § 12 Abs. 1 StVZO angeordnet wird;
- eine Fahrerlaubnis versagt werden soll;
- ein Antrag auf Neuerteilung einer Fahrerlaubnis nach vorausgegangener Entziehung aufgrund einer Straftat gestellt wird;
- in Fällen, in denen nach einer isolierten Sperre durch das Strafgericht (§ 69 a Abs. 1 Satz 3 StGB) eine Fahrerlaubnis beantragt wird.

Ich begrüße die Anordnung des Ministers für Wirtschaft, nicht nur weil sie eine Verringerung bürokratischer Lasten für den Bürger bedeutet, sondern weil auf eine weitergehende "Durchleuchtung" des Führerscheinbewerbers verzichtet wird, ohne daß die Wahrnehmung öffentlicher Überwachungsfunktionen im notwendigen Umfang vernachlässigt wird.

5.3 Anwohnerparkausweis

Die Stadt Saarbrücken hat im Berichtszeitraum sogenannte "Kurzparkbereiche" errichtet. Ein längeres Parken ist dort nur den Anwohnern erlaubt, die für ihr Fahrzeug im Besitz einer "Anwohnerparkberechtigung" sind.

Ein Bürger erhob in einer Eingabe Bedenken gegen die Zulässigkeit mehrerer Fragen im Antrag auf Erteilung eines "Anwohnerparkausweises". So werden von jedem Antragsteller Angaben über seine Fahrerlaubnis und seine Fahrerlaubnisklasse erhoben; zudem ist in jedem Fall die Anzahl der im Haushalt lebenden Familienangehörigen über 18 Jahre anzugeben.

Ich habe den Oberbürgermeister der Stadt Saarbrücken darauf hingewiesen, daß die Angaben zur Fahrerlaubnis für die Erteilung des Anwohnerparkausweises nicht erforderlich und daher unzulässig sind. Der Halter eines Fahrzeugs - etwa ein Behinderter, der ausschließlich von Dritten gefahren wird - muß nicht notwendigerweise im Besitz eines Führerscheines sein, damit ihm die Parkberechtigung für sein Fahrzeug eingeräumt werden kann. Die Stadt Saarbrücken hat inzwischen zugesagt, diese Frage nicht mehr zu stellen und die Antragsformulare nach Aufbrauchen des vorhandenen Bestandes in geänderter Fassung neu aufzulegen.

Auf die regelmäßige Erhebung der Anzahl aller im Haushalt lebender Personen über 18 Jahre will die Stadt dagegen nicht verzichten. Ich vermag die Erforderlichkeit auch dieser Angaben nicht einzusehen. Im Gegensatz zur Stadt Saarbrücken sehe ich keinen vernünftigen Grund, von jedem Antragsteller - unabhängig von der Anzahl der von ihm begehrten Parkausweise - die Anzahl aller volljährigen Familienmitglieder zu erheben. Nach der oben erwähnten Richtlinie ist diese Erhebung allenfalls dann erforderlich, wenn ein Halter für mehrere Fahrzeuge Parkausweise beantragt. Die Anzahl der Fahrzeuge, für die eine Parkberechtigung beantragt wird, limitiert damit auch die Zahl der zur Begründung des Antrages anzugebenden Familienmitglieder.

Hinzu kommt, daß das Bearbeitungsverfahren einen regelmäßigen Abgleich der Angaben im Antragsformular mit den Melderegisterdaten vorsieht. Daher besteht Grund zur Annahme, daß die zur Bearbeitung des Antrags nicht erforderlichen Angaben auch erhoben werden, um eine Bereinigung des Melderegisters durchzuführen. Ich habe die Stadt Saarbrücken darauf hingewiesen, daß eine Überprüfung der Angaben nur dann in Frage kommt, wenn diese Angaben für die Entscheidung von Bedeutung sind. Eine generelle Überprüfung aller im Haushalt lebenden Familienangehörigen erscheint mir unverhältnismäßig.

In diesem Zusammenhang habe ich auch angeregt, in das Antragsformular einen Hinweis aufzunehmen, daß die zur Begründung des Antrags

dienenden Angaben mit dem Melderegister abgeglichen werden. Diesen Hinweis halte ich aus Transparenzgründen für notwendig, da niemand im Zusammenhang mit der Antragstellung zu Selbstbezeichnungen hinsichtlich einer eventuellen Verletzung seiner Meldepflichten oder solchen Verstößen seiner Familienangehörigen verleitet werden sollte, die dann Ordnungswidrigkeitenverfahren für die Betroffenen nach sich ziehen können. Diese Gefahr stellt sich deshalb in besonderem Maße, weil die Antragsunterlagen beim Meldeamt verwaltet werden. Die Stadt Saarbrücken hält einen solchen Hinweis jedoch nicht für erforderlich, da jeder damit rechnen müsse, "daß das, was er mitgeteilt hat, auf seine Richtigkeit überprüft wird."

6. Wirtschaft

6.1 Weinbaukartei der Europäischen Gemeinschaft

Durch einen Hinweis der Datenschutzkommission von Rheinland-Pfalz erfuhr ich im März von einem Vorhaben des Rates der Europäischen Gemeinschaft (EG), in allen weinbautreibenden Mitgliedstaaten der EG eine automatisierte Weinbaukartei einzuführen. Durch die inzwischen in Kraft getretene "VERORDNUNG (EWG) Nr. 2392/86 DES RATES vom 24. Juli 1986 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Weinbaukartei" (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr.L. 208/1) werden künftig von allen weinerzeugenden sowie weiterverarbeitenden Personen und Betrieben umfassende Angaben erhoben und gespeichert. Die Kartei wird für jeden Winzer genaue Angaben zur "Lage und Identität seines Betriebes, Hinweise auf die mit Reben bepflanzten Parzellen, allgemeine Merkmale des Betriebs und Merkmale seiner Reben und der hergestellten Erzeugnisse" enthalten. Dieser ohnehin nur sehr vage eingegrenzte Datenbestand kann zusätzlich noch durch "ergänzende Angaben" erweitert werden, "die für eine bessere Kenntnis des Erzeugungs- und Vermarktungspotentials nützlich sind". Den Winzern wird durch eine Rechtsvorschrift der EG-Verordnung zudem die Verpflichtung auferlegt, alle zur Durchführung der Verordnung erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Dieses Vorhaben der EG hat neue Problembereiche aufgedeckt, die in Zukunft für die weitere Entwicklung des Datenschutzrechtes an Bedeutung gewinnen werden. Man muß sich dabei vergegenwärtigen, daß EG-Recht und innerstaatliches Recht zwei selbständige Rechtsordnungen darstellen. Dennoch können sich aus dem EG-Recht, obwohl es sich nicht um nationales Recht handelt, unmittelbare Verpflichtungen für den einzelnen Bürger ergeben.

Das innerstaatliche Datenschutzrecht der Bundesrepublik knüpft an das grundrechtlich besonders geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht an. Dieses Recht beinhaltet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Befugnis des einzelnen Bürgers,

grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Staatliche Eingriffe durch Informationserhebung und -verarbeitung der vorliegenden Art sind nur möglich, soweit sie durch ein Gesetz zugelassen werden, das den Verwendungszweck der zu erhebenden Daten bereichsspezifisch und präzise bestimmt und die Daten für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind.

An diese Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet hat, sind jedoch die Organe der EG jedenfalls formalrechtlich nicht gebunden. Die EG stellt eine zwischenstaatliche Einrichtung i.S.v. Art. 24 Abs. 1 GG dar, die eigene Hoheitsrechte ausübt. Diese öffentliche Gewalt der EG ist selbständig und von den Mitgliedsstaaten unabhängig; ihre Rechtsakte überlagern das innerstaatliche Recht und gehen diesem vor. Nationale Instanzen können daher Rechtsakte der EG nicht nach innerstaatlichen Maßstäben beurteilen oder gar für ungültig erklären. Selbst das Bundesverfassungsgericht hat in einem kürzlich ergangenen Beschluß auf seine - ohnehin umstrittene - Kompetenz verzichtet, Verordnungen der EG auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu überprüfen; damit hat das höchste deutsche Gericht klargestellt, daß für die Beurteilung von Gemeinschaftsrecht allein der Europäische Gerichtshof in Luxemburg zuständig ist, der nicht nach innerstaatlichen Maßstäben, sondern nach den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts urteilt. Rechtsakte der EG, die innerstaatlich als Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu werten wären, sind daher nicht an den Grundrechten zu messen und gehen - sofern es nicht ausdrücklich vorgesehen ist - auch den Datenschutzgesetzen vor.

In Anbetracht dieser Rechtslage habe ich den Minister für Wirtschaft gebeten, sich für Korrekturen des ursprünglichen Entwurfs einzusetzen, um so Widersprüchen zwischen dem EG-Recht und der innerstaatlichen Rechtsordnung vorzubeugen.

Da zentrale Datensammlungen aus datenschutzrechtlicher Sicht stets

ein besonderes Risikopotential darstellen, habe ich mich insbesondere dafür eingesetzt, daß keine zentrale Kartei für das gesamte Bundesgebiet geschaffen wird, sondern jedes weinbautreibende Bundesland für seinen Bereich eine Datensammlung anlegt. Eine zentrale Kartei ist im übrigen auch nicht erforderlich, da die Überwachung weinrechtlicher Vorschriften, die sie in erster Linie unterstützen soll, in der Zuständigkeit der Bundesländer liegt. Dieser Forderung wird nach Auskunft des Ministers für Wirtschaft Rechnung getragen.

Kritisiert habe ich auch die ursprünglich nach innerstaatlichen Maßstäben völlig unzureichende Zweckbestimmung der Datensammlung. Meine Bedenken werden auch durch die jetzige Formulierung noch nicht völlig ausgeräumt. Die bei der Zweckbestimmung verwendeten Begriffe - die Weinbaukartei soll neben der "Durchführung weinrechtlicher Vorschriften" auch für "statistische Zwecke" und "strukturelle Maßnahmen" dienen - sind ausgesprochen unscharf und lassen den Betroffenen nicht erkennen, wozu die von ihm zwangsweise erhobenen Daten letztlich dienen sollen. Ich habe vor allem auch darauf hingewiesen, daß ausschließlich zu "statistischen Zwecken" erhobene Angaben nicht für andere Verwaltungszwecke verwendet werden dürfen. Auf meine Anregung hin ist nunmehr wenigstens eine Verpflichtung dieses Inhalts in die Verordnung aufgenommen worden.

Daß in der Bundesrepublik von der in der EG-Verordnung vorgesehenen Ermächtigung Gebrauch gemacht wird, die Kartei auch zu "strafrechtlichen oder steuerlichen Zwecken" zu nutzen, halte ich für ausgeschlossen, da dies wegen der Auskunftspflicht der EG-Verordnung auf eine mit der Verfassung nicht vereinbaren Zwang zur Selbstbezichtigung hinauslaufen würde.

Es bleibt ferner abzuwarten, wie innerstaatlich der Verpflichtung Rechnung getragen wird, "Maßnahmen zum Datenschutz" zu treffen. Insbesondere halte ich es für bedeutsam, daß die vom Bundesverfassungsgericht für unverzichtbar gehaltene Kontrolle durch unabhängige Datenschutzbeauftragte sichergestellt wird.

Der vorliegende Fall verdeutlicht die Notwendigkeit der Länderbeteiligung an Rechtssetzungsverfahren der EG, die auch den Landesbeauftragten für Datenschutz Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet. Der Minister für Wirtschaft, der meine Anregungen und Bedenken an den Bundeslandwirtschaftsminister weitergeleitet hat, lieferte ein gutes Beispiel vorbildlicher Zusammenarbeit, die auch in der Zukunft bei der Bewältigung von Datenschutzproblemen gerade in Fällen mit Bezug zum EG-Recht notwendig sein wird.

6.2 Entwurf eines Saarländischen Abfallgesetzes (SAbfwG)

Der Minister für Umwelt hat mir den Entwurf eines Saarländischen Abfallgesetzes zur Stellungnahme vorgelegt. Ich habe hinsichtlich mehrerer Vorschriften des Entwurfs aus datenschutzrechtlicher Sicht Bedenken erhoben, weil die danach vorgesehenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht hinreichend konkret geregelt sind.

So überläßt es der Entwurf dem Kommunalen Abfallentsorgungsverband Saar, durch Satzung den Umfang der zur Festsetzung von Gebühren "erforderlichen" Daten zu bestimmen. Da der Begriff der Erforderlichkeit nach meinen Erfahrungen für die Datenverarbeitung keine wirksame Schranke darstellt, habe ich eine präzisere Formulierung erarbeitet und vorgeschlagen.

Kritisiert habe ich weiter die im ursprünglichen Entwurf vorgesehene Verpflichtung für "Eigentümer und Besitzer von Grundstücken ..., ihnen bekannt gewordene Ablagerungen auf ihren Grundstücken unverzüglich der Ortspolizeibehörde anzuzeigen". Neben dem sehr unbestimmten Inhalt dieser Anzeigeverpflichtung erschien es mir vor allem als nicht hinnehmbar, daß im Gesetzestext nur durch den nicht näher erläuterten Verweis auf eine bundesgesetzliche Vorschrift klargestellt wurde, daß durch die Anzeigepflicht niemand verpflichtet werden sollte, sich selbst oder einen Angehörigen der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung auszusetzen.

Beim Landesamt für Umweltschutz wird ein "Altablagerungskataster" eingerichtet, in das stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen aufzunehmen sind. Die "Grundstückseigentümer und sonstigen Berechtigten im Einwirkungsbereich der stillgelegten Anlage" sind verpflichtet, auf behördliche Anordnung bei der Erstellung des Registers mitzuwirken. Der Personenkreis der Auskunftspflichtigen und der Umfang der in das geplante "Altablagerungskataster" einzutragenden personenbezogenen Daten bedürfen m.E. bereits einer ausreichenden Festlegung im Gesetz; sie dürfen nicht allein der Bestimmung durch die Verwaltung überlassen bleiben. Daher habe ich vorgeschlagen, insbesondere Zweck und Nutzung des Katasters im Gesetz präziser zu umschreiben.

Mittlerweile wurde das Abfallgesetz vom Landtag in erster Lesung gebilligt. Die Anzeigepflicht für Grundstückseigentümer und -besitzer ist im Entwurf nicht mehr enthalten. Im übrigen blieben meine Anregungen bisher unberücksichtigt.

7. Neue Medien

7.1 Telekommunikationsordnung

Die Datenschutzprobleme Neuer Medien habe ich in meinem 6. Tätigkeitsbericht dargestellt (Tz. 3). Ich habe damals schon auf den Schutz- und Regelungsbedarf hingewiesen.

Der Verwaltungsrat der Bundespost hat im Berichtszeitraum dem vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen vorgelegten Entwurf einer "Verordnung über die Bedingungen und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Fernmeldedienstes (Telekommunikationsordnung - TKO)" zugestimmt. Diese Verordnung, die am 1. Januar 1988 in Kraft treten wird, soll eine Reihe von Fernmeldebenutzungsordnungen ablösen, die sehr unübersichtlich sind und zudem ausreichende Datenschutzregelungen vermissen lassen.

Der nach mehrjährigen Vorbereitungen vom Bundespostminister vorgelegte Entwurf einer Telekommunikationsordnung war als "Jahrhundertwerk" angekündigt worden. Da im Entwurf auch Datenschutzvorschriften vorgesehen waren, und die Telekommunikationsordnung für die weitere Entwicklung der sogenannten Neuen Medien von größter Bedeutung ist, haben sich die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eingehend mit dem Entwurf befaßt. In ihrer Entschließung vom 18. April 1986 (Anlage 5) machten sie auf datenschutzrechtliche Defizite des Entwurfs aufmerksam. Zwar wurden im Entwurf vor seiner endgültigen Verabschiedung noch geringfügige Verbesserungen vorgenommen, doch blieben wesentliche Forderungen der Datenschutzbeauftragten unberücksichtigt.

Besonders zu bedauern ist, daß die Telekommunikationsordnung in ihren Datenschutzregelungen im Hinblick auf Bildschirmtext hinter dem Stand des Bildschirmtext-Staatsvertrages zurückbleibt. Zu beanstanden ist insoweit insbesondere, daß die Telekommunikationsordnung nach wie vor

- eine Dokumentation der Beendigung der Verbindung zuläßt,
- keine Löschung der Verbindungsdaten unmittelbar nach der Verbindung fordert,
- keine Verbote für die Übermittlung von Daten an Dritte enthält,
- den Umgang mit Gebührendaten nicht befriedigend regelt.

7.2 Btx-Angebot des Landesbeauftragten für Datenschutz

Seit Ende 1984 biete ich über Bildschirmtext Informationen zum Datenschutz an. Die Informationen können im Rahmen des gemeinsamen Programmangebots der Saarländischen Landesregierung unter der Teilnehmernummer 20395 (Suchwort: "Datenschutz") abgerufen werden. Das Programm kann außerdem über weitere Kennziffern gelesen werden, die aus dem Anbieterverzeichnis für die Regierung des Saarlandes oder unter dem Begriff "Datenschutz" aus dem Schlagwortverzeichnis entnommen werden können. Der Bürger kann sich unterrichten über Datenschutzfragen, seine Rechte nach dem Datenschutzgesetz und wie die Datenschutzkontrolle funktioniert. Vor allem werden Mittel und Wege aufgezeigt, wie der Bürger seine Rechte wahrnehmen kann und wer ihn dabei berät. Das Programm umfaßt 30 Seiten, die bisher kostenlos zur Verfügung stehen. Der Bürger kann über Bildschirmtext Informationsmaterial zum Datenschutz anfordern, eine Möglichkeit, von der reger Gebrauch gemacht wird.

Das Btx-Programm der Landesregierung soll überarbeitet und im Interesse der Kostenersparnis gekürzt werden. Im Hinblick auf die Bedeutung des Datenschutzes, namentlich im Zusammenhang mit den Neuen Medien, gebe ich der Hoffnung Ausdruck, daß das Programmangebot des Landesbeauftragten erhalten bleibt.

8. Öffentlicher Dienst

8.1 Regelungsbedarf

Auf die Notwendigkeit, das öffentliche Dienstrecht fortzuschreiben, habe ich wiederholt hingewiesen (vgl. zuletzt meinen 7. Tätigkeitsbericht Tz. 7.2). Der Minister des Innern hat hierzu in der Resortstellungnahme zu meinem 7. Tätigkeitsbericht vom 23.07.1986 berichtet, daß eine interministerielle Arbeitsgruppe, die beim Bund gebildet wurde, unter anderem prüfe, "ob bereichsspezifische Regelungen datenschutzrechtlicher Art im öffentlichen Dienst notwendig sind und gegebenenfalls ob diese rahmengesetzliche Qualität erhalten müssen". Der Bundesminister des Innern hat in seiner Stellungnahme zum 8. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz vom 27.08.1986 die Frage der Mitwirkungspflicht des Gesetzgebers bei der Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten im öffentlichen Dienst sehr viel eindeutiger bejaht und die Notwendigkeit unterstrichen, insbesondere das Personalaktenwesen auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen.

Mit Rücksicht auf die im Grundsatz positive Stellungnahme des Bundesministers des Innern gehe ich davon aus, daß auch das Saarland die von mir in der Vergangenheit bereits aufgegriffenen Probleme zum Anlaß nimmt, an der Verabschiedung eindeutiger, gesetzlicher Regelungen für die Verarbeitung von Daten öffentlicher Bediensteter mitzuwirken.

8.2 Anzeigepflicht öffentlicher Bediensteter bei Reisen in kommunistische Länder

Aufgrund einer Anordnung der Landesregierung aus dem Jahre 1974 sind Privatreisen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Länder des kommunistischen Machtbereiches aus Staatssicherheitsgründen anzeigepflichtig; dies gilt auch für Bedienstete, die keine Verschlusssachen bearbeiten oder verwalten. Je nach dem Geheimhaltungsgrad der Verschlusssachen, die der Bedienstete zu bearbeiten hat,

sind Reisen der genannten Art entweder genehmigungspflichtig oder verboten.

Ein Angehöriger der Landesverwaltung, der sich an mich gewandt hat, sieht in der Anzeigepflicht zu Recht einen Eingriff in seine Privatsphäre, der nach Art. 2 Saarländische Verfassung nur auf der Grundlage eines Gesetzes zulässig sei.

Auf meine Anfrage in dieser Angelegenheit hat der Minister des Innern seine Absicht geäußert, den Personenkreis der Anzeigepflichtigen wesentlich einzuschränken. Ich würde es begrüßen, wenn das Ministerium diese angekündigte Regelung alsbald verwirklichte.

Eine spezielle, gesetzliche Regelung hält das Ministerium indessen nicht für erforderlich. Ich halte es für zweifelhaft, ob die allgemeinen, beamtenrechtlichen Bestimmungen über die Treuepflicht des Beamten und die bestehenden Tarifverträge für Angestellte allein eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen, die den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bediensteten rechtfertigen. Bedenken ergeben sich vor allem auch daraus, daß die Anzeige einer Reise in Länder des kommunistischen Machtbereiches die Mitwirkung des Verfassungsschutzes bei der Überprüfung des Bediensteten auslösen kann. Konkrete, gesetzliche Regelungen, die den Personenkreis der auskunftspflichtigen Bediensteten und den Umfang der Anzeigepflicht festlegen, fehlen bislang.

Sind Regelungslücken festzustellen, können Eingriffe in Grundrechtspositionen nur für eine Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Regelung hingenommen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reduzieren sich die Befugnisse der Behörden während dieser Übergangszeit auf das, was im konkreten Fall für die geordnete Weiterführung einer funktionsfähigen Verwaltung unerlässlich ist. Ich halte es daher für nicht zulässig, daß sich die Anzeigepflicht auch auf Bedienstete erstreckt, die bei ihrer Tätigkeit nicht mit Verschlusssachen befaßt sind. Auch die verfassungskonforme Anwendung der allgemeinen Bestimmungen, die dem öffentli-

chen Dienst zugrunde liegen, gebietet es, daß von der Auskunftspflicht nur in der für den Bediensteten schonensten Weise Gebrauch gemacht wird.

8.3 Ärztlicher Schlußbericht bei der Gewährung von Beihilfen

Mit dem ärztlichen Schlußbericht hatte ich mich bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht (Tz. 5.2) befaßt. Die Eingabe einer Gewerkschaft hat mich veranlaßt, das Problem nochmals aufzugreifen.

Der ärztliche Schlußbericht wird von den Beihilfestellen nach Abschluß einer Heilkur oder eines Sanatoriumsaufenthalts verlangt.

Das aufgrund meiner damaligen Stellungnahme vom Minister des Innern am 19.05.1981 herausgegebene Rundschreiben trägt meinen Bedenken - wie die Eingabe der Gewerkschaft zeigt - nur unzureichend Rechnung. Der ärztliche Schlußbericht muß zwar aufgrund dieser Anordnung "keine umfassenden medizinischen Aussagen über die Krankheitsgeschichte des Betroffenen enthalten". Damit wird jedoch der Umfang der Angaben medizinischer Art in das Belieben der Kureinrichtung gestellt. Es ist jedenfalls nicht erforderlich, daß der ärztliche Abschlußbericht medizinische Einzelangaben etwa über Anamnese, Diagnosen, Therapiemaßnahmen enthält, die dem Dienstherrn Kenntnis über den Gesundheitszustand des Bediensteten vermitteln. Die Beihilfefähigkeit der Kur wird aufgrund amtsärztlicher Feststellungen bereits vor Antritt der Kur anerkannt. Der Schlußbericht hat sich mithin auf die für die Beihilfegewährung noch erforderlichen Feststellungen zu beschränken. Als solche kommen in Betracht, daß die Kur in der vom Amtsarzt empfohlenen Form durchgeführt und nicht vorzeitig abgebrochen wurde.

Der Minister des Innern hat eine dementsprechende Klarstellung in einem Runderlaß abgelehnt.

8.4 Psychologische Einstellungstests bei der Auswahl von Bewerbern für den öffentlichen Dienst (Krankenhauspersonal)

Ein öffentlich-rechtliches Krankenhaus hat sich an mich mit der Frage gewandt, ob die Testunterlagen aus psychologischen Einstellungsuntersuchungen dem Personalrat vorgelegt werden müssen. Die Auswahl der Bewerber für eine Arbeitsstelle führte das Krankenhaus auf der Grundlage eines Intelligenz- und eines Persönlichkeitstests durch. Dabei verwendete das Krankenhaus einen Persönlichkeitstestbogen, der für klinische Zwecke entwickelt worden ist. Für die Bewerberauswahl wurden auch die sogenannten "klinischen Faktoren" erhoben, aber nicht ausgewertet. Gegenüber dem Krankenhaus habe ich die Rechtsauffassung vertreten, daß die Durchführung von umfassenden Persönlichkeitstests in Einstellungsverfahren unzulässig ist. Ich habe dem Krankenhaus daher empfohlen, die Tests auf solche Fragestellungen zu reduzieren, die für die angestrebte Tätigkeit eine gewisse Aussagekraft besitzen.

Der Staat als Dienstherr oder Arbeitgeber ist bei der Durchführung von Einstellungstests verpflichtet, das grundgesetzlich garantierte Persönlichkeitsrecht der Bewerber zu wahren. Er darf nicht das Recht für sich in Anspruch nehmen, den Menschen in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren, "... und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist" (Mikrozensusentscheidung des BVerfG NJW 1969 S. 1707; Volkszählungsurteil BVerfGE 65,1, 53 ff). Ferner sind unzumutbare intime Angaben und Selbstbezeichnungen von vornherein ausgeschlossen (BVerfGE 65,1, 46).

Umfassende Persönlichkeitstests beschränken sich häufig nicht darauf, gezielt die Eignung eines Bewerbers für die Anforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes festzustellen, sondern versuchen, die Gesamtstruktur der Persönlichkeit des Bewerbers mit allen seinen Wesensmerkmalen zu erfassen. Dies gilt vor allem dann, wenn wie im vorliegenden Fall Testverfahren verwendet werden, die für ganz andere Zwecke entwickelt wurden. In Testbogen, die mir bekannt gewor-

den sind, werden Angaben verlangt, die tief in die Intimsphäre eingreifen. So werden vielfach die sexuellen Gewohnheiten des Probanden oder seine intimsten Beziehungen zu Familienangehörigen ausgeforscht. Zuweilen mögen die einzelnen Fragen nicht einmal kritisch erscheinen, in ihrer Gesamtheit können sie jedoch ein Persönlichkeitsprofil ergeben, das mit der Würde des Menschen nicht vereinbar ist. Diese Tests enthüllen Charaktereigenschaften und Persönlichkeitsmerkmale, die nicht offenkundig sind und die der Bewerber dem künftigen Arbeitgeber kaum jemals freiwillig offenbaren würde. Aus den genannten Gründen sind daher Persönlichkeitstests unzulässig, die in die ureigene Intimsphäre des Menschen eindringen, indem sie das Unbewußte des Menschen erforschen und bewerten. Denn der Mensch darf nicht zum Untersuchungsobjekt herabgewürdigt und zum Gegenstand einer menschenunwürdigen Bestandsaufnahme werden.

Das Argument, die Teilnahme an solchen Auswahlverfahren erfolge auf freiwilliger Grundlage, kann ich nicht gelten lassen. Die Lage am Arbeitsmarkt und das begrenzte Ausbildungsplatzangebot lassen dem Bewerber häufig keine andere Wahl, als sich den geforderten Tests zu unterziehen. Es liegt demnach nur eine "Scheinfreiwilligkeit" vor.

Der Staat ist als Arbeitgeber jedoch nicht generell daran gehindert, bei der Auswahl von Bewerbern für einen Arbeitsplatz Tests durchzuführen. Bei der konkreten Ausgestaltung solcher Untersuchungen müssen jedoch die grundgesetzlichen Wertungen beachtet werden. Als anerkannte Mittel der Personalführung kommen zur Feststellung der Eignung eines Bewerbers nur solche psychologischen Testverfahren in Betracht, die in objektiver Weise auf den vorgesehenen Verwendungszweck abstellen und die allgemeine geistige Leistungsfähigkeit eines Bewerbers, insbesondere seine intellektuellen Fähigkeiten, unter Anwendung wissenschaftlich anerkannter Verfahren aufhellen sollen (BVerwGE 73,146 f). Die Untersuchungsverfahren müssen sich also auf die Arbeitsleistung und das Arbeitsverhalten beschränken.

Besondere Probleme wirft die Weitergabe von Erhebungsbogen an den Personalrat auf. Dem Personalrat steht bei Einstellungen ein Mitbestimmungsrecht zu (§ 80 Abs. 1 SPersVG). Er kann die Zustimmung verweigern, wenn triftige Gründe vorliegen (§ 80 Abs. 2 SPersVG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind dem Personalrat bei der Einstellung von Bewerbern in den öffentlichen Dienst die Bewerbungsunterlagen aller Bewerber vorzulegen.

Die Weitergabe der Erhebungsbogen an den Personalrat erachte ich jedoch - entgegen einer entsprechenden Tendenz in der Rechtsprechung - für unzulässig.

Hinsichtlich psychologischer Tests ist nämlich zu berücksichtigen, daß die Informationen, die dem Arzt oder Psychologen bei der Durchführung dieser Tests bekannt werden, der Schweigepflicht unterliegen und daß eine unbefugte Offenbarung nach § 203 StGB strafbar ist. Eine stillschweigende Einwilligung kann nur unterstellt werden, wenn der Bewerber damit rechnen muß, daß nicht nur die von ihm eingereichten Bewerbungspapiere, sondern auch die einzelnen Testunterlagen dem Personalrat vorgelegt werden. In Anbetracht der hohen Sensibilität mancher Testangaben muß der Bewerber darauf vertrauen können, daß die Unterlagen bei der Stelle verbleiben, die den Test durchführt und daß allenfalls das Ergebnis den mit der Einstellungsentscheidung befaßten Stellen offenbart wird. Die ausdrückliche Einwilligung des Bewerbers ist ebenfalls angesichts der Arbeitsmarktsituation eine mehr oder weniger erzwungene und deshalb nicht voll ausreichende Rechtsgrundlage. Die Dienststelle ist allerdings verpflichtet, ihren Einstellungsvorschlag sachlich zu begründen. Dazu sollte aufgrund des Testergebnisses eine zusammenfassende Begutachtung erstellt werden, damit der Personalrat im Rahmen seines Mitbestimmungsrechts die Plausibilität des Einstellungsvorschlags kontrollieren kann.

Ich habe Zweifel, ob die bisherige Rechtsprechung (vgl. insbesondere VGH Baden-Württemberg, Beschluß vom 2.3.1982, Az.: 15 S1235/81), wonach dem Personalrat psychologische Eignungsgutachten ein-

schließlich der Testunterlagen vorzulegen sind, mit Rücksicht auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht weiterhin Bestand haben kann. Sollte sich diese Tendenz in der Rechtsprechung jedoch durchsetzen, kann das Persönlichkeitsrecht der Bewerber nur dadurch effektiv geschützt werden, daß derartige Tests insgesamt unterbleiben.

9. Gesundheit

9.1 Krankenhausgesetz

9.1.1 Arzt-/Patientengeheimnis

Kranke, die zur Behandlung ihrer Leiden auf ärztliche Hilfe angewiesen sind, müssen dem Arzt häufig um der Diagnose und Therapie willen intimste und höchst sensible Angaben anvertrauen. Seit jeher wird der Verpflichtung des Arztes zur Verschwiegenheit besondere Bedeutung beigemessen. Dieses "Arztgeheimnis", dessen Verletzung durch § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB unter Strafe gestellt ist, kann als eine der ältesten Datenschutzregelungen betrachtet werden. Sie ist unverzichtbar, weil der Patient ein Anrecht darauf hat, daß sein Intimbereich geschützt und seine Gesundheitsdaten vom Arzt nur für Behandlungszwecke genutzt werden. Außerdem ist die inhaltliche Ausgestaltung der Schweigepflicht in den ärztlichen Berufsordnungen erkennbar von der Vorstellung eines engen und persönlichen Vertrauensverhältnisses zwischen dem Patienten und seinem Arzt geprägt. Grundsätzlich ist daher der behandelnde Arzt auch gegenüber Berufskollegen zur Verschwiegenheit verpflichtet.

9.1.2 Gefahren des arbeitsteiligen Krankenhauses

Dieses Leitbild, das auch der Strafvorschrift des § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB zugrunde liegt, steht seit langem im Widerspruch zur Wirklichkeit moderner, arbeitsteilig aufgebauter Krankenhäuser. Da die - zu Recht - strengen Anforderungen der Regeln über die ärztliche Schweigepflicht dieser Entwicklung moderner medizinischer Zentren nicht angepaßt wurden, behilft man sich zur Rechtfertigung der durch die Arbeitsteilung notwendig werdenden Durchbrechungen der ärztlichen Schweigepflicht mit juristisch schwierigen, teilweise sogar fragwürdigen Konstruktionen. Dem Patienten werden oft pauschale "Einwilligungserklärungen" abverlangt, man unterstellt ihm "konkludente" oder gar "mutmaßliche Einwilligungen" und rechtfertigt die Offenbarung sensibler medizinischer Daten sogar mit dem

Hinweis auf "Sozialadäquanz". Um einen möglichst unbeschränkten Datenfluß zwischen den einzelnen Fachabteilungen und der Verwaltung zu rechtfertigen, wird das Krankenhaus gelegentlich insgesamt als speichernde Stelle angesehen - mit der Folge, daß das Arztgeheimnis, das nach dem Gesetz auch gegenüber einem an der Behandlung nicht beteiligten Berufskollegen zu wahren ist, zu einem bloßen "Krankenhausgeheimnis" verkommt; die in großen, arbeitsteiligen Krankenhäusern ohnehin bedrohte persönliche Vertrauensbeziehung zwischen behandelnden Ärzten und Patienten geht damit völlig verloren.

Eingaben von Patienten zeigen, daß die ausufernde Informationsverarbeitung in modernen Kliniken für die Betroffenen kaum mehr durchschaubar ist. Häufig werde ich auch von Ärzten, die durch die unklare Rechtslage verunsichert sind, um Rat und Hilfe gebeten. Angesichts dieser Entwicklung habe ich bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht auf die Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen für die Datenverarbeitung im Krankenhaus hingewiesen. Ein Vorschlag zur Ergänzung des Entwurfs eines Krankenhausgesetzes hatte ich 1978 erarbeitet und dem Parlament vorgelegt (Tz. 7.3); der Gesetzentwurf fiel der Diskontinuität des Landtages zum Opfer.

9.1.3 Notwendigkeit bereichsspezifischer, gesetzlicher Regelungen

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1983 bestätigte die Forderung nach präzisen und bereichsspezifischen Regelungen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat daher in ihrer EntschlieÙung zum "Datenschutz in Krankenhäusern" vom 14. März 1986 (Anlage 4) nochmals darauf hingewiesen, daß dieser besonders sensible Bereich bei der Schaffung spezieller gesetzlicher Vorschriften nicht ausgespart bleiben darf.

Anfang Juli dieses Jahres hat der saarländische Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung einen Referentenentwurf für ein Saarländisches Krankenhausgesetz in das Anhörungsverfahren gebracht, in dem meine Anregungen weitgehend berücksichtigt sind. Dies gilt auch für den von der CDU-Fraktion dem Landtag vorgelegten

Entwurf (Lt-Drucksache 9/779), der im Datenschutzteil mit dem Referentenentwurf im wesentlichen übereinstimmt. Die Darstellung bezieht sich deshalb im folgenden auf beide Entwürfe.

9.1.4 Behandlungszweck und Erforderlichkeit

Die mit "Patientendatenschutz" überschriebene Vorschrift regelt in 8 Absätzen die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Patientendaten. Die Regelungen gelten unabhängig von der Art der Verarbeitung in Dateien, Akten oder sonstigen Unterlagen. Der Umfang der Erhebung, Speicherung und Nutzung der Patientendaten wird durch das objektive Kriterium der Erforderlichkeit für die Behandlung begrenzt.

Damit wird die ausufernde Praxis vieler Krankenhäuser eingeschränkt, die Datenverarbeitung mit weitgefaßten formularmäßigen Einwilligungserklärungen zu rechtfertigen. Derartige Einwilligungserklärungen stellen nach Ansicht der Datenschutzbeauftragten keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung dar, weil der Patient häufig die Verarbeitungszusammenhänge nicht überblicken und zudem in seiner Entscheidungsfreiheit durch das persönliche Befinden bei der Krankenhausaufnahme eingeschränkt sein kann. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Einwilligung völlig als Rechtsgrundlage ausscheidet: Die Entwürfe lassen sie im Einzelfall nach ausreichender schriftlicher Aufklärung des Patienten über die Verwendungszusammenhänge zu, soweit es sich nicht um unzumutbare und sachfremde Angaben handelt. Aus der Verweigerung der Einwilligung dürfen keine Nachteile erwachsen.

9.1.5 Krankenhausinterne Informationsverarbeitung

Wegen der besonderen Bedeutung des Arztgeheimnisses dürfen Patientendaten krankenhauser intern nur verarbeitet und an andere Fachabteilungen und Einrichtungen des Krankenhauses nur weitergegeben werden, wenn dies zur Behandlung des Patienten erforderlich ist. Aus dem gleichen Grund darf die Krankenhausverwaltung nach den Entwürfen Patientendaten aus dem ärztlichen Bereich nur nutzen, soweit

dies zur Abrechnung des Behandlungsfalls erforderlich ist.

9.1.6 Informationsübermittlung

Die Durchbrechung des Arztgeheimnisses, die nicht im Interesse der Behandlung des Patienten geboten ist, ist nur in definierten Ausnahmefällen und zum Schutz höherwertiger Rechtsgüter gerechtfertigt.

Die Übermittlung von Patientendaten an Stellen oder Personen außerhalb des Krankenhauses ist nach den Entwürfen nur in enumerativ aufgeführten Fällen zugelassen. Beispielsweise dürfen Patientendaten zur Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Behandlungs- und Mitteilungspflichten etwa nach dem Bundesseuchengesetz offenbart werden.

Die Übermittlung ist ebenfalls zulässig zur Abwehr einer auf andere Weise nicht abwendbaren Gefahr für Leben, Gesundheit oder persönliche Freiheit des Patienten oder eines Dritten. Angehörige dürfen unterrichtet werden, soweit der Patient nicht etwas anderes bestimmt hat oder sonstige Anhaltspunkte dafür bestehen, daß eine solche Übermittlung unterbleiben soll.

Wegen ihrer Unbestimmtheit mangelhaft ist die Vorschrift des Referentenentwurfs, die die Offenbarung zu Rechnungsprüfungszwecken regelt. Die Vielzahl der nach dem sehr weit gefaßten Wortlaut neben dem Rechnungshof prüfberechtigten, krankenhausexternen Stellen (kommunale Rechnungsprüfungsämter, Prüfungsreferat der Aufsichtsbehörde, Wirtschaftsprüfer und Schiedsstelle im Pflegesatzverfahren) läßt die Bestimmung zu einem für den Patienten nicht mehr kalkulierbaren Offenbarungsrisiko werden. Inwieweit im Pflegesatzverfahren überhaupt personenbezogene Krankheitsdaten erforderlich sind, bedarf der Überprüfung. Zudem müssen objektive Kriterien dafür gefunden werden, unter welchen Voraussetzungen eine Offenbarung zu Prüfzwecken erforderlich ist. Bisher ist noch keine Lösung erkennbar, die unter Beachtung des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit die notwendige Kontrolle sicherstellt, dabei jedoch die

schutzwürdigen Belange der Patienten hinreichend beachtet. Der CDU-Entwurf sieht zur Frage der Offenbarung zu Rechnungsprüfungszwecken keine Regelung vor; Einsichtnahmen zu Prüfungszwecken wären sonst ausgeschlossen.

Für die Auftragsdatenverarbeitung sind einschränkende Regelungen vorgesehen. Diese Einschränkung war erforderlich, da auch die Weitergabe von Patientendaten zur Verarbeitung durch einen externen Auftragnehmer eine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht darstellt, die auch durch eine gesetzliche Befugnisnorm nicht in jedem Fall zugelassen werden kann. Insbesondere besteht die Gefahr einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch Verknüpfung von medizinischen Daten und solchen aus anderen Bereichen und durch überregionale Konzentration medizinischer Daten. Die Entwürfe sehen für die Auftragsdatenverarbeitung eine Genehmigungspflicht durch die Krankenhausaufsichtsbehörde vor. Patientendaten aus dem ärztlichen Bereich dürfen ferner nur zur Verarbeitung zu Abrechnungszwecken an externe Auftragnehmer weitergegeben werden. Dieser muß sie physisch getrennt von anderen Datenbeständen und nach Weisung des Auftraggebers verarbeiten. Diese sehr restriktive Regelung bedarf weiterer Überlegung, wenn sie ihre Bewährungsprobe in der Praxis bestehen soll.

Die Vorschrift über den Patientendatenschutz wird durch das Recht des Patienten auf kostenfreie Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten und auf Einsicht in die Behandlungsdokumentation vervollständigt.

9.1.7 Klinisches Krankheitsregister

Die Einrichtung "Klinischer Krankheitsregister", die neben der Behandlung auch interdisziplinärer Erkenntnis dienen sollen, ist in Zukunft genehmigungspflichtig. Da in diesen Registern sehr sensible Datenbestände zusammengefaßt werden, sieht der Entwurf eine räumliche, organisatorische und personelle Trennung der registerführenden Stelle vor. Eine Speicherung darf nicht gegen den Willen des Pa-

tienten erfolgen oder aufrecht erhalten werden. Personenbezogene Daten von Patienten des registerführenden Krankenhauses dürfen daher gespeichert werden, wenn der Betroffene im Einzelfall nach vorheriger Unterrichtung und Aufklärung über den Zweck des Registers nicht widersprochen hat. Die Widerspruchsregelung konnte im vorliegenden Falle hingenommen werden, da eine ausreichende gesetzliche Rahmenregelung vorgesehen ist. Die Speicherung von außerhalb des Krankenhauses erhobenen personenbezogenen Daten darf hingegen nur mit Einwilligung des Betroffenen erfolgen. Von der Unterrichtung des Betroffenen kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn der Arzt befürchtet, daß dies zu einer ernsten, nicht behebbaren Gesundheitsverschlechterung führen kann (therapeutisches Privileg), Nachsorgemaßnahmen mit Hilfe des Krankheitsregisters nicht durchgeführt werden und kein Grund zur Annahme besteht, daß der Patient der Speicherung widersprochen hätte. Zur Gewährleistung des Arztgeheimnisses dürfen behandelnde Abteilungen nur auf die personenbezogenen Daten zugreifen, die sie selbst eingemeldet haben. Einmeldende Stelle und registerführende Stelle sind in gleicher Weise für die Führung des Krankheitsregisters verantwortlich.

9.1.8 Forschung

Die mit "Forschung und Patientendaten" überschriebene Vorschrift geht von dem Grundsatz aus, daß kein Patient, der ein Krankenhaus aufsuchen muß, ohne Berücksichtigung seines Willens zum Objekt medizinischer Forschung werden darf. Mit diesem eigentlich selbstverständlichen, aber in der Praxis oft nicht beachteten Grundsatz wird dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und insoweit auch dem Grundrecht des Patienten auf Menschenwürde Rechnung getragen.

Der Referentenentwurf läßt im Gegensatz zum CDU-Entwurf noch nicht mit ausreichender Klarheit erkennen, inwieweit die Nutzung von Patientendaten zu Forschungszwecken der Einwilligung bedarf oder inwieweit es genügt, wenn der Patient der beabsichtigten Nutzung nicht widerspricht. Zu dieser Frage bedarf der Referentenentwurf im Interesse eindeutiger und klarer Regelung noch der redaktionellen

Überarbeitung. Ich habe angeregt, zwischen der Forschung mit Patientendaten, die in der Fachabteilung des behandelnden Arztes zu Behandlungszwecken aufgezeichnet wurden, und der Forschung mit Patientendaten anderer Stellen zu unterscheiden. Danach muß bei der Eigenforschung der Krankenhausärzte innerhalb ihrer Fachabteilung dem Patienten wenigstens bewußt werden, daß seine Daten auch zu Forschungszwecken genutzt werden, um ihm die Möglichkeit zum Widerspruch einzuräumen. Der Verwaltungsaufwand für die Unterrichtung des Betroffenen sollte sich in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit bewegen. Andere Stellen, die an der Behandlung nicht beteiligt waren, dürfen hingegen auf Daten zu bestimmten Forschungsvorhaben nur mit Einwilligung des Patienten zugreifen. Davon darf ausnahmsweise bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abgewichen werden. Dabei kommt vor allem der Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen besondere Bedeutung zu.

Personenbezogene Daten, die zu Forschungszwecken verarbeitet werden, sind nach dem Entwurf zudem sobald als möglich zu anonymisieren. Die Veröffentlichungen von Forschungsergebnissen dürfen keinen Personenbezug erkennen lassen.

9.1.9 Zusammenfassende Würdigung des Entwurfs

Die oben skizzierten Vorschriften gewährleisten insgesamt trotz im einzelnen noch bestehender Verbesserungsmöglichkeiten das Recht der Patienten auf informationelle Selbstbestimmung. Den behandelnden Ärzten geben sie durch klare Regelungen mehr Rechtsicherheit. Falls der vorliegende Referentenentwurf für den Datenschutz im Krankenhaus Gesetz wird, werden damit auch die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach präzisen und bereichsspezifischen Regelungen für einen wichtigen Teilbereich verwirklicht.

9.2 Mitteilung radiologisch behandelter Patienten an den Minister für Umwelt

Nach der vom Bundesminister des Innern erlassenen Richtlinie für den Strahlenschutz in der Medizin haben radiologische Kliniken die Entlassung von Patienten, die mit radioaktiven Stoffen behandelt wurden, der Strahlenschutz-Aufsichtsbehörde anzuzeigen, wenn die Strahlenexposition für andere Personen, z.B. die Angehörigen, einen festgelegten Wert überschreitet. Unter bestimmten Voraussetzungen bedarf die Entlassung sogar der Zustimmung der Behörde.

Die von der Radiologischen Klinik der Universitätskliniken im Landeskrankenhaus Homburg der Strahlenschutz-Aufsichtsbehörde, Minister für Umwelt, vorgelegten Anzeigen enthielten Angaben über die Identität des meist krebskranken Patienten, Name und Geburtsdatum, sowie über die durchgeführte Therapie, Art des Therapeutikums, applizierte Aktivität und Strahlenexposition.

Gegen die Meldung unter Angabe personenbezogener Daten bestehen datenschutzrechtliche Bedenken. Es liegt weder eine Einwilligung des Patienten noch eine gesetzliche Befugnis zur Datenübermittlung und Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht vor. Die Richtlinie stellt als Verwaltungsvorschrift keine ausreichende Rechtsgrundlage zur Offenbarung personenbezogener, medizinischer Daten dar. Das dieser Richtlinie zugrunde liegende Atomgesetz sowie die Strahlenschutzverordnung enthalten ebenfalls keine entsprechende Übermittlungsbefugnis.

Der Minister für Umwelt hat mir zugesichert, daß die Anzeigen bis zur Klärung der Angelegenheit auf Bundesebene künftig nur noch in anonymisierter Form erfolgen.

9.3 Meldungen der Gesundheitsämter über Störung des Impfverlaufs an das Bundesgesundheitsamt (Impfschadenregister)

Datenschutzprobleme bei der Weitergabe von Gesundheitsdaten an andere Stellen für statistische Auswertungen sind in vergangenen Tätigkeitsberichten wiederholt behandelt worden (Daten von AIDS- und Malariakranken, Dialysepatienten, aus perinatologischen Erhebungen und schulärztlichen Untersuchungen, über Nebenwirkungen von Arzneimitteln). Den beteiligten öffentlichen Stellen dürfte demnach bekannt sein, daß eine Übermittlung nur zulässig ist, wenn die Meldung entweder ausreichend anonymisiert oder eine Rechtsgrundlage im Sinne des § 4 SDSG (Einwilligung bzw. gesetzliche Befugnis) gegeben ist.

Dennoch habe ich im letzten Jahr Kenntnis von einem Meldedienst erhalten, dessen Unzulässigkeit die beteiligten Stellen ohne weiteres hätten erkennen können.

Die Gesundheitsämter fertigen für das Bundesgesundheitsamt einen siebenseitigen Bericht über eine "Störung des Impfverlaufs" nach einer Schutzimpfung. Die Meldung enthält unter anderem Vor- und Zuname des Geimpften, Geburtstag und -ort, die genaue Anschrift zur Zeit der Impfung und der Erkrankung, Angaben zur Art der Impfung und des Impfschadens sowie detaillierte Daten zum Krankheitsverlauf. Aus welchem Grund eine personenbezogene Übermittlung dieser der ärztlichen Schweigepflicht unterliegenden Daten erfolgt, ist nicht ersichtlich, zumal die Daten beim Bundesgesundheitsamt im Impfschadenregister ohnehin in anonymisierter Form weiterverarbeitet werden.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung hat inzwischen die Gesundheitsämter angewiesen, die Meldungen zum Impfschadenregister künftig nur mit schriftlicher Einwilligung des Betroffenen an das Bundesgesundheitsamt weiterzuleiten. Es ist zu befürchten, daß durch diese Verfahrensweise die Vollständigkeit und Aussagefähigkeit des Impfschadenregisters leiden wird, weil nicht

anzunehmen ist, daß jeder Impfgeschädigte seine Einwilligung erteilt. Ich würde es deshalb vorziehen, daß die Meldungen anonymisiert werden.

9.4 Austausch von Daten Geschlechtskranker zwischen den Gesundheitsämtern

Zu den Aufgaben der Gesundheitsämter gehört auch die Überwachung von Prostituierten nach dem Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten. Bei einem Wohnortwechsel einer Prostituierten wurden regelmäßig die vorhandenen Unterlagen einschließlich der Untersuchungsbefunde an das nunmehr zuständige Gesundheitsamt weitergeleitet. Eine Befugnis zur Offenbarung der im jeweiligen Einzelfall erforderlichen Daten liegt jedoch nur in Ausnahmefällen vor, nämlich wenn

- eine behandlungsbedürftige Geschlechtskrankheit vorliegt,
 - eine Prostituierte als Ansteckungsquelle für eine Geschlechtskrankheit in Betracht kommt
- oder
- ein bereits anhängiges Verwaltungsverfahren von dem nunmehr zuständigen Gesundheitsamt fortzuführen ist.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung hat sich dieser Rechtsauffassung inzwischen angeschlossen und die Gesundheitsämter aufgefordert, außer in den genannten Fällen die Daten nur mit schriftlicher Einwilligung der Betroffenen weiterzugeben.

10. Sozialwesen

10.1 Gefahren eines einheitlichen Ordnungsmerkmals im Bereich der Sozialversicherung

Eine einheitliche Versicherungsnummer für den gesamten Sozialbereich käme einem Personenkennzeichen für einen Großteil der Bevölkerung gleich, das den Austausch und die Zusammenführung der Sozialdaten des so erfaßten Bürgers ermöglichen würde. Ein solches multifunktional verwendbares Ordnungsmerkmal würde unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen und Teilabbildern der Persönlichkeit erlauben, die mit der Menschenwürde nicht vereinbar sind. Diesen Gefahren versucht der Entwurf eines Bundesgesetzes zur Regelung der Verwendung der Versicherungsnummer vorzubeugen.

Der Gesetzesentwurf wird dem Ziel, die Verwendung der Versicherungsnummer einzuschränken, nicht in ausreichendem Maße gerecht. Er ermöglicht deren Verwendung über den Bereich der Rentenversicherung hinaus auch für die Kranken- und Unfallversicherung sowie für die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit einschließlich der Kindergeldzahlung. Dadurch ist die Entwicklung der Versicherungsnummer zu einem allgemeinen Personenkennzeichen mit den oben beschriebenen Gefahren für das Persönlichkeitsrecht vorprogrammiert. Ich habe in meiner Stellungnahme auf die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken hingewiesen. Mit einer Verabschiedung in dieser Legislaturperiode ist nicht mehr zu rechnen. Es bleibt zu hoffen, daß im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens weitere Verbesserungen des Entwurfs erreicht werden können.

10.2 Datenübermittlungen von Krankenkassen an Arbeitgeber aufgrund von Einwilligungserklärungen des Arbeitnehmers

Mir ist bekannt geworden, daß einige Arbeitgeber von Bewerbern um einen freien Arbeitsplatz Einwilligungserklärungen unterschreiben lassen, um bei der Krankenkasse Auskunft über zurückliegende Krank-

heiten zu erlangen. Gegen die Rechtmäßigkeit einer solchen Einwilligungserklärung, die Arbeitslose oft unter wirtschaftlichem Zwang abgeben, bestehen erhebliche Bedenken.

Durch die Auskunft der Krankenkasse erhält der Arbeitgeber Kenntnis von allen in einem bestimmten Zeitraum aufgetretenen Krankheiten. Das Fragerecht des Arbeitgebers beschränkt sich jedoch nach der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung auf Angaben, die zur Beurteilung erforderlich sind, ob der Bewerber den gesundheitlichen Anforderungen des konkreten Arbeitsplatzes gerecht wird (vgl. insbesondere Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 07.06.1984 - 2 AZR 270/83, DB 1984, 2706). Werden jedoch Gesundheitsdaten, die der Krankenkasse innerhalb eines bestimmten Zeitraums bekannt geworden sind, dem Arbeitgeber mitgeteilt, besteht die Gefahr, daß dieser mehr erfährt, als zur Beurteilung des Arbeitnehmers im Hinblick auf den vorgesehenen Arbeitsplatz erforderlich ist. Die Offenbarung von Krankheitsdaten durch die Krankenkasse darf die arbeitsrechtliche Beschränkung des Fragerechts des Arbeitgebers nicht unterlaufen. Die Einwilligungserklärung des Arbeitnehmers, die einem solchen Zweck Vorschub leistet, ist nicht rechtsverbindlich.

Die AOK für das Saarland hat mir mitgeteilt, daß sie in diesen Fällen dem Versicherten eine Bescheinigung über zurückliegende Krankheitszeiten aushändigt. Die Entscheidung, ob er sie an den Arbeitgeber weitergebe, bleibe so ihm überlassen. Durch eine solche Verfahrensweise gerät die Krankenkasse zwar nicht in Konflikt mit den Vorschriften über den Sozialdatenschutz. Das Ergebnis ist dennoch unbefriedigend, weil sich kaum ein Stellenbewerber angesichts der Arbeitsmarktlage weigern können, dem Verlangen des Arbeitgebers nach Vorlage der Bescheinigung der Krankenkasse nachzukommen. Es besteht die Gefahr, daß dadurch der Schutz des Sozialgeheimnisses unterlaufen wird. Ähnliche Probleme entstehen auch bei den vielfach von Arbeitgebern geforderten "Selbstauskünften" (z.B. der Schufa). Eine Lösung kann nur im Rahmen einer Regelung über den Arbeitnehmerdatenschutz erreicht werden.

10.3 Amtsvormundschaft und Amtspflegschaft bei nichtehelichen Kindern

10.3.1 Lohnanfrage beim Arbeitgeber des nichtehelichen Vaters

Der Vater eines nichtehelichen Kindes beschwerte sich bei mir, daß das Jugendamt gleichzeitig mit der Aufforderung an ihn, einen Einkommensnachweis zu führen, von seinem Arbeitgeber eine Lohnauskunft unter Angabe von Name und Geburtsdatum seines nichtehelichen Kindes verlangt hat.

Nach § 1605 BGB ist der unterhaltspflichtige Vater gegenüber dem nichtehelichen Kind verpflichtet, über seine Einkünfte und sein Vermögen Auskunft zu erteilen und auf Verlangen Belege, insbesondere Bescheinigungen des Arbeitgebers, vorzulegen. Die Erfüllung dieser Auskunftspflicht ist gegenüber dem nichtehelichen Vater einklagbar. Die gesetzlichen Bestimmungen bieten jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, daß das Jugendamt als Amtsvormund/Amtspfleger über besondere "amtliche" Befugnisse verfüge. Insbesondere besteht keine - etwa der Regelung des Bundessozialhilfegesetzes (§ 116 Abs. 2) vergleichbare - gesetzliche Auskunftspflicht des Arbeitgebers. Das Jugendamt wird vielmehr gegenüber dem nichtehelichen Vater und dem Arbeitgeber wie ein Privater als gesetzlicher Vertreter des Kindes tätig. Da der Gesetzgeber das Jugendamt nicht mit besonderen Befugnissen zugunsten des nichtehelichen Kindes ausgestattet hat, darf auch die behördliche Anfrage beim Arbeitgeber - wie dies ohne nähere Aufklärung leicht geschieht - nicht fälschlich den Eindruck erwecken, als ob ein gesetzliches Fragerecht bestünde und der Adressat zu einer Auskunft verpflichtet sei.

Mit seiner Auskunft greift der Arbeitgeber in private Rechtspositionen seines Arbeitnehmers ein. Dies kann sich insbesondere nachteilig für den Arbeitnehmer auswirken, wenn es sich um Ansprüche gegen einen vermeintlich nichtehelichen Vater handelt.

Vor allem die gleichzeitige Anfrage des Jugendamtes beim nichtehelichen Vater und bei seinem Arbeitgeber führt zu einer nicht hin-

nehmbaren Beeinträchtigung des Arbeitnehmers. Dem Arbeitgeber wird die nichteheliche Vaterschaft des Arbeitnehmers offenbart; gleichzeitig wird der Eindruck erweckt, dieser wolle seinen gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, obwohl über seine tatsächlichen Absichten noch nichts bekannt ist.

Das im konkreten Fall zuständige Jugendamt hat inzwischen mitgeteilt, daß jedenfalls von einer gleichzeitigen Benachrichtigung des nichtehelichen Vaters und des Arbeitgebers in Zukunft abgesehen wird.

10.3.2 Sozialdatenschutz bei Amtsvormundschaft und -pflegschaft

Ein Jugendamt hat die Auffassung vertreten, daß bei der Führung von Amtsvormundschaften/Amtspflegschaften die Vorschriften über den Sozialdatenschutz (§ 35 SGB I, §§ 67 ff SGB X) nicht anwendbar seien, weil die Tätigkeit des Vormundes bzw. Pflegers nicht die Gewährung einer Sozialleistung darstelle. Es beruft sich dabei auf ein Gutachten des Deutschen Instituts für Vormundchaftswesen aus dem Jahre 1982.

Wollte man dieser Auffassung folgen, wären alle Informationen, die das Jugendamt im Zusammenhang mit der Führung von Amtsvormundschaften und -pflegschaften erhält, nicht durch die besonderen Vorschriften geschützt, die das Sozialgeheimnis gewährleisten. Der Schutz der personenbezogenen Daten der Betroffenen wäre gerade in einem Bereich nicht gesetzlich abgesichert, in dem besonders sensible Daten anfallen.

Die Führung einer Amtsvormundschaft/Amtspflegschaft stellt eine Dienstleistung dar, die nach § 27 Abs. 1 Nr. 5 SGB I zum Katalog der Sozialleistungen des Jugendamtes ("Vormundschaftshilfe") gehört. Die Daten sind somit vom Jugendamt als Sozialgeheimnis zu wahren und dürfen nur unter den einschränkenden Voraussetzungen des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches offenbart werden.

Mit Ausnahme des Instituts für Vormundschaftswesen gehen alle mir bekannten Gutachter und Kommentatoren von der Geltung des Sozialgesetzbuches auch für die Amtsvormundschaft und die -pflegschaft aus. Schließlich ist nach allgemeiner Auffassung im Zweifel diejenige Auslegung einer Gesetzesvorschrift vorzuziehen, die dem Bürger einen stärkeren Schutz seiner Rechte gewährleistet. Die Rechte der betroffenen Kinder und Eltern sind jedenfalls nach dem Sozialgesetzbuch besser geschützt als nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Bestimmungen. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung teilt meine Auffassung.

10.4 Sozialhilfe

Von Sozialhilfeempfängern habe ich mehrere Eingaben erhalten, in denen Beschwerde über die Art der Informationsbeschaffung durch die Sozialämter geführt wurde. In allen Fällen konnte ich die Probleme der Bürger durch Rückfragen und Besuche bei den beteiligten Stellen aufklären. Meist handelte es sich um Mißverständnisse, die entstanden sind, weil die Hilfeempfänger nicht ausreichend über Art und Umfang der Datenerhebung durch die Sozialbehörden informiert waren.

Das Verhältnis des Sozialleistungsträgers zum Sozialleistungsberechtigten wird durch zwei wesentliche Grundsätze geprägt. Der Rechtspflicht der Verwaltung zur Aufklärung, Beratung und Auskunft als Ausfluß des Transparenzgebots für die öffentliche Informationsverarbeitung steht die Mitwirkungspflicht des Sozialleistungsberechtigten zur Darlegung der Anspruchsvoraussetzungen gegenüber (§ 60 SGB I). Die Pflichten des Bürgers und der Verwaltung sind miteinander in Einklang zu bringen, um die Sozialleistung so effektiv wie möglich zu gestalten.

Die Eingaben im Berichtsjahr veranlassen mich zu folgenden Anmerkungen, die geeignet sein können, die notwendige Harmonisierung zu bewirken:

- Der Betroffene ist nicht nur Objekt sozialer Hilfe, sondern er soll die Sozialleistung mitgestalten. Deshalb sollten Daten grundsätzlich beim Betroffenen selbst und nicht "hinter seinem Rücken" bei Dritten erhoben werden. Gleichzeitig wird damit dem Transparenzgebot Rechnung getragen.
- Eine Ermittlung von Amts wegen (§ 20 SGB X) sollte grundsätzlich nur unter bestimmten Voraussetzungen in Betracht gezogen und nur in einer Weise durchgeführt werden, über die der Betroffene nach Möglichkeit vorab informiert ist. Solche amtlichen Ermittlungen und Erkundigungen sind insbesondere gerechtfertigt, wenn der Hilfesuchende die Informationen nicht selbst oder nur mit einem unzumutbaren Aufwand beschaffen kann. Grenzen der Mitwirkung ergeben sich nämlich dann, wenn die Behörde die Daten wesentlich einfacher erlangen kann, als der Betroffene selbst (vgl. § 65 Abs. 1 Ziff. 3 SGB I). Die "amtliche" Informationsbeschaffung bleibt der Behörde selbstverständlich auch unbenommen, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß der Betroffene falsche Informationen geliefert hat.
- Der Umfang der Mitwirkungspflicht des Hilfesuchenden ist in Merkblättern und Informationsbroschüren weitgehend zu erläutern. Der Antragsteller muß von vornherein erkennen können, welche Angaben für die Leistungsgewährung erforderlich sind, ohne daß er zu weitgehenden, seine Intimsphäre in unangemessenem Umfang offenlegenden Angaben veranlaßt wird.
- Die Abgabe einer Einwilligungserklärung zur "Befreiung vom Bankgeheimnis" darf nicht regelmäßig bei der Beantragung von Sozialhilfe eingeholt werden, sondern nur, wenn die Auskunft der Bank erforderlich ist, um über die Gewährung der Hilfe entscheiden zu können. Erforderlich sind solche Einwilligungserklärungen nur dann, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß bei einem bestimmten Geldinstitut ein Konto geführt wird, der Hilfesuchende dies jedoch bestreitet oder keine Nachweise über sein Guthaben vorlegen kann.

- Ebenso sind Einwilligungserklärungen zur Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht nicht routinemäßig bei der Antragstellung zu verlangen, sondern nur, wenn im konkreten Einzelfall Auskünfte eines Arztes eingeholt werden müssen.

Der Arbeitskreis "Sozialhilferichtlinien Rheinland-Pfalz-Saarland" hat bereits 1985 unter Mitwirkung der Datenschutzkontrollinstanzen beider Bundesländer einen neuen Sozialhilfe-Fragebogen einschließlich Merkblatt entwickelt, der den Anforderungen des Datenschutzes weitgehend Rechnung trägt. Bei meinen Prüfungen mußte ich allerdings feststellen, daß diese Vordrucke noch nicht bei allen Sozialämtern eingeführt sind und zum Teil noch immer die alten "Sozialhilfeanträge" verwendet werden, die auf der Rückseite die unzulässigen, pauschalen Einwilligungserklärungen enthalten.

Das Argument, die vorliegenden Vordrucke müßten aufgebraucht werden, kann ich nach den bisherigen Erfahrungen nicht mehr gelten lassen.

10.5 Automatisierung der Sozialhilfe

Eine Stadt beabsichtigt, zur Berechnung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe das automatisierte Verfahren HES-SIAS einzuführen. Die anfallenden Sozialdaten sollen in diesem Verfahren außerdem mit dem Ziel aufbereitet werden, dem Sozialleistungsträger Grundlagenkenntnisse zu vermitteln, die er zur Wahrnehmung seiner Aufgaben bei der Gewährung der Sozialhilfe benötigt. Es gehört zu seinen gesetzlichen Aufgaben eine "zeitgemäße, umfassende und schnelle" Versorgung der Sozialhilfeberechtigten zu gewährleisten und "die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen" zur Verfügung zu stellen (§ 17 Abs. 1 SGB I).

Es liegt nahe, daß sich Sozialleistungsträger automatisierter Verfahren bedienen, um Informationen für statistisch-planerische Zwecke zu sammeln. Ebenso offensichtlich sind aber auch die Gefahren, die mit der automatisierten Verarbeitung von Sozialdaten für

das informationelle Selbstbestimmungsrecht verbunden sind. So sollen u.a. Merkmale personenbezogen gespeichert werden, die sich aus der Bewertung der sozialen Situation des Sozialhilfeempfängers ergeben (z.B. "soziale Schichtzugehörigkeit", "Ursache der Hilfegewährung"). Um die Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit festzustellen, ist ein umfangreicher "Ursachenschlüssel" entwickelt worden, der formatisierte Abkürzungen - wie "nicht vermittelbar", "arbeitsentwöhnt", "soziale Schwierigkeiten" - enthält, die aus dem Sachzusammenhang gerissen einer sozialen Abstempelung gleichkommen. Die automatisierte Erfassung solcher Merkmale ist deshalb an sich schon problematisch.

Die unbestimmten Begriffe, die als Ursachenschlüssel der Bewertung durch den Sachbearbeiter zugrunde liegen, sind nicht näher definiert. Mangels einer ausreichend konkreten, gesetzlichen Regelung muß um so mehr darauf geachtet werden, daß nur solche Daten gespeichert werden, die für die Gewährung und den Vollzug der Sozialhilfe rechtmäßig erhoben und für deren Abwicklung erforderlich sind. Der Ursachenschlüssel darf keine diskriminierenden, vieldeutigen und ausschließlich der subjektiven Bewertung unterliegenden Merkmale enthalten. Nicht einmal die notwendigen Mindest- und Rahmenregelungen für eine Geschäftsstatistik, die der Landesgesetzgeber zu treffen hat, liegen derzeit vor (vgl. zur notwendigen Fortschreibung des Landesstatistikgesetzes meinen 7. Tätigkeitsbericht, Anlage 3, Tz. I.1, I.3.2).

Die Nutzung der personenbezogenen Sozialhilfedaten wirft besondere Probleme auf. Offen ist insbesondere die Art und der Umfang der durch das automatisierte HES-SIAS-Verfahren ermöglichten Auswertungen.

Ferner soll das Sozialamt die Einzeldatensätze aller Sozialhilfeempfänger an das für Stadtentwicklung und Statistik zuständige Amt der gleichen Stadt übermitteln. Wenn auch Namen nicht weitergegeben werden sollen, können die Betroffenen allein aufgrund von Adressen und Geburtsdaten - gemessen an der Sensibilität der Daten - mit

einem nicht allzu hohen Aufwand identifiziert werden. Überzeugende Gründe für die Erforderlichkeit der Übermittlung personenbezogener Daten sind bisher noch nicht vorgetragen worden.

Die Dauer der automatisierten Speicherung dieser sensiblen Sozialdaten kann den Betroffenen zusätzlich belasten. Nach § 84 SGB X müssen die Sozialdaten gelöscht werden, wenn sie zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind und kein Grund zur Annahme besteht, daß durch die Löschung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. In HES-SIAS muß die Löschung durch Eingabe eines Schlüssels veranlaßt werden. Angesichts der Gefahren der Automation sollte die Löschung jedoch nicht von einem aktiven Handeln abhängig gemacht werden. Selbst in Polizeisystemen befolgt man längst den Grundsatz, daß Daten unter bestimmten Voraussetzungen automatisiert gelöscht werden. Um so mehr muß dies für Sozialdaten gelten, für die schon von Gesetzes wegen eine Löschungspflicht besteht. Wenn über längere Zeit keine Sozialhilfe gezahlt wird, ist in der Regel die weitere Speicherung der Daten zur Erfüllung der Sozialhilfepflichten nicht mehr erforderlich. Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen ist dadurch nicht zu erwarten, weil die Daten weiterhin in den Akten vorgehalten werden.

Die Diskussion der Probleme, die sich bei der Durchführung des geplanten Projekts ergeben, ist noch nicht abgeschlossen.

10.6 Besucher aus der DDR

Damit die Gastgeber von Besuchern aus der DDR die durch deren Aufenthalt entstandenen Aufwendungen von der Steuer absetzen können, stellen die Gemeinden auf Wunsch eine Bescheinigung zur Vorlage beim Finanzamt aus. Durch eine Anfrage ist mir bekannt geworden, daß diese Bescheinigung vielfach auch den Namen des Besuchers einschließlich seiner Adresse in der DDR enthält. Dadurch können schutzwürdige Belange des Besuchers beeinträchtigt werden.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung teilt nach

Anhörung des Ministers der Finanzen meine Auffassung, daß personenbezogene Daten des Besuchers nicht in die Bescheinigung aufzunehmen sind.

10.7 Maßnahmen der Datensicherung bei der Zusatzversorgungskasse (ZVK)

Ein Empfänger von Versorgungsrente hat sich in einer Eingabe darüber beklagt, daß detaillierte Angaben über seinen Rentenanspruch und die Leistungen seines Arbeitgebers an die Öffentlichkeit gelangten, noch bevor sie ihm selbst mitgeteilt wurden. Aus diesem Grund war eine Überprüfung der ZVK notwendig geworden. Ich habe Mängel in der Datensicherung festgestellt und deshalb mehrere organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung vorgeschlagen.

Insbesondere im Bereich der Automation habe ich darauf hingewirkt, daß die Funktionstrennung zwischen Programmierung und Operating eingehalten wird und private Stellen, die Daten im Auftrag der ZVK verarbeiten, sich bei der Auftragsvergabe meiner Kontrolle unterwerfen.

Durch Maßnahmen der Datensicherung soll nicht nur Vorsorge getroffen werden, daß Außenstehende nicht unbefugt von personenbezogenen Daten Kenntnis erlangen. Ebenso wichtig ist es sicherzustellen, daß auch innerhalb der Behörde nur die an der Bearbeitung im Einzelfall beteiligten Mitarbeiter Zugang zu den erforderlichen Daten haben. Die Transparenz der Zuständigkeitsverteilung im internen Bereich trägt dazu bei, daß "undichte Stellen" wenigstens nachträglich festgestellt werden können. Eine klare und eindeutige interne Funktionsordnung fördert das Verantwortungsbewußtsein der Mitarbeiter und dient damit dem Schutz der Persönlichkeitsrechte.

Die Prüfung ergab keine sicheren Anhaltspunkte dafür, daß die Daten von Bediensteten der ZVK weitergegeben wurden. Die festgestellten Mängel schließen es jedoch auch nicht völlig aus, daß die Unterrichtung von dieser Stelle ausging.

11. Personenstandswesen

11.1 Mitteilung des Standesbeamten an das Finanzamt bei Sterbefällen

Der Standesbeamte stellt dem Finanzamt monatlich eine Liste der Sterbefälle zur Verfügung. In dieser "Totenliste", die der Veranlagung zur Erbschaftssteuer dient, sind auch Angaben über vorhandenen Nachlaß und den Nachlaßwert vorgesehen. Der Erhebungsbogen für die Sterbeanzeige, in dem diese Angaben erfragt werden, wird in der Praxis fast ausnahmslos vom Bestattungsunternehmer ausgefüllt. Dieser erhält dadurch Kenntnis von den wirtschaftlichen Verhältnissen des Verstorbenen; eine Information, die er auch für seine eigenen Zwecke (z.B. Preisgestaltung) verwenden könnte. Die Frage nach vorhandenem Nachlaß und dessen Wert unmittelbar nach dem Tod des Angehörigen wird von den Hinterbliebenen als pietätlos empfunden; vielfach sind sie zu diesem Zeitpunkt auch nicht in der Lage, solche Angaben zu machen. Erfahrungsgemäß sind die Angaben häufig unzuverlässig oder sogar falsch, so daß unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung Zweifel an der Verwertbarkeit bestehen. Auf die Erhebung im Zusammenhang mit der Sterbeanzeige sollte verzichtet werden, zumal es sich nicht um eine standesamtstypische Aufgabe handelt.

Unabhängig davon ist fraglich, ob dieses Verfahren eine ausreichende Rechtsgrundlage hat. § 34 des Erbschaftssteuergesetzes begründet nämlich lediglich eine Verpflichtung des Standesbeamten, die Sterbefälle anzuzeigen. Auch in der Erbschaftssteuer-Durchführungsverordnung wird die Erfassung des Nachlasses durch den Standesbeamten nicht erwähnt. Ausschließlich das in der Anlage zu dieser Verordnung vorgeschriebene Formularmuster für die Totenliste enthält Rubriken über den Nachlaß und den Nachlaßwert. Nur daraus kann mittelbar geschlossen werden, daß diese Angaben vom Standesbeamten zu erheben sind. Die Anforderungen an eine präzise, normenklare Regelung sind damit nicht erfüllt.

Ich habe dem Minister des Innern meine Feststellungen und rechtlichen Bedenken dargelegt. Leider wurde die bundesweite Diskussion über die Rechtmäßigkeit dieses Verfahrens nicht abgewartet. Vielmehr hat der Minister des Innern auf Drängen der Finanzverwaltung mit Erlaß vom 01.04.1986 die gegenwärtige Regelung bestätigt und die saarländischen Standesbeamten angewiesen, die Angaben über den Nachlaß weiterhin zu erheben und dem Finanzamt mitzuteilen. Zwar wird in dem Erlaß klargestellt, daß keine Auskunftspflicht der Hinterbliebenen besteht. Es fehlt jedoch die Anweisung, denjenigen, der den Sterbefall anzeigt, auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen.

11.2 Anzeigepflicht der Krankenhäuser bei Geburten und Sterbefällen

Die Krankenhäuser haben nach den Vorschriften des Personenstandsgesetzes Geburten und Sterbefälle dem zuständigen Standesbeamten anzuzeigen. Ich habe wiederholt Anfragen von Eltern erhalten, die sich vergeblich bemüht hatten, die Anmeldung der Geburt ihres Kindes selbst unmittelbar beim Standesamt vorzunehmen. Andererseits beklagen sich auch die Krankenhäuser, daß sie mit diesen zusätzlichen Verwaltungsaufgaben belastet und insoweit zum Erfüllungsgehilfen des Standesbeamten werden.

Der Umfang der Anzeigepflicht der Krankenhäuser ist gesetzlich nicht festgelegt. Nach den amtlich vorgeschriebenen Vordrucken wird jedoch von den Krankenhäusern verlangt, daß sie dem Standesbeamten umfassende, für den Eintrag in die Personenstandsbücher geeignete Angaben liefern. Dabei sind von den Krankenhäusern Daten zu erheben, die sie für die Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben im Rahmen der Behandlung nicht benötigen. Es handelt sich um recht sensible Angaben, die nur die zuständige Behörde, nicht aber das Krankenhaus erheben sollte (in der Geburtsanzeige z.B.: Ehegatte für tot erklärt, Todeszeit des Ehegatten gerichtlich festgestellt, geschieden, verwitwet, Ehe aufgehoben oder für nichtig erklärt mit Angabe der Gerichtsentscheidung, Beruf, rechtliche Zugehörigkeit

oder Nichtzugehörigkeit zu einer Kirche, Eheschließungstag und -ort, Sterbetag und -ort des Ehemannes; Vorlage des Stammbuches, weiterer Urkunden und ggfl. von Gerichtsentscheidungen).

Bei der bevorstehenden Änderung des Personenstandsgesetzes sollten die Pflichten der Krankenhäuser neu geregelt werden. Ich schlage vor, die Krankenhäuser nur noch ersatzweise zur Meldung von Geburts- oder Sterbefällen zu verpflichten, wenn vorrangig Anzeigepflichtige (z.B. Eltern, Angehörige) nicht verfügbar sind. Die Anzeigepflicht der Krankenhäuser sollte sich zudem auf die Übermittlung der Tatsache der Geburt bzw. des Sterbefalles und der ihnen ohnehin bekannten Identifikationsdaten (z.B. Namen, Geburtsdaten, Adresse) beschränken.

12. Einwohnermeldewesen:

Die gebührenpflichtige Übermittlungssperre

Gegenüber dem Melderegister hat der Bürger nicht nur ein Recht auf Auskunft, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch ein Recht auf Sperrung seiner Daten. Dieses Recht, das er in bestimmten Fällen schon durch einfachen Widerspruch geltend machen kann, ist ein wichtiges Regulativ zum Schutze des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Betroffenen. Er ist zur Angabe seiner Daten in nicht geringem Umfang gegenüber der Meldebehörde verpflichtet. Er darf deshalb nicht in unverhältnismäßig großem Ausmaß Gefahr laufen, daß seine Daten anderen Stellen zur Verfügung stehen. Wer die Weitergabe seiner Daten an die Kirche seines konfessionsverschiedenen Ehepartners oder an Adreßbuchverlage nicht wünscht, im Falle von Alters- und Ehejubiläen auf offizielle Ehrungen keinen Wert legt oder gar wegen Gefahr für Leib oder Leben eine Datenübermittlung unterbinden will, muß von diesem seinem Recht Gebrauch machen können, ohne daß es allzu große Hürden zu überwinden gilt.

In mehreren Eingaben haben sich Bürger bei mir beschwert, daß die Meldebehörden für die Eintragung von Übermittlungs- und Auskunftssperren nach dem Meldegesetz eine Gebühr von jeweils 8,-- DM für jede einzelne der genannten Sperren auf der Grundlage des Allgemeinen Gebührenverzeichnisses erheben.

Die Gebühren für die Inanspruchnahme dieses Rechts sind geeignet, den Willen des Betroffenen in unangemessener Weise zu beeinflussen und die Proliferation seiner Daten widerspruchslos hinzunehmen. Ihm können Kosten bis zu 48,-- DM entstehen, wenn er von allen gesetzlich vorgesehenen Sperren Gebrauch macht. Mir sind mehrere Fälle eines Verzichts aus Kostengründen bekannt geworden. Die Geltendmachung dieses Rechts sollte jedoch nicht an den Kosten scheitern. Der Forderung auf Gebührenfreiheit, wenn der Bürger von seinem Recht auf Sperrung seiner Daten Gebrauch macht, hat der bayerische Gesetzgeber bereits entsprochen (Art. 8 Bay. Meldegesetz).

Der Minister des Innern hat zu erkennen gegeben, daß er bereit ist, im Benehmen mit dem Minister der Finanzen zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit meinen Bedenken Rechnung getragen wird. Ich halte es für ein datenschutzrechtliches Anliegen von grundsätzlicher Bedeutung, daß die Ausübung des informationellen Selbstbestimmungsrechts im Meldewesen durch Gebühren und Kosten für die Inanspruchnahme der Verwaltung nicht unverhältnismäßig behindert wird.

13. Bilanz

13.1 Verwertung von Verurteilungen in Verfahren der Erteilung und Entziehung eines Kfz-Führerscheines (6. TB Tz. 5.2)

Die Führerscheinbehörden in den Bundesländern verwerten bei der Erteilung und Entziehung einer Fahrerlaubnis Verkehrsstraftaten, die im Bundeszentralregister und im Verkehrszentralregister gelöscht sind, in unterschiedlichem Umfang. Teils werden sie überhaupt nicht, teils innerhalb einer bestimmten Frist seit dem Zeitpunkt der Löschung im Verkehrszentralregister berücksichtigt. Die Entscheidung dieser Frage kann für den Führerscheinbewerber oder -inhaber von ausschlaggebender Bedeutung für den Erwerb oder weiteren Besitz des Führerscheines sein. Die in diesem Zusammenhang bestehende Unsicherheit, die auf einer widersprüchlichen Interpretation des Bundeszentralregistergesetzes (§ 50 Abs. 2) beruhte, hat der Minister für Wirtschaft für das Saarland nunmehr in der für den Betroffenen günstigsten Weise durch Erlaß ausgeräumt.

Zukünftig dürfen Verkehrsstraftaten dem Betroffenen nicht mehr vorgehalten und zu seinem Nachteil verwertet werden, wenn sie sowohl im Bundeszentralregister als auch im Verkehrszentralregister gelöscht sind. Das Bundeszentralregistergesetz erhält dadurch eine Auslegung, die der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes und der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.12.1976 (BVerwGE 51, 359) Rechnung trägt.

13.2 Landesbauordnung (6. TB Tz. 10.2)

Zu den Regelungen des Referentenentwurfs zur Novellierung der Landesbauordnung hatte ich bereits 1984 Gelegenheit Stellung zu beziehen. Dieser Entwurf fiel jedoch der Diskontinuität des Landtages zum Opfer. Mitte 1986 wurde ein neuer Entwurf einer "Bauordnung für das Saarland" vom Minister für Umwelt erarbeitet. Dieser Entwurf berücksichtigt weitgehend meine früher erhobenen Forderungen. Im

Vergleich zur derzeit geltenden Landesbauordnung enthält der Entwurf wesentliche datenschutzrechtliche Verbesserungen, so daß nur noch geringfügige Änderungen vorgeschlagen werden mußten. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Baubewerbers wird nurmehr in dem unbedingt notwendigen Ausmaß beschränkt. Die Einsichtnahme in die Bauantragsunterlagen ist nicht jedermann, sondern nur noch demjenigen gestattet, der etwa als Nachbar in seinen rechtlich geschützten Interessen berührt sein kann.

13.3 Reisegewerbeverwaltungsverfahren (7. TB Tz. 9.3)

Bei der Antragstellung für die Reisegewerbekarte wird die Seriennummer des Personalausweises oder Reisepasses einschließlich Ausstellungsbehörde und -datum gespeichert, wenn die Identität des Betroffenen nicht bekannt ist. Die Speicherung der Seriennummer ist nach der Verwaltungsvorschrift nur dann nicht erforderlich, wenn die Identität des Antragstellers von Anfang an bekannt ist. Ich sehe keinen Grund für eine unterschiedliche Behandlung, wenn die Identität erst aufgrund der Vorlage des Ausweispapieres festgestellt wird. Um so mehr muß auf die Seriennummer verzichtet werden, wenn Gefährdungen für das informationelle Selbstbestimmungsrecht nicht ganz auszuschließen sind. Auch im Melderegister darf die Seriennummer nach einer Übergangszeit nicht mehr gespeichert werden (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Personalausweisgesetz vom 19. April 1986, BGBl I Seite 548). Die Speicherung der Ausweisdaten ist im Hinblick auf die gesetzlichen Bestimmungen im Personalausweis- und Paßgesetz deshalb bedenklich, weil die Seriennummer nicht zur Erschließung und Verknüpfung von Daten aus Dateien verwendet werden darf. Um einer solchen Gefahr vorzubeugen, sollte auf die Speicherung der Personalausweis- und Paßseriennummer regelmäßig verzichtet werden. Es reicht völlig aus, wenn die Identität aufgrund vorgelegter Ausweispapiere festgestellt und dies als Ergebnis dokumentiert wird.

Der ursprüngliche Entwurf der Reisegewerbeverwaltungsverfahren (ReiseGewVwV) sah u.a. vor, daß die Ausländerbehörde beim Verfahren der Erlaubniserteilung einer Reisegewerbekarte stets zu beteiligen

war. Meine Bedenken gegen eine derart lückenlose Unterrichtung haben dazu geführt, daß die Ausländerbehörde zukünftig nur noch dann zu beteiligen ist, sofern die ausländerrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme einer gewerblichen Tätigkeit, insbesondere durch Vorlage einer hierzu berechtigenden Aufenthaltserlaubnis, nicht offensichtlich geklärt sind.

13.4 Dialyse-Patienten (7. TB Tz. 10.3)

Die Anonymisierung des Patienten-Fragebogen für die Meldung an die Europäische Dialyse- und Transplantationsgesellschaft (EDTA) konnte bisher nicht erreicht werden. Die Übermittlung der Daten an das EDTA-Register in London soll nunmehr auf der Grundlage der Einwilligung des Patienten erfolgen. Die Verhandlungen über die Gestaltung einer einheitlichen Einwilligungserklärung, die den Patienten zugleich über Art und Umfang der vorgesehenen Verarbeitung seiner Daten und der getroffenen Sicherungsmaßnahmen bei der EDTA informiert, stehen vor dem Abschluß.

13.5 Verordnung über die Erhebung, Verarbeitung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten in den Schulen (6. TB Tz. 9.2)

Mit der am 3. November 1986 erlassenen Verordnung (Amtsblatt des Saarlandes Seite 990) werden Einzelheiten der Informationsverarbeitung in den Schulen festgelegt. Durch die neue Regelung soll die bislang bestehende Unsicherheit, welche Daten von den Schulen erhoben, gespeichert und weitergegeben werden dürfen, ausgeräumt werden. Ferner soll die seit langem angestrebte Vereinheitlichung des Formularwesens verwirklicht werden.

Bei der Aufnahme in die Schule werden die Schüler in Schülerbogen erfaßt. Der Inhalt dieses wichtigen Datenträgers wird in der Rechtsverordnung für die einzelnen Schularten weitgehend geregelt (Anlage 4 bis 10).

Ein weiterer Fortschritt, der über das geltende Datenschutzgesetz

hinausgeht, ist insbesondere darin zu sehen, daß den Betroffenen sogar ein unentgeltliches Auskunftsrecht und ein Einsichtsrecht in die Schulunterlagen eingeräumt wird, sofern die Rechte Dritter dadurch nicht beeinträchtigt werden (§ 6 Abs. 1).

Inwieweit die Rechtsverordnung im übrigen den Umfang der Datenerhebung und -verarbeitung sowie die automatisierte Datenverarbeitung im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht hinreichend konkretisiert, kann endgültig erst aufgrund einer eingehenden Beobachtung der Verwaltungspraxis in den Schulen beurteilt werden.

Einige Bedenken, die ich im Anhörverfahren wiederholt vorgetragen habe, sollen hier erwähnt werden.

Das Schulordnungsgesetz ermächtigt den Minister für Kultus, Bildung und Wissenschaft, die Informationsverarbeitung "zur Erfüllung des Unterrichts- und Erziehungsauftrags der Schulen" durch Rechtsverordnung zu regeln (§ 20 b). Ich halte es schon für zweifelhaft, ob damit auch eine gesetzliche Ermächtigung zur Konkretisierung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Schulträger gegeben ist. Die Rechtsverordnung läßt jedenfalls die zwischen Schulen und Schulträgern bestehende Zuständigkeitsgrenzen nicht erkennen (§ 1 Abs. 1), da unklar bleibt, inwieweit Schulträger Schülerdaten zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen und deshalb verarbeiten dürfen. Der Zuständigkeits- und Funktionsordnung sowie dem im Saarländischen Datenschutzgesetz verankerten funktionellen Behördenbegriff wird somit nicht Rechnung getragen.

Mein erster Tätigkeitsbericht für das Jahr 1978/79 (Tz. 6.2), der sich mit der Informationsverarbeitung im Schulbereich befaßte, hat zur Berufung einer Kommission durch das Kultusministerium geführt, die die Informationsverarbeitung in den Schulen überprüfen und eine Vereinheitlichung insbesondere des Formularwesens vorbereiten sollte. Die Schulen sahen sich nämlich wegen der Zahl und der Vielgestaltigkeit der verwendeten Formulare nicht in der Lage, ihrer Verpflichtung zur Meldung der Dateien an das Datenschutzregister nach-

zukommen (§ 7 Abs. 3 SDSG). Die Ergebnisse dieser Untersuchung waren schon für Anfang 1982 angekündigt (vgl. meinen 4. TB Tz. 4.1).

In der nunmehr vorliegenden Rechtsverordnung wurde eine abschließende Regelung der in Schulen zugelassenen Datenträger nicht erreicht. Die schriftlichen Nachweise, die in den Schulen verwendet werden dürfen, sind in der Anlage 2 nicht abschließend aufgezählt. Ich habe Verständnis dafür, daß eine solche ursprünglich angestrebte, generelle Vereinheitlichung aller Datenträger und Unterlagen angesichts der Vielzahl der konkreten schulischen Gegebenheiten nur schwer zu erreichen ist. Transparenz durch Vereinheitlichung ist jedoch wenigstens im Bereich des Formularwesens geboten, soweit es die Grundlage zur Bildung von Dateien bildet. Leider läßt die Rechtsverordnung auch hinsichtlich dieser eingeschränkten Zielsetzung die notwendige Klarheit vermissen. In der Anlage 2 (vgl. insbesondere Tz. 7) werden "Register" als Datenträger beispielhaft aufgezählt, ohne daß ihr Inhalt näher konkretisiert wird. Es ist deshalb nicht auszuschließen, daß wegen der somit nicht abschließenden Regelung zulässiger, formatisierter Datenträger weitere Formen von Dateien und Karteien neben den Schülerbogen verwendet werden und damit das Ziel größtmöglicher Transparenz wenigstens für diese Form der Informationsverarbeitung nicht erreicht wird. Insbesondere könnte die einheitliche Meldung aller Dateien zum Datenschutzregister an der mangelnden, abschließenden Festlegung scheitern.

Besonders schwierig gestaltet sich die Beschreibung des zulässigen Umfangs der Datenverarbeitung. Der Versuch, in der Rechtsverordnung den Inhalt zulässiger Informationsverarbeitung der Schulen näher zu konkretisieren, ist zwar außerordentlich verdienstvoll. Insbesondere die für die einzelnen Schularten vorgeschriebenen Schülerbogen werden zu einer an der Aufgabenerfüllung der jeweiligen Schulform orientierten Datenverarbeitung beitragen. Der Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 2 der Rechtsverordnung vermittelt jedoch zu Unrecht den Eindruck, als ob für alle Arten von Datenträgern, einschließlich der Schülerakten und sonstigen Unterlagen, eine abschließende, inhalt-

liche Regelung getroffen wird. Die Anlagen enthalten vielfach jedoch nur beispielhafte Aufzählungen. Es wäre aber auch angesichts der Vielgestaltigkeit der Informationsverarbeitung in den Schulen vermessen, für Schülerakten, Konferenzniederschriften und Prüfungsakten eine Enumeration der zulässigen Datenarten erreichen zu wollen.

Die Beschränkung auf das Machbare wäre ein Vorteil gewesen, insbesondere wenn man meiner Forderung Rechnung getragen hätte, im Bereich der Dateiverarbeitung, die allein zulässigen Datenarten für jede Schulform abschließend festzuschreiben. Soweit dies im Berufsschulbereich durch die Schülerbogen geschehen ist, sind die Vorgaben nicht einmal abschließend und verbindlich, weil Abweichungen "im Rahmen des höchstzulässigen Inhalts an Daten" ausdrücklich zugelassen sind (Anlage 9 und 10). Auch im übrigen spricht die Rechtsverordnung vom "höchstzulässigen Inhalt" der Schülerbögen für die einzelnen Schulformen (§ 2). Der dadurch eröffnete interpretatorische Spielraum bei der Formulargestaltung kann zu zusätzlichen Belastungen für das informationelle Selbstbestimmungsrecht führen.

Ferner fehlt es an einer eindeutigen Regelung der Hinweispflichten bei der Erhebung. Nach § 13 Abs. 2 DSGVO sind die Betroffenen auf die Rechtsvorschrift, nach der sie zu Angaben verpflichtet sind, im übrigen auf die Freiwilligkeit hinzuweisen. Vor allem in Hinblick auf Gesundheitsdaten, sofern sie nicht von Gesetzes wegen mitzuteilen sind, erfordert der Hinweis auf die Freiwilligkeit eine besonders sorgfältige Handhabung. Besteht keine gesetzliche Verpflichtung zur Angabe von Gesundheitsschäden und Behinderungen, muß es den Erziehungsberechtigten und volljährigen Schülern vorbehalten bleiben, inwieweit sie sich gegenüber der Schule offenbaren.

Die vorgegebenen Schülerbogen, soweit sie als Erhebungsformulare bei der Aufnahme in die Schule verwendet werden, enthalten weder einen Hinweis auf die Freiwilligkeit noch auf die Rechtsgrundlage, die zu Angaben verpflichtet. Ihre Gestaltung bleibt jedenfalls insoweit den Schulen überlassen. Dies wird für Berufsschulen sogar

ausdrücklich festgestellt (Anlage 9 und 10). Die freie Gestaltungsmöglichkeit der Schulen bei den Erhebungsformularen und eventuell daraus resultierende Mängel, insbesondere beim Hinweis auf die Freiwilligkeit, können dazu führen, daß medizinische Befunde und Diagnosen in einem für die Unterrichtsbelange nicht notwendigen Umfang mitgeteilt werden. Ich hätte es deshalb begrüßt, wenn die Einführung von Erhebungsformularen - wie bereits bei den Gesundheitsämtern geschehen - von der Einwilligung des Ministeriums abhängig gemacht worden wäre. Jedenfalls hätte die Rechtsverordnung sicherstellen müssen, daß den Gefahren für das informationelle Selbstbestimmungsrecht durch die Gestaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Hinweise vorgebeugt wird.

Die Vorschrift über die Datenübermittlung an öffentliche Stellen enthält begrüßenswerte detaillierte Regelungen für die Weitergabe von Unterlagen bei einem Schulwechsel und bei anderen schulspezifischen Erfordernissen (z.B. Elternliste für Elternsprecher). Bei der Übermittlung an Behörden fehlt es jedoch an hinreichend konkreten Regelungen. Die umfangreiche, beispielhafte Aufzählung von Stellen, die als Datenempfänger in Betracht kommen können, könnte dagegen in den Schulen eher den Eindruck einer Einladung zur Datenweitergabe erwecken.

Die automatische Datenverarbeitung wird in den Schulen in zunehmendem Maße eingesetzt. Es ist daher zu begrüßen, daß die Rechtsverordnung die Datensicherungsmaßnahmen für die in Schulen eingesetzten Anlagen regelt. Ich hätte es allerdings vorgezogen, wenn die Vorschriften in der Rechtsverordnung abschließend gewesen wären und ein Verweis auf sonstige "getroffene Regelungen" vermieden worden wäre. Gravierender ist die Unklarheit hinsichtlich des Einsatzes "sonstiger, automatischer Datenverarbeitungsanlagen" im Bereich der Berufsschulen. Hierunter können vor allem auch private Personalcomputer von Lehrern verstanden werden. Die Verarbeitung personenbezogener Schülerdaten mit solchen Geräten sollte grundsätzlich nicht - allenfalls unter genau definierten Voraussetzungen und Kautelen - zugelassen werden.

Die Löschung der Datenträger und sonstigen Unterlagen ist in das Ermessen der Schule gestellt (§ 10 Abs. 7). Nach Ablauf der ohnehin reichlich bemessenen Aufbewahrungsfrist von bis zu 50 Jahren seit der Schulentlassung sind die Schulen, sofern das Schriftgut nicht durch Archive übernommen wird, nicht zur Vernichtung der Unterlagen verpflichtet. Für die Dauer der Aufbewahrung von Schülerarbeiten wird nicht einmal eine abschließende Regelung getroffen (§ 10 Abs. 4). Es ist im Ergebnis somit nicht auszuschließen, daß die Schülerdaten unbefristet aufbewahrt bleiben. Die Rechtsverordnung sollte jedoch nicht das Ziel verfolgen, die bestehende Informationsverarbeitungspraxis der Schulen nachzuzeichnen und den bisherigen Übungen Rechnung zu tragen.

Kein Verständnis habe ich für die viel zu lang bemessene Anpassungsfrist (§ 9). Die neuen Regelungen für Inhalt und Art der Datenträger sollen erst bis zum Ablauf des Schuljahres 1991/92 in die Praxis umgesetzt werden. Erst die Vereinheitlichung der Datenträger ermöglicht eine zusammengefaßte Meldung der Dateien zum Datenschutzregister. Die Schulen, die im Gegensatz zu allen anderen öffentlichen Stellen noch keine Meldung abgegeben haben, werden somit erst 13 Jahre nach Ablauf der gesetzlichen Meldefrist in der Lage sein, die notwendigen Angaben für das Datenschutzregister zu liefern. Die Anpassungsregelung verhindert damit den Vollzug der gesetzlichen Meldepflicht im Schulbereich in unangemessener Weise.

13.6 Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft, Alterskasse und Krankenkasse (6. TB Tz. 7.4)

Anläßlich der Datenschutzprüfung vom Oktober 1983 wurden bei der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft, Alterskasse und Krankenkasse Datensicherungsmängel festgestellt, die größtenteils noch nicht behoben sind. Die landwirtschaftlichen Sozialleistungsträger lehnen es nach wie vor ab, wenigstens die Akten der Krankenkasse und der Berufsgenossenschaft mit den sehr sensiblen Gesundheitsdaten der Mitglieder in verschließbaren Schränken aufzubewahren. Es ist mit den Mindestanforderungen an den Sozialdatenschutz nicht

vereinbar, wenn die Akten in offenen Regalen aufbewahrt werden. Die Anweisung der Sozialleistungsträger an ihre Bediensteten, nach Verlassen des Raumes die Türen zu verschließen, ist erfahrungsgemäß von geringem praktischen Nutzen.

Ich habe die unzureichende Sicherung der dem Sozialgeheimnis unterliegenden Daten beanstandet. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung hat inzwischen zur Durchsetzung dieser Beanstandung als Aufsichtsbehörde die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger aufgefordert, die Unterbringung der Akten in verschließbaren Schränken bis zum 31.12.1987 zu veranlassen.

14. Wahrnehmung übertragener Befugnisse durch den Landesbeauftragten für Datenschutz als Aufsichtsbehörde für den privaten Bereich

Immer wieder kommt es zu Mißverständnissen über die dem Landesbeauftragten für Datenschutz übertragenen Aufgaben der Aufsichtsbehörde für die Überwachung des Datenschutzes im privaten Bereich und über die sich daraus ergebenden Befugnisse. Es ist deshalb angebracht, die Wahrnehmung dieser Aufgaben und die Ergebnisse der bisherigen Kontrolltätigkeit in einem kurzen Überblick zu erläutern.

14.1 Organisation der Datenschutzaufsicht im Saarland

Die Zulässigkeit der Datenverarbeitung privater Stellen ist ausschließlich im Bundesdatenschutzgesetz geregelt; auch sie unterliegt - wenn auch in eingeschränktem Umfang - staatlicher Aufsicht. Die dafür zuständigen Aufsichtsbehörden werden von den Landesregierungen bestimmt.

Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde wurden durch die Verordnung der Landesregierung vom 20.01.1978, Amtsblatt S. 91 dem Minister des Innern und durch Organisationserlaß des Ministers des Innern 5/78 auf den Landesbeauftragten für Datenschutz übertragen. Daher nimmt der Landesbeauftragte neben seinen originären Aufgaben und Befugnissen im öffentlichen Bereich, die sich aus dem Saarländischen Datenschutzgesetz ergeben, zusätzlich noch die ihm übertragenen Aufgaben der Aufsichtsbehörde im privaten Bereich wahr.

Die Aufgabenwahrnehmung durch den Datenschutzbeauftragten für den öffentlichen Bereich ist jedoch keine saarländische Besonderheit. Vergleichbare Regelungen gibt es auch in Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein. Die gleichzeitige Zuständigkeit für den öffentlichen und den privaten Bereich hat sich nach den bisherigen Erfahrungen bewährt. Zum einen unterscheiden die Bürger im allgemeinen nicht zwischen der Rechtsnatur der datenverarbeitenden Stelle; die getroffene Regelung ist daher ausgesprochen bürgerfreundlich, da

sie dem Ratsuchenden lästige Verweisungen erspart. Zum anderen können verstärkt Verflechtungen zwischen öffentlichen und privaten Stellen festgestellt werden, die aus den Möglichkeiten der Auftragsdatenverarbeitung resultieren; hier bietet nur eine einheitliche Kontrollzuständigkeit optimalen Schutz. Da auch im öffentlichen Bereich dort, wo öffentliche Stellen mit privaten konkurrieren, die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes anzuwenden sind, garantiert eine solche Kontrollzuständigkeit zudem am ehesten einen einheitlichen Prüfungsmaßstab.

Probleme, die aus der grundsätzlichen Weisungsgebundenheit des Landesbeauftragten im Rahmen der übertragenen Zuständigkeiten entstehen könnten, sind bislang nicht aufgetreten. Der Minister des Innern hat von seiner Weisungsbefugnis bisher keinen Gebrauch gemacht und damit der besonderen Stellung des Landesbeauftragten für Datenschutz Rechnung getragen.

14.2 Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde

Das Bundesdatenschutzgesetz schränkt seinen Anwendungsbereich auf personenbezogene Daten ein, die in Dateien gespeichert, verändert, gelöscht oder aus Dateien übermittelt werden (§ 1 Abs. 2 BDSG). Hieraus ergeben sich generelle Einschränkungen für die Kontrolltätigkeit der Aufsichtsbehörde.

Hinsichtlich der Befugnisse der Aufsichtsbehörde ist weiter zu unterscheiden zwischen Datenverarbeitung für eigene Zwecke (Industrie, Handel, Banken, Versicherungen u.ä.) und der Verarbeitung personenbezogener Daten für fremde Zwecke (Auskunfteien, Markt- und Meinungsforschung, Service-Rechenzentren).

Die Datenverarbeitung für eigene Zwecke kann die Aufsichtsbehörde nur aus Anlaß einer begründet dargelegten Beschwerde eines Betroffenen im Einzelfall überprüfen. Eine Kontrolle aus eigener Initiative ist in diesem Bereich nicht zulässig. Damit sind der Aufsichtsbehörde selbst dann Maßnahmen verwehrt, wenn sie von Rechts-

verletzungen Kenntnis erlangt, aber der Verletzte keine Beschwerde erhebt. Derart mißliche Situationen sind nicht selten.

Dagegen hat die Aufsichtsbehörde bei der geschäftsmäßigen Datenverarbeitung für fremde Zwecke, die im Vierten Abschnitt des Bundesdatenschutzgesetzes geregelt ist, über die sog. Anlaßaufsicht hinaus die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften auch ohne konkrete Veranlassung oder Beschwerden eines Betroffenen zu überwachen. Zu diesem Zweck haben diese Stellen die Aufnahme ihrer Tätigkeit zu einem bei der Aufsichtsbehörde geführten öffentlichen Register anzumelden.

Zutritts- und Auskunftsrechte, die bisher ohne jede Zwangsausübung ausgeübt werden konnten, gewährleisten die Kontrollrechte. Die Aufsichtsbehörden haben allerdings nur im Ausnahmefall die Möglichkeit, bei bestimmten Versäumnissen - etwa bei Nichtbefolgung der Verpflichtung, einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen, oder bei Verletzung der Auskunftspflichten gegenüber der Aufsichtsbehörde - durch Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften hinzuwirken. Grundsätzlich verfügen sie jedoch über kein Instrument, festgestellten Mißstände zu beseitigen. Da den Aufsichtsbehörden echte Anordnungs- und Untersagungsbefugnisse nicht eingeräumt sind, bleibt nur die Möglichkeit, durch Überzeugungsarbeit auf die ihrer Aufsicht unterworfenen Unternehmen einzuwirken.

14.3 Bearbeitung von Beschwerden zur Datenverarbeitung für eigene Zwecke

Die Aufsichtsbehörde überprüft im Einzelfall die Ausführung des Bundesdatenschutzgesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz, sofern ein Betroffener begründet darlegt, daß er bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten in seinen Rechten verletzt worden ist.

Neben telefonischen Auskünften erfolgte die Beschwerdebearbeitung

im schriftlichen Verfahren. Vor einer abschließenden datenschutzrechtlichen Beurteilung durch die Aufsichtsbehörde wurde der speichernden Stelle regelmäßig Gelegenheit gegeben, zu den Äußerungen des Betroffenen Stellung zu nehmen. In besonders gelagerten Fällen war auch eine Sachaufklärung vor Ort erforderlich.

Die Anfragen und Beschwerden der Bürger betreffen vor allem die personenbezogene Datenverarbeitung im Banken- und Sparkassenbereich sowie die Tätigkeit von Kreditschutzorganisationen (vgl. meinen 6. Tätigkeitsbericht Tz. 11.4 und meinem 7. Tätigkeitsbericht Tz.9.8). In letzter Zeit ist eine Zunahme der Eingaben im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung im Personalbereich zu verzeichnen; hier zeigt sich ein besonderer Regelungsbedarf für den Gesetzgeber.

Als Beispiele für Eingaben Betroffener sollen die nachstehend geschilderten Fälle neueren Datums dienen.

- Personalfragebögen bei Einstellungen

Gleich mehrere Anfragen bezogen sich auf die Zulässigkeit der Datenerhebung und -verarbeitung bei Einstellungen. Beanstandet wurden von den Betroffenen insbesondere Fragen nach der Gewerkschaftszugehörigkeit, Konfession, Vorstrafen und nach der Familienplanung.

Grundsätzlich dürfen nach der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte bei Einstellungen nur solche Fragen gestellt werden, an deren Beantwortung der Arbeitgeber unter Berücksichtigung der konkreten Arbeitsleistung ein berechtigtes Interesse hat. Diese Grundsätze werden im Bundesdatenschutzgesetz hinsichtlich der weiteren Aufbewahrung der Daten ergänzt. Nach § 23 Abs. 1 Alternative 1 BDSG ist das Speichern personenbezogener Daten zulässig im Rahmen der Zweckbindung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem betroffenen Arbeitnehmer (etwa während der Verhandlungen vor Abschluß eines Vertrages). Im übrigen ist die Zulässigkeit nur zu bejahen, wenn eine Güterabwägung ergibt, daß die Interessen des Arbeitgebers im Verhältnis zu den schutzwürdigen

Belangen der betroffenen Arbeitnehmer eindeutig überwiegen (§ 23 Satz 1 Alternative 2 BDSG). Eine derartige Abwägung kann jedoch nur im Einzelfall vorgenommen werden.

Für gänzlich unzulässig hält die Aufsichtsbehörde die Erhebung und Speicherung der Gewerkschaftszugehörigkeit und der Familienplanung. Die Erhebung und Speicherung der Religionszugehörigkeit wird - abgesehen von Tendenzbetrieben - nur nach der Einstellung für steuerliche Zwecke für zulässig gehalten. Die Erhebung von Vorstrafen hält die Aufsichtsbehörde nur ausnahmsweise für zulässig, wenn sie für das jeweilige Arbeitsverhältnis von Bedeutung ist; ihre Speicherung wird generell für unzulässig gehalten. Die Arbeitgeber sind dieser Ansicht bislang gefolgt und haben ihre Personalfragebögen entsprechend angepaßt.

Die Aufsichtsbehörde hat im übrigen die Auffassung vertreten, daß die im Bewerbungsverfahren erhobenen Daten nicht weiter aufbewahrt werden dürfen, wenn der Betroffene nicht eingestellt wird. Diese Rechtsansicht wurde mittlerweile vom Bundesarbeitsgericht bestätigt.

- Verletzung der Persönlichkeitsrechte durch unbefugte Datenweitergabe

Ein Petent beschwerte sich bei der Aufsichtsbehörde, weil er sich durch die Weitergabe einer Liste, die auch seine personenbezogenen Daten enthielt, in seinen Rechten verletzt sah.

Der Gewerbeverein einer saarländischen Stadt hatte eine Weihnachtsbeleuchtung angeschafft. Zu deren Finanzierung schrieb er alle Gewerbetreibenden und Selbständigen an und forderte sie zur Zahlung eines bestimmten Betrages auf. Im folgenden Jahr wurden der Petent und andere Gewerbetreibende, die sich an der Finanzierung durch Spenden nicht beteiligt hatten, erneut angeschrieben und darauf hingewiesen, daß ein Beitrag zu den Anschaffungskosten noch ausstehe. Dem Schreiben war eine Liste beigelegt, aus der ersichtlich

war, welche Personen die durchgeführte Aktion unterstützt und welche sich nicht beteiligt hatten. Ferner wurde mitgeteilt, daß Durchschriften dieser Liste an öffentliche Stellen und auch an Zeitungen gegeben worden seien.

Die Übermittlung der Daten war weder durch die Einwilligung des Betroffenen noch aufgrund einer Rechtsvorschrift erlaubt.

Durch die somit unzulässige Datenübermittlung fühlte sich der Petent zu Recht diskriminiert und in seinen Persönlichkeitsrechten verletzt. Die Übersendung der Listen an Dritte erzeugt einen psychischen Druck, sich mit Spenden an der Aktion zu beteiligen. Jeder der in der Liste aufgeführten Personen kann in seinem öffentlichen Ansehen herabgesetzt werden, wenn er nicht mit einem Betrag in gewisser Höhe in Erscheinung tritt. Ein derartig massives Vorgehen, das schon fast einer Nötigung gleichkommt, steht nicht im Einklang mit unserer Verfassung, wonach jedem freistehen muß, sich an Gemeinschaftsaktionen ohne jeden äußeren Druck zu beteiligen. Insoweit haben auch jeder Bürger und jede private Einrichtung die Persönlichkeitsrechte anderer Mitbürger zu beachten.

Die Aufsichtsbehörde verwies auf die Strafbestimmungen der unbefugten Übermittlung (§ 41 Abs. 1 BDSG) und konnte erreichen, daß die Aktion sofort eingestellt worden ist.

- Mietpreisdatei

Ein Petent beschwerte sich darüber, daß seine Daten in die sogenannte Mietpreissammlung eines Verbandes aufgenommen worden waren. Die Aufsichtsbehörde vertrat hierzu folgende Rechtsauffassung:

Das ordnungsgemäße Funktionieren des Vergleichsmietensystems ist von erheblicher Bedeutung für den Wohnungsmarkt. Das Gesetz zur Regelung der Miethöhe sieht vor, daß das Verlangen einer Erhöhung des Mietpreises bis zur Höhe des vergleichbaren Entgelts (Vergleichsmiete) begründet ist.

Da im Saarland kein Mietpreisspiegel erstellt wird, sammelt der Verband Daten über Mietwohnungen, um seinen Mitgliedern bei Verfahren zur Erhöhung des Mietpreises die nach dem Gesetz erforderlichen drei Vergleichswohnungen anbieten zu können. Nichtmitgliedern werden keine Informationen aus der Mietpreissammlung zur Verfügung gestellt. In die Erhebung für diese Mietpreissammlung werden allerdings auch Nichtmitglieder einbezogen. Die Datenerhebung erfolgt mittels Erhebungsbogen. Achtzig Prozent der gesammelten Angaben betreffen Verbandsmitglieder.

Die Objekte sind durch den Namen des Eigentümers, Adresse, Lage und Ausstattung der Wohnung hinreichend konkretisiert. Selbst wenn der Name des Mieters nicht aufgenommen wird, ist die Anonymität der Erhebungsbogen nach Ansicht der Aufsichtsbehörde nicht ausreichend gewahrt. Bei den erhobenen Daten handelt es sich daher um personenbezogene Angaben des Eigentümers und des jeweiligen Mieters.

Eine Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung ergibt sich gegebenenfalls aus der Einwilligung des Grundstückseigentümers, die allerdings den Mieter nicht einschließt. Die Informationsverarbeitung durch den Verband stellt jedoch im Hinblick auf die zwingenden gesetzlichen Voraussetzungen für ein Mieterhöhungsverfahren keine so unverhältnismäßige Belastung für die betroffenen Mieter dar, die die Annahme rechtfertigen könnte, daß dadurch ihre schutzwürdigen Belange beeinträchtigt wären (§ 23 BDSG).

Bereits das Mietpreiserhöhungsverlangen muß eines der eingangs genannten Beweismittel enthalten. Der Mangel eines Mietpreisspiegels im Saarland erfordert um so mehr, daß auf Vergleichswohnungen verwiesen werden kann. Für die Einrichtung von Mietpreissammlungen, die kostengünstig genutzt werden können, besteht somit ein allgemeines Interesse. Ein mit Hilfe von Mietpreissammlungen objektiviertes Verfahren ist für den Vermieter und den Mieter von Vorteil; sie ist ein wichtiges Instrument des Wohnungsmarktes, das den Ausgleich zwischenden Interessen der betroffenen Mieter und Grundstückseigentümer gewährleistet.

Der Datensicherung kommt erhöhte Bedeutung zu (§ 6 BDSG und Anlage). Der Verband hat sicherzustellen, daß Unbefugte nicht an Daten und Informationen gelangen können und zwar bei der Bearbeitung, bei der Weitergabe, bei der Aufbewahrung und bei der Vernichtung.

Im übrigen hält die Aufsichtsbehörde es für wünschenswert, daß der Gesetzgeber die Einrichtung und Nutzung von Mietpreissammlungen im Interesse eines geordneten Wohnungsmarktes im einzelnen regelt.

14.4 Überprüfungen der Datenverarbeitung für fremde Zwecke

Die zum Register gemeldeten Unternehmen des Vierten Abschnittes wurden nach und nach einer Überprüfung unterzogen, die zunächst einmal als Bestandsaufnahme dienen sollte. Die Unternehmen wurden vorab schriftlich über den Zeitpunkt der Überprüfung, die für die Überprüfung erforderlichen Unterlagen sowie den Personenkreis informiert, dessen Teilnahme für erforderlich gehalten wurde. Bei größeren Unternehmen war bei den Überprüfungen der Einsatz aller Mitarbeiter der Dienststelle - einschließlich der für den öffentlichen Bereich zuständigen - notwendig.

Schwerpunkte der Kontrollen waren insbesondere die Vollständigkeit der Registermeldungen, die ordnungsgemäße Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten - soweit erforderlich - und die Verpflichtung der Mitarbeiter der datenverarbeitenden Stellen auf das Datengeheimnis. Ferner wurde verstärkt geprüft, ob die notwendigen technisch-organisatorischen Maßnahmen der Datensicherung getroffen wurden.

Das Ergebnis der Überprüfung wurde in einem Prüfbericht festgehalten, der dem geprüften Unternehmen in jedem Fall zugesandt wurde; ggf. wurde das Unternehmen aufgefordert, innerhalb einer bestimmten Frist zu den Empfehlungen, Hinweisen oder Anregungen Stellung zu nehmen und die Beseitigung von Beanstandungen mitzuteilen.

Insbesondere folgende Mängel hat die Aufsichtsbehörde bei ihren

Überprüfungen festgestellt und beanstandet:

- Registermeldung nach § 39 BDSG

Die unter den Vierten Abschnitt des Bundesdatenschutzgesetzes fallenden Personen, Gesellschaften und anderen Personenvereinigungen sowie Zweigniederlassungen und unselbständige Zweigstellen haben die Aufnahme ihrer Tätigkeit binnen eines Monats bei der Aufsichtsbehörde anzumelden. Zur Eintragung in das Register sind Angaben über Art, Organisationsform, sowie Gegenstand der Datenverarbeitung zu machen. Die Kenntnis dieser Angaben ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Ausübung der Kontrollbefugnisse.

Während die Unternehmen der Meldepflicht zum Datenschutzregister bei Aufnahme der Tätigkeit regelmäßig nachkommen, unterblieb sie häufig bei Änderung der mitgeteilten Angaben und bei Beendigung der Tätigkeit. Lediglich in Einzelfällen mußte die Aufsichtsbehörde zunächst auf die gesetzliche Meldepflicht hinweisen. In einem Fall war einem datenverarbeitenden Unternehmen nicht einmal bekannt, daß ein Gesetz existiert, das Regelungen für die Datenverarbeitung enthält. Die Dunkelziffer derjenigen Unternehmen, die die Meldung unterlassen, dürfte relativ klein sein, da eine gewisse Transparenz infolge der im Wettbewerb notwendigen Werbung gewährleistet ist; werbend tätige Unternehmen können jedoch leicht in allgemein zugänglichen Quellen (Zeitungsanzeigen, Gelbe Seiten, Branchenadreßbücher) erkannt werden.

- Verpflichtung auf das Datengeheimnis nach § 5 BDSG

Gemäß § 5 Abs. 2 BDSG sind die bei der Datenverarbeitung tätigen Personen bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit schriftlich auf das Datengeheimnis zu verpflichten.

Bei ihren Überprüfungen hat die Aufsichtsbehörde festgestellt, daß bei den Einstellungsunterlagen oftmals lediglich ein allgemeiner Hinweis existierte, die "Verschwiegenheit in betrieblichen Angele-

genheiten" zu wahren.

Die Nichtvornahme der nach § 5 Abs. 2 BDSG zwingend vorgeschriebenen Verpflichtung auf das Datengeheimnis stellt nach Auffassung der Aufsichtsbehörde einen gravierenden Mangel dar. Der Hinweis auf eine allgemeine "Verschwiegenheitspflicht" in betrieblichen Angelegenheiten genügt nicht den Anforderungen des Gesetzes.

- Betrieblicher Datenschutzbeauftragter

Der von den datenverarbeitenden Unternehmen im privaten Bereich zu bestellende betriebliche Beauftragte für den Datenschutz hat die Ausführung des Bundesdatenschutzgesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz sicherzustellen und nimmt damit die Eigenkontrolle innerhalb der speichernden Stelle vor. Ein Datenschutzbeauftragter muß bestellt werden, wenn bei automatisierter Datenverarbeitung in der Regel mindestens 5, bei manueller Datenverarbeitung mindestens 20 Arbeitnehmer ständig beschäftigt werden.

Zum Datenschutzbeauftragten darf nur bestellt werden, wer die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Fachkunde und Zuverlässigkeit besitzt. Er ist dem Inhaber, Vorstand, Geschäftsführer oder sonstigen Leiter eines Unternehmens unmittelbar zu unterstellen; er ist auf dem Gebiet des Datenschutzes weisungsfrei und bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen (§§ 28, 38 BDSG).

Wegen dieser ohnehin problematischen Stellung darf der betriebliche Datenschutzbeauftragte nach Auffassung der Aufsichtsbehörde innerhalb der speichernden Stelle keine mit seiner Kontrollfunktion unvereinbaren Aufgaben wahrnehmen. In einem Unternehmen war der betriebliche Datenschutzbeauftragte Prokurist und zudem mit den Aufgabengebieten "Kundenbetreuung, Organisation und Programmierung" betraut. Die Aufsichtsbehörde hat dies als unzulässig erachtet. Wegen seiner Aufgaben als Prokurist und zudem als Programmierer war eine klare Trennung der Funktionsbereiche nicht gegeben, die eine echte Unabhängigkeit gewährleistet. Als Prokurist war er in erster

Linie auf das Interesse des Betriebes verpflichtet; dies kann zu Konflikten mit entgegengesetzten Interessen des Datenschutzes führen. Da zusätzlich noch wichtige Aufgaben in der Programmierung wahrgenommen wurden, hätte er sich insoweit selbst kontrollieren müssen und wäre damit "Richter in eigener Sache".

Ein anderer betrieblicher Datenschutzbeauftragter eines kleinen Rechenzentrums war zu seiner Datenschutztätigkeit noch als Arbeitsvorbereiter tätig. Hier mußte die Aufsichtsbehörde ebenfalls darauf hinweisen, daß es an einer klaren Trennung der Funktionsbereiche fehlte. Die Aufsichtsbehörde hat das Unternehmen aufgefordert, möglichst bald einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen, der den gesetzlichen Anforderungen genügt. Da bei der Größe des Unternehmens unter Umständen kein geeigneter Bewerber für dieses Amt gefunden werden kann, wurde vorsorglich auf die Möglichkeit der Bestellung eines externen Datenschutzbeauftragten hingewiesen.

Ein anderer betrieblicher Datenschutzbeauftragter war nach entsprechender Dienstanweisung dem Leiter des Rechenzentrums und dem Geschäftsführer direkt unterstellt. Nach seiner Dienstanweisung hatte er zunächst den Leiter des Rechenzentrums und den Geschäftsführer einzuschalten, bevor er sich gemäß § 39 BDSG an die Aufsichtsbehörde wenden durfte. Die Aufsichtsbehörde verwies auf § 28 Abs. 3 Satz 1 BDSG, nach der der betriebliche Datenschutzbeauftragte "dem Inhaber, dem Vorstand, dem Geschäftsführer oder dem sonstigen gesetzlich oder verfassungsmäßig berufenen Leiter unmittelbar zu unterstellen ist". Somit ist der Datenschutzbeauftragte der Geschäftsleitung unmittelbar zuzuordnen, um internen Kompetenz- und Kommunikationsschwierigkeiten vorzubeugen. Mit dem Sinn der Vorschrift ist es nicht vereinbar, wenn er einer weiteren Stelle innerhalb des Unternehmens unterstellt wird. Im konkreten Fall unterstand der betriebliche Datenschutzbeauftragte der Weisungsbefugnis des Leiters des Rechenzentrums, den er seinerseits zu kontrollieren hatte.

Die betriebsinterne Verpflichtung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten, vor Einschaltung der Aufsichtsbehörde zunächst den Lei-

ter des Rechenzentrums und den Geschäftsführer zu informieren, mußte ebenfalls beanstandet werden. Das Bundesdatenschutzgesetz stellt es dem betrieblichen Datenschutzbeauftragten frei, im Interesse des Datenschutzes den von ihm für richtig gehaltenen Weg einzuschlagen (§ 29 Satz 2). Zwar wird der betriebliche Datenschutzbeauftragte, bevor er sich an die Aufsichtsbehörde wendet, im Regelfall seine Geschäftsleitung informieren; eine dahingehende ausdrückliche, betriebsinterne Verpflichtung ist jedoch rechtswidrig.

- Vertragsgestaltung der Service-Rechenzentren

Auf die Art und den Inhalt der Vertragsgestaltung zwischen Auftraggeber und Rechenzentrum kann die Aufsichtsbehörde unmittelbar keinen Einfluß nehmen. Das Bundesdatenschutzgesetz schreibt für das Verfahren der Auswahl des Auftragnehmers und die Ausgestaltung der Weisungen des Auftraggebers keine besondere Form vor. Auch besteht keine Verpflichtung zur schriftlichen Fixierung der Vereinbarungen. Die Aufsichtsbehörde hat jedoch darauf hingewiesen, daß aus Gründen der Beweissicherung die Schriftform beachtet werden sollte.

- Test mit Echtdateien

Der Auffassung von betrieblichen Datenschutzbeauftragten, der Zugriff auf Echtdateien zu Testzwecken sei datenschutzrechtlich generell unbedenklich, ist die Aufsichtsbehörde entgegengetreten. Regelmäßig dürfen Testläufe im Interesse der schutzwürdigen Belange der Betroffenen nicht mit Echtdateien durchgeführt werden. Sollte dies jedoch im Ausnahmefall unumgänglich sein, hat die Aufsichtsbehörde die betroffenen Unternehmen auf folgendes hingewiesen:

Das Austesten von Programmen, die den Auftraggebern angeboten werden, ist eine Obliegenheit des Rechenzentrums, das für die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung Sorge zu tragen hat. Der Auftragnehmer darf Daten, die er für den Auftraggeber verarbeitet, ohne entsprechende Weisung des Auftraggebers nicht für eigene Zwecke nutzen (§ 37 BDSG). Ein Zugriff auf Echtdateien zu Prüfzwecken

ist daher ohne eine für den Einzelfall erteilte Weisung des Auftraggebers ohnehin unzulässig.

Sofern im Zusammenwirken mit den auftraggebenden Stellen Testläufe mit Echtdateien gefahren werden, ist auf identifizierende Merkmale wie Namen und Adressen regelmäßig zu verzichten. Nach Abschluß des Tests und der Auswertung der Ergebnisse sind die Testdaten zu löschen und angefallene Ausdrucke zu vernichten. Das gesamte Verfahren ist zu dokumentieren und unterliegt der Überwachung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten.

- Maßnahmen zur Datensicherung

Die datenverarbeitenden Personen oder Stellen haben die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung der Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes zu gewährleisten; dies gilt sowohl für nicht automatisierte als auch für automatisierte Verfahren. Bei automatisierten Verfahren sind darüber hinaus noch die Anforderungen der Anlage zu § 6 Abs. 1 BDSG zu beachten, die eine beispielhafte, aber nicht abschließende Aufzählung beinhaltet.

Für die Wirksamkeit der Datensicherung kommt es auf die Gesamtheit aller getroffenen Maßnahmen an. Sie müssen in ihrem Zusammenwirken ein geschlossenes System bilden und der Aufwand soll in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen. Ob alle notwendigen Maßnahmen getroffen sind, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Von Bedeutung sind hier insbesondere die Art, Menge und Schutzwürdigkeit der zu verarbeitenden Daten sowie die Art des eingesetzten Verfahrens.

Lage, Bauweise der Gebäude sowie Umfeld der Geschäftsräume erschweren häufig die Verpflichtung der Unternehmen die notwendigen Sicherungen für die einzelnen Funktionsbereiche und Zugangswege zu schaffen. In der Praxis wurden allerdings auch Mängel angetroffen,

die mit verhältnismäßig geringem Aufwand zu beseitigen waren. Teilweise wurde auch eine unglaubliche Sorglosigkeit festgestellt.

Folgende Schwachstellen seien beispielhaft geschildert:

Die Außenfront eines Rechenzentrums bestand ganz aus Glas. Der rückwärtige Zugang vom Hinterhof war nur durch eine schlecht schließende Stahltür gesichert. Alarmanlagen oder Einbruchmelder fehlten.

Türschließenanlagen waren funktionsunfähig, weil ein Gegenstand in den Türspalt geklemmt war, um ein Zuschlagen der Tür zu verhindern. Differenzierte Zugangsberechtigungen waren nicht getroffen. Allen Bediensteten war der unmittelbare Zugang zu allen Räumen des Rechenzentrums freigegeben. Auch Kuriere und sonstige betriebsfremde Mitarbeiter oder Personen konnten sich unbeaufsichtigt in allen Bereichen bewegen.

Personenbezogene Erfassungsbelege wurden auf oder in einem nicht verschließbaren Schreibtisch aufbewahrt.

Den Unternehmen wurde empfohlen, zur besseren Planung der Gebäudesicherung ein Gutachten des Beratungsdienstes des Kriminalpolizeiamtes des Saarlandes einzuholen. Dieser Empfehlung wurde in der Regel auch gefolgt. Inwieweit die Unternehmen bereit sind, die von den Experten der Polizei vorgeschlagenen Verbesserungen tatsächlich vorzunehmen, wird bei zukünftigen Kontrollen festzustellen sein.

Die erforderliche Transportkontrolle wurde teilweise erheblich vernachlässigt:

In einem Betrieb wurden Magnetbänder und Ausdrücke in unverschlossenen Pappkartons zwischen Erfassung und Rechenzentrum befördert, obwohl der Transport mehrere hundert Meter über den Gehweg einer öffentlichen Straße erfolgte. Mängel wurden auch beim Versand durch Kuriere festgestellt.

Den Unternehmen wurden insbesondere folgende Empfehlungen gegeben:

Der Transport von Datenträgern oder sonstigen Unterlagen von und an die jeweiligen Auftraggeber ist in der Weise sicherzustellen, daß für personenbezogene Daten verschließbare Transportbehälter verwendet werden, deren Schlüssel dem Kurier nicht zugänglich ist. Außerdem sind Transportbegleitscheine zu verwenden, die neben Art und Anzahl der Unterlagen den Namen des Kuriers sowie eine Bestätigung über den ordnungsgemäßen Transport enthalten.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen ist potentiellen Kunden von Service-Rechenzentren zu raten, sich vor einem Vertragsabschluß vom Sicherheitsstandard des Rechenzentrums zu überzeugen und entsprechende vertragliche Absicherungen zu treffen.

14.5 Beratung von betrieblichen Datenschutzbeauftragten

Das Bundesdatenschutzgesetz sieht vor, daß sich der betriebliche Datenschutzbeauftragte in Zweifelsfällen an die Aufsichtsbehörde wenden kann (§ 29 Satz 2 BDSG) und diese ihn zu unterstützen hat (§ 30 Abs. 1 Satz 2 BDSG). Diese Regelung wird von den betrieblichen Datenschutzbeauftragten telefonisch oder auf schriftlichem Wege in Anspruch genommen.

Als Beispiel für diese Beratungstätigkeit sei hier nur auf die Anfrage des betrieblichen Datenschutzbeauftragten eines großen saarländischen Unternehmens hingewiesen. Er beehrte Auskunft darüber, ob auch Betriebsratsmitglieder gemäß § 5 BDSG auf das Datengeheimnis zu verpflichten seien. Dies wurde von der Aufsichtsbehörde bejaht.

Nach § 5 BDSG ist ein Unternehmen verpflichtet, die mit der Verarbeitung personenbezogener Daten beschäftigten Personen auf das Datengeheimnis zu verpflichten. Da auch die Mitglieder des Betriebsrates mit "der Datenverarbeitung beschäftigt" sind, soweit sie in ihrem Tätigkeitskreis regelmäßig mit personenbezogenen Daten in Berührung kommen, sind sie nach dem eindeutigen Wortlaut des § 5 BDSG

zwingend auf das Datengeheimnis zu verpflichten.

Die Notwendigkeit der Verpflichtung gemäß § 5 BDSG entfällt auch nicht wegen § 45 BDSG. Zwar gehen nach dieser Vorschrift die speziellen Geheimhaltungsvorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes vor; da sie aber nur Teilbereiche des Datenschutzes regeln und § 5 BDSG die umfassendere Norm ist, vermögen die Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes den § 5 BDSG nicht zu verdrängen.

Die Aufsichtsbehörde wies ausdrücklich darauf hin, daß die Betriebsratsarbeit durch § 5 BDSG in keiner Weise eingeschränkt wird. § 5 BDSG untersagt nur die unbefugte Nutzung der personenbezogenen Daten, von denen die Betriebsratsmitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangt haben.

14.6 Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden der Länder

Die Datenschutzreferenten der Länder haben vereinbart, durch Abstimmungsgespräche eine einheitliche Anwendung der Datenschutzbestimmungen sicherzustellen. Unter Federführung des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen finden deshalb regelmäßig Gesprächsrunden im sogenannten "Düsseldorfer Kreis" statt.

Behandelt werden dabei Datenschutzprobleme von überregionaler Bedeutung. Obwohl die Mitglieder des "Düsseldorfer Kreises" keinem Einigungszwang unterliegen, ist es bisher trotz anfänglich unterschiedlicher Auffassung gelungen, zu allen wesentlichen Rechtsfragen übereinstimmende Auslegungen zu finden und somit eine bundeseinheitliche Vorgehensweise sicherzustellen. Die Beschlüsse des "Düsseldorfer Kreises" werden den Aufsichtsbehörden der Länder sowie den betroffenen Wirtschaftsverbänden bekanntgegeben. Das hierdurch erreichte einheitliche, aufsichtsbehördliche Handeln wird auch von Wirtschaft und Verbänden begrüßt.

Anlage 1

E n t s c h l i e ß u n g
der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
vom 27. Januar 1986

zu den "Sicherheits- und Datenschutzgesetzen"

Die Datenschutzbeauftragten erinnern an ihre Entschlieungen zu den Auswirkungen des Volkszlungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, zur Einführung eines maschinenlesbaren Personalausweises und zur Datenverarbeitung bei Polizei und Verfassungsschutz. Sie stellen fest, daß die angekündigten "Sicherheits- und Datenschutzgesetze" den von ihnen erhobenen Forderungen nur unzureichend Rechnung tragen und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nur teilweise entsprechen. Die geplanten Regelungen haben erhebliche Konsequenzen für die Datenverarbeitung in den Ländern und präjudizieren die Landesgesetzgeber in vielerlei Hinsicht.

Die Datenschutzbeauftragten sehen sich zu folgender ersten Bewertung veranlaßt:

1. Zum Bundesdatenschutzgesetz (vgl. Anlage 3)

- Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt für jeglichen Umgang mit personenbezogenen Daten. Daher ist es nicht gerechtfertigt, die Beschränkung des Bundesdatenschutzgesetzes auf Dateien festzuschreiben und die Datenerhebung auszugrenzen. Die vorgeschlagenen Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz sind kein ausreichender Ersatz, weil wichtige Verwaltungsbereiche, wie z.B. die Finanzbehörden, ausgenommen sind und die Datenverarbeitung in Akten und anderen Unterlagen der Datenschutzkontrolle weitgehend entzogen wird.
- Eine wirksame Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern ist nach wie vor nicht sichergestellt.

- Das Auskunftsrecht des Bürgers bleibt stark eingeschränkt.
- Unbefriedigend ist auch, daß der Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich insgesamt nicht verbessert wird.

2. Zum Personalausweisgesetz und Paßgesetz

- Die Einführung des maschinenlesbaren Ausweises verändert entscheidend die Bedingungen, unter denen Informationen über die Bürger im Sicherheitsbereich erhoben und verarbeitet werden. Mit seiner Hilfe soll die Polizei vorhandene Dateien automatisiert abrufen und abgleichen, sowie neue Datensammlungen anlegen können. Der behauptete Sicherheitsgewinn ist bis heute nicht dargetan.
- Darüber hinaus fehlt es an bereichsspezifischen Gesetzen, die den Umgang der Sicherheitsbehörden mit dem Ausweis regeln, wie sie auch der Deutsche Bundestag in seiner EntschlieÙung vom 17.1.1980 gefordert hat. Die jetzt diskutierten Begleitgesetze einschließlich der Ergänzung der StrafprozeÙordnung genügen den Anforderungen nicht. Dies gilt umso mehr, als auch unverdächtige Bürger betroffen sind.
- Die Gefahren wachsen, wenn die gleichzeitig beabsichtigte automatisierte Nutzung des Verkehrszentralregisters in der vorgesehenen Form verwirklicht und der Datenverbund der Sicherheitsbehörden untereinander weiter ausgebaut wird.

3. Zum Bundesverfassungsschutzgesetz

Auch für den Verfassungsschutz gilt, daß seine Aufgaben im Gesetz klar und in einer für den Bürger nachvollziehbaren Weise zu beschreiben sind. Gerade weil seine Tätigkeit weitgehend im Geheimen stattfindet, müssen die Bürger die Gewißheit haben, daß der Verfassungsschutz an eindeutige, eng umrissene und abschließend geregelte Aufgaben und Befugnisse gebunden ist. Der

vorliegende Entwurf verfehlt dieses Ziel.

Weitere Mängel kommen hinzu:

- Dem Bürger kann nach wie vor jegliche Auskunft verweigert werden.
- Es fehlen gesetzliche Fristen für die Löschung gespeicherter Daten.
- Dem Verfassungsschutz darf nicht das Recht zugestanden werden, in jedes amtliche Datenregister Einblick zu nehmen und jede Art von Daten anzufordern. Im Gesetzentwurf sind davon nicht einmal Gesundheits- und Steuerdaten ausgenommen.
- Während sich das nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS) bisher nur auf die Speicherung von Aktennachweisen beschränkte, sollen nach dem Gesetzentwurf auch Textzusätze über den Bürger automatisiert den Nachrichtendiensten bundesweit zur Verfügung stehen. Damit werden zu Lasten des Bürgers Akteninhalte verkürzt und aus ihrem Entstehungszusammenhang herausgenommen.

4. Zur Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei

- Die rechtsstaatlichen Grenzen der Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei werden durch das Trennungsgebot bestimmt. Das Trennungsgebot erschöpft sich nicht in einer bloßen organisatorischen Trennung zwischen Nachrichtendiensten und Polizei. Gerade wegen der automatisierten Datenverarbeitung kommt es mindestens ebenso auf eine strikte Trennung der Informationsbestände an. Das Trennungsgebot darf nicht durch einen umfassenden Informationsaustausch unterlaufen werden.
- Im übrigen darf eine Zusammenarbeit zwischen Polizei, MAD, Verfassungsschutz und BND erst erfolgen, wenn für die einzel-

nen Dienste eindeutige auch den Datenschutz sichernde Rechtsgrundlagen geschaffen sind.

Anlage 2

E n t s c h l i e ß u n g

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
vom 18. April 1986 zur

ÄNDERUNG DES BUNDESVERFASSUNGSSCHUTZGESETZES

Die Datenschutzbeauftragten beurteilen den Entwurf zur Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (Drs. 10/4737) nach den Grundsätzen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, den Notwendigkeiten, die sich aus der technischen Entwicklung der Informationsverarbeitung ergeben, und den Forderungen, die sie bereits in früheren Entschlüssen formuliert haben. Sie messen ihn auch an der Erklärung der Bundesregierung, den Datenschutz im Interesse der Bürger zu verbessern und die Datenverarbeitung transparenter zu gestalten.

Der Entwurf wird den sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz ergebenden Anforderungen nicht gerecht. Seine Vorschriften müssen schon deshalb wesentlich präziser gefaßt werden, weil die Arbeit des Verfassungsschutzes vorwiegend unter Ausschluß der Öffentlichkeit und der Kontrolle der betroffenen Bürger stattfindet.

Hauptkritikpunkte sind:

1. Da sich der zulässige Umfang der Informationsverarbeitung maßgeblich nach den Aufgaben der datenverarbeitenden Stelle bemißt, bedarf es einer möglichst genauen gesetzlichen Beschreibung dieser Aufgaben. Die in § 3 Abs. 1 verwendeten Begriffe wie etwa "Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung" oder "Gefährdung auswärtiger Belange" sind unpräzise.

Unklar bleibt weiterhin, unter welchen Voraussetzungen "beeinflusste" Organisationen beobachtet werden dürfen und wieweit

hierbei die Beobachtung auf Einzelpersonen ausgedehnt werden darf. Für den einzelnen muß feststellbar sein, wann er die Schwelle von der Ausübung der Grundrechte zur verfassungsfeindlichen Bestrebung überschreitet.

Auf jeden Fall ist es notwendig, die Voraussetzungen für die Erhebung, Speicherung und sonstige Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben präziser und für den Bürger transparent zu regeln. Begriffe wie "Aufgaben des Verfassungsschutzes" und "Zwecke des Verfassungsschutzes" sind nicht hinreichend bestimmt.

Die Mitwirkung der Verfassungsschutzbehörden an der Überprüfung von Personen durch andere Stellen muß im Verfassungsschutzgesetz abschließend geregelt werden. Sofern über die Sicherheitsüberprüfung (§ 3 Abs. 2) hinaus eine Mitwirkung an anderen Verfahren wie etwa bei Einbürgerungen, Asylverfahren, Ordensverleihung oder der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst für unabdingbar gehalten wird, sind diese im Gesetz ausdrücklich zu nennen. Auch die damit im Zusammenhang stehende Datenverarbeitung ist im Verfassungsschutzgesetz präzise zu regeln. Unabhängig davon ist für die Sicherheitsüberprüfung und jedes andere Verfahren zur Überprüfung von Personen eine bereichsspezifische Regelung erforderlich.

2. Der im Entwurf vorgesehene Informationsaustausch der Verfassungsschutzbehörden untereinander (§ 4 Abs. 1) ist zu umfassend und bedarf einer aufgabenbezogenen Einschränkung. Er ist nur zulässig, soweit Informationen für die jeweilige Aufgabenerfüllung der einzelnen Verfassungsschutzbehörden erforderlich sind. So dürfen beispielsweise die aus einer Telefonüberwachung gewonnenen Daten auch zwischen Verfassungsschutzbehörden nur unter den engen Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 G 10 ausgetauscht werden.

Besondere datenschutzrechtliche Risiken birgt die Aufnahme von Textzusätzen aus Akten der Verfassungsschutzbehörden in automa-

tisierte Dateien. Damit werden zu Lasten des Bürgers Akteninhalte verkürzt und aus ihrem Entstehungszusammenhang herausgenommen. Sollten trotz dieser Bedenken Textzusätze in eingeschränktem Umfang zugelassen werden, ist es über die bereits im Entwurf getroffenen Beschränkungen und Schutzvorkehrungen hinaus unerlässlich, in der Datei die für die Bewertung und Überprüfung solcher Textzusätze maßgeblichen Unterlagen anzugeben. Entscheidungen dürfen auf diese Textzusätze allein nicht gestützt werden. Die im Gesetz gewollte Begrenzung auf Spionageabwehr und Terrorismusbekämpfung wird nicht erreicht, weil der Gewaltbegriff nicht einschränkend definiert ist.

3. Die in § 5 und § 6 Abs. 2 vorgesehene Befugnis, nachrichtendienstliche Mittel einzusetzen, entspricht nicht dem Grundsatz der Normenklarheit. Zumindest sind die wichtigsten Mittel im Gesetz aufzuzählen. Auch zum Zwecke der Datenschutzkontrolle sollte daneber die interne Festlegung der zulässigen Mittel und die Dokumentation ihres Einsatzes im einzelnen vorgeschrieben werden. Angesichts der Schwere des mit der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel verbundenen Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht darf sich ihr Einsatz grundsätzlich nur gegen konkret verdächtige Personen richten. Entsprechend den Regelungen über die Post- und Telefonüberwachung sind Verwertungsbeschränkungen und eine Verpflichtung zur nachträglichen Unterrichtung des Betroffenen vorzusehen.
4. Die in § 6 Abs. 1 geregelte Befugnis zur Datenerhebung entspricht wegen der Bezugnahme auf die zu weitreichende Klausel "zur Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden erforderlich" nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die verfassungsrechtlich gebotene Güterabwägung im Einzelfall kann ergeben, daß vorrangige Individualrechte einer personenbezogenen Erhebung entgegenstehen, so beispielsweise bei der Ausübung des Demonstrationsrechts (vgl. Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts). Dies gilt gleichermaßen hinsichtlich solcher Personen, die selbst keinerlei verfassungswidriger Bestrebungen

verdächtig sind.

5. Die in § 7 getroffene Regelung über die Speicherung, Veränderung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten darf nicht - wie jetzt vorgesehen - auf Dateien beschränkt bleiben, zumal bei Verfassungsschutzbehörden ein Großteil der das Persönlichkeitsrecht der Bürger maßgeblich berührenden Daten in Akten geführt wird und komplexe Aktensammlungen bereits heute gezielt und mit Hilfe automatisierter Verfahren erschlossen werden können.

Im Bereich der Beobachtung verfassungswidriger Bestrebungen ohne Gewaltbezug sollte die personenbezogene Speicherungsbefugnis davon abhängig gemacht werden, daß der Extremismusbezug in der Person des zu Speichernden vorliegt.

Überdies muß die Vorschrift um die Festlegung von Überprüfungs- und Lösungsfristen, differenziert nach den einzelnen Aufgabebereichen, erweitert werden.

6. Der Entwurf will in § 8 die Verpflichtung anderer Behörden, den Verfassungsschutz über eigene Wahrnehmungen von sich aus zu unterrichten, auf Erkenntnisse aus den Bereichen Spionage und Terrorismus beschränken, ohne jedoch - wegen des zu weiten Gewaltbegriffs - dieses Ziel voll zu erreichen. Die darüber hinaus allen Behörden eingeräumte Befugnis, dem Verfassungsschutz auch Informationen über gewaltfreie extremistische Bestrebungen zuzuleiten, birgt in dieser uneingeschränkten Form die Gefahr in sich, daß ein Klima allgemeiner Verdächtigungen entsteht. Auch vermag der Bürger, der in Kontakt mit einer Verwaltungsbehörde tritt, nicht zu erkennen, was diese wann und bei welcher Gelegenheit an die Verfassungsschutzbehörde übermittelt.

Schließlich fehlt in der Vorschrift eine Regelung, unter welchen Voraussetzungen Veränderungen des Sachverhalts der Verfassungsschutzbehörde nachzuberichten sind.

7. Die in §§ 9 und 16 des Entwurfs festgelegte Verpflichtung für alle übrigen öffentlichen Stellen, den Verfassungsschutzbehörden auf Ersuchen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte zu erteilen, geht zu weit, da sie im Einzelfall z.B. der Zweckbindung widersprechen kann. Noch weniger hinnehmbar ist die vorgesehene pauschale Ermächtigung der Verfassungsschutzbehörde, in alle amtlich geführten Register Einsicht zu nehmen. Schließlich fehlt es auch an einer Regelung für die Übermittlung von Informationen durch andere Stellen, die diese aufgrund besonderer Eingriffsbefugnisse erlangt haben. Die in § 9 Abs. 2 vorgesehene Befreiung der Verfassungsschutzbehörde von der Verpflichtung, ihre Auskunftersuchen zu begründen, kann nur für die Fälle hingenommen werden, in denen Sicherheitsinteressen oder schutzwürdige Belange des Betroffenen einer Begründung entgegenstehen.
8. Angesichts des weitreichenden Auftrages der Verfassungsschutzbehörden zur Sammlung von Informationen bedürfen die dabei angefallenen personenbezogenen Erkenntnisse einer besonders strengen Abschottung nach außen. Dem trägt § 10 Abs. 1 des Entwurfs nicht hinreichend Rechnung, der es für eine Weiterleitung verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse an andere öffentliche Stellen genügen läßt, daß die Daten dort im Rahmen der Aufgabenerfüllung für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt werden.

Die in § 10 Abs. 2 zugelassene Übermittlung von Daten der Verfassungsschutzbehörde an Dienststellen der Stationierungstreitkräfte muß angesichts der unübersehbaren Folgewirkungen und wegen der fehlenden Geltung deutschen Datenschutzrechts an besonders enge Voraussetzungen geknüpft werden. Zumindest ist in jedem Fall eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen vorzuschreiben.

Die Weitergabe von Erkenntnissen an private Stellen (§ 10 Abs. 3) muß auf die Fälle der Sicherheitsüberprüfung und der Spionage- bzw. Terrorismusabwehr beschränkt werden.

9. Die Übermittlung personenbezogener Daten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an die politische Führung (§ 11 Abs. 1) darf nur zugelassen werden, soweit dies für Zwecke der Aufsicht oder im Rahmen der politischen Berichtspflicht erforderlich ist. Darüber hinaus ist eine strenge Zweckbindung für die übermittelten Daten vorzusehen.

Die nach § 11 Abs. 2 zugelassene Unterrichtung der Öffentlichkeit über personenbezogene Daten muß die Ausnahme bleiben.

10. Die in § 14 auf automatisierte Dateien beschränkte Verpflichtung, Errichtungsanordnungen zu erstellen, muß auf alle Datensammlungen ausgedehnt werden. Die Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten vor Aufnahme des Dateibetriebes ist vorzusehen. Schließlich ist gesetzlich sicherzustellen, daß die Frage der Notwendigkeit zur Weiterführung oder Änderung einer Datei in bestimmten Zeitabständen aufgabenbezogen überprüft wird.

Anlage 3

EntschlieÙung
der Konferenz der Datenschutzbeauftragten
des Bundes und der Länder
vom 14. März 1986

z u r

ÄNDERUNG DES BUNDESDATENSCHUTZGESETZES

Die Datenschutzbeauftragten beurteilen den Entwurf zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes (Drucks. 10/4737) nach den Grundsätzen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, den Notwendigkeiten, die sich aus der technischen Entwicklung der Informationsverarbeitung ergeben, und den Forderungen, die sie bereits in früheren EntschlieÙungen formuliert haben. Sie messen ihn auch an der Erklärung der Bundesregierung, den Datenschutz im Interesse der Bürger zu verbessern und die Datenverarbeitung transparenter zu gestalten.

Die Datenschutzbeauftragten stellen fest, daÙ der Entwurf zwar Verbesserungen enthält (I), insgesamt die Erwartungen jedoch nicht erfüllt (II). Sie bemängeln insbesondere die Beschränkungen des Gesetzes auf Dateien, die Ausklammerung der Datenerhebung, die unzureichenden Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten und die unbefriedigenden Regelungen für den nicht-öffentlichen Bereich.

I.

1. Die Klarstellung, daÙ Datenschutz weder Schutz von Daten noch ausschlieÙlich Schutz vor MiÙbrauch, sondern Schutz des Bürgers vor Verletzungen seines Persönlichkeitsrechts ist, wird begruft.
2. Einige der vorgesehenen Änderungen entsprechen Forderungen, die die Datenschutzbeauftragten immer wieder erhoben haben. Das gilt

- unbeschadet noch notwendiger Verbesserungen in Einzelheiten - für
- die Einführung eines verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruchs, auch für Nichtvermögensschäden,
- die Aufnahme einer Regelung der Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke,
- die Abschaffung der Entgeltspflicht für die Auskunft über die eigenen Daten und die Ausdehnung der Auskunft auf Herkunft und Empfänger der Daten,
- die Pflicht zur Löschung von Daten, die für den Speicherungszweck nicht mehr erforderlich sind,
- die gesetzliche Anerkennung der Zweckbindung personenbezogener Daten,
- die Klarstellung, daß Geheimhaltungsvorschriften der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten nicht entgegengehalten werden können,
- die Verstärkung der Befugnisse der Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich und der Stellung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten.

II.

Einzuwenden ist gegen den Entwurf vor allem:

1. Ein gravierender Mangel ist bereits die Beschränkung auf die Datenverarbeitung in Dateien, die schon in der neuen Gesetzesbezeichnung zum Ausdruck kommt und den gesamten Entwurf prägt (§ 1 Abs. 1). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt

jeden Umgang mit personenbezogenen Daten. Die dem Volkszählungs-
urteil folgende Einbeziehung der Datennutzung bleibt weitgehend
wirkungslos, weil nur die Nutzung unmittelbar aus Dateien gewon-
nener Daten geregelt wird. Die zunehmende Verknüpfung von Ak-
ten-, Text- und Datenverarbeitung wurde ebensowenig berücksich-
tigt wie z.B. neue Formen der Bildverarbeitung, etwa durch Vi-
deoaufzeichnungen. Im übrigen ist auch der neue Dateibegriff zu
eng.

2. Neue Vorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes über
den Schutz personenbezogener Daten bei ihrer Verarbeitung außer-
halb von Dateien gleichen die Nachteile des auf Dateien be-
schränkten Anwendungsbereichs des BDSG nicht aus, zumal nach
§ 19 Abs. 1 ihre Einhaltung nur begrenzt kontrollierbar ist.
Außerdem gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz im Gegensatz zum
BDSG nicht umfassend, sondern von seinem Anwendungsbereich sind
große und wichtige Verwaltungsbereiche und -tätigkeiten, wie Fi-
nanzverwaltung, Post, Strafverfolgung, Verfolgung von Ordnungs-
widrigkeiten und weite Bereiche der Sozialverwaltung ausgenom-
men, ebenso die privatrechtliche Betätigung der öffentlichen
Hand. Auch im nicht-öffentlichen Bereich bleibt die Datenverar-
beitung außerhalb von Dateien unregelt.
3. Der BDSG-Entwurf enthält keine ausdrückliche Regelung der Da-
tenerhebung, obwohl gerade die Erhebung den Bürger unmittelbar
belastet. Kein ausreichender Ersatz ist die Erhebungsvorschrift
im Verwaltungsverfahrensgesetz. In ihr fehlt zudem die Ver-
pflichtung der erhebenden Stelle, den Erhebungszweck ausdrück-
lich festzulegen, an den die gesamte weitere Verarbeitung und
Nutzung grundsätzlich gebunden ist. Er müßte dem Betroffenen
auch mitgeteilt werden, um ihm Kenntnis darüber zu verschaffen,
wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß.
4. Die weitgehende Ausklammerung "interner Dateien" ist nicht hin-
nehmbar (§ 1 Abs. 3). Es ist verfassungsrechtlich bedenklich,
die interne Datenverarbeitung von jeglicher Kontrolle durch die

Betroffenen, die Datenschutzbeauftragten und die Aufsichtsbehörden freizustellen.

5. Da das Gesetz jede Datenverarbeitung zuläßt, wenn die Einwilligung des Betroffenen vorliegt, muß der Gesetzgeber durch besondere Regelungen den Betroffenen davor schützen, daß er durch soziale, wirtschaftliche und psychische Zwänge (etwa als Mieter, Patient oder Arbeitsuchender) in seiner Entscheidungsfreiheit unangemessen eingeschränkt wird.
6. Die Regelung für die Datenverarbeitung zu Zwecken der wissenschaftlichen Forschung (§ 3 a) weist noch eine Reihe von Mängeln auf. Der Vorrang der Berufs- und besonderen Amtsgeheimnisse muß klargestellt werden. Auch muß - nach dem Vorbild des Sozialgesetzbuchs - ein Forschungsgeheimnis aufgenommen werden, das den Betroffenen vor jeder zweckfremden Nutzung der für ein Forschungsvorhaben zur Verfügung gestellten Daten schützt.
7. Der zunehmende Ausbau von Datenverarbeitungsnetzen und der vermehrte Einsatz von Kleincomputern (PC) erfordern weitere gesetzliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz und der Kontrollierbarkeit dieser Datenverarbeitungsformen. Die unveränderte Übernahme von § 6 und dessen Anlage vernachlässigt den Einfluß neuer Technologien auf die automatisierte Datenverarbeitung.
8. Die Regelung für automatisierte Abrufverfahren (Online) (§ 6 a) weist Mängel auf. Die inhaltlichen Anforderungen an die Zulassung solcher Verfahren sind weiter zu präzisieren. Die Risiken, die in der möglichen Selbstbedienung des Datenempfängers liegen, müssen zumindest durch wirksame Kontrollmechanismen gemindert werden. In der öffentlichen Verwaltung ist die Einführung von Online-Verfahren jedenfalls in besonders sensiblen Bereichen unter den Vorbehalt einer Rechtsvorschrift zu stellen.

9. Die Datenspeicherung sollte grundsätzlich nur für den bei der Erhebung festgelegten Zweck zugelassen werden, der dem Betroffenen bekanntzugeben ist (§ 9). Der Katalog erlaubter Zweckänderungen ist zu weit; soweit zweckfremde Datenspeicherungen und -nutzungen zugelassen werden, müßten sie den Betroffenen mitgeteilt oder in anderer Weise transparent gemacht werden. Das gilt auch für Datenübermittlungen, sofern damit eine Zweckänderung verbunden ist.
10. Das Recht des Bürgers auf Auskunft über seine Daten (§ 13) muß Herkunft und Empfänger umfassen, auch wenn diese Informationen nicht in Dateien gespeichert sind. Das Auskunftsrecht darf im übrigen nicht dadurch geschmälert werden, daß Nachrichtendienste ohne Verpflichtung zur Interessenabwägung im Einzelfall und ohne Begründung die Auskunft verweigern dürfen.
11. Die Kontrollbefugnis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD) wird - gemessen auch an der gegenwärtigen Kontrollpraxis - insgesamt dadurch verschlechtert,
- daß eine Kontrolle der Einhaltung "anderer Vorschriften" über den Datenschutz bei einer Datenverarbeitung außerhalb von Dateien nur noch dann möglich ist, wenn durch eine Beschwerde oder auf andere Weise Anhaltspunkte für eine Rechtsverletzung vorliegen,
 - daß in solchen Fällen systematische Kontrollen des BfD - z.B. im Sozialleistungsbereich - entgegen der bisherigen Praxis ausgeschlossen sind, weil die Kontrolle auf den Einzelfall beschränkt wird,
 - daß die Formulierung in § 19 Abs. 1 Satz 1, wonach die Kontrolle der Behörden "unbeschadet ihrer fachlichen Beurteilung und Verantwortlichkeit" stattfindet, von den kontrollierten Stellen so verstanden werden könnte, als ob eine Datenverarbeitung künftig nicht mehr inhaltlich, z.B. nicht mehr auf

ihre Erforderlichkeit, überprüft werden kann,

- daß die Datenerhebung selbst dann nicht mehr kontrollierbar ist, wenn sie zur Dateispeicherung führt, weil sie nicht mehr im BDSG geregelt wird und auch nicht als Datenverarbeitung oder Nutzung im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 1 und 2 gilt,
- daß nach § 19 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 personenbezogene Daten durch besonderes Gesetz von der Kontrolle ausgenommen werden können, obwohl es nach dem Volkszählungsurteil keine kontrollfreien Räume geben darf,
- daß nach § 19 Abs. 5 Satz 3 Nr. 2 personenbezogene Daten, die bei Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach dem G 10 anfallen, der Datenschutzkontrolle grundsätzlich entzogen sind, obwohl das Bundesverfassungsgericht im Beschluß vom 20. Juni 1984 die Kontrolle durch Datenschutzbeauftragte zur Voraussetzung für die Zulässigkeit solcher Maßnahmen erklärt hat.

Schließlich ist festzustellen:

- § 19 Abs. 5 Satz 3 Nr. 3 muß gestrichen werden, da es für die Datenschutzbeauftragten selbstverständlich ist, das informationelle Selbstbestimmungsrecht bei der Kontrolle zu wahren, und die geplante Regelung dazu führen kann, die Datenschutzkontrolle nachhaltig zu erschweren.
- Die Klarstellung, daß (bundesrechtliche) Berufs- oder Amtsgeheimnisse der Datenschutzkontrolle nicht entgegengehalten werden können, muß auch die Kontrolle durch die Landesbeauftragten für den Datenschutz einbeziehen.
- Es fehlt eine zum Teil in früheren Gesetzentwürfen vorgesehene Verpflichtung der Behörden, den BfD über Planungen wichtiger Automationsvorhaben zu unterrichten und bei daten-

schutzrelevanten Gesetzgebungsvorhaben zu beteiligen.

12. Die Datenschutzvorschriften für den nicht-öffentlichen Bereich orientieren sich nicht am Grundsatz der Zweckbindung und räumen verfassungsrechtlich bedenkliche Verarbeitungsprivilegien ein. So kann die Personengruppe, über die listenmäßig bestimmte Daten übermittelt werden dürfen, beliebig festgelegt werden (§ 24 Abs. 1 Nr. 3). Für Zwecke der Markt- und Meinungsforschung und der Werbung können auch Vertragsdaten, beispielsweise aus einem Arbeitsverhältnis, ohne Einwilligung des Betroffenen und ohne Rücksicht auf seine schutzwürdigen Belange listenmäßig übermittelt werden.
13. Die Auskunft an den Betroffenen über seine Daten muß auch im nicht-öffentlichen Bereich den Speicherungszweck umfassen (§ 26). Gleiches gilt für die Benachrichtigung über die erstmalige Speicherung von Daten. Über Herkunft und Empfänger ist auch dann Auskunft zu erteilen, wenn diese Angaben nicht in Dateien gespeichert sind.
14. Der Empfänger übermittelter Daten muß strenger an den Übermittlungszweck gebunden werden. Zweckfremde Nutzungen dürfen nicht schon dann zulässig sein, wenn der Nutzer keinen Grund zur Annahme sieht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden (§ 24 Abs. 3).
15. Die Datenschutzbeauftragten halten eine Ergänzung des BDSG um Sonderregelungen für den Adreßhandel für erforderlich.
16. Im übrigen erinnern die Datenschutzbeauftragten an ihre früheren Forderungen nach bereichsspezifischen Regelungen nicht nur für den öffentlichen, sondern auch für den nicht-öffentlichen Bereich. Hierzu zählen insbesondere Regelungen für die Verarbeitung von Arbeitnehmerdaten sowie für den Kredit- und Versicherungsbereich.

Anlage 4Anforderungen an Datenschutzregelungen in Strafverfahren
(Themenkatalog)

1. Befugnisse von Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren
 - 1.1 Befugnisnormen für die Informationserhebung
 - 1.2 Örtliche, überörtliche und internationale Fahndungsausschreibung bei Haftbefehl
 - Ermittlung des Aufenthalts von Beschuldigten und Zeugen
 - Öffentlichkeitsfahndung
 - Besondere Fahndungsmethoden
 - Rasterfahndung
 - Spurendokumentationssysteme
 - Polizeiliche Beobachtung
 - Erkennungsdienstliche Behandlung
 - Datenerhebung in Versammlungen
 - Einsatz technischer Mittel, z.B. Video
 - Informanten der Polizei, V-Personen, verdeckte Ermittler
 - 1.3 Befugnisnorm für Speicherung und sonstige Verwendung
 - 1.4 Datenübermittlung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei sowie Staatsanwaltschaften untereinander
2. Rechte der Beteiligten und Dritter
 - 2.1 Umfang der Akteneinsicht
 - 2.2 Unterrichtung Dritter über das Verfahren (z.B. Information an den Anzeigenden)
 - 2.3 Öffentlichkeit und Persönlichkeitsschutz
 - 2.4 Medien
 - 2.5 Kontrolle von Gerichtsbesuchern
3. Aufbewahrungs- und Lösungsbestimmungen
4. Aussage- und Zeugnisverweigerungsrechte
5. Organisatorische Maßnahmen

Anlage 5

E n t s c h l i e ß u n g

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
vom 18. April 1986 zum
Entwurf einer Telekommunikationsordnung (TKO)
vom November 1985

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßen die Absicht des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, die Bedingungen für die Benutzung der Einrichtungen für das Fernmeldewesen in einer einheitlichen Telekommunikationsordnung (TKO) neu zu regeln und an einer Stelle zusammenzufassen. Damit soll auch der technischen Entwicklung Rechnung getragen werden: Die Digitalisierung der Telekommunikation führt zu einer bisher nicht gekannten Speicherung von Verbindungs-, Abrechnungs- und Benutzungsdaten. Auch der Inhalt der Kommunikation wird zunehmend elektronisch gespeichert.

Das Bundesverfassungsgericht hat gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden elektronischen Datenverarbeitung in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung unterstrichen und daraus Grundsätze abgeleitet. Diese sind auch für die TKO von Bedeutung, da die Bürger auf die Inanspruchnahme der einzelnen Dienste in zunehmendem Maße angewiesen sind. Der Entwurf trägt diesen Anforderungen nicht hinreichend Rechnung:

1. Jeder der Telekommunikationsdienste birgt technisch bedingte Risiken in sich, die vom Teilnehmer nicht ohne weiteres erkennbar sind, bei der Nutzung aber berücksichtigt werden müssen. Deshalb sollte in die TKO eine Vorschrift aufgenommen werden, die die Deutsche Bundespost verpflichtet, die Teilnehmer des jeweiligen Dienstes über dessen wesentliche technische Bedingungen und Risiken bei der Benutzung des Telekommunikationsnetzes zu informieren und sie auf sicherheitsförderndes bzw. sicherheitsgefährdendes Nutzungsverhalten hinzuweisen.

2. Die in § 4 TKO genannten öffentlichen Telekommunikationsdienste werden nicht hinreichend präzise umschrieben. Diese Dienste dürfen nur zugelassen werden, soweit sich aus den ihren Einsatz regelnden gesetzlichen Bestimmungen die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung klar und für den Bürger erkennbar ergeben.
3. Durch Veränderung der technischen und betrieblichen Funktionsbedingungen ist eine inhaltliche Umgestaltung einzelner Dienste ohne Änderung der entsprechenden Bestimmungen in der TKO möglich (§ 5 TKO). Eine derartige Ermächtigung der Deutschen Bundespost ist mit den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach Transparenz der Datenverarbeitung und nach Schaffung einer normklaren gesetzlichen Grundlage für eine Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar. Gleiches gilt für die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 3 der TKO, nach der das öffentliche Telekommunikationsnetz für sonstige, in der TKO nicht geregelte Telekommunikationszwecke freigegeben werden kann.
4. Die im Zusammenhang mit den öffentlichen Telekommunikationsdiensten maßgeblichen datenschutzrelevanten Begriffe wie "Teilnehmer", "Anbieter", "Abrechnungsdaten", "Verbindungsdaten", "Benutzungsdaten" etc. sollten bei den nach § 2 TKO in einem Anhang zu dieser Verordnung festgelegten Begriffsbestimmungen aufgeführt werden. In einem Anhang sollten ferner die bei der Nutzung der einzelnen Dienste anfallenden personenbezogenen Daten erläutert werden. Nur so kann der Bürger als Nutzer der öffentlichen Kommunikationsdienste entsprechend einer Forderung des Bundesverfassungsgerichts wissen, welche personenbezogenen Daten die Deutsche Bundespost wann und bei welcher Gelegenheit über ihn verarbeitet.
5. Wiederholt wird die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten damit begründet, daß sie aus "betriebsbedingten Gründen" erforderlich sei. Dieser Rechtsbegriff bedarf einer De-

definition in der TKO, aus der hervorgeht, welcher Art diese Gründe sein können, wobei die Eigenart der verschiedenen Dienste zu berücksichtigen ist.

6. Die Allgemeinen Vorschriften zum Datenschutz in Teil VI Abschnitt 2 TKO bedürfen der Ergänzung und Präzisierung:

- Wann Bestandsdaten, Verbindungsdaten und Gebührendaten zu löschen sind, ist teils überhaupt nicht, teils nur unbestimmt geregelt. So dürfen Verbindungsdaten aus "betriebsbedingten Gründen" auf unbestimmte Zeit gespeichert werden. Gleiches gilt, wenn der Teilnehmer "eine andere Art der Verarbeitung" beantragt hat; die Voraussetzungen hierfür werden nämlich nicht festgelegt.
- Auch die Bestimmungen über die Verarbeitung der Gebührendaten müssen so formuliert werden, daß keine unzulässigen Schlüsse auf ein Teilnehmerverhalten gezogen werden können.
- Die Regelungen umfassen nicht alle bei der Post anfallenden Daten. Beispielsweise fehlen Regelungen zu den Inhalten der Informationen und den beim Betrieb der Dienste anfallenden Daten.
- Die Vorschriften erlauben der Post, alle Daten zu beliebigen "Telekommunikationszwecken" zu verwenden. Unerlässlich ist eine Nutzungsbeschränkung auf die Zwecke der jeweils in Anspruch genommenen Dienste.
- Die Regelung der Befugnis, Daten weiterzugeben, ist zu umfassend und unklar. Insbesondere sollten Verbindungsdaten von jeder Übermittlung ausgeschlossen bleiben.
- Trotz der Fülle und der besonderen Sensitivität der bei der Post vorhandenen personenbezogenen Daten fehlen spezielle Vorschriften über die Datensicherung.

Insgesamt dürfen die allgemeinen Datenschutzregelungen nicht hinter dem Standard der neuen Mediengesetzgebung zurückbleiben.

7. Auch die Regelungen zu den einzelnen Diensten berücksichtigen die Interessen der Bürger unzureichend:

- Beim Telefondienst ist der "Zwangseintrag" der Teilnehmer im Telefonbuch vorgesehen. Insbesondere nach dem Volkszählungsurteil bestehen Zweifel, ob dies mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht noch vereinbar ist.
- Unter welchen Voraussetzungen die Post Daten über einzelne Telefonverbindungen, insbesondere die gewählte Rufnummer, registriert und an wen sie Auskunft darüber gibt, ist nicht geregelt. Das gleiche gilt für die sogenannte Fangschaltung. Beim Funktelefon speichert die Post ohne Rechtsgrundlage detaillierte Verbindungsdaten.
- Trotz seiner Annäherung an die Struktur der Datenschutzbestimmungen des Bildschirmtext-Staatsvertrages (Btx-StV) bleibt der Regelungsgehalt des § 387 TKO hinter Art. 9 Btx-StV zurück. Dies betrifft insbesondere die Regelung zu den Verbindungsdaten sowie Definition und Umfang der Vergütungsdaten. Ein klares Verbot der Übermittlung von Vergütungsdaten an Dritte fehlt. Ferner fehlt ein Verbot der Übermittlung von Daten, die im Zusammenhang mit der Übermittlung von Mitteilungs- und Antwortseiten anfallen. Unzureichend ist auch der Umfang der technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung geregelt.

8. Abgesehen von Kritik an Einzelbestimmungen des Entwurfs der TKO bleiben wesentliche Fragen offen:

- Eine auf den Netzbereich beschränkte Regelung, für die allein der Bund zuständig ist, muß wesentliche Aspekte der Medienordnung ungeregelt lassen. Auch die in die Länderkompetenz fal-

lenden Nutzungs- und Anwendungsbereiche wegen Datenschutzprobleme auf, die von der jeweiligen Netzstruktur abhängig sind und die bereits bei der Konzeption der Dienste berücksichtigt werden müssen.

- Auch bei der in Aussicht genommenen Regelung weiterer Dienste (z.B. Breitbandkommunikationsdienste, Fernwirkdienste) sind entsprechende spezielle Datenschutzregelungen in die TKO aufzunehmen.
- Zur Fortentwicklung der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten der TKO wird die Post aufgefordert, bei der Neu- und Umgestaltung einzelner Telekommunikationsdienste datenschutzfreundliche Lösungen zu realisieren. So sollten Überlegungen angestellt werden, ob nicht z.B. ein Dienst zur Verschlüsselung der Nachrichten sowie Verfahren der Gebührenzählung bzw. -abrechnung beim Teilnehmer eingeführt werden können.
- In Anbetracht der Bedeutung einer künftigen Telekommunikationsstruktur und im Hinblick auf künftige Diensteneinführungsentscheidungen sind nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder verfassungsrechtliche Zweifel angebracht, ob die Verordnungsermächtigung aus § 14 PostVwG für die Regelung solcher wesentlichen Bereiche des öffentlichen Lebens bestimmender Sachverhalte noch als ausreichend anzusehen ist oder ob nicht vielmehr der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen treffen muß.

Anlage 6

E n t s c h l i e ß u n g

der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
vom 14. März 1986

zum DATENSCHUTZ IM KRANKENHAUS

Die Datenschutzbeauftragten haben in ihrer EntschlieÙung vom 27./28. März 1986 über die Auswirkungen des Volkszählungsurteils auf die Notwendigkeit hingewiesen, auch im Bereich des Gesundheitswesens bereichsspezifische gesetzliche Regelungen zu erlassen. Die ärztliche Schweigepflicht und die allgemeinen Datenschutzgesetze reichen nicht aus, alle Fälle, in denen im Bereich des Krankenhauses das Persönlichkeitsrecht des Patienten berührt wird, angemessen zu lösen. Konkrete Regelungen für diesen Bereich sind insbesondere deshalb notwendig, weil automatisierte Datenverarbeitung in immer stärkerem Maße im Krankenhausbereich auch für die Verarbeitung medizinischer Daten eingesetzt wird. Die zunehmende Komplexität der Verarbeitung und Nutzung von Patientendaten führt dazu, daß für den einzelnen Patienten der Umfang und die Zwecke der Verwendung seiner Daten undurchschaubar werden. Der Bürger muß aber auch künftig die Gewähr haben, daß das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient (Arzt-/Patientengeheimnis) und sein Persönlichkeitsrecht gewahrt bleiben.

Bisher wird die Datenverarbeitung in Krankenhäusern vielfach aufgrund sehr weit gefaßter formularmäßiger Einwilligungen gerechtfertigt. Die Einwilligung kann jedoch in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage für die Verarbeitung von Patientendaten sein, da für den Patienten die Informationsmöglichkeit und die Entscheidungsfreiheit häufig eingeschränkt sind.

Maßstab für den Umfang der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Patientendaten muß stets die Behandlung des Patienten sein. Eine

zusätzliche vom Behandlungszweck nicht gedeckte Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung bedarf einer besonderen Legitimation.

Auch die für die Behandlung verwendeten Vordrucke und Aufnahmeverträge müssen diesen Grundsätzen angepaßt werden. Die zuständigen Stellen werden aufgefordert, ihre Vordrucke und Aufnahmeverträge entsprechend zu überarbeiten.

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

Läßt das Krankenhaus Patientendaten bei anderen Stellen im Auftrag verarbeiten, wird das Arztgeheimnis durchbrochen. Auch besteht die Gefahr einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch Verknüpfung von medizinischen Daten und solchen aus anderen Bereichen und durch überregionale Konzentration medizinischer Daten. Die Verarbeitung medizinischer Daten außerhalb des eigenen Krankenhauses sollte daher - in eingeschränktem Umfang - allenfalls bei einem anderen Krankenhaus zugelassen werden.

Das Krankenhaus steht im Zentrum vielfältiger Informationsanforderungen, nicht zuletzt von Sozialleistungsträgern und anderen öffentlichen Stellen. Diese Informationsanforderungen sind häufig nicht normenklar festgelegt. Ihre Notwendigkeit muß überprüft, die gesetzlichen Grundlagen müssen präzisiert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Übermittlung zu belastenden Konsequenzen für den Patienten im Verwaltungsvollzug (z.B. Führerscheinentzug) führen kann.

Der Patient darf ohne sein Wissen und sein Einverständnis grundsätzlich nicht zum Objekt der Forschung mit Daten gemacht werden, die zu seiner Behandlung erhoben werden. Die Verarbeitung von Daten

zu Forschungszwecken ohne Beteiligung des Patienten sollte nur zugelassen werden, wenn dies im Interesse der wissenschaftlichen Forschung unabdingbar ist und die Rahmenbedingungen der Verarbeitung durch den Gesetzgeber näher festgelegt sind. Dies gilt auch für gemeinsame Dokumentationssysteme mehrerer behandelnder Einrichtungen.

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht umfaßt auch das Recht des Patienten, Einsicht in Patientenakten und ärztliche Unterlagen zu nehmen und Auskunft zu erhalten, sofern nicht überwiegende Geheimhaltungsinteressen anderer entgegenstehen.

Eine undifferenzierte, zeitlich unbefristete Aufbewahrung von Patientenunterlagen darf es auch im Krankenhaus nicht geben. Deshalb müssen die Krankenhäuser prüfen, wann welche Patientenunterlagen ohne Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Patienten vernichtet werden können.

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

		Seite
	<u>Vorbemerkung</u>	1
1.	<u>Die "Sicherheits- und Datenschutzgesetze"; Novellierungsentwürfe des Bundes</u>	6
1.1	Das "Paket"	6
1.2	Computerlesbarer Personalausweis und Schlepp- netzfahndung (§ 163 d Strafprozeßordnung)	7
1.3	Nachrichtendienste: Verfassungsschutz- behörden, Militärischer Abschirmdienst	12
1.4	Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes	16
2.	<u>Polizei</u>	18
2.1	Kontrollbesuch beim Kriminalpolizeiamt	18
2.1.1	Mängel bei der Datenerhebung und Erfassung	18
2.1.2	Personengebundene Hinweise (PHW)	22
2.1.3	Löschung und Aussonderungsprüffrist	23
2.1.4	Speicherung von Kindern	27
2.1.5	Erkennungsdienstliche Datensammlungen	30
2.2	Praktische Erfahrungen bei der Rasterfahndung	36
2.2.1	Die Einbeziehung des unverdächtigen Bürgers	36
2.2.2	Der Zufall regiert den Verdacht	37
2.2.3	Die Dauerbelastung des unverdächtigen Bürgers	39
2.2.4	Grenzen der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft	40
2.2.5	"Doppelfunktionale Maßnahmen" der Polizei zu repressiven und präventiven Zwecken	40
2.2.6	Zulässigkeit der Rasterfahndung nur in engen Grenzen	41
2.2.7	Aufbewahrung und Löschung der Raster- fahndungsdaten	42
3.	<u>Rechtspflege</u>	45
3.1	Novellierung der Strafprozeßordnung	45
3.2	Justizmitteilungen	46
3.2.1	Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes	46

3.2.2	Übergangsweise Handhabung der Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)	51
3.3.	Strafvollzug	55
3.3.1	Erhebung personenbezogener Daten in Justizvollzugsanstalten	55
3.3.2	Überwachung des Schriftverkehrs des Landes- beauftragten für Datenschutz mit Strafgefangenen	57
3.4	Einzelfälle von Persönlichkeitsrechts- verletzungen	58
3.4.1	Weitergabe nichtanonymisierter Urteilskopien durch Anwälte	58
3.4.2	Veröffentlichung von Zwangsversteigerungen	60
3.4.3	Veröffentlichung von Entmündigungsentscheidungen	61
4.	<u>Statistik</u>	64
4.1	Volkszählung '87	65
4.2	Freiwillige Gebäudezusatzenerhebung zur Volkszählung '83	70
4.3	Todesursachenstatistik	72
4.4	Tuberkulosestatistik	73
4.5	Hochschulstatistik	74
4.6	Verkehrssünder als Gegenstand der Verkehrsunfallstatistik	75
4.7	Saarländisches, statistisches Krebsregister	75
4.7.1	Novellierung des Saarländischen Krebsregistergesetzes (SKRG)	75
4.7.2	Epidemiologische Krebsstudie bei Schornsteinfegern	77
5.	<u>Verkehr</u>	80
5.1	Auswirkungen des Führerscheins auf Probe	80
5.2	Verzicht auf Vorlage eines Führungszeugnisses bei Beantragung eines Führerscheins	81
5.3	Anwohnerparkausweis	82
6.	<u>Wirtschaft</u>	85
6.1	Weinbaukartei der Europäischen Gemeinschaft	85
6.2	Entwurf eines Saarländischen Abfallgesetzes (SAbfWG)	88

7.	<u>Neue Medien</u>	90
7.1	Telekommunikationsordnung	90
7.2	Btx-Angebot des Landesbeauftragten für Datenschutz	91
8.	<u>Öffentlicher Dienst</u>	92
8.1	Regelungsbedarf	92
8.2	Anzeigepflicht öffentlicher Bediensteter bei Reisen in kommunistische Länder	92
8.3	Ärztlicher Schlußbericht bei Gewährung von Beihilfen	94
8.4	Psychologische Einstellungstests bei der Aus- wahl von Bewerbern für den öffentlichen Dienst (Krankenhauspersonal)	95
9.	<u>Gesundheit</u>	99
9.1	Krankenhausgesetz	99
9.1.1	Arzt-/Patientengeheimnis	99
9.1.2	Gefahren des arbeitsteiligen Krankenhauses	99
9.1.3	Notwendigkeit bereichsspezifischer, gesetzlicher Regelungen	100
9.1.4	Behandlungszweck und Erforderlichkeit	101
9.1.5	Krankenhausinterne Informationsverarbeitung	101
9.1.6	Informationsübermittlung	102
9.1.7	Klinische Krankheitsregister	103
9.1.8	Forschung	104
9.1.9	Zusammenfassende Würdigung des Entwurfs	105
9.2	Mitteilung radiologisch behandelter Patienten an den Minister für Umwelt	106
9.3	Meldungen der Gesundheitsämter über Störungen des Impfverlaufs an das Bundesgesundheitsamt (Impfschadenregister)	107
9.4	Austausch von Daten Geschlechtskranker zwischen den Gesundheitsämtern	108
10.	<u>Sozialwesen</u>	109
10.1	Gefahren eines einheitlichen Ordnungsmerk- mals im Bereich der Sozialversicherung	109

10.2	Datenübermittlung von Krankenkassen an Arbeitgeber aufgrund von Einwilligungserklärungen des Arbeitnehmers	109
10.3	Amtsvormundschaft und Amtspflegschaft bei nichtehelichen Kindern	111
10.3.1	Lohnanfrage beim Arbeitgeber des nichtehelichen Vaters	111
10.3.2	Sozialdatenschutz bei Amtsvormundschaft und -pflegschaft	112
10.4	Sozialhilfe	113
10.5	Automatisierung der Sozialhilfe	115
10.6	Besucher aus der DDR	117
10.7	Maßnahmen der Datensicherung bei der Zusatzversorgungskasse (ZVK)	118
11.	<u>Personenstandswesen</u>	119
11.1	Mitteilung des Standesbeamten an das Finanzamt bei Sterbefällen	119
11.2	Anzeigepflicht der Krankenhäuser bei Geburten und Sterbefällen	120
12.	<u>Einwohnermeldewesen</u> Die gebührenpflichtige Übermittlungssperre	122
13.	<u>Bilanz</u>	124
13.1	Verwertung von Verurteilungen in Verfahren der Erteilung und Entziehung eines Kfz-Führerscheines (6. TB Tz. 5.2)	124
13.2	Landesbauordnung (6. TB Tz. 10.2)	124
13.3	Reisegewerbeverwaltungsvorschrift (7. TB Tz. 9.3)	125
13.4	Dialyse-Patienten (7. TB Tz. 10.3)	126
13.5	Verordnung über die Erhebung, Verarbeitung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten in den Schulen (6. TB Tz. 9.2)	126
13.6	Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft, Alterskasse und Krankenkasse (6. TB Tz. 7.4)	131

B/4

14.	<u>Wahrnehmung übertragener Befugnisse durch den Landesbeauftragten für Datenschutz als Aufsichtsbehörde für den privaten Bereich</u>	133
14.1	Organisation der Datenschutzaufsicht im Saarland	133
14.2	Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde	134
14.3	Bearbeitung von Beschwerden zur Datenverarbeitung für eigene Zwecke	135
14.4	Überprüfungen der Datenverarbeitung für fremde Zwecke	140
14.5	Beratung von betrieblichen Datenschutzbeauftragten	147
14.6	Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden der Länder	148

Anlagenverzeichnis:

- Anlage 1: EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 27. Januar 1986 zu den "Sicherheits- und Datenschutzgesetzen"
- Anlage 2: EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 18. April 1986 zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes
- Anlage 3: EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1986 zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes
- Anlage 4: Anforderungen an Datenschutzregelungen in Strafverfahren
- Anlage 5: EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 18. April 1986 zum Entwurf einer Telekommunikationsordnung (TKO) vom November 1985
- Anlage 6: EntschlieÙung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14. März 1986 zum Datenschutz im Krankenhaus

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt des Saarlandes
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
Btx	Bildschirmtext
Btx-StV	Bildschirmtext-Staatsvertrag
Bundes-KAN	Bundeskriminalaktennachweis
BSeuchG	Bundesseuchengesetz
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DB	Der Betrieb
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
EDTA	Europäische Dialyse- und Transplantationsgesellschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
GG	Grundgesetz
HStatG	Hochschulstatistikgesetz
ISA	INPOL-Saarland
KPA	Kriminalpolizeiamt
Lt- Drucksache	Landtagsdrucksache

MAD	Militärischer Abschirmdienst
m.E.	meines Erachtens
MiStra	Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
MiZi	Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PHW	personengebundene Hinweise
PostVwG	Postverwaltungsgesetz
ReiseGewVwV	Reisegewerbeverwaltungsvorschrift
SDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SKRG	Saarländisches Krebsregistergesetz
SPersVG	Saarländisches Personalvertretungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VZG	Volkszählungsgesetz 1987
TB	Tätigkeitsbericht
TKO	Telekommunikationsordnung
Tz	Teilziffer
ZVK	Zusatzversorgungskasse
ZAG	Zusammenarbeitsgesetz
ZEVIS	Zentrales Verkehrsinformationssystem
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZVG	Gesetz über Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung