

## **Zweiter Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz**

Hiermit erstatte ich der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), dem Präsidenten des Senats den Zweiten Bericht über das Ergebnis meiner Tätigkeit im Jahre 1979 zum 31. März 1980 (§ 26 Abs. 1 Bremisches **Datenschutzgesetz**).

Hans **Schepp**, Landesbeauftragter für den Datenschutz

### **Inhaltsübersicht**

1. **Vorbemerkungen**
2. **Organisation**
3. **Rechtsentwicklung**
  - 3.1 Stand der Datenschutzgesetzgebung in Bund und Ländern
  - 3.2 Internationaler Datenschutz
4. **Kooperationen**
  - 4.1 Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)
  - 4.2 Kooperation mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz
  - 4.3 Kooperation mit den Landesbeauftragten für den Datenschutz
  - 4.4 Kooperation mit den Obersten Landesbehörden der Bundesländer
  - 4.5 Kooperation mit überregionalen Verbänden
5. **Aufgabenerfüllung im öffentlichen Bereich**
  - 5.1 Beratung und Kontrolle der Verwaltung
    - 5.1.1 Zentrale Beratung
    - 5.1.2 Mitarbeit im **ADV-Ausschuß**
    - 5.1.3 Beratung einzelner Behörden
  - 5.2 Wesentliche Probleme des Datenschutzes in der Verwaltung
    - 5.2.1 Bereich Innere Verwaltung
    - 5.2.2 Bereich Personalwesen
    - 5.2.3 Bereich Rechtspflege und Strafvollzug
    - 5.2.4 Bereich Bildungswesen
    - 5.2.5 Bereich Wissenschaft und Kunst
    - 5.2.6 Bereich Arbeit
    - 5.2.7 Bereich Soziales, Jugend und Sport
    - 5.2.8 Bereich **Gesundheit** und Umweltschutz
    - 5.2.9 Bereich Bauwesen

- 5.2.10 Bereich Finanzwesen
- 5.3 Dateienregister
- 5.4 Verfolgung von Beschwerden Betroffener
- 5.5 Beanstandung von Verstößen
- 5.6 Vorschlag zur Mängelbeseitigung und Verbesserung
- 5.7 **Straf** antrage
- 5.8 Auswirkungen der ADV auf die Gewaltenteilung
- 5.9 Empfehlungen zur Verhinderung festgestellter negativer Auswirkungen
- 5.10 Untersuchungen im Auftrag der Bürgerschaft
- 5.11 Erstellung von Gutachten
- 5.12 Ergebnisse der Prüftätigkeit
- 5.13 Empfehlungen für Verbesserungen des Datenschutzes
- 6. Aufgabenerfüllung im nicht-öffentlichen Bereich**
- 6.1 Beratung der speichernden Stellen in Datenschutzfragen
- 6.2 Verfolgung von Beschwerden Betroffener und deren Beratung
- 6.3 Darstellung der Kontrolltätigkeit
- 6.4 Register der meldepflichtigen Firmen
- 6.5 Einsicht in das Register
- 6.6 Beanstandung von Ordnungswidrigkeiten
- 6.7 Festsetzung von Geldbußen
- 6.8 Empfehlung von Verbesserungen des Datenschutzes
- 7. Öffentlichkeitsarbeit**
- 7.1 Ziele der Öffentlichkeitsarbeit
- 7.2 Öffentlichkeitsarbeit über die Medien
- 7.3 Öffentlichkeitsarbeit durch Veranstaltungen
- 7.4 Öffentlichkeitsarbeit mit Druckschriften
- 7.5 Öffentlichkeitsarbeit durch Aus- und Weiterbildung
- 7.6 Öffentlichkeitsarbeit mit der Beratungsstelle in Bremen
- 8. Schlußbemerkungen**

## **1. Vorbemerkungen**

1.1 Die Berichte der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ergeben insgesamt ein buntes und auch einigermaßen vollständiges Bild des Datenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und seiner aktuellen Problematik. Wenn auf einem Fachkongreß im abgelaufenen Jahr geäußert wurde, der Datenschutz sei schon so weit in Routine übergegangen, daß man die vielen Jahresberichte gar nicht mehr zur Kenntnis nehme, dann erscheint gerade dieses grundfalsch. Von Routine kann überhaupt noch nicht die Rede sein, und es wäre im Gegenteil sehr wohl denkbar und wünschenswert, daß ein Fachkongreß sich einmal speziell mit einer Synopse der Jahresberichte befaßt, um die hier aus der Praxis heraus dargestellten Probleme zur Kenntnis zu nehmen und zu diskutieren. Die laufende Nachfrage nach dem Jahresbericht für 1978 bis in das Jahr 1980 hinein zeigt, daß

Jahresberichte von vielen Stellen als wesentliches **Arbeitsmaterial** angesehen werden. Der Jahresbericht berücksichtigt daher **auch**, daß mit ihm ein Beitrag zum Gesamtbild des Datenschutzes und zum Gespräch über den Datenschutz in der Bundesrepublik Deutschland geleistet wird.

1.2 In diesem Sinne ist es sehr zu **begrüßen**, daß die Möglichkeit geschaffen wurde, wiederum, wie schon im ersten Jahresbericht, über den gesetzlichen Auftrag hinaus auch über den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich zu berichten und damit einen besonderen bremischen Beitrag zu leisten.

Da in Bremen die Kontrollfunktion nach dem Bremischen Datenschutzgesetz im öffentlichen Bereich und nach dem Bundesdatenschutzgesetz im nicht-öffentlichen Bereich unter Zurückstellung gewisser rechtlicher Bedenken in eine Hand, nämlich die des Landesbeauftragten für den Datenschutz, gelegt wurde, kann es nur im Interesse des Parlaments, des Senats und der Öffentlichkeit liegen, einen Gesamtbericht über die Auftrags Erfüllung und Mittelverwendung in allen Bereichen des Datenschutzes zu erhalten.

1.3 Der 2. Bericht behandelt die Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz im Kalenderjahr 1979 einschließlich einzelner solcher **Vorgänge**, die 1979 eingeleitet, aber erst 1980 abgeschlossen wurden.

1.4 Der Landesbeauftragte hofft, daß Gremien, Verwaltung und Öffentlichkeit diesen 2. Jahresbericht zum Anlaß einer noch intensiveren Diskussion des Datenschutzes nehmen, als es bei der Auswertung des 1. Berichtes, im wesentlichen wohl verursacht durch den beginnenden **Wahlkampf**, möglich war.

## **2. Organisation**

2.1 Hinsichtlich der Organisation ist nur insofern eine Änderung eingetreten, als der Senat in seiner Geschäftsordnung eine Regelung getroffen hat, durch die die Ressorts verpflichtet werden, bei datenschutzrelevanten Vorlagen den Landesbeauftragten für den Datenschutz zu beteiligen. § 7 Abs. 2 Nr. 3 der Geschäftsordnung des Senats hat nunmehr folgenden Wortlaut:

„Entwürfe von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften, die

- a) mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung durchgeführt werden sollen, sind der Senatskommission für das Personalwesen und dem Senatskommissar für den Datenschutz
- b) die Verarbeitung personenbezogener Daten regeln, sind ungeachtet der beabsichtigten Verfahren (manuell/maschinell) daneben auch dem Landesbeauftragten für den Datenschutz

zur Prüfung zuzuleiten.

über das Ergebnis der Prüfungen soll in der Senatsvorlage zu den entsprechenden Entwürfen jeweils berichtet werden.“

Für den Landesbeauftragten ist dies eine sehr wichtige Regelung, weil sie die Voraussetzung dafür ist, daß er seinem Auftrag, den Senat zu beraten, rechtzeitig gerecht werden kann und nicht erst nachträglich, wenn die einschlägigen Gesetze und Verordnungen bereits erlassen sind. Die Auswirkung dieser auf Wunsch des Landesbeauftragten getroffenen Regelung muß noch erprobt werden, sie hängt vom Problembewußtsein der Ressorts ab.

2.2 Die personelle Besetzung der Dienststelle des Landesbeauftragten wurde im 1. Jahresbericht als auf absehbare Zeit ausreichend bezeichnet. Ob diese Feststellung heute noch aufrechterhalten werden kann, bedarf zumindest der Problemmatisierung.

Die im Berichtsjahr begonnenen formellen Prüfungen haben gezeigt, daß der Personalaufwand für die Prüfung von Rechenzentren und speichernden Stellen erheblich größer ist, als zunächst angenommen wurde und aus diesem Grund die Prüfungstätigkeit hinter den eigenen Erwartungen zurückgeblieben ist. Dieselbe Erfahrung haben auch die Landesbeauftragten und Aufsichtsbehörden der anderen Bundesländer gemacht.

Die Arbeit würde wahrscheinlich rationalisiert und dadurch effektiver gestaltet werden, wenn die Referenten von Routinearbeit entlastet werden könnten. Die Vorstellung allerdings, daß alle nach dem Bundesdatenschutzgesetz und nach dem Bremischen Datenschutzgesetz der Daueraufsicht des Landesbeauftragten unter-

liegenden speichernden Stellen in regelmäßigen Abständen geprüft werden könnten, dürfte schwer zu realisieren sein. Das würde sich nicht einmal mit einer wesentlichen personellen Verstärkung bewirken lassen. Soll eine Prüfung aller Stellen zum Beispiel innerhalb einer Legislaturperiode angestrebt werden, so ist dies mit dem jetzigen Personalbestand nicht zu gewährleisten. Die Frage kann insoweit wohl nur darauf abstellen, wie dicht das Netz von Stichproben sein soll. Dies zu bestimmen, ist eine politische Entscheidung, die nicht zuletzt auch davon abhängt, welche Breitenwirkung stichprobenartige Prüfungen haben werden. Grundsätzlich ist zu sehen, daß durch übertriebenen Perfektionismus im Prüfungswesen eine Aufblähung der Behörde die Folge wäre, die leicht dazu führen könnte, den Datenschutz als Bürokratismus in der Öffentlichkeit zu diskreditieren.

### **3. Rechtsentwicklung**

#### **3.1 Stand der Datenschutzgesetzgebung in Bund und Ländern**

Im Bund und in 10 der 11 Bundesländer sind inzwischen Datenschutzgesetze in Kraft getreten.

Auch die Mehrzahl der aufgrund der Gesetze zu erlassenden Verordnungen liegt vor. In der dem Bericht als Anlage 1 beiliegenden Zusammenstellung sind neben den Datenschutzgesetzen und den dazu ergangenen Verordnungen, wie

- Gebührenverordnung
- Registerverordnung
- Veröffentlichungsverordnung,

auch die in den Ländern veröffentlichten Richtlinien oder Hinweise zum BDSG sowie die Verordnungen zur Regelung der Zuständigkeiten gemäß §§ 30/40 BDSG (Aufsichtsbehörde) und § 42 BDSG (Ordnungswidrigkeiten), soweit sie erforderlich waren, enthalten.

#### **3.2 Internationaler Datenschutz**

Die Industrialisierung und die weltweite Wirtschaftsverflechtung haben längst auch internationale Informations- und Datenflüsse zur Voraussetzung. In vielen Staaten hat die Automatisierung der Datenverarbeitung und die damit verbundene Gefährdung von Persönlichkeitsrechten zu eigenen nationalen Datenschutzgesetzen geführt. So gibt es im Bereich der Europäischen Gemeinschaften neben dem Bundesdatenschutzgesetz Datenschutzgesetze in Dänemark, Frankreich und Luxemburg. Darüber hinaus haben in Europa beispielsweise Schweden, Österreich und Norwegen nationale Datenschutzgesetze erlassen. Weltweit wird in den hochindustrialisierten Ländern die Problematik des Datenschutzes diskutiert (vgl. USA, Großbritannien, Japan etc.). Insgesamt befassen sich derzeit ca. 25 Staaten mit Datenschutzregelungen.

Im europäischen Bereich liegen zur Zeit drei Entwürfe zu internationalen Datenschutzvereinbarungen vor.

1. Ein Entwurf aus der Mitte des Europäischen Parlamentes vom 4. 5. 1979 (Bericht im Namen des Rechtsausschusses über den Schutz der Rechte des Einzelnen angesichts der fortschreitenden technischen Entwicklung auf dem Gebiet der Datenverarbeitung).
2. Ein Entwurf von Leitlinien für den Schutz der Privatsphäre und den grenzüberschreitenden Verkehr personenbezogener Daten der OECD und
3. ein Entwurf einer Datenschutzkonvention des Europarates.

Die Diskussion im internationalen Bereich und die Vorbereitung internationaler Übereinkommen zum Schutze der durch die Computerisierung gefährdeten Persönlichkeitsrechte ist aufgegriffen worden und wird sich ständig weiterentwickeln. Das fortschreitende Zusammenwachsen der Staaten Europas macht es erforderlich, übergreifende Individualfreiheiten zu formulieren und das Prinzip Datenschutz auch international durchzusetzen. Dies kann sinnvoll nur über die Harmonisierung des europäischen und internationalen Rechts, auch unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes, geschehen.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz verfolgt diese Rechtsentwicklung auch unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen auf das Bremische Datenschutzgesetz.

## **4. Kooperationen**

### **4.1 Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)**

Der Landesbeauftragte hat an den fünf Sitzungen des Ausschusses regelmäßig teilgenommen und konnte dabei dem Informationsbedürfnis des Ausschusses entsprechen.

Während im 1. Quartal neben Tagesfragen die vom Senat zu erlassenden Verordnungen, nämlich die **Datenregisterverordnung** und die Datenschutzgebührenverordnung im Vordergrund standen, waren es im 2. und 3. Quartal die Erörterungen über den Jahresbericht des Landesbeauftragten sowie dadurch ausgelöste Erörterungen über eine mögliche Novellierung des Gesetzes. Hinzu kam die durch einen Artikel im „Stern“ ausgelöste Diskussion über das bremische Landesamt für Verfassungsschutz. Im Zusammenhang mit der Behandlung dieser Fragen hat es auch zum Teil kontroverse Erörterungen über den Status des Landesbeauftragten zwischen Legislative und Exekutive gegeben, durch die die sachliche Zusammenarbeit jedoch nach gemeinsamer Überzeugung nicht beeinträchtigt wurde. Im 4. Quartal ruhte die Ausschubarbeit bedingt durch die Neuwahl des Parlaments und die danach erforderliche Konstituierung eines neuen Ausschusses.

### **4.2 Kooperation mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz**

Da der Bundesbeauftragte für den Datenschutz in den Kreis der Landesbeauftragten für den Datenschutz voll integriert wurde und als Gast auch an den Sitzungen der Obersten Landesbehörde im „Düsseldorfer Kreis“ teilnimmt, kann an dieser Stelle ganz global festgestellt werden, daß die Kooperation gut war. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen der Bundesbeauftragte die öffentliche oder verwaltungsinterne Unterstützung der Landesbeauftragten bzw. der Obersten Landesbehörden suchte. Der Bundesbeauftragte war aber auch allen an ihn herangetragenen Anliegen zugänglich und hat durch sein öffentliches Wirken wesentlich zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit beigetragen. Dies liegt durchaus im Interesse der Landesbeauftragten und der Obersten Landesbehörden, auch wenn dadurch gelegentlich der Eindruck entsteht, als sei der Bundesbeauftragte eine Art datenschutzrechtlicher Oberaufseher über die entsprechenden Behörden der Länder.

### **4.3 Kooperation mit den Landesbeauftragten für den Datenschutz / der Datenschutzkommission des Landes Rheinland-Pfalz**

Die Landesbeauftragten haben sich im Berichtsjahr einmal in Wiesbaden und einmal in München zu Besprechungen getroffen, wobei zunächst davon ausgegangen wurde, daß Besprechungsort und -vorsitz von Sitzung zu Sitzung wechseln würde. In der Münchener Sitzung wurde dann jedoch beschlossen, Tagungsort und -vorsitz in alphabetischer Reihenfolge jeweils für ein Jahr von Oktober bis September einem Land zu überlassen und dadurch eine gewisse Stetigkeit in die Arbeit zu bringen. Der Vorsitz liegt nunmehr bis Ende September 1980 beim Bayerischen Landesbeauftragten.

Es wird davon ausgegangen, daß etwa drei Sitzungen im Jahr erforderlich, aber auch bedarfsdeckend sein werden. Auf der Sitzung in Wiesbaden wurden zur Vorbereitung der Folgesitzungen vier Referentenarbeitskreise gebildet für die Aufgabenbereiche: Datenschutz in Wissenschaft und Forschung, Datenschutz im Sicherheitsbereich, Datenschutz in der Steuerverwaltung sowie Erarbeitung der sogenannten „Transparenzbroschüre“. Diese Arbeitskreise sind nicht als ständige Einrichtungen gedacht, sondern sollen als Ad-hoc-Arbeitskreise die Arbeit der „Konferenz der Landesbeauftragten/des Bundesbeauftragten für den Datenschutz“ erleichtern. Einige der Arbeitskreise sind nach Aufgabenerledigung inzwischen aufgelöst worden.

Im Laufe des Jahres wurden unter anderem die folgenden weiteren Themen behandelt:

- Bundespost; Datenübermittlung an Postreklame
- Grenzüberschreitender Datenverkehr
  - Entwurf des Europarats
  - Empfehlung der OECD

- Praktizierung *des* Lindauer Abkommens
- Bundesbeauftragter als zentrale Verteilungsstelle im Sinne von Art. 13 des Europaratsentwurfes
- **Justizhandbuch**; Einwilligung der Betroffenen
- Kindergeldabgleich; Datenabgleich nur bei der Meldebehörde
- Kommunen; freiwillige Bestellung von Datenschutzreferenten/Datenschutzbeauftragten
- Kosten für Sperrung und Löschung von Daten
- Melderechtsrahmengesetz; **Aufgabeneingrenzung** auf Identitäts- und Wohnungsnachweis
- Meldescheine; Weitergabe an Statistische Landesämter
- Mitteilungen in **Strafsachen (MiStra)**; Änderungsvorschläge
- Personalausweisgesetz; abschließende Regelung der aufzunehmenden Daten und Verwendungsbeschränkung im Gesetz sowie zeitgerechte Verabschiedung eines komplementären Melderechtsrahmengesetzes
- Rechenstelle des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (**VDR**); Zuständigkeit für Aufsicht
- Registrierung von Fällen nach § 218 StGB
- Schuldnerverzeichnis; Übermittlung nur an solche Stellen, die einer Kontrolle unterliegen
- Sicherheitsbehörden und Datenschutz;
  - Kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlungen (KpS); neue Richtlinien
  - Informationssystem der Polizei (**INPOL**); Begrenzung auf überregional relevante Straftäter und -taten
  - Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (**IKPO**); Datensichtstation bei einer deutschen Stelle außerhalb des Bundesgebietes
  - Verfassungsschutz; Lösungsfristen
  - Daktyloskopische Sammlungen; Lösungsfristen
  - Beantwortung von Fragen Betroffener über Datenspeicherung im Sicherheitsbereich
- Sozialbericht über **Suchtkranke**; diskriminierende Angaben an den Kostenträger müssen verhindert werden
- Statistik, Wissenschaft und Forschung im Widerstreit mit Datenschutz; Gestaltung der Fragebögen
- Transparenzbroschüre; in Zusammenarbeit von Bund und Ländern erstellte Broschüre „Der Bürger und seine Daten“
- Wechselseitiger Informationsaustausch der Landesbeauftragten und der Obersten Landesbehörden

Es hat sich **eingespielt**, daß die Ergebnisse der Sitzungen ihren Niederschlag in gemeinsamen Erklärungen finden. Das bedeutete, daß bei der Arbeit in den Sitzungen von vornherein festzustellen war, in welchen Fällen Ministerien bzw. Regierungen wie auch die Öffentlichkeit Adressat gemeinsamer Erklärungen sein sollten.

Bei der Vorbereitung dieser Sitzungen spielte der vorherige Informationsaustausch mit den betroffenen Senatsressorts eine wesentliche Rolle. Es kann bestätigt werden, daß es hierbei keine Schwierigkeiten gegeben hat, daß es allerdings in der Regel des Anstoßes von Seiten des Landesbeauftragten bedurfte; insoweit wird auf die Ausführungen unter den Nrn. 2.1 und 5.1.3 verwiesen.

Die Landesbeauftragten sind der Ansicht, daß insbesondere beim Projekt der maschinenlesbaren Personalausweise ihre gemeinsame Wachsamkeit nicht ohne

Wirkung geblieben ist. Im Gegensatz dazu konnte ein positives Ergebnis in den Erörterungen mit den Abgabenordnung-Referenten der Finanzministerien von Bund und Ländern über den Datenschutz bei den Finanzbehörden nicht erreicht werden. Es erscheint in diesem Fall dringend erforderlich, die bereichsspezifischen Erfordernisse des Abgabenrechts in das rechte Verhältnis zu den berechtigten Forderungen des Betroffenen, wie sie sich aus den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder ergeben, zu rücken (vgl. Nr. 5.2.10).

#### 4.4 Kooperation mit den Obersten Landesbehörden der Bundesländer

Der sogenannte „Düsseldorfer Kreis“ ist 1979 fünfmal jeweils zweitägig zusammengekommen. Aus seinen Erörterungen werden nachstehend die wichtigsten Fragen aufgeführt:

- Abgrenzung zwischen dem 3. und 4. Abschnitt des BDSG bei
  - Adreßbuchverlagen
  - Datenverarbeitung für die firmeneigene Betriebskrankenkasse
  - GmbH als Komplementär einer GmbH & Co. KG
  - Heiratsvermittlern
  - privatärztlichen Verrechnungsstellen
  - Unternehmensberatungen, versicherungsmathem. Büros
- Adressenvermietung; Rechtsverhältnis zwischen Adresseneigentümer, Adressenmittler (**Lettershop**), Adressenmieter
- Auskunft an Betroffene; Auskunftspflicht hinsichtlich gesperrter Daten, Ermittlung der direkt zurechenbaren Kosten
- BeamtenJahrbücher; Form der Einwilligung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern
- Betriebsrat; Teil der speichernden Stelle oder Dritter?
- Datenschutzbeauftragte im Betrieb; Inkompatibilität mit anderen Funktionen im Betrieb sowie Rechte und Pflichten
- Datenübermittlung; Sonderfälle
- Einzelfallprüfung zulässiger Datenverarbeitung; Form der Einwilligung und Interessenabwägung
- Krankenhaus und Datenschutz
- Löschen von Daten durch Spezialfirmen als geschäftsmäßige Datenverarbeitung für fremde Interessen (4. Abschnitt BDSG)
- Markt- und Meinungsforschungsinstitute; Form der Einwilligung der Befragten bei Einmal- und Mehrfachbefragungen, Entwicklung eines Datenschutz-Merkblatts für den befragten Bürger
- Meldepflicht nach § 39 BDSG, wenn Unternehmenssitz und Ort der Datenverarbeitung nicht gleich sind
- Mitbestimmung bei Datensicherungsmaßnahmen; beschränkt auf Einzelheiten ihrer Ausgestaltung
- Programmüberwachung; Erarbeitung von Hinweisen, Checklisten
- Schufa; Klausel in Kreditverträgen, Benachrichtigung
- Schutzgemeinschaft für den Versandhandel; Projektprüfung
- Spekulationsdaten; Voraussetzung ihrer Sperrung, Berichtigung oder Löschung
- Tote Betroffene; das BDSG gilt nur für personenbezogene Daten lebender Betroffener
- Übergreifende Datenschutzbelange im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich
- Versicherungswirtschaft

- Ermächtigungsklausel zu Datenübermittlung in Druckstücken der Versicherungswirtschaft
- Entwicklung eines Merkblatts zur Erläuterung der Ermächtigungsklausel
- Benachrichtigungspflicht der Rückversicherer
- Ausschluß der Verwendung von Postkarten mit personenbezogenen Daten
- Austausch von Adressenmaterial
- Verwaltungsvorschriften; Änderungsvorschläge

In kleinen Arbeitsgruppen wurden die Regelungen in Sachen Versicherungswirtschaft, Kreditwirtschaft, Schufa, Markt- und Meinungsforschungsinstitute mit den jeweiligen Vertretern der entsprechenden Bundesverbände vorerörtert, so daß diese Fragen dann im Plenum verhältnismäßig schnell abgeschlossen werden konnten.

Die Fortschreibung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften wurde in der „Münchener Runde“ in Angriff genommen.

Das Problem, das sich im betrieblichen Bereich bezüglich der Datenschutzkontrolle durch den betrieblichen Datenschutzbeauftragten und den Betriebsrat stellt, konnte bisher insoweit einer Lösung näher gebracht werden, als der Vertreter des baden-württembergischen Innenministeriums zusammen mit Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sehr präzise, ins Detail gehende Auflösungen des Gesamtproblems in seine zahlreichen Unterprobleme vorgenommen hat. Die Folgewirkungen alternativer Lösungen wurden aufgezeigt. Die Obersten Aufsichtsbehörden der Länder kamen danach überein, eine abschließende datenschutzrechtliche Bewertung erst dann vorzunehmen, wenn die gutachtliche Stellungnahme des Bundesministers für Arbeit vorliegt.

Gegenwärtig sind die Betriebe und die Betriebsräte darauf angewiesen, einen Weg zu finden, der durch den innerbetrieblichen Kooperationszwang unter Berücksichtigung der betriebsverfassungsmäßigen Rechte des Betriebsrats bestimmt wird.

Trotz der ungeklärten Rechtslage darf der Datenschutz der hier in Frage stehenden Personaldaten nicht durch Verhärtung gegenseitiger Standpunkte gefährdet werden; beide Seiten müssen akzeptieren, daß das Bundesdatenschutzgesetz für alle Beteiligten gilt und in die wechselseitigen Beziehungen eine zusätzliche Komponente gebracht hat.

Alle im „Düsseldorfer Kreis“ behandelten Punkte werden in eingehender Korrespondenz vorbereitet. Durch die Abstimmung konnte in fast allen angesprochenen Problemfragen eine bundeseinheitliche Anwendung des BDSG erreicht werden.

#### 4.5 Kooperation mit überregionalen Verbänden

Die Teilnahme an insgesamt 16 überregionalen Veranstaltungen diente

- der eigenen Information über
  - Weiterentwicklungen in Theorie und Praxis im rechtlichen, technischen und politischen Bereich
  - Anliegen und Verständnisschwierigkeiten der betroffenen Bürger
  - Arbeitsbedingungen und Probleme der betrieblichen Datenschutzbeauftragten
- der Beratung der nicht-öffentlichen Stellen, die personenbezogene Daten verarbeiten
- der Aufklärung des Bürgers über seine Möglichkeiten, Datenschutzrechte wahrzunehmen
- der öffentlichen Auseinandersetzung über aktuelle Probleme.

Die Teilnahme der Referenten des Landesbeauftragten an solchen Veranstaltungen war im Interesse einer sachgerechten Einbindung der eigenen Arbeit in die allgemeine Entwicklung in der Bundesrepublik unentbehrlich; sie wird in entsprechender Weise fortgesetzt werden müssen.

## 5. Aufgabenerfüllung im öffentlichen Bereich

### 5.1 Beratung und Kontrolle der Verwaltung

#### 5.1.1 Zentrale Beratung

- Die intensive Mitarbeit im Arbeitskreis „Datenschutz in der öffentlichen Verwaltung“ und den dort gebildeten Arbeitsgruppen wurde fortgesetzt; sie führte bedauerlicherweise immer noch nicht zum Abschluß der Vorarbeiten für die gemäß § 9 Bremisches Datenschutzgesetz zu erlassenden Allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Bremischen Datenschutzgesetzes hat also der mit der Verarbeitung personenbezogener Daten befaßte bremische Bedienstete noch keine präzisen Anweisungen, wie er sich in Einzelfällen zu verhalten hat. Er ist immer noch darauf angewiesen, seinen eigenen Weg durch das Gesetz ohne erläuternde Anweisungen seines Dienstherrn zu finden.

Anders stellte sich die Situation in Einzelbereichen dar: In der Personaldatenverarbeitung insgesamt, beim Rechenzentrum der bremischen **Verwaltung**, bei der **Datenverarbeitungszentrale** des Magistrats der Stadt Bremerhaven, bei der Kommunalverwaltung Bremerhaven insgesamt und bei wenigen sonstigen Verwaltungsstellen, für die interne Anweisungen und Richtlinien erlassen wurden. Der Landesbeauftragte hat wiederholt eindringlich, aber bisher erfolglos, auf das Bedenkliche der fehlenden Allgemeinen Verwaltungsvorschriften hingewiesen.

Auf der Grundlage der Vorarbeiten des Arbeitskreises hat der Senat die Datenregisterverordnung im Februar 1979 erlassen. Bedauerlicherweise schloß sich hieran aber die Erstellung des Dateienregisters nicht zügig an, so daß zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes und ein Jahr nach Inkrafttreten der Datenregisterverordnung dieses Register, von unbedeutenden Teillieferungen abgesehen, noch nicht erstellt war.

#### 5.1.2 Mitarbeit im ADV-Ausschuß

Die Aktivität des Landesbeauftragten aufgrund seiner Mitarbeit im ADV-Ausschuß läßt sich auf drei verschiedene Problemkreise **zusammenfassen**:

- Einerseits waren bei Anträgen der Verwaltung datenschutzrechtliche Probleme zu prüfen, *so z. B.* bei der Erweiterung der Datenverarbeitungskapazität für Zwecke der Polizei.
- Andererseits waren Datensicherungsprobleme im Sinne von § 6 Bremisches Datenschutzgesetz nebst Anlage zu prüfen.
- Hinzu kam die Erörterung von Problemen, die sich aus der Konkurrenz von Datenschutzinteressen und Arbeitnehmerschutzinteressen bei der Dokumentation der Datenverarbeitung ergaben.

Es zeigte sich dabei, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz in vielen Fällen auf eine gute Zusammenarbeit mit den Personalräten bzw. dem Gesamtpersonalrat angewiesen ist. Er fand stets eine große Aufgeschlossenheit für Datenschutzfragen.

#### 5.1.3 Beratung einzelner Behörden

Die Beratung einzelner Behörden ergibt sich nicht nur bei der Abwicklung einzelner **Verwaltungsvorgänge**, sondern auch bei der Erarbeitung datenschutzrelevanter Senatsvorlagen für bremische Gesetz- und Verordnungsentwürfe, bei der Harmonisierung der Ländergesetzgebung und -Verwaltung in den Ministerkonferenzen und deren Ausschüssen sowie bei der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und -Verwaltung im Bundesrat und seinen Ausschüssen. In all diesen Fällen kann die Beratung nur insoweit erfolgen, als der Landesbeauftragte über die anstehenden Probleme rechtzeitig unterrichtet ist.

- Unproblematisch ist in der Regel die **Beratung**, wenn die Behörde sich selbst mit einer Frage an den Landesbeauftragten wendet, wie das im allgemeinen Verwaltungsvollzug zunehmend der Fall ist. Es ist dazu festzustellen, daß die Verwaltung immer weniger bereit ist, das Risiko datenschutzrechtlichen Falschhandelns zu tragen und sich deshalb zur Abdeckung dieses Risikos durch Rück-

fragen beim Landesbeauftragten absichern. Dies gilt **gleichmäßig** für alle Verwaltungszweige.

Der Landesbeauftragte ist bemüht, diese Verfahrensweise durch prompte Erledigung der Anfragen zu fördern.

- Bezüglich der Senatsvorlagen über datenschutzrechtlich relevante bremische Gesetze, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften hat der Senat durch Beschluß vom 1. Oktober 1979 mit einer Änderung seiner Geschäftsordnung **festgelegt**, daß diese auch dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zur Prüfung zuzuleiten sind und über das Ergebnis der Prüfung jeweils zu berichten ist. Die Auswirkung dieser Regelung bleibt noch abzuwarten, d. h. es bleibt abzuwarten, ob die Verwaltung in allen Fällen die datenschutzrechtliche Relevanz ihrer Senatsvorlagen erkennt.
- Leider noch recht offen ist die Information des Landesbeauftragten über die datenschutzrechtlich relevanten Tagesordnungspunkte der Ministerkonferenzen und des Bundesrats sowie deren Ausschüsse. Von der Ergänzung der Geschäftsordnung des Senats werden sie nicht erfaßt; gerade bei ihnen aber liegen die großen datenschutzrelevanten **Fragen**, die letztlich vom Senat mitentschieden werden und deswegen vom Landesbeauftragten mitberaten werden sollten (z. B. frühzeitige Information über datenschutzrelevante Vorhaben, wie KpS-Richtlinien im Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz).

Bisher erfolgte hier die Information des Landesbeauftragten einerseits über die Medien, andererseits über in Einzelfällen besser informierte Kollegen im Bund und in den Ländern. Sofern sich der Landesbeauftragte aufgrund solcher Informationen dann in den Verfahrensgang einschaltete, waren die betroffenen bremischen Behörden durchaus kooperationsbereit.

Dies gilt im besonderen Maße für die Innenbehörde, mit der sich unter anderem ein eingehender Gedankenaustausch über kriminalpolizeiliche Datensammlungen mit personenbezogenen Daten, das Melderechtsrahmengesetz und den maschinenlesbaren fälschungssicheren Personalausweis ergab.

In letzter Zeit konnte festgestellt werden, daß der Landesbeauftragte in Einzelfällen von den zuständigen Behörden auch bei den verschiedensten derartigen Fragen des Datenschutzes schon frühzeitig beteiligt wurde. Im übrigen wird in Zukunft in diesem Bereich die Kooperation zwischen dem Landesbeauftragten und dem Senator für Bundesangelegenheiten, der zugleich Senatskommissar für den Datenschutz ist, aufgrund inzwischen getroffener Absprachen intensiviert.

## 5.2 Wesentliche Probleme des Datenschutzes in der Verwaltung

### 5.2.1 Bereich Innere Verwaltung

Der Bereich der Inneren Verwaltung tritt in diesem Bericht stark in Erscheinung, weil insbesondere auch durch die Initiativen in der Bundesgesetzgebung auf diesem Sektor datenschutzrechtliche Probleme aufgeworfen wurden. Die Umsetzung der Bundesregelungen in den Verwaltungen des Bundes und der Länder, wie auch die Harmonisierung der **Länderregelungen**, führte dazu, daß eine Vielzahl von Einzelfragen eingehend diskutiert und abgestimmt werden mußten.

#### 5.2.1.1 Meldewesen

— Verwaltungsvorschriften zum Meldegesetz

Im Berichtszeitraum wurden die Verwaltungsvorschriften zum Meldegesetz vom 1. 4. 1962 bezüglich datenschutzrechtlicher Anforderungen überarbeitet. Der Abschnitt VII „Datenübermittlung und Melderegisterauskünfte“ wurde neu gefaßt. Die Meldebehörde ist grundsätzlich verpflichtet zu prüfen, ob die Übermittlung der personenbezogenen Daten zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist.

— Auskünfte an öffentliche Stellen

Soweit die Meldebehörde bisher personenbezogene Daten durch Weitergabe der Meldescheine übermittelt hat, ist dieses Verfahren ab dem 1. 1. 1980 weggefallen (§ 31 Abs. 4 BrDSG), es sei denn, daß die Weitergabe der Meldescheine in bereichsspezifischen Gesetzen geregelt ist (z. B. Statistik-Gesetz).

Die Meldebehörde hat bei Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereiches auch auf das Bestehen der Auskunftssperren hinzuweisen. In den Verwaltungsvorschriften über die Datenübermittlung ist im übrigen klargestellt, daß die Datenübermittlungsvorschriften auch für den Verkehr zwischen Teilen einer Behörde, die verschiedene Zuständigkeit haben, gilt (z. B. zwischen dem Einwohnermeldeamt, der Kraftfahrzeugzulassungsstelle, der Führerscheinstelle oder dem „Paßamt“ als Teilen des Stadt- und Polizeiamtes). Dies gilt aber auch innerhalb eines Ortsamtes (z. B. zwischen der Sozialabteilung und der Meldestelle oder anderen Abteilungen eines Ortsamtes).

— Auskünfte an Private (Melderegisterauskünfte)

Derartige Auskünfte sind nicht zulässig, soweit eine Auskunftssperre besteht. Neben der sogenannten einfachen Melderegisterauskunft (§ 31 Abs. 2 BrDSG) ist die erweiterte Auskunft dann vorgesehen, wenn für jedes weitere einzelne Datum ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird und die Auskunft schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt (§ 13 BrDSG).

Die Auskunft über Personengruppen (Gruppenauskunft) ist nur zulässig, wenn es im öffentlichen Interesse liegt (z. B. öffentliche Planungsvorhaben, Forschungsvorhaben etc.), nicht dagegen kommerzielle Interessen (z. B. Warenwerbung, Mitgliederwerbung etc.).

Nimmt man die in den Verwaltungsvorschriften darüber hinaus geregelten Auskünfte an politische Parteien, an Adreßbuchverlage, an Markt- und Meinungsforschungsinstitute, an Journalisten, an ausländische Stellen etc. hinzu, so wird die Dringlichkeit einer rechtlichen Regelung der Datenübermittlung im Meldewesen deutlich. Der Umgang mit personenbezogenen Daten, insbesondere deren Verarbeitung in automatisierten Verfahren, und ihre Übermittlung an andere Behörden sowie an Privatpersonen kann nicht in Verwaltungsvorschriften geregelt werden und ist insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des Datenschutzes in einer bereichsspezifischen rechtlichen Datenschutzregelung für das Meldewesen zu regeln.

— Solange im Meldebereich wesentliche Bestimmungen für den Umgang mit personenbezogenen Daten nur in Verwaltungsvorschriften geregelt sind, scheint es erforderlich, diese im Amtsblatt zu veröffentlichen, damit der Bürger seine Rechte oder deren Einschränkung erkennen und öffentlich diskutieren kann.

— Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes

Die Datenschutzbeauftragten in den Ländern und des Bundes haben bezüglich der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen zum Regierungsentwurf eines Melderechtsrahmengesetzes ihre Sorge zum Ausdruck gebracht. Sie haben an den Beschluß des Bundestages vom 17. Januar 1980, in dem ausdrücklich ein datenschutzgerechtes Melderechtsrahmengesetz gefordert wird, erinnert. Diese Forderung ist dann nicht mehr zu erfüllen, wenn z. B.

- die Aufgaben des Meldewesens nicht gesetzlich definiert und auf Identitätsfeststellung und Wohnungsnachweis beschränkt werden,
- der Katalog der Daten über die im Regierungsentwurf enthaltenen hinaus erweitert wird,
- es an klaren eingrenzenden Regelungen für die Übermittlung von Daten, insbesondere an die verschiedenen Sicherheitsbehörden, fehlt.

Darüber hinaus soll die Zweckbindung personenbezogener Daten bei der Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden und öffentlichen Stellen sowie privaten Dritten geregelt werden.

— Auskunft aus dem Wählerverzeichnis

Der Datenumfang des Wählerverzeichnisses und der Wahlbenachrichtigung sowie die Übermittlung personenbezogener Daten aus dem Wählerverzeichnis sind datenschutzrechtlich nicht befriedigend gelöst. Nach der Bremischen Landeswahlordnung ist in das Wählerverzeichnis der Familien- und Vorname, der Geburtstag und die Wohnung jedes Wahlberechtigten aufzunehmen. Das Wählerverzeichnis wird zur allgemeinen Einsicht öffentlich ausgelegt, gegen die Eintragungen im Wählerverzeichnis kann sowohl ein Betroffener als auch ein Bürger gegen die Eintragung eines Dritten Einspruch einlegen.

Die datenschutzrechtliche Diskussion zum Problem „Wählerverzeichnis“ ist in allen Ländern und im Bund im Gange. Die Problematik berührt im wesentlichen alle Wahlordnungen. Die Europawahlordnung enthält bereits eine Widerspruchslösung, d. h. das auszulegende Wählerverzeichnis enthält das Geburtsdatum dann nicht mehr, wenn der Betroffene widersprochen hat.

Im Mittelpunkt der Diskussionen um das Wählerverzeichnis stehen drei Probleme:

- Muß das Geburtsdatum im Wählerverzeichnis erscheinen?
- Wie ist die Auskunftserteilung an politische Parteien unter datenschutzrechtlichem Gesichtspunkt zu lösen?
- Ist es unter Beachtung der gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation noch zeitgemäß (erforderlich), das Wählerverzeichnis auch von Dritten einsehen zu lassen?

Die Auslegung des Wählerverzeichnisses soll es dem Wahlberechtigten ermöglichen festzustellen, ob er im Wählerverzeichnis eingetragen ist. Darüber hinaus soll das Wählerverzeichnis auch dazu dienen festzustellen, ob andere Personen möglicherweise zu Unrecht in das Register eingetragen sind. Ob dieses öffentliche Kontrollrecht des Bürgers unter Berücksichtigung der sozialen Kontakte und der gegenseitigen Kenntnisse über persönliche Dinge in der gegenwärtigen sozialen Lebenswelt noch aufrechterhalten werden soll, scheint einer eingehenden Erörterung wert, doch will der Landesbeauftragte zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Stellungnahme abgeben.

Weder das Bremische Wahlgesetz noch die Bremische Landeswahlordnung enthalten Bestimmungen über das Anfertigen von Auszügen oder Abschriften aus dem Wählerverzeichnis. Bezüglich der Herausgabe von Anschriften der Erstwähler an politische Parteien hat der Senator für Inneres schon 1966 festgelegt, daß alle Parteien, die sich um die Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag oder zur Bremischen Bürgerschaft (Landtag) bewerben, Anschriften der sog. Erstwähler frühestens zu Beginn des Kalenderjahres, in dem die Wahl stattfindet, erhalten.

Die Liste ist dabei so gegliedert, daß erkennbar ist, welchem Jahrgang die aufgeführten Personen angehören. Das Anschriftenmaterial wird den Parteien ausschließlich für ihre politische Werbearbeit im Zusammenhang mit den bevorstehenden Wahlen zur Verfügung gestellt.

Zur Vermeidung von Mißbräuchen wird die Herausgabe der Anschriften davon abhängig gemacht, daß mit den Parteien eine schriftliche Vereinbarung getroffen ist, in der sich die Parteien verpflichten, für die Nichteinhaltung eine Vertragsstrafe von 5000,— DM für jede herausgegebene Adresse zu bezahlen. Diese Regelung hält auch gegenwärtigen Datenschutzbestimmungen noch stand.

#### — Personalausweisgesetz

Beim Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise galt es zu verhindern, daß der maschinenlesbare Personalausweis zum Ersatz eines universalen Personenkennzeichens für Staat und Wirtschaft wird. Auf die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit der Personenkennziffer, vor allem auf die sich daraus ergebende **Verknüpfbarkeit** von Datensammlungen, hat der Rechtsausschuß des Bundestages bereits 1976 anlässlich der Verabschiedung des Bundesdatenschutzgesetzes hingewiesen. Deshalb ist es zu begrüßen, daß der Gesetzgeber in das Personalausweisgesetz Bestimmungen aufgenommen hat, die eine Einrichtung und Erschließung von Dateien mit Hilfe der Maschinenlesbarkeit grundsätzlich ausschließen.

Der Landesbeauftragte war bemüht, hinsichtlich der Formulierung in § 3 Abs. 5 und in § 4 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz deutlicher zu machen, daß der maschinenlesbare Personalausweis nicht zur Einrichtung von automatisiert betriebenen Dateien verwendet werden kann.

Allerdings muß hier betont werden, daß mit der Verabschiedung des Personalausweisgesetzes noch nicht über den zulässigen Umfang von Datenspeicherungen und -Übermittlungen im Sicherheitsbereich entschieden ist. Eine baldige Verabschiedung eines datenschutzgerechten Melderechts sowie die zügige Erarbeitung spezieller Datenschutzvorschriften für die Sicherheitsbehörden sind erforderlich. Die Datenschutzbeauftragten haben nur unter diesen Bedingungen die Verwen-

derung der maschinenlesbaren Ausweiskarte für Zwecke des polizeilichen Informationssystems für annehmbar erklärt.

#### 5.2.1.2 Datenverarbeitung der Polizei

##### — Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS)

Der Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz hat Richtlinien beschlossen, die sich mit dem Datenschutz im Bereich der Polizei beschäftigen. Der Landesbeauftragte hat die Einführung dieser Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen für das Land Bremen durch den Senator für Inneres begrüßt, ungeachtet der Notwendigkeit ihrer weiteren Fortschreibung. Auch hinsichtlich dieser Richtlinien wäre eine Veröffentlichung im Amtsblatt aus denselben Gründen wie bei den Verwaltungsvorschriften zum Meldegesetz wünschenswert. Die Richtlinien stellen einen ersten wichtigen Schritt zur bereichsspezifischen Regelung des Datenschutzes im polizeilichen Bereich dar.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf **hinzuweisen**, daß sich die Richtlinien für die Führung „Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen“ allgemein auf polizeiliche Akten beziehen, also auch im Bereich der Schutzpolizei Anwendung finden. Darüber hinaus beziehen die Richtlinien auch Akten neben den manuell oder automatisiert betriebenen oder in „anderer systematischer Form geordneten“ Dateien ein.

Neben allgemeinen Regelungen hinsichtlich des Zwecks und des Inhalts kriminalpolizeilicher Sammlungen sind in den Richtlinien zwei wichtige **Datenschutz-Prinzipien** aufgenommen. Zum einen wird festgestellt, daß eine Datenübermittlung nur zulässig ist, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der die KpS führenden Dienststelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist, d. h. die KpS dürfen keine generelle Informationsquelle für andere Behörden sein. Zum anderen sind Aufbewahrungsfristen für die KpS geregelt. Dies ist ein Fortschritt, weil nunmehr die Aufbewahrungsdauer von KpS grundsätzlich beschränkt ist. Insbesondere die Regelung der Aufbewahrungsdauer bedarf jedoch noch differenzierterer datenschutzrechtlicher Würdigung.

In einem Arbeitskreis der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes werden die Richtlinien für die Führung der KpS diskutiert und ihre Weiterentwicklung verfolgt.

##### — Übermittlung von Daten zum Zweck einer medizinisch-psychologischen Untersuchung (Fahrerlaubniserteilung)

Ein Betroffener hat sich darüber beschwert, daß bei der **Überprüfung** seiner Fahrtauglichkeit die gesamte Führerscheineakte zunächst dem Amtsarzt und später dem begutachtenden Institut zur Verfügung gestellt wurde. In der Akte befanden sich u. a. auf einem Zwischenblatt der Aufdruck „Mehrfachtäter“ und im Anhang Auszüge aus dem Bundeszentralregister und aus dem Verkehrszentralregister.

Die Überprüfung hat **ergeben**, daß es sich bei diesen Auszügen teilweise um nicht mehr verwertbare Vorgänge nach §§ 49/50 Bundeszentralregistergesetz handelte. Dieser Vorgang wurde vom Landesbeauftragten **beanstandet**, da die begutachtenden Ärzte personenbezogene Daten erhielten, die für die Erstellung des angeforderten Gutachtens nicht erforderlich waren.

Dieser Beschwerdevergang war gleichzeitig Anlaß dafür, daß alle Dienststellen der Verwaltungspolizei nochmals darauf hingewiesen wurden, keine personenbezogenen Daten, die dem Verwertungsverbot oder aus anderen Gründen den datenschutzrechtlichen Vorschriften unterliegen, Dritten zu übermitteln.

##### — Kartei homosexueller Personen

Hier stellt sich die Frage, ob es zulässig ist, das Merkmal der Homosexualität in einer Kartei zu speichern. Die Homosexualität ist seit 1969 nur noch eingeschränkt strafbar und stellt deshalb kein allgemeines Kriterium für die Anlage von Dateien dar. Für den Bereich des Landes Bremen hat der Senator für Inneres mitgeteilt, daß sogenannte „Homo-Karteien“ nicht geführt werden. Eintragungen in Dateien bezüglich der §§ 175 ff. StGB vor der Rechtsänderung von 1969 seien inzwischen aus den speziellen Karteien herausgenommen worden. Soweit diese Tatbestände

Bestandteile von Akten sind, werden sie entsprechend den Richtlinien für die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen bearbeitet.

#### — Polizeiliches „Informationssystem Anzeigen“ (ISA)

In dieser Sache trug der Gesamtpersonalrat seine datenschutzrechtlichen Bedenken an den Landesbeauftragten heran. Vom Landesbeauftragten wurden daraufhin sowohl die Systematik des Informationssystems als auch wichtige Einzelprobleme mit dem Senator für Inneres besprochen.

Dabei ist unter datenschutzrechtlichem Gesichtspunkt insbesondere die Frage der Zugriffsberechtigung einmal im Hinblick auf das Verfahren und zum anderen im Blick auf die Daten erörtert worden. Den Dienststellen ist im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung der Zugriff nur auf bestimmte Daten (z. B. im Rahmen einer Fahndung) zu ermöglichen, nicht aber auf die Daten, die z. B. im Rahmen anderer Verfahren (PIOS; „Personen, Institutionen, Objekte, Sachen“) gespeichert sind. Innerhalb des Zugriffs auf ein bestimmtes Verfahren ist im Einzelfall nur der Zugriff auf hierfür freigegebene Daten, nicht aber auf geschützte Daten zulässig. Unabhängig von der einzelnen Anwendung soll im Grundsatz das Prinzip der Zugriffshierarchie gelten. Während der Staatsschutz auf alle Daten des bundeseinheitlichen Informationssystems der Polizei (INPOL) zugreifen kann, können Polizei, Grenzpolizei, Wasserschutzpolizei nur auf Teilmengen der Staatsschutzdaten sowie auf Teilmengen der grenzpolizeilichen bzw. polizeilichen Daten zugreifen.

Neben der Zugriffsberechtigung war auch die Frage des datenschutzrechtlichen Änderungsschutzes von Daten zu diskutieren. Der Änderungsschutz wird durch das sogenannte Besitzerprinzip gewährleistet. Nur der Besitzer darf die Daten ändern. Ändern heißt in diesem Zusammenhang Einfügen, Verändern, Löschen, Überwachung der Richtigkeit und Aktualisierung.

Es wurde in diesem Zusammenhang diskutiert, wer bei Verbundsystemen Besitzer der Datensammlung ist und wer landesintern als Besitzer anzusehen ist. Für die landesinterne Organisationsregelung erscheint es sinnvoll, das Besitzerprinzip auf Dienststellenebene zu regeln. Für länderübergreifende Information erscheint es erforderlich, daß das Land Besitzer derjenigen Daten bleibt, die es in das Verbundsystem eingibt.

Daneben stand noch die Frage nach den Schnittstellen (Datenübermittlung) des Informationssystems ISA zu anderen Informationssystemen zur Diskussion. Hierbei wurden sowohl die landesinternen Schnittstellen (z. B. Einwohnerdatenbanksystem; EDAS) und die Schnittstelle zum Verbundnetz des Bundes, wie z. B. INPOL ein- bzw. abgegrenzt.

Eine Datenübermittlung von Verfassungsschutzdaten über das Bundeskriminalamt an die Polizeidienststellen erfolgt nicht, da eine Verbindung zwischen INPOL und dem Datenspeichersystem der Verfassungsschutzbehörden — NADIS — nicht besteht.

Bezüglich der Verbindung zwischen ISA und EDAS ist darauf hingewiesen worden, daß die Übermittlung von EDAS-Daten an die Polizei nur für die im Katalog aufgeführten Daten gilt, daß die Gesamtdaten nicht übermittelt werden dürfen. Im übrigen ist der Datenkatalog, der sich aus dem Abschnitt VII der Verwaltungsvorschriften zum Bremischen Meldegesetz ergibt, nur als Übergangslösung bis zu einer endgültigen gesetzlichen Regelung im Melderecht vertretbar. Die Erforderlichkeit der Datenübermittlung muß für jeden Einzelfall gegeben sein.

Es ist gewährleistet, daß im ISA nur solche Delikte gespeichert werden, die zum Bereich des Senators für Inneres gehören (nur Straftaten, keine Ordnungswidrigkeiten).

Bezüglich der Datensicherheit bei dem Informationssystem „ISA“ wurde festgestellt, daß die Legitimitätsprüfung der Bediener über das Software-System IMS mit einer Überprüfung der internen Bildschirmadressen sowie der Passwords, die abgedunkelt über Bildschirm vom Bediener eingegeben werden müssen, erfolgt. Hinsichtlich zusätzlicher Sicherungsvorkehrungen sind noch Rücksprachen zwischen dem Rechenzentrum der bremischen Verwaltung und dem Anwender vorzunehmen.

Alle Eingaben, Änderungen, Auskünfte oder Löschungen werden auf einem Logband, wie es bereits im EDAS-Verfahren praktiziert wird, protokolliert. Es ist in

einem internen Vorgang noch zu klären, wie lange das Logband zur Darlegung der Erfordernisse des Datenschutzes (Speicherkontrolle) aufbewahrt werden muß. Die Übermittlung der Daten erfolgt nur über ausgebildete Vollzugsbeamte, die in der Lage sind, die Erforderlichkeitsprüfung datenschutzrechtlich zu gewährleisten. Eine fahrlässige Übermittlung an Dritte muß ausgeschlossen werden.

#### — Neukonzeption des Inpol-Systems

Gegenwärtig werden nach Beschlüssen der Ständigen Konferenz der Innenminister/-Senatoren der Länder (IMK) und des Arbeitskreises II „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder vom Bundeskriminalamt unter Beteiligung der Länder Richtlinien für die Neuordnung von INPOL erarbeitet.

Auf dieser Grundlage soll vom Bundeskriminalamt das Informationssystem der Polizei (INPOL) einheitlich gestaltet werden. Es wird dabei davon ausgegangen, daß die polizeiliche Datenverarbeitung länderübergreifende Anwendungen umfaßt ebenso wie bundes- und landesspezifische Anwendungen umfassen. Darüber hinaus ist beabsichtigt, das INPOL-System mit anderen Auskunftssystemen (Bundeszentralregister, Ausländerzentralregister und Kraftfahrtbundesamt) zu verknüpfen.

Die Realisierung dieses Informationssystems für polizeiliche Aufgaben und der Nutzungsmodalitäten erfolgt im Benehmen zwischen Bund und Ländern und hat datenschutzrechtliche Bestimmungen zu beachten. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz befindet sich mit dem Senator für Inneres diesbezüglich im Gespräch.

Von besonderem Interesse für die datenschutzrechtliche Bewertung ist zum einen die Frage nach dem Umfang der Daten (sollen auch Daten von lediglich regional in Erscheinung getretenen Straftätern an das Bundeskriminalamt übermittelt werden?), nach der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und nicht zuletzt nach der rechtlichen Beurteilung der Verknüpfung der verschiedenen Informationssysteme miteinander.

#### — Anhörungsbogen im Ordnungswidrigkeitenverfahren

Das Formblatt über die Anhörung der Betroffenen in Verkehrsordnungswidrigkeiten gemäß § 55 Ordnungswidrigkeitengesetz ist datenschutzrechtlich überprüft worden. Der Landesbeauftragte hat die Auffassung vertreten, daß die Fragen nach dem Beruf, den wirtschaftlichen Verhältnissen und der Fernsprechnummer im Anhörungsbogen ohne Rechtsgrundlage verlangt werden. Der Senator für Inneres teilte diese Auffassung und ordnete die Änderung des Anhörungsbogens an.

#### 5.2.1.3. Kontrolle im Sicherheitsbereich

Im letzten Jahresbericht war dargelegt, daß die Ausnahmeregelung des § 20 Abs. 3 Nr. 3 Bremisches Datenschutzgesetz für die Kontrolle im Sicherheitsbereich nicht praktikabel ist, weil Einblick und Auskunft hier nur dem Landesbeauftragten persönlich zu gewähren ist, er danach also keinen Mitarbeiter zu diesen Prüfungen hinzuziehen kann. Aus dieser Situation wurde damals die Konsequenz gezogen, vorläufig keine Prüfungen im Sicherheitsbereich vorzunehmen, um sich nicht dem Vorwurf von „Schemprüfungen“ auszusetzen.

Es bestand die Hoffnung, daß das Parlament diese sehr wichtige Frage in der Zeit von März bis zur Neuwahl des Parlaments im Oktober in einer Gesetzesnovelle regeln würde.

Der Mangel des Gesetzes wurde alsbald anerkannt und vorläufig dadurch behoben, daß der Senat auf Anregung des Parlamentsausschusses durch Senatsbeschluß eine vom Gesetz abweichende Sonderregelung traf, durch die dem Landesbeauftragten auch bei Prüfungen im Sicherheitsbereich die Mitnahme von Mitarbeitern ermöglicht wurde. Zweifellos kann die jetzige Regelung nur eine Notlösung sein, die alsbald einer endgültigen gesetzlichen Regelung zugeführt werden sollte. Gegen die praktizierte Notlösung, Änderung des materiellen Gesetzesrechts durch Senatsbeschluß, bestehen erhebliche rechtliche Bedenken.

Die Senatsregelung erfolgte gerade noch rechtzeitig, um den Landesbeauftragten für eine Prüfung beim Landesamt für Verfassungsschutz handlungsfähig zu machen, zu der er sich aufgrund eines Artikels in einer illustrierten Wochenzeitschrift veranlaßt sah. Diese erste Prüfung im Sicherheitsbereich bestätigte alsbald

die bis dahin mehr theoretische Vorstellung, daß eine Prüfung als Einzelperson ohne Möglichkeit des **Gedankenaustausches**, der Arbeitsteilung und der Nutzung unterschiedlicher Fachkenntnisse nur schwer durchführbar ist.

Im Zusammenhang mit der Prüfung ergaben sich unter anderem **folgende Probleme**:

- Grenze des Prüfungsrechts des Landesbeauftragten

Diese Frage veranlaßte den Landesbeauftragten, „Prüfungsgrundsätze des Landesbeauftragten für den Datenschutz“ aufzustellen und in die Loseblattsammlung „Datenschutzrecht in der Freien Hansestadt Bremen“ aufzunehmen. In diesen Prüfungsgrundsätzen wird der Prüfungsrahmen, wie er sich aus den einzelnen Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes ableitet, dargestellt. Das Ergebnis ist, daß der Landesbeauftragte ein umfassendes Prüfungsrecht hat, das praktisch dadurch begrenzt wird, daß es sich um die Verarbeitung personenbezogener Daten handeln muß. Dieses Ergebnis war für die Verwaltung zunächst überraschend.

- Welche Prüfungsmöglichkeiten hat der Landesbeauftragte, wenn er mit dem betroffenen Beschwerdeführer nicht über seine Feststellungen sprechen kann?

Bei Prüfungen im Sicherheitsbereich stellt sich neben der Frage, ob die Datenverarbeitung auf einer Rechtsgrundlage beruht, die Frage, ob richtige Daten gespeichert und verarbeitet wurden. Die Frage der Rechtsgrundlage hängt sehr häufig von der Richtigkeit der verarbeiteten Daten ab, denn wenn die Daten falsch sind, z. B. aufgrund einer Personenverwechslung, besteht für die Verarbeitung der Daten des Betroffenen eben gerade keine Rechtsgrundlage.

Stellt der Landesbeauftragte bei einer Prüfung fest, daß über den Beschwerdeführer Daten gespeichert sind und verarbeitet werden, kann er lediglich Erörterungen darüber anstellen, ob die Verarbeitung von Daten dieser Art aufgrund einer Rechtsgrundlage gerechtfertigt **war**, er kann aber nicht durch Rückfrage bei dem Betroffenen prüfen, ob richtige Daten gespeichert wurden oder ob ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit dieser Daten bestehen (z. B. Personenverwechslung).

Der Landesbeauftragte kann daher bei seinen Prüfungen in der Regel nur generelle Verfahrensweisen auf ihre Ordnungsgemäßheit prüfen, auch dann, wenn **eine** Einzelbeschwerde Anlaß zu der Prüfung ist. Diese Beschränkung der Prüfungsmöglichkeiten ist unbefriedigend.

- Welche Möglichkeit der öffentlichen Erörterung des Prüfungsergebnisses bestehen für den Landesbeauftragten?

Diese Frage hat deswegen besonderes Gewicht, weil sich das öffentliche Interesse am Datenschutz entscheidend auf den Datenschutz im Bereich der Sicherheitsbehörden konzentriert. Die Handhabung des Datenschutzes innerhalb dieser verschiedenen Behörden wird geradezu zum Maßstab der Datenschuttfreundlichkeit und **-ehrlichkeit** gemacht.

Auch für den Datenschutzbeauftragten gelten die Verschlusssachen (VS)-Vorschriften, wonach **Gegenstände**, die als vertraulich eingestuft sind (vertraulich, geheim, streng geheim) nur denjenigen bekanntgegeben werden **dürfen**, die nach den VS-Vorschriften berechtigt sind, auf der entsprechenden Stufe am **VS-Verkehr** teilzunehmen. Die Verletzung dieser Vorschriften würde für den Landesbeauftragten disziplinarrechtliche oder gar strafrechtliche Folgerungen haben. Darüber hinaus würden auch die Sicherheitsbehörden in eine berechtigte Abwehrstellung gegenüber dem Landesbeauftragten gezwungen mit der Folge, daß er nur noch auf verschlossene Türen stößt.

Das Problem ist auch nicht dadurch zu lösen, daß die Verwaltung den Landesbeauftragten fallweise ermächtigt, sich in begrenztem Umfang zu äußern; denn auch dann würde aus dem jeweiligen gänzlichen oder partiellen Schweigen des Landesbeauftragten auf Gesetzesverstöße bei der geprüften Behörde geschlossen werden.

Wie schwierig es ist, die richtige Verhaltensweise in der diesbezüglichen Öffentlichkeitsarbeit zu finden, hat sich erst kürzlich im Zusammenhang mit der Rasterfahndung gezeigt.

Jede vertiefende Erklärung mußte schutzwürdige Einzelheiten von Verfahrensweisen bloßstellen, und jede bloße Kurzinformation mußte zu groben und

deswegen mißverständlichen Wertungen führen. Die **Sicherheitsbehörden** beklagten schwerwiegende Beeinträchtigung ihrer Arbeit durch deren öffentliche Erörterung, die Presse beklagte unvollkommene Unterrichtung, und die Öffentlichkeit zog aus einigen recht pauschalen Veröffentlichungen teilweise falsche Schlüsse. Die Form einer geheimniswahrenden, die Öffentlichkeit hinreichend unterrichtenden, aber nicht täuschenden, Information muß noch gefunden werden.

Schwierigkeiten bestehen auch bei der Behandlung von Beschwerden einzelner Betroffener im Sicherheitsbereich. Zur Zeit bestätigt der Landesbeauftragte einem Beschwerdeführer den Eingang seiner Beschwerde durch folgende Mitteilung:

„Ihre Beschwerde ist hier eingegangen. Ich werde ihr alsbald nachgehen. Sofern sich datenschutzwidrige Tatbestände ergeben, werde ich auf ihre Beseitigung drängen und dabei notfalls den Senat und den Parlamentsausschuß einschalten. Eine Mitteilung über das Ergebnis meiner Prüfung werden Sie jedoch nicht erhalten, da im Sicherheitsbereich nach dem Bremischen Datenschutzgesetz keine Auskunftspflicht besteht und daher auch die nicht geschuldete Auskunft nicht auf dem Umweg über eine Beschwerde bei mir erzwungen werden kann.“

Jede andere Handhabung würde entweder zu einer Verletzung des Gesetzes oder zu einer Täuschung des Betroffenen führen. Nichtsdestotrotz wird diese Beschwerdebeantwortung in der Regel von den Betroffenen als absolut unbefriedigend empfunden; dies wohl nicht zuletzt deswegen, weil sie sich in ihrem Vertrauen in die Aktivität und Durchsetzungsfähigkeit des Landesbeauftragten überfordert fühlen.

Zur Zeit ist ein Prozeß **anhängig**, in dem versucht wird zu klären, ob es Rechts ist, daß im Sicherheitsbereich die auch hier geltenden Rechte des Betroffenen auf Berichtigung, Sperrung und Löschung dadurch praktisch illusorisch gemacht werden, daß hier der Anspruch auf Auskunft und damit der Basisanspruch zu den weiteren Ansprüchen fehlt.

über die erste eingangs schon angesprochene Prüfung einer Sicherheitsbehörde durch den Landesbeauftragten hat der Senator für Inneres folgende Erklärung vor der Presse abgegeben:

„Am 16. August 1979 habe ich den ‚**Prüfungsvermerk**‘ zu den im **STERN-Artikel** vom 19. Juli 1979 erhobenen Vorwürfen gegen das Landesamt für Verfassungsschutz‘ des Landesbeauftragten für den Datenschutz erhalten. Soweit der Prüfungsvermerk den **STERN-Artikel** betrifft, kommt er zu folgender Schlußfolgerung:

‚**Beanstandungen**, die sich auf die im **STERN-Artikel** erhobenen Beanstandungen beziehen, mußten nicht erhoben werden‘.

Der Prüfungsvermerk berührt über die **STERN-Vorwürfe** hinaus grundsätzliche und Detailfragen des Datenschutzes im Sicherheitsbereich. Diesen Vorschlägen gehe ich nach und werde eventuelle Maßnahmen mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz **abstimmen**.“

Diese Erklärung ist korrekt. Den hier angesprochenen Vorschlägen des Landesbeauftragten über grundsätzliche und Detailfragen des Datenschutzes im Sicherheitsbereich ist inzwischen zum Teil schon entsprochen.

#### 5.2.1.4 Statistik

##### — Statistische Erhebungen

Statistische Erhebungen auf der Grundlage einer EG-Verordnung wurden im Frühjahr 1979 über die Statistischen Landesämter durchgeführt. Es handelte sich hierbei um die Gehalts- und **Lohnstrukturhebung 1978** als Repräsentativstatistik.

Die in die Erhebung einbezogenen Unternehmen waren durch die Verordnung verpflichtet, für jeden ihrer Arbeitnehmer verschiedene Angaben, z. B. zum Arbeitsentgelt, zur Qualifikation, zur Beschäftigung etc., zu machen. Die Erhebungsliste sah auch Name oder Nummer des Arbeitnehmers vor. Gegen die namentliche Bezeichnung der Beschäftigten wurden vom Landesbeauftragten datenschutzrechtliche Bedenken erhoben. Der Landesbeauftragte wies darauf hin,

daß durch die offene Namensangabe das Mißbrauchsrisiko erheblich größer ist als bei Eintragung einer neutralen Nummer oder eines anderen Ordnungszeichens.

Das Statistische Landesamt hat auf Abmahnung des Landesbeauftragten die meldepflichtigen Firmen darauf hingewiesen, daß die Firmen von sich aus anstatt der Namen Nummern verwenden. Dadurch wird gewährleistet, daß eine Re-Identifizierung nur in der Firma, aber nicht im Statistischen Landesamt erfolgen kann. Im übrigen wurde dieser Fall dann auch vom Bundesbeauftragten beim Statistischen Bundesamt verfolgt und einer sachgerechten Lösung zugeführt.

Abschließend ist zu bemerken: Sofern die gesetzlichen Vorschriften mehrere Möglichkeiten der Identifizierung vorsehen, ist immer diejenige zu wählen, die den geringeren Eingriff darstellt, d. h. die schutzwürdigen Belange des Betroffenen am wirksamsten vor Beeinträchtigung schützt. Es soll deshalb darauf hingewirkt werden, daß bei statistischen Erhebungen in Betrieben möglichst mit Verschlüsselungen gearbeitet wird.

#### — **Rechtsgrundlage des Statistischen Landesamtes**

Für das Statistische Landesamt Bremen ist außer einem Organisationsakt nach Auffassung des Landesbeauftragten keine Rechtsgrundlage gegeben, in der insbesondere die Aufgaben, die Ziele und die Eingriffsrechte des Statistischen Landesamtes geregelt wären. Bundesrechtliche Regelungen können hierfür kein Ersatz sein. Eine Rechtsgrundlage für das Statistische Landesamt ist umso dringlicher, wenn berücksichtigt wird, daß im Rahmen der ständig durchzuführenden Einzel- und Repräsentativstatistiken von dem Bürger sehr sensible Daten (wie Gesundheitszustand, Einkommensverhältnisse, Verbrauchsgewohnheiten, Einstellung zu politischen Tagesfragen etc.) erhoben werden.

Da es sich bei statistischen Erhebungen um Eingriffsverwaltung handelt, ist eine rechtlich klare Grundlage, die datenschutzrechtliche Überlegungen einbezieht, dringend erforderlich.

#### — **Das Verhältnis des BrDSG zum Bundesstatistikgesetz**

Für das Verhältnis des Landesdatenschutzgesetzes zu einem bundesrechtlichen bereichsspezifischen Statistikgesetz gilt uneingeschränkt die Kollisionsnorm des Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht). Der § 7 Abs. 2 BDSG bezieht sich ausdrücklich nur auf das Bundesdatenschutzgesetz. Gegenüber anderen Rechtsvorschriften des Bundes bleibt es bei der Regelung des Art. 31 GG. Voraussetzung für das Eingreifen dieser Kollisionsnorm ist, daß Landesrecht und Bundesrecht die gleiche Materie regeln.

Die Datenschutzgesetze von Bayern (Art. 23), Rheinland-Pfalz (§ 26) und dem Saarland (§ 24) enthalten spezielle Weiterleitungsbestimmungen für personenbezogene Daten, die für eine durch Rechtsvorschrift angeordnete statistische Erhebung verarbeitet werden. Nach diesen Bestimmungen dürfen solche Daten von dem betreffenden Statistischen Landesamt und den anderen speichernden öffentlichen Stellen nur einem bestimmten Empfängerkreis und nur insoweit übermittelt werden, als es die die statistische Erhebung anordnende Rechtsvorschrift zuläßt und es in den Erhebungsdrucksachen bekanntgegeben wird. Zu dem Empfängerkreis gehören das Statistische Bundesamt, die fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden oder die von ihnen bestimmten Stellen (in Bayern auch noch die fachlich zuständigen Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände). § 24 des Saarländischen Datenschutzgesetzes bestimmt zusätzlich, daß die eine statistische Erhebung anordnende Rechtsvorschrift den Zweck der Statistik, die zu erfassenden Tatbestände und den Kreis der Befragten festzulegen hat.

Die genannten landesrechtlichen Bestimmungen gelten unzweifelhaft für alle Landesstatistiken auf landesrechtlicher Grundlage, in diesem Bereich ist eine Kollision mit den Vorschriften des Statistikgesetzes ausgeschlossen. Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz enthalten alle Landesdatenschutzgesetze Kollisionsregeln, die den Vorrang der bereichsspezifischen landesrechtlichen Datenschutzvorschriften vor den Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze statuieren: § 29 LDSG BW, Art. 2 Abs. 2 BayDSG, § 30 BlnDSG, § 32 BrDSG, § 35 HDSG, § 24 NDSG, § 37 DSG NW, § 2 Abs. 2 SDSG, § 25 LDSG SH.

Unter Berücksichtigung dieser Rechtslage sind die außerhalb der Bundesstatistikregelungen stattfindenden Erhebungen auf landesrechtlicher Grundlage zu bewer-

ten. Zu denken ist hier insbesondere auch an die sogenannten „Geschäftsstatistiken“ (z. B. Übersicht über die Bautätigkeit großer Baugesellschaften, landesinterne Erhebungen über Schüler, Lehrlinge etc.), in denen überwiegend sehr sensible personenbezogene Daten erhoben werden, ohne daß eine Rechtsgrundlage angegeben wird bzw. dem Betroffenen erklärt wird, daß die Angaben freiwillig sind. Dieser Rechtsmangel wird nicht dadurch wegargumentiert, daß behauptet wird, es handele sich nicht um rechtlich bedeutsame Vorgänge, die eine Statistikregelung erfordern. Die Frage der Landesstatistik bedarf ersichtlich dringlich einer rechtlichen Regelung.

### 5.2.2 Bereich Personalwesen

#### — **Übermittlung von Daten aus Dateien des öffentlichen Bereichs an die Personalstellen der Behörden**

Im Bereich der Personaldatenverwaltung wurde der Landesbeauftragte um Prüfung gebeten, ob die Weitergabe von Daten aus Dateien des öffentlichen Bereichs an Personalstellen von Behörden zulässig ist. Dazu wurde vom Landesbeauftragten Stellung genommen.

Ziel der Regelungen in den Datenschutzgesetzen ist es, gerade eine umfassende Datensammlung, wie sie innerhalb einer juristischen Person des öffentlichen Rechts möglich wäre und die mit spezifischen Gefahren für die schutzwürdigen Belange des Betroffenen verbunden ist, zu verhindern.

Die schutzwürdigen Belange des Betroffenen werden nicht nur dadurch berührt, daß verschiedene organisatorische Einheiten im Datenverbund stehen, sondern insbesondere auch dadurch, daß Daten aus dem eigentlichen Zusammenhang herausgelöst und in einen anderen funktionalen Zusammenhang gebracht werden.

Es ist festzuhalten, daß es sich bei der Weitergabe der Daten auch innerhalb einer Behörde zwischen den verschiedenen Abteilungen um eine Übermittlung im Sinne des § 11 Abs. 1 BrDSG handelt. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Der Begriff der Erforderlichkeit ist hier der verwaltungsrechtlichen Praxis entsprechend restriktiv zu interpretieren.

Eine pauschale Weitergabe der gewünschten Daten zum Zweck einer Überprüfung der Einhaltung beamten-/tarifrechtlicher Vorschriften ist datenschutzrechtlich unzulässig. Im konkreten Einzelfall kann jedoch eine Übermittlung „erforderlich“ sein; insoweit bestehen datenschutzrechtlich keine Bedenken.

#### — **Automatisiertes Stellenverzeichnis (ASTEVE)**

Bereits Mitte 1978 wurde ein Konzept erarbeitet, nach dem die Realisierung des ASTEV-Verfahrens zum Haushaltsjahr 1980 beabsichtigt war. Der ADV-Ausschuß hat in seiner November-Sitzung 1978 dem zugestimmt.

Das von der eingesetzten Projektgruppe vorgeschlagene Verfahren ASTEV soll eine Verbindung zwischen dem automatisierten Stellenplan und den automatisierten Gehaltsabrechnungsverfahren herstellen und es ermöglichen, für Personalwirtschaft und Personalverwaltung die benötigten schnellen und detaillierten Entscheidungshilfen zu liefern. Im weiteren soll auch der Verwaltungsvollzug unterstützt werden.

Vorgeschlagen wurde, ein Datenbankverfahren mit Datenerfassung und -Verarbeitung im Dialogverkehr aufzubauen. Empfohlen wurde die Schaffung einer Stellenbank in Verbindung mit einer Personaldatenbank unter der Steuerung eines Software-Verfahrens der Herstellerfirma. Im Dialog soll das Stellenverzeichnis sämtlicher bremischer Dienststellen, bestehend aus Stellenplan und Personendatenbank, über installierte Bildschirme fortgeschrieben werden. Die Veränderungen und Zugänge erfolgten durch Bedienstete der Senatskommission für das Personalwesen.

Die datenschutzrechtliche Würdigung dieses automatisiert betriebenen Stellenplanverzeichnisses unter Berücksichtigung der möglichen Erweiterung zu einem umfassenden Personalinformationssystem wurde im Berichtszeitraum noch nicht abgeschlossen.

### 5.2.3 Bereich Rechtspflege und Strafvollzug

#### — Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)

Die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) ist eine interne Verwaltungsvorschrift, die vom Bundesminister der Justiz im Einvernehmen mit den Landesministern und Senatoren der Justiz erlassen worden ist. In dieser Anordnung ist geregelt, wann und in welchem Umfang Justizbehörden an andere öffentliche Stellen Mitteilungen in Strafsachen zu machen haben. Damit berührt die Verwaltungsanordnung Grundsätze des Datenschutzes, worauf auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hinweist (vgl. 2.2.2 des Zweiten Tätigkeitsberichtes). Bei einzelnen Bestimmungen der MiStra liegen Zweifel an der Vereinbarkeit mit den Datenschutzregeln vor.

Diese Überlegung gab den Anlaß, mit dem bremischen Senator für Rechtspflege und Strafvollzug bezüglich der MiStra das Gespräch zu suchen. Das Ergebnis der Stellungnahmen der vom Senator für Rechtspflege und Strafvollzug angeschriebenen Ressorts ist sehr unterschiedlich. Während zum Teil die Mitteilungspraxis in bisheriger Form für erforderlich gehalten wird, weisen andere Ressorts darauf hin, daß sie unterbleiben sollten, da in Bremen keine landesrechtliche Rechtsgrundlage für solche Mitteilungen bestehe. Überwiegend wird zwar anerkannt, daß die Frage nach der Erforderlichkeit der Mitteilungen in allen Fällen eine datenschutzrechtliche Frage ist, die es zu prüfen gilt, doch wird die Erforderlichkeit der Datensammlung im wesentlichen bejaht.

In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß eine Speicherung von Daten bei der empfangenden Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle durch den Landesbeauftragten überprüft werden kann. Im vorliegenden Fall stellt die Mitteilung keine Übermittlung im Sinne des Bremischen Datenschutzgesetzes dar, da die Mitteilungen nicht aus Dateien erfolgen, sondern die Daten aus einzelnen Akten entnommen werden, die nicht automatisiert ausgewertet werden können. Dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz ist darin zuzustimmen, daß die Zulässigkeit oder auch nur die rechtliche Vertretbarkeit der Mitteilungen nicht nur an dem formellen Kriterium der Aufnahme der Mitteilung in eine Datei gemessen werden kann. Hier ist insbesondere der Gedanke tragend, daß es den Grundsätzen des Datenschutzes nicht gerecht würde, falls die einzelnen Mitteilungsfälle unterschiedlich behandelt würden, je nachdem, ob die empfangende Behörde sie in eine Datei aufnimmt oder nicht.

In einem ersten Schritt wird es nunmehr darauf ankommen zu prüfen, ob die Mitteilungen zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der empfangenden Behörde im Sinne des Datenschutzgesetzes erforderlich sind. Im zweiten Schritt wird zu überlegen sein, welche Änderungen der MiStra unter datenschutzrechtlicher Sicht erforderlich sind. Von der Konferenz der Landesbeauftragten/des Bundesbeauftragten wurde ein Arbeitskreis eingesetzt, der sich mit der datenschutzrechtlichen Überarbeitung der MiStra beschäftigen soll.

#### — Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

Die Landesjustizverwaltungen und der Bundesminister der Justiz haben in einer internen Verwaltungsvorschrift angeordnet, wann und an wen welche Mitteilungen in Zivilsachen zu erfolgen haben. Datenschutzrechtlich befindet sich die Bewertung dieser Anordnung erst im Anfangsstadium, so daß gegenwärtig hierzu keine Aussagen gemacht werden können.

#### — Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)

Die Richtlinien wenden sich in erster Linie an den Staatsanwalt, enthalten aber durchaus auch einige Hinweise und Grundsätze, die für den Richter von Bedeutung sein können. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz unterbreitete dem Bundesminister der Justiz einige Vorschläge, die bei der Überprüfung dieser Richtlinien unter datenschutzrechtlichem Gesichtspunkt zu beachten wären. Es geht dabei um folgende Fragen:

\_\_\_ Nach Nr. 236 RiStBV ist die Übersendung vollständiger Urteilsabschriften durch die Staatsanwaltschaft vorgesehen. Dies ist datenschutzrechtlich bedenklich.

— Zu Nr. 13 Abs. 2 ist zu prüfen, ob es erforderlich ist, in jedem Fall die Befragung auf sämtliche dort angegebenen Einzelheiten zu erstrecken, oder ob es ausreicht,

nur diejenigen Angaben zu erfragen, die für die endgültige Entscheidung bedeutsam sind.

— Zu Nr. 14 Abs. 1 ist zu fragen, ob die Angabe des Berufes des Ehegatten nur auf begrenzte Fälle einzuschränken ist (z. B. bei ehelicher Gütergemeinschaft, Feststellung des Familieneinkommens, Höhe der Unterhaltspflicht etc.).

— Die Nr. 185 RiStBV ist ebenso von datenschutzrechtlicher wie datenschutzpolitischer Bedeutung. Sie befaßt sich mit den Grundsätzen für die Akteneinsicht. In Abs. 1 sollte die Akteneinsicht nicht generell gewährt werden, sondern entsprechend den Grundsätzen des Scheidungsakten-Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf die rechtmäßige Aufgabenerfüllung eingeschränkt werden.

— In Nr. 185 Abs. 2 sollte nicht nur der Nachweis des berechtigten Interesses gefordert werden, sondern gleichzeitig auch die schutzwürdigen **Belange** des Betroffenen berücksichtigt werden. Dieses ist zwar im Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 aufgegriffen, doch fehlt die Klarstellung in Satz 1. Die Akteneinsicht für wissenschaftliche Vorhaben ist sehr weit formuliert und bedarf substantiierter Regelung. In der Praxis empfiehlt es sich — ähnlich auch beim Verfahren nach § 40 Abs. 2 Bundeszentralregistergesetz —, den Wissenschaftlern die Akteneinsicht nur in den Diensträumen der aktenführenden Stelle und Auszüge nur in anonymisierter bzw. codierter Form zu gestatten. Im übrigen sollten die Projektleiter, die betreuenden Professoren oder auch Institutsvorstände verantwortlich für die Gewährleistung des Datenschutzes sein (vgl. für die Akteneinsicht in Diensträumen Nr. 189 Abs. 3 RiStBV).

— In Nr. 185 Abs. 5 RiStBV sollte möglicherweise in bestimmten Fällen, bei abgeschlossenen Verfahren auch Privatpersonen und privaten **Einrichtungen**, Einsicht gewährt werden; darüber hinaus könnte erwogen werden, die aktenführende Stelle zu verpflichten, die Erteilung von Auskünften zu erweitern.

Der Landesbeauftragte hat diese Erwägungen an den Senator für Rechtspflege und Strafvollzug herangetragen.

#### — **Gewährleistung des Datenschutzes bei Auskünften aus dem Schuldnerverzeichnis (§ 915 ZPO)**

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat den Vorschlag bezüglich der Änderung der „Allgemeinen Vorschriften über die Erteilung und die Entnahme von Abschriften oder Auszügen aus dem Schuldnerverzeichnis“ vom 1. 8. 1955 unterstützt und an den Senator für Rechtspflege und Strafvollzug herangetragen. Im wesentlichen geht es hier darum, die Übermittlung von Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis auf diejenigen Stellen zu beschränken, die ihrerseits einer vollständigen Datenschutzkontrolle **unterliegen**; das sind die öffentlich-rechtlichen organisierten Berufsvertretungen (**Rechtsanwaltskammern**, Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern etc.) und die unter den Vierten Abschnitt des BDSG fallenden Stellen, insbesondere die Auskunftsteien.

— Bei einer Überarbeitung dieser Allgemeinen Vorschriften sollte geprüft werden, ob die vorgesehene Höchstdauer für die Speicherung von 5 Jahren in § 1 Abs. 2 Satz 2 der AV auf z. B. 3 Jahre verkürzt werden kann, und daß gewährleistet ist, daß diejenigen Stellen, die solche Auskünfte erhalten und im Einzelfall an Dritte weitergeben **dürfen**, die Lösungsfristen beachten (§ 3 Abs. 3 AV).

— Datenschutzrechtlich höchst bedenklich ist die in den §§ 4 ff. AV zum Ausdruck kommende Befugnis, daß öffentlich-rechtliche Berufsvertretungen Abschriften aus dem Schuldnerverzeichnis ihren Mitgliedern zugänglich machen können. Diese Regelung eröffnet ein unkontrollierbares Feld von Datenübermittlungen, und es stellt sich daher die **Frage**, ob sich dieses sowohl mit dem Datenschutz als auch mit dem in der Verfassung gewährleisteten Persönlichkeitsschutz in Einklang bringen läßt. Bei einem derartig großen und nicht mehr überschaubaren Empfängerkreis ist nicht sicher gewährleistet, daß der Löschungsdienst erfüllt wird und die Unterlagen ohne Verletzung schutzwürdiger Belange der Betroffenen über die vorgesehenen Fristen hinaus genutzt werden. Hier stehen das Interesse der Wirtschaft, sich schnell über die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Vertragspartners zu informieren, und das Datenschutzinteresse des Betroffenen nicht in einem ausgewogenen Verhältnis.

Eine Überarbeitung dieser Allgemeinen Vorschriften wird diese Probleme zu berücksichtigen haben.

## — Eigentümerverzeichnis der Grundbuchämter

Die Grundbuchämter führen Eigentümerverzeichnisse (auch in Form einer Eigentümerkartei). Das Eigentümerverzeichnis ist Bestandteil des Grundbuchs. Wegen des materiellen Publizitätsgrundsatzes mit seinen sachenrechtlichen Vermutungs- und **Gutglaubensschutzwirkungen** muß das Grundbuchamt im Prinzip Einsicht gewähren, wenn die Voraussetzungen des § 12 der Grundbuchordnung (GBO) gegeben sind.

Im Eigentümerverzeichnis ist jeder Grundstückseigentümer unter Bezeichnung seines **gesamten** Grundbesitzes im Bereich eines Grundbuchbezirkes mit Name, Vorname, Geburtsdatum, **Beruf**, Wohnort aufgeführt. Jeder Name enthält den Hinweis auf Grundstückseigentum in Form eines **Aktenzeichens**, aus dem sich Grundbuchbezirk, Grundbuchband und Grundbuchblatt entnehmen lassen. Damit ist jedoch nur ein grober Einblick in die Vermögensverhältnisse des aufgrund obiger Daten leicht zu identifizierenden Eigentümers gegeben, denn das Aktenzeichen sagt nichts aus über die wirtschaftliche Nutzbarkeit des Grundstücks, die **Bebauung**, die Belastungen oder ähnliches.

Erheblich sensibler ist daher eine Auskunft aus dem einzelnen Grundbuchblatt und der dazugehörigen Grundakte, in denen alle genannten Informationen enthalten sind.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob dem Notar oder seinem Beauftragten — im bisherigen Umfang — die Einsicht in das Eigentümerverzeichnis gestattet werden darf. Auch diesem Personenkreis ist die Einsichtnahme in das Eigentümerverzeichnis oder in die Grundakte nur dann **gestattet**, wenn ein Gesetz diese Datenübermittlung ausdrücklich erlaubt (§ 3 Nr. 1 BrDSG).

Rechtsgrundlage für ein Einsichtsrecht ist unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes aus § 45 Nr. 7 BDSG der § 12 GBO. Hiernach ist die Darlegung eines berechtigten Interesses an der **Einsicht** erforderlich. Dieses wird so verstanden, daß ein „verständiges, durch die Sachlage gerechtfertigtes Interesse“ ausreicht. Einsicht aus Neugier oder zu unbefugten Zwecken sei allerdings zu verweigern, auch bestehe kein generelles Einsichtsrecht für kaufmännische Auskunftsteile. Die geforderte Darlegung des berechtigten Interesses darf gerade unter Datenschutzgesichtspunkten nicht zur Formsache verkümmern.

öffentliche Stellen und Notare brauchen ein berechtigtes Interesse nicht darzulegen (§ 43 Grundbuchverordnung). Dieses ist gerechtfertigt, weil es gerade zu den Pflichten des Notars gehört, sich bei Geschäften, die im Grundbuch eingetragene oder einzutragende Rechte zum Gegenstand haben, über den Grundbuchinhalt zu unterrichten. Da der Notar in seinem Notariatsbereich schlicht hoheitliche Befugnisse wahrnimmt (vgl. BVerfGE 17, 371), gelten für ihn auch die Regelungen für Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs.

Für die **Übermittlung** an den Rechtsanwalt gelten die Bestimmungen für **Übermittlung** an Dritte außerhalb des öffentlichen Bereichs.

### 5.2.4 Bereich Bildungswesen

#### — Bezeichnung „Sonderschule“

Aufgrund einer Anfrage war das Problem der Bezeichnung „Sonderschule“ auf Zeugnisformularen, in Schülerscheinen und im Schulnamen datenschutzrechtlich zu erörtern.

Schüler erhalten beim Vorzeigen von Schülerscheinen Vergünstigungen in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens. Enthält der Schülerschein das Wort „Sonderschule“ im Druck oder im Stempel, so ergeben sich jedoch leicht für den betroffenen Schüler diskriminierende Situationen. Sie erleben oft eine massive Ablehnung und sogar Geringschätzung von **seiten ihrer Mitmenschen**, sobald die Schulform „Sonderschule“ bekannt wird. Deshalb wurde es **allgemein für sinnvoll gehalten**, in den Abschlußzeugnissen eine neutrale Bezeichnung zu wählen, die den Hauptschulabschluß als gleichwertigen Abschluß kennzeichnet.

In Bremen bestehen folgende Regelungen:

— Soweit Schülerschein ausgegeben werden, enthalten sie nur die Adressenbezeichnung, z. B. „Schule an der ... **straße**“ — ohne den Zusatz „Sonderschule“ —.

— Qualifizierte Sonderschüler können innerhalb von zwei Jahren in besonderen Klassen einer Normalschule den Hauptschulabschluß erwerben. Diese Schüler erhalten dann das übliche Abschlußzeugnis einer Hauptschule, aus dem nicht zu erkennen ist, daß es sich hier um ehemalige Sonderschüler handelt.

— Auf den Zusatz „Sonderschule für . . .“ wird verzichtet, soweit dieser Begriff für die im Rechtsverkehr gebotene Klarheit nicht erforderlich ist.

Damit sind die Datenschutzgesichtspunkte im Interesse der Schüler weitgehend berücksichtigt.

#### — **Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten**

Die Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten für Schulen der Stadtgemeinde Bremen vom 6. September 1976 wurden datenschutzrechtlich überprüft.

Eine Schullaufbahnakte ist die Sammlung der schriftlichen Unterlagen, die Auskunft über die schulische und außerschulische Entwicklung des Schülers gibt; sie soll dem Lehrer und beratend wirkenden Personen helfen, die individuelle Situation des Schülers zu erkennen.

Im Interesse des Datenschutzes und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts erscheint eine Verbesserung der Richtlinien in einigen Punkten geboten. Wenn es auch unzweifelhaft ist, daß zur sachgerechten Ausbildung eines Schülers für den Lehrer und andere beratende Personen Kenntnisse über die schulische und außerschulische Entwicklung des Schülers erforderlich sind, so kann dies doch nur insoweit gelten, als diese Kenntnis zwingend notwendig ist. Beachtet man, daß die Schullaufbahnakte für jeden Schüler zu führen ist und den Schüler während seiner ganzen Schulzeit begleitet, so ist überdeutlich, wie prägend derartige Akten für die Einschätzung eines Menschen durch Dritte sind. Unter diesem Gesichtspunkt muß nicht nur der Umfang der Unterlagen in der Schülerakte neu bedacht werden, sondern insbesondere die Regelung unter Nr. 5 bezüglich der Einsichtnahme in die Schullaufbahnakte. Das hier geregelte Akteneinsichtsrecht des Erziehungsberechtigten bzw. des volljährigen Schülers sollte nicht nur eine „Kann-Möglichkeit“ sein. Zu prüfen ist auch, ob die Einsichtnahme aller weiteren in Nr. 5 genannten Personen aufrechterhalten werden muß. Auf jeden Fall muß für diesen Personenkreis der Nachweis eines dienstlichen Interesses gefordert werden. Die Schweigepflicht der in Nr. 5 genannten Personen ist in § 13 Abs. 3 Bremisches Schulverwaltungsgesetz geregelt. Im übrigen ist auf das Datengeheimnis zu verweisen. Da die Richtlinien zur Führung der Schullaufbahnakten im einzelnen sehr sensible Datenvorgänge regeln (Eingriffe), stellt sich auch die Frage der Rechtsqualität der Richtlinien. Derartig intensive Eingriffe sollten auf der Grundlage einer Rechtsnorm geschehen. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist bezüglich dieser genannten Fragenkomplexe mit dem Senator für Bildung im Gespräch.

#### — **Teilnahme von Eltern- und Schülersprechern an Empfehlungs- und Zeugnis-konferenzen**

Ein Beschwerdeführer sah sich durch eine Verfügung des Senators für Bildung und durch die Zeugnisordnung in seinen Persönlichkeitsrechten verletzt.

Die Beteiligung der Eltern- und Schülerklassensprecher erfolgt nach dem Bremischen Schulgesetz und der Zeugnisordnung. Die Elternsprecher wie auch die Klassensprecher können an der Zeugnis-konferenz mit beratender Stimme teilnehmen, wobei der Vorsitzende der Konferenz die nur mit beratender Stimme teilnehmenden Personen von der Beratung auszuschließen hat, wenn dies zum Schutz der Persönlichkeit eines Schülers oder seiner Erziehungsberechtigten geboten erscheint. Darüber hinaus müssen Elternsprecher von der Beratung ausgeschlossen werden, soweit über das eigene Kind beraten wird, und die Schülerklassensprecher, wenn über diese selbst beraten wird.

Voraussetzung für die Teilnahme der Eltern- und Klassensprecher ist, daß die Schulkonferenz als Organ der Schule nach dem Bremischen Schulverwaltungsgesetz der Teilnahme in einem Beschluß zugestimmt hat. Nach der bereichsspezifischen Geheimhaltungsvorschrift des § 70 Abs. 1 Bremisches Schulverwaltungsgesetz hat jeder Teilnehmer der Konferenz alle Angelegenheiten, die einzelne Schüler, Lehrer, Erziehungsberechtigte persönlich betreffen, geheimzuhalten.

Der Landesbeauftragte kann angesichts dieser Rechtslage nur auf die strenge Beachtung der Geheimhaltungspflicht dringen und die Anwendung der vorge-

sehenen **Sanktionsmöglichkeiten verlangen**, wenn dazu die Voraussetzungen gegeben sind.

Der Beschwerdeführer wandte sich darüber hinaus auch gegen eine zu breite Offenlegung von persönlichen Daten der Schüler bzw. der Erziehungsberechtigten in den einzelnen Konferenzen. Dieses Anliegen richtet sich gegen die Verfügung des Senators für Bildung Nr. 52/79 V vom 16. 2. 79, die unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Grundsätze überprüft werden sollte. Der Senator für Bildung nimmt diese rechtliche Überprüfung vor.

### 5.2.5 Bereich Wissenschaft und Kunst

#### — Bereichsspezifische Regelung des Archivwesens

Der Landesbeauftragte hatte sich in mehreren Gesprächen mit den Datenschutzproblemen des Staatsarchivs zu beschäftigen. Dabei ging es zum einen um die grundsätzliche datenschutzrechtliche Bewertung der Archivierung von Daten, d. h. um die Interpretation des § 16 Abs. 3 Satz 1 BrDSG (sogenannte Archivklausel), und zum anderen um die Berücksichtigung von Archivinteressen bei der Regelung in § 10 des Melderechtsrahmengesetzes.

Weder im Bund noch in den einzelnen Ländern gibt es bisher **Archivgesetze**, obwohl sehr viele Daten ständig für archivwürdig erklärt, an das Archiv übermittelt, im Archiv aufbereitet und aus dem Archiv verschiedenen Interessengruppen zugänglich gemacht werden.

Da es an einer bereichsspezifischen Regelung mangelt, gelten die Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes auch für das Archivwesen. Zur Darstellung des Problems soll hier nur ein datenschutzrechtlicher Vorgang herausgegriffen werden, nämlich der der Datenübermittlung von personenbezogenen Daten aus der Verwaltung an das Staatsarchiv. Soweit es sich hier beispielsweise um personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis (§ 45 Satz 2 Nr. 1 Satz 1 BDSG) unterliegen, so sind diese nach § 11 Abs. 1 Satz 2 BrDSG nur an solche Personen übermittelbar, die wie die übermittelnde Stelle in besonderer Weise zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Gleichzeitig hängt die Zulässigkeit der Übermittlung davon ab, daß der Empfänger die Daten zur Erfüllung des gleichen Zweckes benötigt, zu dem sie die übermittelnde Stelle erhalten hat. Das ist weder bei medizinischen Daten noch bei Lohn- oder Gehaltsdaten der Fall, so daß eine derartige Datenübermittlung an das Staatsarchiv also ohne Rechtsgrundlage stattfindet. Die übermittelnde Stelle verstößt darüber hinaus gegen andere Bestimmungen, z. B. § 203 Abs. 1 StGB. Dieses Beispiel kann nur schlaglichtartig die Situation charakterisieren.

Festzuhalten gilt es, daß eine gesetzliche Regelung des Archivwesens im Lande Bremen unabhängig von einer Bundesregelung erforderlich ist. Dabei ist auch unter datenschutzrechtlicher Bewertung die Erforderlichkeit derartiger Datensammlungen, die Aufgaben des **Staatsarchivs**, der gesetzliche Auftrag und eine Bestimmung dessen, was unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien archivwürdig ist, festzulegen. Da es Ziel und Zweck jeder historischen Forschung ist, auch Persönlichkeitsprofile zu erstellen, ist es **umso** mehr erforderlich, den Schutz noch lebender Personen zu gewährleisten. **Die** Bemühungen um ein Archivgesetz sind unter Beachtung der Kulturhoheit der Länder in Zusammenarbeit mit Bund und Ländern zu intensivieren. Die länderübergreifende Abstimmung ist nicht zuletzt auch deshalb erforderlich, weil historische Forschung sich nicht auf ein Land begrenzen läßt. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist daran interessiert, die datenschutzrechtliche Problematik des **Archivwesens** mit allen Landesbeauftragten ins Gespräch zu bringen.

#### — Stadtbibliothek Bremen

In einer Anfrage der Stadtbibliothek an den Landesbeauftragten waren verschiedene Bibliotheksvorgänge datenschutzrechtlich zu bewerten. Zum einen ging es um die offene Versendung von Mahnbriefen; zum anderen um die verschließbare Unterbringung der Bibliotheksdateien (z. B. dem Leserregister als Grundlage für die Lesererfassung und für das **Mahnverfahren**). Von grundsätzlicher Bedeutung war dabei die Frage einer über das Gesetz hinausgehenden Übergangsfrist zur Durchführung datenschutzrechtlicher Maßnahmen.

In seiner Stellungnahme machte der Landesbeauftragte darauf aufmerksam, daß es nicht seine Aufgabe sein kann, gesetzlich vorgesehene Bestimmungen und Fristen

im Einzelfall außer Kraft zu setzen. Datenschutzrechtliche Regelungen gelten für alle Gesetzesadressen gleichermaßen. Auf Vorschlag des Landesbeauftragten versendet die Stadtbibliothek nunmehr die Mahnungen in zugeklebten Briefumschlägen, zumal die Bundespost seit 1. 1. 79 den Versand von Massendrucksachen in zugeklebten Umschlägen gestattet. Dadurch entstehen keine erhöhten Kosten.

Bezüglich der Datensicherung der Dateien in den Bibliotheken werden Sicherheits-schlösser in die **Verbuchungstheken** eingebaut. Wo dies noch nicht möglich ist, ist das Personal angewiesen, nach Dienstschluß die Dateien aus den Theken zu entfernen und innerhalb der Büros unter Verschuß zu nehmen.

Die bundesweit diskutierten automatisierten Auswertprogramme hinsichtlich des Leseverhaltens in Bibliotheken existieren in der Stadtbibliothek nicht.

#### 5.2.6 **Bereich Arbeit**

Innerhalb dieses Ressortbereiches war die datenschutzrechtliche Arbeit gekennzeichnet durch **interne** Gespräche bezüglich des Referentenentwurfes eines Sozialgesetzbuches und durch die datenschutzrechtliche Erörterung der Datenerfassungsverordnung und der Datenübermittlungsverordnung für die Rentenversicherungsanstalten.

Im Vordergrund der Erörterung des Sozialgesetzbuches stand die Notwendigkeit einer datenschutzgerechten Regelung des Sozialgeheimnisses und die Bestimmungen, die die Datenübermittlungen zwischen den verschiedenen Leistungsträgern und ihre Beziehungen zu Dritten regeln.

Bezüglich der Neuregelung der Datenerfassungsverordnung stand die rechtliche Zuordnung der Rechenstelle des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger in Würzburg neben der Frage, ob diese Rechenstelle für die angeschlossenen Rentenversicherungsträger Datenverarbeitung im Auftrag vornimmt, im Vordergrund.

#### 5.2.7 **Bereich Soziales, Jugend und Sport** **Auskünfte aus der Sozialhilfekartei (Blindenhilfe)**

Im Rahmen einer Untersuchung über den Stand ~~der~~ derzeitigen Versorgungssituation mit Blindenhilfsmitteln wurde vom Bundesminister für Forschung und Technologie ein Institut beauftragt, eine umfassende Analyse des Blindenwesens in der Bundesrepublik Deutschland und in West-Berlin vorzunehmen.

Aufgrund einer Anfrage des Senators für Soziales, Jugend und Sport wurde vom Landesbeauftragten die Frage, ob eine derartige Umfrage bezüglich der Weitergabe von Anschriften mit den Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes in Einklang steht, geprüft.

Für die Untersuchung, die in Form einer Stichprobe durchgeführt werden soll, war es erforderlich, daß vorab die Struktur der Sehgeschädigten (die Gesamtzahl, die Geschlechts- und Altersverteilung der Sehgeschädigten) erhoben wird. Aus diesen Gesamtzahlen sollen dann in einem zweiten Schritt durch Zufallsauswahl diejenigen Personen herausgesucht werden, deren Anschriften an das Institut zur Befragung weitergegeben werden.

Gegen die Strukturhebung bestehen aus der Sicht des Landesbeauftragten in der vorgeschlagenen Form keine Bedenken, da es sich um eine reine Zusammenstellung von Fallzahlen handelt ohne jeglichen Bezug auf die Einzelvorgänge bzw. auf die Betroffenen selbst. Auch gegen die beabsichtigte Zufallsauswahl ergaben sich keine Bedenken, wenn die Auswahl anhand der von dem Institut vorgegebenen Zahlen durch die speichernden Stellen selbst vorgenommen wird und somit gewährleistet ist, daß keine personenbezogenen Daten an Dritte, das heißt in dem vorliegenden Fall an das Institut, weitergegeben werden.

Die Übermittlung der Daten der durch die Zufallsauswahl ausgewählten Personen an das Institut ist jedoch nach Meinung des Landesbeauftragten nur dann **zulässig**, wenn der Betroffene zugestimmt hat, da eine Übermittlung nach den Bestimmungen des § 13 Satz 1, 1. Alternative BrDSG nicht vorliegt. Der Anwendung der 2. Alternative steht die vorrangig zu beachtende Vorschrift des § 35 Sozialgesetzbuch I entgegen.

Somit ergab sich nur die Möglichkeit, daß die ausgewählten Personen durch die jeweilige speichernde Stelle angeschrieben werden mit dem ausdrücklichen Hin-

weis auf die Freiwilligkeit der Auskunft. Der Betroffene hat dann die Möglichkeit, sich direkt an das befragende Institut zu wenden oder eine Weiterleitung seiner Einverständniserklärung durch die speichernde Stelle vornehmen zu lassen.

### 5.2.8 Bereich Gesundheit und Umweltschutz

Aufgrund einer Fernsehsendung über die Auswirkungen der Reform des § 218 StGB wandte sich ein Bürger an den Landesbeauftragten mit der Bitte zu prüfen, ob es richtig ist, daß alle Schwangeren, die sich beim Hauptgesundheitsamt beraten lassen, unter Namensangabe in einer Liste aufgeführt werden. Der Anfragende befürchtete weiter, daß diese Informationen auch an andere Stellen weitergegeben würden.

Der Landesbeauftragte hat dieses zum Anlaß genommen, die Registrierung von auskunftssuchenden Schwangeren beim Senator für Gesundheit und Umweltschutz generell festzustellen. Nach seinen Feststellungen wird in der Beratungsstelle des Hauptgesundheitsamtes eine Kartei aller Beratungsfälle (neben § 218-Fällen auch Eheberatung, Erziehungsberatung etc.) geführt. Nach der Art der Daten sind in dieser Kartei Name, Geburtsdatum, Familienstand, Anschrift, Grund der Vorsprache/Beratung enthalten. Diese Datei dient einerseits als Grundlage für auf Antrag des Betroffenen zu erstellende Bescheinigungen und andererseits für Rückfragen der Ärzte. Eine Weitergabe der Daten an Dritte erfolgt nicht. Die Karteikarten werden nach einem Jahr vernichtet. Für das Jahr 1977 sind hausinterne Statistiken (anonymisiert) erstellt worden.

### 5.2.9 Bereich Bauwesen

#### — Angaben aus der Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse für Grundstücksbewertungen

Die Weitergabe von Daten (Datenübermittlung) wurde auch im Bereich des Bauwesens, insbesondere hinsichtlich der in den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse für Grundstücksbewertungen gespeicherten Angaben, **diskutiert**.

— Die Datenweitergabe (Übermittlung) **an nicht-öffentliche Stellen** liegt in aller Regel nicht in der rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der Gutachterausschüsse, so daß die Voraussetzungen des § 11 Satz 1 1. Alternative BrDSG nicht gegeben sein dürften. Da Vertragsdaten über Grundstücksübertragungen einer besonderen Schutzwürdigkeit unterliegen, ergibt sich auch die Unzulässigkeit der Datenübermittlung nach der 2. Alternative, selbst wenn man unterstellt, daß bei den Empfängern ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten vorliegt.

— Die Datenweitergabe (Übermittlung) **an öffentliche Stellen** im Rahmen der Amtshilfe, d. h. Weitergabe von Daten an Straßenbaubehörden, Liegenschaftsämter, Enteignungsbehörden, Wasserwirtschaftsämter und ähnliche Behörden, ist aus rechtlichen Gründen, d. h. wegen der Verpflichtung der Gutachter bzw. des Gutachterausschusses zur Geheimhaltung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der **Beteiligten**, nicht zulässig.

— Die Datenweitergabe **für wissenschaftliche Zwecke** ist nur möglich bei einer Einwilligung des **Betroffenen**, einer entsprechenden bereichsspezifischen gesetzlichen Regelung oder in anonymisierter Form.

Die geschäftsführende Stelle des Gutachterausschusses für Grundstücksbewertungen in Bremen wurde gebeten, bei der Handhabung der Ersuchen um Auskunft aus den Dateien des Gutachterausschusses entsprechend zu verfahren.

#### — Übermittlung von Daten aus dem Bereich Bauwesen für Forschungsvorhaben

Das BDSG wie auch das BrDSG begrenzen ihren Schutzbereich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, soweit diese in Dateien (d. h. auch in Karteien) gespeichert sind. Wenn Daten nur in Form von Akten oder Aktensammlungen vorhanden sind, unterliegt der Schutz dieser Daten nur den Bestimmungen der Datenschutzgesetzgebung, wenn diese Akten/Aktensammlungen durch automatisierte Verfahren ungeordnet und ausgewertet werden können.

Soweit die aus Akten ermittelten Individualdaten durch Mitarbeiter einer Forschungsgruppe auf Erhebungsbogen übertragen werden, können Bedenken datenschutzrechtlicher Art nicht erhoben werden. Es muß jedoch sichergestellt sein, daß die Daten nur anonymisiert verarbeitet werden, d. h. daß weder eindeutige Identi-

fizierungsmerkmale (wie Name oder **Anschrift**) noch sonstige Angaben (Aktenzeichen, laufende Nummer oder **ähnliches**) vorhanden sind, die ggf. in Verbindung mit einer Namensliste eine Re-Anonymisierung zulassen.

Der Landesbeauftragte hat darauf hingewiesen, daß die datenabgebende Stelle verpflichtet ist sicherzustellen, daß eine derartige Identifizierung der hinter den jeweiligen Einzeldaten stehenden **Person**, und sei es auch nur durch die Entschlüsselung bestimmter Merkmale im Datensatz, nicht möglich ist.

#### — **Baustelleninformationsdienste**

Private Baustelleninformationsdienste lassen sich seit langem von den Baubehörden Informationen über Bauanträge geben, aus denen Bauherr, Architekt, Baustelle sowie Art und Größe des Bauvorhabens ersichtlich sind. Die Dienste veröffentlichen diese Angaben und geben dadurch Industrie, Handel und Handwerk die Möglichkeit, bei den Bauherren werbend aufzutreten.

Datenschutzrechtlich muß dieses Verfahren beanstandet werden.

Der Senator für das Bauwesen hat sich der Stellungnahme des Landesbeauftragten angeschlossen und verfügt, daß derartige Informationen nur mit schriftlicher Zustimmung des Bauherrn weitergegeben werden dürfen; dementsprechend wurde bei den Baubehörden ein entsprechendes Formular für die Einholung der Zustimmungserklärung eingeführt. Aus dem Vordruck sind Zweck, Empfänger und Inhalt der weiterzugebenden Information deutlich ersichtlich.

#### 5.2.10 **Bereich Finanzwesen**

Die Finanzbehörden, die in hohem Maße empfindliche personenbezogene Daten verarbeiten, sind der Auffassung, daß sie in wesentlichen Bereichen nicht der Kontrolle durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz nach dem Bremischen Datenschutzgesetz unterliegen. Die für die Abgabenordnung zuständigen Referenten des Bundes und der Länder haben am 13. Dezember 1979 übereinstimmend die Auffassung vertreten, daß das Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung) die Kontrollbefugnis der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder einschränkt. Sie sind der Meinung, daß alle gespeicherten Daten innerhalb des Anwendungsbereiches der Abgabenordnung nicht der **Veröffentlichungs-** und **Auskunftspflicht** unterliegen. Dem Landesbeauftragten wird nur für den Fall, daß ein Steuerpflichtiger sich beschwerdeführend an ihn wendet, das Recht zugestanden, steuerliche Dateien datenschutzrechtlich zu überprüfen. Die Anmeldungen zum Dateienregister sind — ausgenommen die zur Personalführung — zum besonderen Register angemeldet worden. Das heißt, dieses Register kann nicht vom Bürger eingesehen werden.

Der darin zum Ausdruck kommenden Meinung, daß sämtliche im Bereich der Steuerverwaltung gespeicherten personenbezogenen Daten im Anwendungsbereich der Abgabenordnung zur Überwachung und Prüfung dienen und somit dem Auskunftsrecht des Betroffenen entzogen sind, kann in dieser global gehaltenen Form nicht gefolgt werden. Eine Differenzierung ist dringend geboten. Zuzustimmen ist der Auffassung der Finanzbehörden für die Aufgabenbereiche Außenprüfung, Steuerfahndung, Steueraufsicht und Steuerstraf- und -bußgeldverfahren. Der Auffassung der Finanzbehörden kann aber nicht gefolgt werden für Dateien der Feststellungs-, Festsetzungs- und Erhebungsverfahren, da diese Dateien nicht zur Überwachung und Prüfung angelegt werden. Diese Dateien sind deshalb nicht zum besonderen, sondern zum öffentlichen Dateienregister zu melden.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz geht ebenso wie die Datenschutzbeauftragten in den anderen Ländern und im Bund davon aus, daß das umfassende Kontrollrecht der Datenschutzbeauftragten auch für die Steuerbehörden gilt und daß das Steuergeheimnis durch die Wahrnehmung der Kontrollaufgaben nicht beeinträchtigt, sondern seine Einhaltung extern kontrolliert wird. Auch der Landesbeauftragte und seine Mitarbeiter unterliegen der besonderen Geheimhaltung.

Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß die anstehenden Fragen letztlich einvernehmlich lösbar sind, ohne daß es eines Eingriffes des Gesetzgebers bedarf. Voraussetzung dafür ist, daß die Finanzbehörden ihre starre Abwehrhaltung gegenüber dem Landesbeauftragten aufgeben und einsehen, daß diese gesetzlich eingerichtete Kontrollinstanz sinnlos wäre, wenn jede speichernde Stelle ihm mit dem Hinweis auf das eigene Dienst-, Amts- oder Berufsgeheimnis den Zutritt verwehren könnte.

### 5.3 Dateienregister im **öffentlichen** Bereich

Wie bereits auch schon unter Nr. 5.1.1 ausgeführt wurde, war die Verwaltung nicht in der Lage, bis zum Ende des Berichtszeitraums das Dateienregister in seinen wesentlichen Teilen fertigzustellen. Lediglich ein Teil der manuell geführten Dateien ist bisher beim Landesbeauftragten angemeldet worden.

Die in § 31 Abs. 1 BrDSG genannte Frist „der Veröffentlichung über die personenbezogenen Daten, die beim Inkrafttreten des Gesetzes schon gespeichert waren“, wurde ebenfalls nicht eingehalten. Dieser Termin, der 1. Januar 1979, liegt inzwischen mehr als 1 Jahr zurück. Der Landesbeauftragte hat wiederholt auf die Unerträglichkeit hinsichtlich der Nichterstellung des Registers und der fehlenden Veröffentlichung hingewiesen.

Die Unvollständigkeit des Registers, insbesondere hinsichtlich der automatisiert betriebenen Dateien, erschwert die Arbeit des Landesbeauftragten nicht unerheblich und führt auch bei der Bearbeitung von Einzelbeschwerden und Anfragen Betroffener zu Schwierigkeiten.

Neben den sich für den Landesbeauftragten ergebenden Belastungen hat die Unvollständigkeit des Registers und vor allem die fehlende Veröffentlichung bisher verhindert, daß sich der Bürger informieren kann und durch mögliche Hinweise aus dem Register auf ihn **betreffende** Datensammlungen in die Lage versetzt wird, von seinen Rechten, insbesondere dem Auskunftsrecht, verstärkt Gebrauch zu machen.

Die fehlende Veröffentlichung und die wegen der Unvollständigkeit des Registers zurückhaltenden Hinweise des Landesbeauftragten wie auch des Bürgerberaters sind wohl der hauptsächliche Grund, daß im Berichtszeitraum kein konkretes Einsichtsbegehren gestellt wurde.

### 5.4 Verfolgung von Beschwerden Betroffener

übernommene Beschwerden aus 1978:	3
Neu eingegangene Beschwerden:	23
zusammen:	26
bis 31. 12. 1979 abgeschlossene Beschwerden:	22
noch in Arbeit befindlich:	4

Die behandelten 22 Beschwerden wurden wie folgt erledigt:

Abgabe wegen Unzuständigkeit an andere Stellen:	6
Keine Feststellung wegen nicht hinreichender Aufklärung des Sachverhalts:	1
Feststellung der Unbegründetheit der Beschwerden:	11
Abhilfe wegen Begründetheit der Beschwerden:	4

Die Beschwerden verteilten sich auf die Senatsbereiche wie folgt:

Inneres Statistik	1
Meldewesen	4
Führerscheinwesen	3
<b>Landeskriminalamt</b>	• 2
Verfassungsschutz	5
Wissenschaft und Kunst einschl. Universität	2
Bildungswesen	2
Bereich Soziales, Jugend und Sport	1
Bauwesen	1
Personalverwaltung	1
Finanzwesen	1
Körperschaften des öffentlichen Rechts	3

Auf die wesentlichen Einzelfragen wird bei Behandlung der einzelnen Senatsbereiche eingegangen. Hier sei nur gesagt, daß der Statistikfall und der Fall im Führerscheinwesen zu generellen Verfahrenskorrekturen und damit zu verbessertem Datenschutz für alle zukünftigen Fälle dieser Art geführt haben.

In der Aufstellung sind mündliche und schriftliche Anfragen genereller Art, die nicht in eine konkrete Beschwerde eingemündet sind, nicht enthalten. Diese allgemeinen Anfragen machen ein vielfaches der eigentlichen Beschwerden aus.

Der Landesbeauftragte war immer bestrebt, jegliche Bürgeranfrage und -beschwerde sofort zu bearbeiten.

## 5.5 Beanstandung von Verstößen

Beanstandungen von Verstößen gemäß § 22 Abs. 1 Bremisches Datenschutzgesetz erfolgten im Berichtszeitraum nicht, da es sich bei den berechtigten Beschwerden nicht im eigentlichen Sinne um Beschwerden über Verstöße gegen das Bremische Datenschutzgesetz handelte. In allen vier Fällen, in denen aufgrund der Beschwerde für Abhilfe gesorgt werden konnte, wurden zwar die Datenschutzinteressen der Betroffenen gefährdet oder verletzt, es handelte sich jedoch nicht um die Verarbeitung personenbezogener Daten in Dateien, so daß die entsprechenden Vorschriften des BrDSG nicht herangezogen werden konnten.

## 5.6 Vorschlag zur Mängelbeseitigung und Verbesserung

Angesichts der geringen Anzahl und vor allem der ganz wenigen begründeten Beschwerden lassen sich aus diesen keine allgemeinen Schlußfolgerungen ziehen. Deutlich geworden sind insbesondere die folgenden Mängel:

- Nicht erforderliche Fragen in Fragebogen
- Fehlender Hinweis auf die Freiwilligkeit der Angaben
- Nicht genaue Prüfung, ob für den speziellen Zweck einer Erhebung auch anonymisierte Daten ausreichend sind
- Nicht genaue Prüfung, ob zu einem bestimmten Zweck alle zur Person gespeicherten Daten oder nur eine Auswahl übermittelt werden mußten.

Diese Fragen werden in der Verwaltungsvorschrift zu § 9 Bremisches Datenschutzgesetz genauestens geregelt werden müssen.

## 5.7 Strafanträge

Strafanträge wurden nicht gestellt.

### 5.8/5.9 Auswirkungen der ADV auf die Gewaltenteilung, Empfehlungen zur Verhinderung festgestellter negativer Auswirkungen

Es wurde versucht, dieses Problem sowohl empirisch als auch wissenschaftlich weiter zu durchdringen.

Zur empirischen Aufbereitung wurden alle Mitglieder der Bürgerschaft der im Oktober 1979 abgelaufenen Legislaturperiode angeschrieben und gebeten, ihre einschlägigen Erfahrungen mitzuteilen. Dabei wurde Bezug genommen auf die Nr. 5.9/5.10 des 1. Jahresberichtes, in dem bereits erklärt wurde, daß der Landesbeauftragte für seine Untersuchungen auf eine Auswertung der Erfahrung der **Parlamentarier** angewiesen sein würde.

Aus den Antworten der drei Fraktionen ergab sich, daß nur von einer Fraktion bei genereller Anerkennung eines ausreichenden Informationsflusses auf die Schwierigkeit hingewiesen wurde, daß Abgeordnete vielfach nicht wissen, über welchen Katalog von Informationen die Verwaltung verfügt und daß sie deshalb nicht in der Lage sind, in gleicher Weise wie die Verwaltung ausgewählte Informationen abzurufen. Mit diesem Hinweis wurde die Forderung verbunden, ein unmittelbares Zugriffsrecht der Fraktionen auf die Daten der Verwaltung zu normieren.

Zur wissenschaftlichen Aufbereitung des Problems „Informationsgleichgewicht“ (§ 20 Abs. 2 BrDSG) wurde die einschlägige Literatur verfolgt und ausgewertet. Ergebnisse im Sinne einer Empfehlung für die Praxis bzw. eines Gesetzesvorschlages können hieraus jedoch noch nicht abgeleitet werden. Als Anlage 3 wird ein Überblick, der in der Zeitschrift „Datenschutz und **Datensicherung**“, Heft 1/1980, erschienen ist, beigelegt.

### 5.10/5.11 Untersuchungs- und Gutachtenaufträge

Derartige Aufträge wurden dem Landesbeauftragten im Berichtszeitraum weder vom Senat noch von der Bürgerschaft erteilt.

## 5.12 Prüfungstätigkeit

### 5.12.1 Art, Umfang und Ergebnis der Prüfungen

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 8 Prüfungen vorgenommen, zwei Prüfungen konnten im Berichtszeitraum noch nicht abgeschlossen werden. Es zeigte sich,

daß es sinnvoll ist, den Umfang der Prüfungen auf Teilaufgaben bzw. Teilbereiche zu begrenzen, da eine umfassende Kontrolle aller möglicherweise datenschutzrelevanten Komplexe bei der personellen Besetzung der Prüfungsstelle aus zeitlichen Gründen in einem Zuge nicht durchführbar ist; die Prüfer wären sonst zu lange für die übrigen Aufgaben der Dienststelle aus dem Verkehr gezogen.

Die Prüfungen wurden sowohl im Rahmen der vom Landesbeauftragten gewünschten Informationsgespräche und der von den datenverarbeitenden Stellen erbetenen Beratung als auch als formell angesetzte Prüfungen durchgeführt.

Der Landesbeauftragte hat im Dezember 1978 „Richtlinien für die Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes im nicht-öffentlichen Bereich im Lande Bremen“ herausgegeben und erklärt, daß er diese Richtlinien auch im Anwendungsbereich des Bremischen Datenschutzgesetzes unter Berücksichtigung eventueller Besonderheiten zum Maßstab seiner Prüfungen des Datenschutzes machen wird. Den dem Bremischen Datenschutzgesetz unterliegenden öffentlichen Stellen, die nach § 8 BrDSG die Ausführung des Gesetzes sowie anderer Rechtsvorschriften über den Datenschutz sicherzustellen haben, wurden hiermit bestimmte Anhaltspunkte gegeben, für Regelungen und Maßnahmen technischer wie organisatorischer Art, die den Forderungen des Gesetzes in § 6 und der Anlage dazu hinsichtlich des Umfangs wie auch hinsichtlich der zeitlichen Realisierung entsprechen.

Es zeigte sich, daß sich die datenverarbeitenden Stellen der Problematik des Datenschutzes und der sich daraus ergebenden technischen und auch organisatorischen Forderungen und Maßnahmen durchaus bewußt sind. Das „Bewußtwerden“ allein reicht aber nicht aus, es ist vielmehr die Realisierung der als notwendig erkannten Maßnahmen dringend erforderlich. Daran mangelt es zum Teil noch.

Zum Teil liegen, insbesondere bei den Stellen der Verwaltung, die im Auftrag anderer öffentlicher Stellen personenbezogene Daten verarbeiten, schon aus der Zeit vor Inkrafttreten des BrDSG Konzepte zur Datensicherung vor, deren Realisierung jedoch noch nicht umfassend geprüft werden konnten. Auch sind die bereits getroffenen Maßnahmen jetzt an den Forderungen der Datenschutzgesetzgebung zu messen, ggf. ihnen anzupassen bzw. zu ergänzen. Dieses ist teilweise geschehen, jedoch noch nicht überall und noch nicht in vollem Umfang.

Der Landesbeauftragte verkennt nicht, daß die sich aus den Datenschutzgesetzen ergebenden Forderungen zum Teil zu erhöhten Belastungen der Bediensteten und auch in manchen Fällen zu nicht unerheblichen Kosten führen können. Er ist jedoch der Meinung, daß dies in der Konzeption des Datenschutzgesetzes angelegt und gewollt ist.

Es wurde festgestellt, daß die Mittelbeschaffung für die Durchführung notwendiger Maßnahmen Schwierigkeiten bereitet. Das gilt nicht nur für Großobjekte der ADV, sondern auch für vielerlei manuelle Dateien und durch Suchkarteien erschließbare Datensammlungen. Selbst einfache Forderungen wie Verschuß der Diensträume und Verschuß der Dateienbehälter (Beschaffung von Sicherheitsschlössern und Stahlschränke) wurden mangels Haushaltsmitteln für z. Z. nicht realisierbar erklärt.

Der Nachweis der rechtzeitigen Feststellung der benötigten Mittel für erforderliche Maßnahmen und ihrer Umsetzung in Haushaltsanträgen konnte nicht in jedem Fall geführt werden, so daß die speichernden Stellen sich insoweit nicht entlasten konnten. Dort, wo immerhin haushaltsmäßig abgedeckte Stufenpläne vorliegen, waren die für die einzelnen Haushaltsjahre veranschlagten Teilbeträge nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zum Gesamtfinanzaufwand für die von der Maßnahme betroffene Datenverarbeitung.

Der Landesbeauftragte hat dieses zum Anlaß genommen, die gesamte Verwaltung auf die Notwendigkeit hinzuweisen, bisher nicht gestellte Haushaltsanträge für erforderliche Maßnahmen alsbald nachzuholen.

An Einzelproblemen, die im Zuge der Prüfungstätigkeit erkannt wurden, sind insbesondere folgende Punkte hervorzuheben:

— Dokumentation von Datenverarbeitungsverfahren

Ogleich seit langem die Erfordernisse ordnungsgemäßer Unterlagen (insbesondere hinsichtlich der Vollständigkeit und Aktualität) allgemein akzeptiert werden, sind bei älteren Verfahren immer noch Mängel hinsichtlich der Dokumentation festzustellen. Dieses gilt zum Teil ebenso für umfangreiche Verfahren

der automatisierten Datenverarbeitung wie hinsichtlich der Anweisungen und Verfahrensbeschreibungen im Rahmen der konventionellen Verarbeitung von Daten mittels Karteikarten. Für die Überwachung der ordnungsgemäßen Datenverarbeitung (insbesondere der Anwendung der DV-Programme, wie sie § 8 Satz 2 Nr. 2 BrDSG fordert) und ihre Kontrolle im Rahmen einer Prüfung ist eine vollständige Dokumentation erforderlich, denn nur so ist überprüfbar, wie z. B. die Verarbeitung erfolgt, wer wann welche Änderungen vorgenommen hat, welche programmtechnischen Maßnahmen hinsichtlich des Schutzes der Daten vorgesehen sind.

- Funktionstrennung bei der Datenverarbeitung innerhalb kleinerer datenverarbeitender Stellen

Eine Trennung der einzelnen Funktionen bei der Datenverarbeitung bei kleineren datenverarbeitenden Stellen ist zum Teil nur unter Schwierigkeiten durchzuführen. Erforderlich ist jedoch auch hier die Festlegung der Befugnisse der einzelnen Mitarbeiter, die Festlegung der Aufgabenbereiche sowie eine Beschreibung der Funktionen und Vertretungsregelungen. Die Einführung von überwachungs- und Kontrollmaßnahmen durch gegliederte Befugnisse sowie Stichprobenkontrollen durch Dienst- oder Fachvorgesetzte sind vorzusehen.

- Nebenstehende Punkte sind als Hinweise für die schnelle Umsetzung der Anforderungen des Gesetzes in die Praxis gedacht:
  - Festlegen, wer im Bereich der Behörde oder des Amtes für Fragen des Datenschutzes zuständig ist
  - Schaffung einer Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern der verschiedenen mit der Verarbeitung personenbezogener Daten befaßten Abteilungen/Sachgebiete
  - Sichtung des augenblicklichen Standes der Verarbeitung personenbezogener Daten und Entwicklung eines **Datenschutzkonzepts**
  - Herausarbeitung der Schwachstellen der bisherigen Verfahrensabläufe
  - Erarbeitung von Vorschlägen zur Beseitigung der Schwachstellen
  - Ausarbeitung der erforderlichen Maßnahmen/Alternativen
  - Kostenermittlung und Erarbeitung einer Prioritätenliste
  - Überprüfung, ob alle Dateien/Karteien der speichernden Stelle erfaßt, angemeldet bzw. veröffentlicht wurden
  - Sichtung der Datenverarbeitungsanlagen, wie Aktualität der Arbeitsanweisungen, Art der Aufbewahrung der Unterlagen, Vollständigkeit der Unterlagen, Gestaltung der Karteikarten und Formulare
  - Verpflichtung der Mitarbeiter auf das Datengeheimnis
  - Treffen von organisatorischen Maßnahmen, insbesondere Funktions- und Aufgabentrennung, Kompetenzabgrenzung, Überprüfung von Aufbewahrungsfristen, Aktualität vorhandener Unterlagen, eine Vereinheitlichung bzw. Zusammenfassung der verschiedenen Verfügungen, Beschreibungen und Unterlagen
  - Erarbeitung entsprechender Richtlinien

#### 5.12.2 Realisierungsstand von Datensicherungsmaßnahmen

Die Zahl der bisher durchgeführten Kontrollen und Besichtigungen im Verhältnis zur Zahl der speichernden Stellen ist noch so gering, daß bei dieser bescheidenen Eindringungstiefe in die Praxis der Verwaltung keine auch nur einigermaßen allgemein gültige Aussage zum Realisierungsstand der Datensicherungsmaßnahmen gemacht werden kann. Die bisherigen Erkenntnisse aus Einzelfällen reichen lediglich dazu aus zu unterstellen, daß es ganz allgemein noch kräftiger Impulse bedarf, um die Verwaltung auf den vom Gesetz gewünschten Stand zu bringen.

Der Landesbeauftragte ist bereit, die öffentlichen Stellen dabei nach Kräften durch Beratung zu unterstützen. Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß die datenverarbeitenden Stellen in eigener Verantwortung handeln.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der anderen Bundesländer hat der Landesbeauftragte einen Katalog abgestufter Maßnahmen „angemessener

Datensicherung" entworfen. Der Katalog sieht vor, daß in Abhängigkeit von der Sensibilität der gespeicherten Daten eine Schutzstufeneinteilung vorzunehmen ist, aus der sich dann für die einzelnen Stufen unterschiedliche Maßnahmen ergeben. Dieser Katalog wird es der Verwaltung erleichtern, mit dem Begriff „Angemessenheit“ im Zusammenhang mit Datensicherungsmaßnahmen zurechtzukommen. Im gegenwärtigen Zeitpunkt muß der Katalog noch praktisch erprobt werden und steht deshalb noch nicht zur Verfügung.

### 5.13 Empfehlungen für Verbesserungen des Datenschutzes

5.13.1 Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat sich im abgelaufenen Berichtszeitraum schwerpunktmäßig mit dem Innenbereich beschäftigt. Doch darf daraus keineswegs der Schluß gezogen werden, daß in anderen Bereichen keine dringlichen **Datenschutzprobleme** anstünden. Es muß nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß z. B. in dem gesamten Sozialbereich hochsensible Daten von Bürgern verarbeitet werden und deshalb ein besonderes Datenschutzinteresse verdienen. Da es nicht möglich ist, alle Fachbereiche gleichzeitig mit Datenschutzfragen zu konfrontieren, kann dieses nur mit wechselnden Schwerpunkten geschehen. Unter diesem Gesichtspunkt ist es deshalb zu sehen, wenn der Landesbeauftragte in diesem Jahr zwei besondere Bereiche herausgreift, die dringend einer datenschutzgerechten Regelung bedürfen.

#### 5.13.2 Der Landesbeauftragte für den Datenschutz regt an,

- ein Archivgesetz für das Land Bremen zu erarbeiten, das Inhalt und Zweck der Archivtätigkeit bestimmt, den Gegenstand und das Ziel der Archivtätigkeit beschreibt und so klare Grenzen für die Frage, welche Daten zu archivieren sind, zieht (im einzelnen vgl. 5.2.5),
- das Statistische Landesamt auf eine rechtlich einwandfreie Grundlage zu stellen. Darüber hinaus ist der gesamte Bereich sogenannter „Geschäftsstatistiken“, die überwiegend in Form von Eingriffen durchgeführt werden, rechtlich zu regeln (vgl. im einzelnen 5.2.1.4).

5.13.3 Als besondere Empfehlung zur Verbesserung des Datenschutzes sei auf 5.12 — Ergebnisse der Prüfungstätigkeit — verwiesen. Hieraus muß besonders hervorgehoben werden, daß inzwischen durchaus ein Bewußtwerden von Datenschutzfragen in den verschiedenen öffentlichen Fachressorts festgestellt werden kann, doch überwiegend die organisatorische Umsetzung noch geleistet werden muß. Diesbezüglich wird empfohlen, in jeder Behörde eine Analyse der Datenverarbeitungsvorgänge für manuelle Dateien zu erstellen und so im einzelnen Schwachstellen zu erkennen, an denen Datenschutzmaßnahmen erforderlich sind.

5.13.4 Der Gesichtspunkt, nur so viele Daten zu erheben, wie unbedingt notwendig ist, sollte im gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung stärker Berücksichtigung finden. Hierzu regt der Landesbeauftragte an, daß jedes Fachressort die Vielfalt der verschiedenen Erhebungs- und Fragebögen unter datenschutzrechtlichem Gesichtspunkt überprüft und gegebenenfalls überflüssige Fragen streicht. Dieses ist **umso** dringender erforderlich, als viele dieser Erhebungs- und Fragebögen aus der Zeit vor Inkrafttreten des Bremischen Datenschutzgesetzes stammen. Zwar ist für den Vorgang der Erhebung, abgesehen von der Belehrungspflicht des § 10 Abs. 2 BrDSG, eine Beachtung des Datenschutzgesetzes bisher nicht vorgeschrieben, doch gilt es, die Gefahr einer unzulässigen Datenverarbeitung schon im Ansatz zu vermindern.

## 6. Aufgabenerfüllung im nicht-öffentlichen Bereich

Die Aufgabenerfüllung im nicht-öffentlichen Bereich war im wesentlichen durch die Beratung von Datenschutzbeauftragten in den verschiedenen Betrieben, in zentralen Veranstaltungen, in der Verfolgung von Beschwerden Betroffener, der laufenden Bearbeitung des **Registers** der meldepflichtigen Firmen und der Klärung wichtiger Rechtsfragen, auch im Kreise der Obersten Aufsichtsbehörden, gekennzeichnet.

Darüber hinaus beteiligte sich der Landesbeauftragte für den Datenschutz an der Überarbeitung der „Richtlinien für die Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes im nicht-öffentlichen Bereich“ in der sogenannten „Münchener Runde“. Die Beratungen in diesem Kreis dauern noch an.

Es hat sich immer häufiger die Notwendigkeit **ergeben**, Datenschutzrechtsfragen im nicht-öffentlichen Bereich bundeseinheitlich zu klären, da den Aufsichtsbehörden meist Bundesverbände oder überregional tätige Interessen- und Fachverbände begegnen. Dieses galt für die Verhandlungen mit der Versicherungswirtschaft, den Kreditinstituten, der Schutzgemeinschaft für die kreditgebende Wirtschaft (**Schufa**) ebenso wie für den Bundesverband der Markt- und Meinungsforschungsinstitute bzw. der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Markt- und Meinungsforschungsinstitute. Aber auch im Bereich der Kreditauskunfteien zeigt sich die Notwendigkeit abgestimmten Vorgehens bei der Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Fragen z. B. im gesamten Bereich des Versandhandels.

Das Ergebnis solcher Verhandlungen ist entweder die Neubearbeitung von Ermächtigungsklauseln nach dem Bundesdatenschutzgesetz in den verschiedenen Anträgen und Formularen der Wirtschaft, der Entwurf von Merkblättern zur Aufklärung des Betroffenen und schließlich die Begrenzung von datenschutzrechtlich nicht mehr vertretbaren Datenverarbeitungsvorgängen.

### 6.1 Beratung der speichernden Stellen in Datenschutzfragen

Hauptfragen der Beratung waren die auch unter 4.4 dargestellten Erörterungspunkte. Hier sei nur schwerpunktmäßig auf einzelne Problemstellungen in Bremen eingegangen.

- Grenzüberschreitender Datenverkehr; bei der Übermittlung von Daten ins Ausland handelt es sich um eine Übermittlung, die nach § 24 BDSG zu beurteilen ist. Sonderregeln für den internationalen Datenschutz sind im BDSG nicht vorhanden. Kommt § 24 BDSG nicht zum Tragen, so ist eine Datenübermittlung nur mit Einwilligung des Betroffenen, die schriftlich einzuholen ist, möglich.
- Datenschutz in Spielbanken; bei der Neueinrichtung der Spielbank wurden Daten gesperrter Spielbankbesucher aus anderen Spielbanken übernommen. Die Betroffenen sind nach § 26 Abs. 1 BDSG von der Speicherung zu benachrichtigen, da sie nicht auf andere Weise von der Speicherung Kenntnis erlangt haben.
- Datenverarbeitung bei Markt- und Meinungsforschungsinstituten; zu klären waren die Fragen „Wann wird der Adressen- und der Fragenteil voneinander **getrennt?**“, „Bedarf die Einwilligung zur Befragung der Schriftform oder liegen besondere Umstände vor, die die Schriftform entbehrlich **machen?**“, „Wie sind Einmalbefragungen, Wiederholungsbefragungen (Panel-Untersuchungen) datenschutzrechtlich zu **behandeln?**“, „Welche Anforderungen sind an die Verpflichtung zur Anonymisierung und an die Datensicherungspflichten zu **stellen?**“. Diese Fragen wurden zwischen Bundesorganisationen der Markt- und Meinungsforschungsinstitute und den Obersten Aufsichtsbehörden in Verhandlungen abgeklärt. Zur Aufklärung des Befragten ist eine Erklärung zum Datenschutz erarbeitet worden, die als Anlage 2) diesem Bericht beiliegt.
- Rechtsverletzung durch eine Auskunft; aufgrund der Beschwerde eines Betroffenen war die Verletzung der Benachrichtigungspflicht, die Frage eines Verstoßes gegen die Aufzeichnungspflicht des berechtigten Interesses bei Datenübermittlung und schließlich die Frage, ob Daten unbefugt übermittelt wurden, zu prüfen. Auf Antrag des Betroffenen leitete die Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren ein. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.
- Ablehnung von Vertragsabschlüssen bei Wahrnehmung der Datenschutzrechte durch den Betroffenen; im Berichtszeitraum gab es mehrere Fälle, in denen es Wirtschaftsunternehmen ablehnten, einen Vertrag mit Betroffenen abzuschließen, die ihre Rechte nach dem BDSG wahrgenommen hatten. Wenn dieses auch rechtlich nicht beanstandungsfähig ist, so ist es doch datenschutzpolitisch sehr bedenklich, Bürgern, die ihre Rechte wahrnehmen, den Vertragsabschluß zu verweigern.
- Angabe der Mitgliedsnummer eines Verbandes auf der Empfängeranschrift; aufgrund einer Beschwerde wurde festgestellt, daß die Mitgliedsnummer des Verbandes, die auf der Empfängeranschrift offen ausgedruckt wird, auch das Geburtsdatum enthält. Das Versandungsverfahren wurde beanstandet und datenschutzrechtlich nicht für zulässig erklärt. Der Verband bestätigte, daß eine Organisations- und Programmänderung dergestalt veranlaßt wurde, daß zwar die Mitgliedsnummer noch im Anschriftenfeld erscheint, die Mitgliedsnummer

allerdings nicht mehr das Geburtsdatum enthält. Diese Änderung wird voraussichtlich im April 1980 wirksam.

- Einholen von Auskünften bei Kreditauskunfteien durch große Wohnungsbau- gesellschaften vor Abschluß eines Mietvertrages. Aufgrund von Beschwerden hatte sich der Landesbeauftragte für den Datenschutz damit zu beschäftigen, ob es zulässig ist, daß eine große Baugesellschaft Auskünfte bei der Schufa bezüglich des Mietinteressenten einholen kann. Die Datenübermittlung bestimmt sich nach § 32 Abs. 2 BDSG. Hiernach ist die Datenübermittlung zulässig, wenn ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten glaubhaft dargelegt wurde und schutzwürdige Belange des Betroffenen einer Übermittlung nicht entgegenstehen. Mit der Schufa bestand ein entsprechender Anschlußvertrag. Datenschutzrechtlich konnte dieser Vorgang nicht beanstandet werden, doch ist datenschutzpolitisch zu fragen, ob solche Anschlußverträge die Interessen des Betroffenen gegenüber dem Wohnungsunternehmen hinreichend berücksichtigen können und ob es mit dem Wesen eines Wohnungsmietvertrages in Einklang zu bringen ist, wenn der Vermieter — möglicherweise ein gemeinnütziges Unternehmen — über seine Mieter — wenn auch nur in den Akten — derartige Kreditauskünfte verwahrt.

Das Bekanntwerden dieser Zusammenhänge hat jedenfalls in der Öffentlichkeit zu einer spürbaren Beunruhigung geführt,

## 6.2 Verfolgung von Beschwerden Betroffener und deren Beratung

Zahl der bearbeiteten Beschwerden	
übernommene Beschwerde aus 1978:	1
Neu eingegangene Beschwerden:	15
zusammen:	16
bis 31. 12. 1979 abgeschlossene Beschwerden:	15
noch in Arbeit befindlich:	1
Die behandelten 15 Beschwerden wurden wie folgt erledigt:	
Abgabe wegen Unzuständigkeit an andere Stellen:	3
Feststellung der Unbegründetheit der <b>Beschwerden</b> :	5
Abhilfe wegen Begründetheit der Beschwerden:	7

### **Beschwerdegegner:**

soweit sie dem III. Abschnitt BDSG unterliegen:	
Verbände/Vereine	5
Einzelne Gewerbetreibende	2
soweit sie dem IV. Abschnitt BDSG unterliegen:	
Kreditauskunfteien	6
Markt- und Meinungsforschungsinstitute	2

### **Beschwerdegründe:**

Unberechtigte Datenerhebung (Fragebogen/Selbstauskunft)	
Unberechtigte Datenspeicherung	
Unberechtigte Datenübermittlung	
Unterlassene Löschung nach Kenntnis der Unrichtigkeit der gespeicherten Daten	
Verletzung der Datensicherungspflicht	
Verletzung der Benachrichtigungspflicht	
überhöhte Auskunftsgebühren	

Die vorstehenden formell eingebrachten Beschwerden machen nur einen Bruchteil der gesamten schriftlichen und mündlichen Anfragen und Beratungen Betroffener aus.

## 6.3 Darstellung der Kontrolltätigkeit

Die Überprüfungen von Firmen des Vierten Abschnittes BDSG fanden im Berichtszeitraum anläßlich der Verfolgung von Einzelbeschwerden und aufgrund von Beratungen statt. Hierbei handelte es sich durchweg um Teilüberprüfungen.

Diese Teilüberprüfungen hatten im wesentlichen die Kontrolle von Datenbeständen und die Verfahrensweisen bei ihrer Verwaltung zum Gegenstand, reine Datensicherungsmaßnahmen analog der Anlage zu § 6 BDSG wurden hierbei lediglich

partiell erörtert. Eingehendere Beratungsgespräche mit Firmen des Vierten Abschnitts BDSG haben oftmals *auf* deren Wunsch hin stattgefunden. Aufgrund der unterschiedlichen Einzelfallagen können die Beratungsgegenstände im Rahmen dieses Berichts nicht generalisiert werden. Im wesentlichen handelte es sich jedoch um Auslegungsfragen einzelner gesetzlicher Bestimmungen, Fragen der Angemessenheit technischer Datensicherungsmaßnahmen sowie um Fragen der eindeutigen Zuordnung zum Dritten oder Vierten Abschnitt BDSG mit den sich daraus ergebenden Pflichten der einzelnen Stellen.

#### **6.4 Register der meldepflichtigen Firmen**

Im Laufe des Berichtszeitraums hat sich die Zahl der Anmeldungen von Firmen, die eine unter die Bestimmungen des Vierten Abschnitts fallende Tätigkeit ausüben, von 54 (Stand: 31. 12. 78) auf 67 (Stand: 31. 12. 79) erhöht; 15 Firmen wurden zusätzlich aufgenommen, 2 Firmen wurden gelöscht, da eine Meldepflicht nicht mehr gegeben ist. 23mal wurde aufgrund von Änderungsmitteilungen der Registereintrag geändert.

Anzumerken ist, daß zwischen den Obersten Landesbehörden zur Zeit noch geprüft wird, ob für die Meldungen zum Register Angaben zur automatisierten Datenverarbeitung in der bisherigen Form weiterhin gefordert werden sollen. Von seiten der Wirtschaft werden Bedenken geäußert, daß durch die Veröffentlichung der derzeitig geforderten Angaben möglicherweise eine Beeinträchtigung der Interessen der meldepflichtigen Firmen nicht auszuschließen ist.

Für einige Bereiche daten verarbeitender Tätigkeiten ist eine Zuordnung zum Dritten oder Vierten Abschnitt BDSG noch nicht abschließend geklärt.

#### **6.5 Einsicht in das Register**

Es zeichnet sich ab, daß das Register für den nicht-öffentlichen Bereich mehr eine für die Aufsichtsbehörde notwendige Arbeitshilfe darstellt als eine für den Betroffenen zur Verfolgung seiner Interessen notwendige Informationsquelle.

Abgesehen von dem nachstehend geschilderten Fall sind Einsichtsbegehren von Bürgern, die hinsichtlich der Meldung einer bestimmten Firma in das Register einsehen wollten, nicht gestellt worden.

Verschiedentlich baten Bürger, ihnen alle personenbezogenen Daten, die über sie in den Dateien des Landesbeauftragten gespeichert seien, mitzuteilen. Der Hinweis, daß in den Registern des Landesbeauftragten, soweit überhaupt, lediglich die Art der gespeicherten Daten und Angaben zu den meldepflichtigen Firmen vermerkt sind, stieß bei den Betroffenen zum Teil auf Unverständnis.

Es erscheint erforderlich, an dieser Stelle noch einmal darauf hinzuweisen, daß gerade eine solche von den Betroffenen häufig vermutete Sammlung aller Daten dem Gedanken des Datenschutzes widerspräche und keineswegs im Sinne des Betroffenen sein kann.

In einem Fall wollte der Anfragende die Adressen sämtlicher registerpflichtigen Firmen für Zwecke der Werbung haben. Dies wurde als mit dem Zweck des Registers nicht vereinbar abgelehnt. Auch bei einem öffentlichen Register ist zwischen der zugelassenen Einsichtnahme und der nicht vorgesehenen Herstellung einer Kopie des gesamten Registers zu unterscheiden; letzteres könnte als Mißbrauch des Einsichtsrechts angesehen werden.

#### **6.6/6.7 Beanstandung von Ordnungswidrigkeiten, Festsetzung von Geldbußen**

Soweit Prüfungen der den Bestimmungen des Vierten Abschnitts BDSG unterliegenden Firmen im Berichtszeitraum durchgeführt wurden, bestand kein Anlaß zur Feststellung von Ordnungswidrigkeiten und damit verbunden für die Festsetzung von Geldbußen.

In einzelnen Fällen, in denen wegen verspäteter Anmeldung zum Register gemäß § 39 Abs. 1 oder Abs. 3 BDSG ein Bußgeld hätte verhängt werden können, wurde aus Billigkeitsgründen davon abgesehen. Dies insbesondere auch wegen der zur Zeit teilweise noch offenen Rechtsfragen bezüglich der Meldepflicht, d. h. im wesentlichen bezüglich der Abgrenzung der den Bestimmungen des Dritten oder Vierten Abschnitts BDSG unterliegenden Tätigkeit der nicht-öffentlichen Stellen. Auch bei der Verfolgung von Beschwerden wurden nur unwesentlich beschwe-

rende Beeinträchtigungen **festgestellt**, so daß hier im Hinblick auf eine „Karenzzeit“ für die datenverarbeitenden Stellen ebenfalls von einer Ahndung Abstand genommen wurde.

Eine Ausnahme bildet ein Beschwerdefall, in dem von dem Betroffenen Strafantrag gestellt wurde. Ob hier eine Ordnungswidrigkeit zu verfolgen ist, kann erst nach Abschluß des Strafverfahrens erklärt werden.

## 6.8 Empfehlungen von Verbesserungen des Datenschutzes

- Auch im nicht-öffentlichen Bereich dürften in Zukunft bereichsspezifische Regelungen eine wichtige Rolle spielen. Dieses wird deutlich, wenn man sieht, wie die Arbeit der Obersten Landesbehörden zu einem bedeutenden Teil darin besteht, sich mit bestimmten Anwendergruppen zu befassen und ihre Datenschutzprobleme individuell zu lösen. Als Beispiele seien noch einmal genannt: Versicherungen, Kreditinstitute, Auskunftsteien, Steuerberater, Privatverrechnungsstellen der Ärzte und Zahnärzte, Versandhäuser, Adressenhändler, Adreßbuchverlage etc. Immer wieder ergeben sich dabei Konfliktsituationen, weil durch die Beratung der zu kontrollierenden Datenverarbeiter diesen möglicherweise der Weg zur Gesetzesumgehung gewiesen würde.
- § 3 BDSG besagt, daß eine Verarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig ist, wenn eine Rechtsvorschrift sie erlaubt oder wenn der Betroffene eingewilligt hat. Dieser Einwilligungsvorbehalt des § 3 BDSG ist eine höchst zweifelhafte, teilweise geradezu unmoralische Sache, wenn man an das Kredit- und Versicherungswesen denkt. Hier kann sich der Betroffene dem Zwang, die Einwilligung zu erteilen, kaum entziehen. Es ist daher zu **prüfen**, ob nicht gerade hinsichtlich dieser Einwilligung die Grenzen der Verfügbarkeit von Rechtspositionen neu überdacht werden müssen.
- Der verschuldensfreie Schadensersatzanspruch, der bisher nur für den öffentlichen Bereich in einzelnen Landesgesetzen festgelegt ist, sollte auch für den nicht-öffentlichen Bereich in das BDSG übernommen werden.
- Die Auskunftsgebühren sollten auch im nicht-öffentlichen Bereich entfallen.
- Die Stellung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten sollte auch in der Beziehung gestärkt werden, daß die Geschäftsleitungen verpflichtet **werden**, ihre Datenschutzbeauftragten über alle datenschutzrelevanten Entscheidungen frühzeitig zu informieren und zu Rate zu ziehen. Es muß beispielsweise ausgeschlossen sein, daß etwa die Leitung eines Betriebes im Zuge polizeilicher Fahndungsmaßnahmen Vereinbarungen über einen Datenabgleich trifft, ohne den Datenschutzbeauftragten hinzugezogen zu haben.
- Die Aufsichtsbehörden müssen auch bei den unter den Dritten Abschnitt des BDSG fallenden Datenverarbeitern ein generelles Aufsichtsrecht eingeräumt bekommen. Es erscheint geradezu widersinnig, daß Fälle denkbar sind, in denen die Aufsichtsbehörde von groben datenschutzwidrigen Verfahrenswesen Kenntnis hat, jedoch mangels Vorliegen einer Beschwerde nicht eingreifen kann. Prüfungsanlaß müßte zumindest auch ohne Beschwerde ein konkreter Verdacht datenschutzwidrigen Handelns sein können.

## 7. Öffentlichkeitsarbeit

### 7.1 Ziele der Öffentlichkeitsarbeit

Die Ziele der Öffentlichkeitsarbeit wurden im 1. Jahresbericht ausführlich unter 7.1 dargestellt, einer Wiederholung bedarf es nicht. Es wird jedoch auf die ergänzenden Ausführungen unter Nr. 8.1 am Ende dieses Berichtes hingewiesen.

### 7.2 Öffentlichkeitsarbeit über Medien

Presse und Rundfunk im Lande Bremen haben dem Datenschutz durchaus angemessenen Raum gegeben. Die Veröffentlichungen und Sendungen verteilen sich in etwa je zur Hälfte auf bremische Vorgänge und Vorgänge im Bund. Unter den bremischen Vorgängen stehen im Vordergrund die Erörterung des 1. Jahresberichtes des **Landesbeauftragten**, die von einer außerbremischen Zeitschrift erhobenen Vorwürfe gegen das Landesamt für Verfassungsschutz sowie die von bremischen Journalisten recherchierten Datenschutzpannen. Letztere waren in jedem Einzelfall in gleichem Maße schmerzlich für die Verwaltung und förderlich für die Arbeit des Landesbeauftragten.

Dem Landesbeauftragten wurde in den Medien in sachgerechter Weise Gelegenheit zur **Stellungnahme** gegeben. Er ist den Anforderungen der Medien nie ausgewichen, da er eine Zusammenarbeit für seine Arbeit als sehr nützlich ansieht.

### 7.3 Öffentlichkeitsarbeit durch Veranstaltungen

#### Informationsveranstaltungen

Angestelltenkammer Bremerhaven in Bremerhaven

- Mitglieder des Deutschen Hausfrauenbundes
- allgemeine Einführung in den Datenschutz

Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung — **AWV** — in Hamburg

- betriebliche Datenschutzbeauftragte aus **Norddeutschland**
- die Aufsichtsbehörden beantworten Fragen des Datenschutzes

Erfa-Kreis Bremen der GDD in Bremen

- betriebliche Datenschutzbeauftragte bremischer Firmen
- **allgemeine** Fragen des Datenschutzes

Industrie- und Handelskammer Bremerhaven in Bremerhaven

- betriebliche Datenschutzbeauftragte aus Bremerhaven
- allgemeine Fragen des Datenschutzes

Gemeinschaftsveranstaltung mit dem Bundesbeauftragten in Bremerhaven

- Vertr. von Beh. und **Körpersch.** der Arbeits- und **Soz.-Verw.**
- allgemeine Fragen aus dem Sozialbereich

#### Vorträge

Deutscher Verband berufstätiger Frauen in Bremen

- Mitglieder des **Clubs Bremen e.V.**
- allgemeine Einführung in Fragen des Datenschutzes

Landespolizeischule Bremen in Bremen

- Innendienstbeamte der Polizei Bremen
- allgemeine Fragen des Datenschutzes

Gewerkschaft ÖTV in Bremen

- Gerichtsreferendare und Rechtspraktikanten
- Grundrecht auf Datenschutz, arbeitsrechtliche Fragen

#### Podiumsdiskussionen

Deutsche Vereinigung für Datenschutz — **DVD** — in Bonn

- anläßlich einer Bürgerversammlung
- **Informations-Technologie** und Berufsfreiheit

IBM Deutschland in Bonn

- Teilnehmer des Forums für Wissenschaft und Verwaltung
- Datenschutz in der Sozialverwaltung

### 7.4 Öffentlichkeitsarbeit mit Druckschriften

Es wurde an drei Druckschriften **gearbeitet**, die um die Jahreswende 1979/1980 fertiggestellt werden konnten.

#### — **Der Bürger und seine Daten**

Diese Broschüre ist eine Gemeinschaftsproduktion des Bundesbeauftragten und der Landesbeauftragten für den Datenschutz unter teilweiser Einbeziehung der Aufsichtsbehörden der Länder.

Die Broschüre soll dem Bürger zeigen, wo auf seinen verschiedenen Lebensstationen seine persönlichen Daten gespeichert und verarbeitet werden, welche Daten das im Einzelfall sein können und wohin diese Daten dann mehr oder minder automatisch weiterwandern. Dem Bürger soll damit ein Wegweiser **gegeben** werden, der ihm die Stellen zeigt, bei denen er gegebenenfalls seinen Auskunftsanspruch anbringen kann.

### — Einführung in das Datenschutzrecht mit Gesetzestexten

Diese Broschüre wurde vom Landesbeauftragten herausgegeben. Sie soll dem interessierten Bürger die Gesetzestexte als wichtige Grundlage jeder Diskussion anhand geben. Hinzu kommt eine kurze Einführung in das Datenschutzrecht, die die Entwicklung im In- und Ausland aufzeigt, grundsätzliche Probleme und Problemlösungen darstellt, sich aber nicht in Einzelheiten verliert. Diese Einführung konnte dankenswerterweise aus dem Kommentar zum nordrhein-westfälischen Datenschutzgesetz übernommen werden; ein Zeichen für die gute Kooperation zwischen den Datenschützern in allen Bundesländern.

### — Datenschutzrecht in der Freien Hansestadt Bremen

Diese vom Landesbeauftragten herausgegebene Loseblattsammlung soll jedem Einzelnen mit Datenverarbeitung und Datenschutz verantwortlich Befähigten die einschlägigen Vorschriften nach dem aktuellen Stand anhand geben und ihm helfen, Fragen und Probleme des Datenschutzes und der Datensicherung zu bewältigen.

Auf eine eigene Kommentierung des bremischen Datenschutzgesetzes wurde verzichtet, statt dessen wurde in synoptischer Darstellung auf die entsprechenden Bestimmungen des BDSG verwiesen, so daß die Benutzung der BDSG-Kommentare auch hinsichtlich der Auslegung des BrDSG erleichtert wird.

### — Informationsfaltblatt

Für die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen wurde ein Informationsfaltblatt erarbeitet. Das Faltblatt wird in Kürze in Zusammenarbeit mit dem Gesamtpersonalrat herausgegeben.

## 7.5 Öffentlichkeitsarbeit durch Aus- und Weiterbildung

Es ist davon auszugehen, daß das Hineintragen von Datenschutzfragen in die Aus- und Weiterbildung von Einzelnen und Gruppen auch der allgemeinen Verbreitung und Vertiefung des Datenschutzgedankens in der Öffentlichkeit dient. Aus diesem Grunde wurden, ungeachtet der damit verbundenen zusätzlichen Belastung, alle einschlägigen Möglichkeiten durch die Mitarbeiter des Landesbeauftragten genutzt.

### — Ausbildung

- Bereitstellung eines Ausbildungsplatzes für einen Anwärter des gehobenen Dienstes
- Bereitstellung eines Ausbildungsplatzes für Rechtspraktikanten (einstufige Juristenausbildung)
- Bereitstellung eines Ausbildungsplatzes für Rechtsreferendare
- Übernahme eines Lehrauftrages an der Universität

### — Weiterbildung

- Übernahme eines Lehrauftrages an der Verwaltungsschule
- Übernahme eines Weiterbildungskurses für Bedienstete der Universität

Drei Rechtspraktikanten und zwei Referendare waren zur Verwaltungsausbildung der Dienststelle zugewiesen. Sie konnten sich neben Alltagsfragen auch größeren Problemkreisen des Datenschutzes widmen. In entsprechender Weise erfolgte der Einsatz eines Auszubildenden. Die Kontakte zur Verwaltungsschule und insbesondere zur Universität sind geeignet, die Arbeit des Landesbeauftragten langfristig zu fördern.

## 7.6 Öffentlichkeitsarbeit mit der Beratungsstelle in Bremen

Die Öffentlichkeitsarbeit über den Bürgerberater in Bremen konnte nicht in der vom Landesbeauftragten gewünschten Weise intensiviert werden, da als wesentlicher Teil der Öffentlichkeitsarbeit das Dateienregister für den öffentlichen Bereich noch nicht von der Verwaltung erstellt wurde. Es ist vorgesehen, dieses Register ebenso wie das Register des nicht-öffentlichen Bereiches nicht nur beim Landesbeauftragten in Bremerhaven, sondern auch in der Beratungsstelle im Bremer Rathaus zur Einsicht bereitzuhalten.

Vom Bürgerberater wurde im Rahmen seiner Tätigkeit wiederholt auf den Datenschutz, insbesondere auf die Möglichkeit, den Landesbeauftragten anzurufen sich zu informieren bzw Informationsmaterial anzufordern, hingewiesen. Insbesondere die Broschüre „Der Bürger und seine Daten“ erwies sich als „Renner“. Sie wurde bereits mehrere hundert Mal an interessierte Bürger ausgegeben.

## 8. Schlußbemerkungen

8.1 Die Schwierigkeiten des Datenschutzes beruhen unter anderem auf folgendem:

~ Der Erwartungshorizont des Bürgers deckt sich nicht mit der durch die Datenschutzgesetze geschaffenen Rechtslage. Für den Bürger haben seine Daten das gleiche Gewicht,

- ob sie nun mittels automatisierter Verfahren in Dateien, manuell in Karteien oder manuell in Akten verarbeitet werden,
- ob dies im nicht-öffentlichen Bereich oder im Bereich der öffentlichen Verwaltung geschieht,
- ob sie im Sicherheitsbereich, im Sozialbereich, im Gerichtsbereich oder bei den Kreditinstituten oder Versicherungen verarbeitet werden.

Der Bürger versteht es insbesondere nicht, wenn man zunächst um sein Interesse an seinen Daten wirbt und ihm dann im Einzelfall sagt, daß es sich diesmal um Daten aus Akten oder Daten aus dem Sicherheitsbereich handelt und deswegen nichts zu machen ist. Der Bürger empfindet seine Rechtslage als undurchschaubar und neigt dementsprechend zur Resignation.

- Viele Datenverarbeiter empfinden die Anforderungen des Datenschutzes als Beschränkung wirkungsvoller Verwaltungs-, Wirtschafts- oder Vereinsbetätigung, solange es sich nicht um ihre persönlichen Daten handelt.
- Es wird vielfach mehr Mühe auf das Umgehen der Datenschutzvorschriften verwandt, als zu ihrer Befolgung erforderlich wäre. Dagegen ist es dann oft erstaunlich zu sehen, wie schnell vernünftige Maßnahmen geplant und realisiert werden können, wenn Mißstände in das Licht öffentlicher Kritik geraten.
- Wie bei jedem neuen Rechtsbereich gibt es auch beim Datenschutz am Anfang scheinbar unübersehbar viele ungelöste Rechtsfragen und praxisferne Vorschriften. Es bedarf daher einer sorgfältigen Einführung und laufenden Beratung aller in der Datenverarbeitung Tätigen. Dieses hat man speziell in der bremischen Verwaltung zu lange vor sich her geschoben. Teilweise mag dieses auch mit der geringen Personalausstattung zu erklären sein.
- Für den politisch nicht engagierten Bürger ist die Materie Datenschutz zu spröde und nicht überschaubar, so daß er gemeinhin kein häufiger Initiator von Kontrollen ist, obwohl er der wichtigste Teil des Kontrollsystems sein sollte.
- Zum Teil beruhen Schwierigkeiten auch darauf, daß gelegentlich in den Medien einprägsame Schlagzeilen verwendet werden, die geeignet sind, das Vertrauen des Bürgers in den Datenschutz zu zerstören. Berichte über Datenschutzpannen haben in der Regel den Effekt, daß auch der bisher noch gutgläubige Bürger resigniert nach dem Motto: „Ich hab es ja immer gesagt, das hat alles gar keinen Zweck, auch Datenschutz ist nur Sand in die Augen des Bürgers“.

Diesen Schwierigkeiten zu begegnen, muß die Hauptaufgabe aller am Datenschutz Interessierten sein. Deswegen stehen auch Beratung und Öffentlichkeitsarbeit mit beträchtlichem Zeit- und Geldaufwand im Zentrum der Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz. Das wird auch im Jahre 1980 so sein.

8.2 Die künftige Datenschutzarbeit in der Freien Hansestadt Bremen kann unter Berücksichtigung der hohen Anzahl von zu prüfenden Stellen und des hierfür vorhandenen Personals nur anhand einer Prioritätenliste der sowohl im öffentlichen wie im nicht-öffentlichen Bereich vorrangigen Prüfungen erfolgen. Im nicht-öffentlichen Bereich ist dabei unter Beachtung der besonderen Sensibilität der Datensammlungen mit den Auskunfteien zu beginnen. Im öffentlichen Bereich wird neben dem Innenressort auch der gesamte Sozialbereich datenschutzrechtlich mehr ins Blickfeld gerückt werden müssen.

### 8.3 Grenzprobleme der Verwirklichung des Datenschutzes

Im Berichtszeitraum waren mehrfach **die** Auswirkungen datenschutzrechtlicher Lösungen auf andere **Rechtsgebiete**, aber auch auf praktische Entscheidungen, Gegenstand von Erörterungen. Nahezu jedes Rechtsgebiet wurde datenschutzrechtlich berührt. Dieser Problemzusammenhang wird zum Anlaß genommen, erneut darauf hinzuweisen, daß es sich immer als zweckmäßig erweist, die datenschutzrechtlichen Überlegungen so frühzeitig wie möglich in die Planung bestimmter Aufgaben einzubeziehen. Derartig integrative Lösungsansätze können dazu beitragen, daß es im Falle von Konfliktentscheidungen vermieden wird, daß datenschutzrechtliche Erfordernisse häufig zugunsten vermeintlich anderer vordringlicherer Rechtsgüter in den Hintergrund gedrängt werden.

Unter Beachtung dieses Zusammenhangs ist von der öffentlichen Verwaltung bei der Realisierung von Datenschutzmaßnahmen schon bei der Auswahl und Anschaffung von Hard- bzw. Software darauf zu achten, daß das Optimum an Datenschutz bereits von Herstellerseite gewährleistet werden kann. Datenschutz sollte möglichst frühzeitig berücksichtigt und realisiert werden. Wenn die Investitionsentscheidungen in Höhe von Millionen gefallen sind, hat eine nachträgliche Datenschutzprüfung, die die technischen und **Software-Voraussetzungen** einzubeziehen hat und diese kritisieren müßte, kaum Aussicht auf Erfolg. In Abstimmung mit den datenverarbeitenden Stellen anderer Länder und des Bundes sollte ein Anforderungskatalog hinsichtlich der technischen Datenschutzforderungen an Hard- und Software an die verschiedenen Hersteller herangetragen werden. Dadurch wäre nicht nur der Datenschutz frühzeitig realisierbar, sondern es würden auch teure Investitionen vermieden, die möglicherweise nicht datenschutzgerecht sind.

8.4 Das Bremische Datenschutzgesetz geht als Auffanggesetz davon aus, daß für gesonderte Lebensvorgänge **bereichsspezifische Datenschutzvorschriften** gelten. Soweit solche bisher nicht vorhanden sind, muß auf die allgemeinen Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes zurückgegriffen werden, doch ist dieses nur unter Vernachlässigung spezifischer Besonderheiten zu bewerkstelligen.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit ist die Forderung nach bereichsspezifischen Datenschutzregelungen zu erheben. Der Eingriffscharakter der Datenerhebung tritt in bestimmten Bereichen besonders hervor, so z. B. im Meldewesen, im Verfassungsschutzbereich, im Polizeibereich, aber auch im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens.

### 8.5 Datenschutz und die Entwicklung der Informationstechnologie

In den nächsten Jahren wachsen die automatisierte Datenverarbeitung, die automatische Textverarbeitung und die Nachrichtentechnik zu einer umfassenden Informationstechnologie zusammen. Dieses hat nicht nur Auswirkungen auf das Arbeitsleben, die Arbeits- und Büroorganisation, auf das Verhältnis Verwaltung/Bürger, sondern auch auf die Gestaltung der Privatsphäre und des Schutzes von Persönlichkeitsrechten unter dem Aspekt Datenschutz. Die Auswirkungen **dieser** Entwicklung sind gegenwärtig schwer abzuschätzen, doch müssen sie im Auge behalten werden.

Der komplexe Entwicklungsprozeß moderner Informations- und Kommunikationsmedien und -Systeme beeinflußt auch das Verhalten von Bürgern in Klein- und Großgruppen. Dieses sowohl im Hinblick auf ihre Wertvorstellungen als auch auf die Gestaltung ihrer sozialen Beziehungen. Beachtet man die hierbei sich vollziehenden Informationsflüsse, so wird sichtbar, daß Datenschutz mehr ist als nur der Schutz und die Kontrolle von Datenflüssen vor Mißbrauch, daß Datenschutz positiv die Erhaltung menschlicher Entwicklungschancen unter den Bedingungen der modernen Informationstechnologie erfordert.

Wie dieses im einzelnen durch gesellschaftspolitische Mechanismen, durch politische Entscheidungen, durch organisatorische Regelungen geschehen kann — ohne daß die informationstechnische Entwicklung behindert wird —, muß aufgearbeitet werden. Diese Entwicklung stellt umfassende und hohe Anforderungen und Herausforderungen an gegenwärtige und künftige politische Entscheidungen.

## 7.1 Zusammenstellung der Datenschutzgesetze und -verordnungen

Bund/Länder	Datenschutzgesetze	Gebührenverordnungen	Registarverordnungen	Veröffentlichungs- j verordnungen	Verw. Vorschr./Hinweis/ Richtlinien zum BDSG*)	Zust. gem. §§ 30/40 BDSG (Aufsicht)	Zust. gem. § 42 BDSG (Ordnungswidrigk.)
Bund	BDSG v. 27.1.77 BGBl. I S. 201	DSGebO v. 22.12.77 BGBl. I S. 3153 § 13, 4 BDSG	DSRegO v. 9.2.78 BGBl. I S. 250 § 19, 4 BDSG	DSVeröffO v. 3.8.77 BGBl. I S. 1477 § 12, 3 BDSG			
Baden-Württemberg	LDSG v. 4.12.79 GBl. S. 534	keine VO erforderlich § 12, 4 LDSG	S 17, 5 LDSG	keine VO erforderlich keine Veröffentlichung	j lfd. Hinweise StAnz.	DSZuVO v. 10.1.78 GBl. S. 78 Innenministerium	
Bayern	BayDSG v. 28.4.78 GVBl. S. 165	Art. 8, 1 BayDSG	DSRegV v. 23.11.78 GVBl. S. 783 Art. 7,5 BayDSG		Bek. v. 12.7.78 + 30.1.79 MABl. S. 451 + 22/79 Teil A, B + C 1+2	Art. 31, 1 BayDSG Bezirksregierungen	Bezirksregierungen
Berlin	BInDSG v. 12.7.78 GVBl. S. 1317	VerwGebO v. 6.3.78 GVBl. S. 903 § 13, 4 BInDSG	5 22 BInDSG	BInDSVeröffO v. 27.7.78 GVBl. S. 1567 § 12, 3 BInDSG	Bek. v. 4.8. + 13.12.73 Amtsbl. S. 1348 + S. 7/79 Teil A, B + C 1+2	§ 31 BInDSG Senator für Inneres	OWJ-G. v. 24.5.68 GVBl. S. 1334 Senator für Inneres
Bremen	BrDSG v. 19.12.77 Brem. GBl. S. 393	DSGebV v. 19.2.79 Brem. GBl. S. 64 § 15, 4 BrDSG	Datenregister Brem. GBl. S. 63 § 21 Satz 8 BrDSG	Datenregister v. 5.2.79 § 14, 3 BrDSG	Richtl. v. 1.12.78 Amtsbl. S. 641 Teil A, B + C 1+2	VO v. 29.5.78 Brem. GBl. S. 151 Landesbeauftragter	VO v. 29.5.78 Brem. GBl. S. 151 Landesbeauftragter
Hamburg					Hinw. v. 2.5. + 1.12.78 AAnz. S. 953 + 2171 Teil A, B + C 1+2	VO v. 20.9.77 GVBl. II S. 1433 Beh. f. W., V. + L.	VO v. 2.9.75 GVBl. II S. 1337 Beh. f. W., V. + L.
Hessen	HDSG v. 31.1.78 GVBl. S. 96	HDSGebO v. 21.6.78 GVBl. S. 406 § 18, 4 HDSG	HDSRegO v. 8.12.78 GVBl. S. 682 S 25, 3 HDSG	HDSVeröffO v. 1.11.78 GVBl. S. 553 S 17, 3 HDSG	vorl. V v. 9.3. + 30.11.78 StAnz. S. 587 + 2451 Teil A, B + C 1+2	Anordn. v. 10.1.78 GVBl. S. 49 Regierungspräsident	VO v. 24.7.79 GVBl. S. 196 Regierungspräsident
Niedersachsen	NDSG v. 26.5.78 GVBl. S. 421	NDSGebO v. 29.8.78 GVBl. S. 655 S 13, 4 NDSG	NDSRegO v. 22.12.78 GVBl. S. 323 § 18, 4 NDSG	NDSVeröffO v. 29.8.78 GVBl. S. 656 § 12, 3 NDSG	Rd. Erl. v. 28.3. + 22.12.78 MBl. S. 510 + 41/79 Teil A, B + C 1+2	Regelung v. 29.11.77 MBl. S. 1488 Bezirksregierungen	VO v. 19.6.78 GVBl. S. 557 Bezirksregierungen
Nordrhein-Westfalen	DSGNW v. 19.12.78 GVBl. A S. 640	§ 16, 4 DSGNW	§ 27, 6 DSGNW	DSVeröffVO v. 6.11.79 GVBl. S. 726 § 15, 3 DSGNW	Rd. Erl. v. 21.2.79 MBl. S. 362 Teil A, B + C 1	VO v. 10.1.78 GVBl. S. 16 Regierungspräsidenten	
Rheinland-Pfalz	LDatG v. 21.12.78 GVBl. S. 749	§ 12, 5 LDatG	keine VO erforderlich § 19 LDatG	keine VO erforderlich keine Veröffentlichung		VO v. 7. + 29.11.77 GVBl. S. 402 + 432 Bezirksregierungen	
Saarland	SDSG v. 17.5.78 Amtsbl. S. 581	allg. Geb. Verzeichnis v. 21.9.78 Amtsbl. S. 841 § 8, 5 SDSG	DSRegO v. 17.11.78 Amtsbl. S. 974 § 7, 4 SDSG	keine VO erforderlich keine Veröffentlichung	Hinw. v. 23.12.77 MBl. S. 14	VO v. 20.1.78 Amtsbl. S. 91 IM (Landesbeauftragter)	IM (Landesbeauftragter)
Schleswig-Holstein	LDSG v. 1.6.78 GVBl. S. 156	VerwGsbO v. 3.8.78 GVBl. S. 246 § 14, 4 LDSG	LDRegVO v. 20.7.78 GVBl. S. 239 § 12, 4 LDSG	VO v. 28.7.78 GVBl. S. 241 § 13, 4 LDSG	Hinw. v. 6.12.78 Beil. 2. ABI. Nr. 52 Teil A, B + C 1+2	VO v. 20.12.77 + 20.7.78 GVBl. S. 530, ABI. S. 474 Landesbeauftragter	IM (Landesbeauftragter)

- \*) Teil A : Allgemeiner Teil  
Teil B : Hinweise zum BDSG  
Teil C1 : Datensicherungsmaßnahmen f. automatisierte Dateien  
Teil C2 : Datensicherungsmaßnahmen f. nichtautomatisierte Dateien

**Erklärung** zum Datenschutz und zur absoluten Vertraulichkeit Ihrer Angaben bei Interviews

... ,Mitglied im Arbeitskreis Deutscher Marktforschungsinstitute (ADM), arbeitet nach den gesetzlichen Bestimmungen über den Datenschutz.

Das gilt auch bei einer Wiederholungsbefragung, wo es wichtig ist, nach einer bestimmten Zeit noch einmal ein Interview mit derselben Person durchzuführen und die statistische Auswertung so vorzunehmen, daß die Angaben aus mehreren Befragungen durch eine Code-Nummer, also ohne Name und Adresse, miteinander verknüpft werden. Auch hier gilt:

Es gibt keine Weitergabe von Daten, die Ihre Person erkennen **lassen!**

Die Ergebnisse werden — genau wie bei **Einmalbefragungen** — ausschließlich in — anonymisierter Form und

— für Gruppen zusammengefaßt

dargestellt. Das bedeutet: Niemand kann erkennen, von welcher Person die Angaben gemacht worden sind. Auf der Rückseite dieser Erklärung zeigen wir Ihnen den Weg Ihrer Daten vom Fragebogen bis zur völlig anonymen Ergebnistabelle.

Das Interview erfolgte für:

Um das Interview gebeten hat Sie:

(Vorname, Name des Interviewers)

(Straße, Haus-Nr.)

(PLZ) (Wohnort)

Für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen sind **verantwortlich:**

(Datum)

(Geschäftsführender (Datenschutz-  
Gesellschafter) beauftragter)

Was geschieht mit Ihren Angaben?

1. Unser(e) Mitarbeiter(in) trägt Ihre Angaben in den Fragebogen ein, z. B. so
- |  |               |                                     |
|--|---------------|-------------------------------------|
| Und welche Verkehrsmittel benutzen Sie | Bundesbahn    | D                                   |
| überwiegend, um zu Ihrer Arbeitsstätte | S-Bahn/U-Bahn | D                                   |
| zu gelangen?                           | Bus           | <input checked="" type="checkbox"/> |
|  | usw.          |                                     |

2. Im Institut werden Adresse und Frageteil voneinander getrennt. Es weiß also niemand mehr, von wem die Antworten gegeben wurden.

Die Adresse verbleibt im Institut, jedoch nur bis zum Abschluß der Gesamtuntersuchung. Sie dient nur dazu, Sie später für ein neues Interview noch einmal aufzusuchen oder anzuschreiben.

3. Die Interviewdaten des Frageteils werden in Zahlen umgesetzt und ohne Ihren Namen und ohne Ihre Adresse (also anonymisiert) auf eine Lochkarte gebracht oder auf ein Datenband (ähnlich wie bei einem Tonband oder einer Kassette).
4. Dann werden die Interview-Daten (ohne Name und Adresse!) von einem Computer ausgewertet. Der Computer zählt z. B. alle Antworten pro Verkehrsmittel und errechnet die Prozentergebnisse.
5. Das Gesamtergebnis und die Ergebnisse von Teilgruppen (z. B. Arbeiter, Angestellte) werden in Tabellenform ausgedruckt:

	Gesamt	Arbeiter	Angestellte
Bundesbahn	10 %	15 %	7 %
S-Bahn/U-Bahn	5 %	7 %	3 %
Bus	25 %	20 %	30 %
usw.			

6. Auch bei der nächsten Befragung wird Ihr Name und Ihre Anschrift stets von den Daten des Frageteils getrennt. Bei der Auswertung vergleicht der Computer — während er rechnet — pro Person, aber er tut das über eine Code-Nummer (also niemals über Namen!), und er druckt dann die Ergebnisse genauso anonymisiert aus wie bei einer Einmal-Befragung.
7. In jedem Fall gilt also:
- Ihre Teilnahme am Interview ist freiwillig
  - Es ist selbstverständlich, daß . . . alle Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes einhält
  - Sie können absolut sicher **sein**, daß . . .
    - Ihren Namen und Ihre Anschrift nicht wieder mit Ihren Interviewdaten zusammenführt, so daß niemand erfährt, welche Antworten Sie gegeben haben
    - Ihren Namen und Ihre Anschrift nicht an Dritte weitergibt
    - keine Einzeldaten an Dritte weitergibt, die einen Rückschluß auf Ihre Person zulassen.

Wir danken Ihnen für Ihre Mitwirkung und für Ihr Vertrauen in unsere Arbeit.

**Datenschutz und Datensicherung**  
zugleich „Der Datenschutzbeauftragte“

Aus der Arbeit der Landesdatenschutzbeauftragten

**Überlegungen über eine wichtige Datenschutzaufgabe — die Beobachtung einer Verschiebung der Gewaltenteilung**

Neben der verbreiteten Auffassung, den Datenschutz als Bürgerschutz zu verstehen, gibt es in einigen Ländern darüber hinaus auch rechtliche Regelungen, die den Datenschutz in einem weiteren Sinne verstehen. So haben die Länder **Bayern**, **Berlin**, **Bremen**, **Hessen**, **Nordrhein-Westfalen** und **Rheinland-Pfalz** zum Teil in den EDV/ADV-Gesetzen und zum Teil in den jeweiligen Datenschutzgesetzen Regelungen über zusätzliche Aufgaben des Datenschutzbeauftragten im Hinblick auf die Beobachtung einer Verschiebung der Gewaltenteilung durch den Einsatz automatisierter Datenverarbeitungsanlagen.

Diese zusätzliche **Schutzfunktion**, die verschiedentlich auch „verfassungsmäßiger Datenschutz“ genannt wird, ist in Bremen in § 20 Abs. 2 und im Hinblick auf das Auskunftsrecht der Bürgerschaft in § 12 BrDSG geregelt. Im Vergleich zu dem normalen Verständnis von Datenschutz als dem Schutz der individuellen Privatsphäre geht es hier um den Schutz der **verfassungsmäßigen** Organe vor einer Verschiebung der Gewaltenteilung bzw. des angenommenen Informationsgleichgewichtes durch die ADV.

In verschiedenen Landesgesetzen (vgl. z. B. **Nordrhein-Westfalen** und **Bremen**) hat der Landesbeauftragte die Aufgabe, diese **Gewaltenteilungsverschiebung** zu beobachten. Dabei soll er darauf achten, inwieweit sich eine Verschiebung zwischen den Gewalten der Organe des Landes, eine Verschiebung zwischen den Organen der Gemeinde, aber auch eine Veränderung zwischen der staatlichen Verwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung feststellen läßt. Die Schwierigkeit, vor die sich Landesbeauftragte, die eine solche Aufgabe zu erfüllen haben, sehen, besteht, kurz gefaßt, darin, daß eine Verschiebung der Gewalten nicht ohne weiteres wahrnehmbar ist, da sie sich in der veränderten Verteilung der Aufgaben, in einem komplizierten **System** wechselseitiger Beeinflussung und Abhängigkeit realisiert. Simitis hat daraus gefolgert, daß es darauf ankommt festzustellen, welche Veränderungen wahrscheinlich oder zumindest denkbar sind, um die tatsächliche Entwicklung dementsprechend gezielt untersuchen zu können, um schließlich dieses Ergebnis anschließend zu bewerten.

Hier soll nur das Verhältnis von Exekutive und Legislative kurz beleuchtet werden. Die Literatur über diesen Problemkreis ist noch sehr theoretisch und abstrakt und hält den Indikator „Informationssituation“ für das Kriterium der **Machtverschiebung**, überwiegend wird davon ausgegangen, daß die Menge der Information in einem linearen Verhältnis zur Macht steht.

Eine detaillierte und aussagekräftige Untersuchung dieses Problems der informationellen Gewaltenteilung und einer eventuellen Verschiebung des Informationsgleichgewichtes zwischen Exekutive und Legislative setzt **eine** mehrdimensionale Analyse der Entscheidungs- und Informationssituation von Parlament, Regierung und Verwaltung voraus. Auf die historische Differenz der Gewaltenteilungslehre und auf die inzwischen eingetretenen tatsächlichen Verschiebungen innerhalb des Parlamentes zwischen der Opposition und der bzw. den Regierungsparteien sei hier nicht näher eingegangen.

Der **Entscheidungsprozeß** der Exekutive, der — richtig verstanden — eine immerwährende soziale Gestaltungsfunktion hat, ist bei der Wahrnehmung der gesellschaftlichen Realität meist selektiv. Durch die Koordination erfaßter Daten wird daher ein Bild der gesellschaftlichen Wirklichkeit **erstellt**, das von den Verwendungszwecken der Exekutive her definiert wird. Der Informationssammelungsprozeß der Regierungen stellt einerseits einen sogenannten iterativen Prozeß dar und ist andererseits geprägt durch vielfältigste Informationsquellen (vollziehende bzw. planende Verwaltung; Gesetzesvorbereitung und -planung; Gutachten aus Beraterstäben, Beamten, aus Expertengruppen intern wie extern; Forschungsauftragsvergabe; vielfältige Kontakte zu Verbänden etc.). Aufgrund einer solch relativ guten Informationssituation hat daher die Regierung die Möglichkeit, ein datenmäßig gut abgesichertes Modell der Realität zu erstellen. Daraus folgen regelmäßig Entscheidungen, die überlegt, planend, begrifflich faßbar und inter-

subjektiv überprüfbar sind. Macht man sich den Ansatz der Bürokratieanalyse Max Webers zu **eigen**, der die Bürokratie als Herrschaftsinstrument **begreift**, dessen überlegene Effizienz darauf beruht, daß die innere Organisation, die Mittel der Bürokratie, dem zugrundeliegenden Rationalisierungsprozeß der Gesellschaft am adäquatesten entsprechen, so muß man bezüglich des Computereinsatzes zum Ergebnis kommen, daß den Max Weber bekannte Arbeitsmitteln, Methoden und Strukturen einer Bürokratie ein neues, qualitativ anderes Instrument hinzugefügt wird, das ihrer Grundvoraussetzung geradezu ideal entspricht. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß nicht nur die bürokratische Effizienz (über ihre Faktoren Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuierlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, Ersparnis an Reibungen usw.) durch ADV perfektioniert, sondern daß auch ihre negativen Auswirkungen potenziert werden. So verstanden, ist die Informationssammlung und -aufbereitung Grundlage für die Machtausübung bzw. auch Machtausweitung; das steht in einem direkten Zusammenhang mit den in der Verwaltung artikulierten Zielvorstellungen und der dort organisierten Selektion und Aufbereitungsorganisation von Informationen.

Eine Folge solcher Prozesse ist, und das ist teilweise auch zu beobachten, daß die Bedürfniserfassung und die Planung von Maßnahmen und Gesetzen sich oft auf quantifizierbare Bedürfnisse reduzieren. Daneben zeichnet sich die Tendenz ab, daß die Argumentation und die durch sie getragenen Entscheidungen immer mehr der Verbesserung der gegenwärtigen Lage dienen, d. h. es wird der **Ist-Zustand** optimiert, ohne daß politische Entscheidungen mittels artikulierter Zielvorstellungen getroffen werden. Mit anderen Worten, es besteht eine Tendenz, die darin zum Ausdruck kommt, daß aufgrund der ADV-Organisation und der damit verbundenen Informationsprozesse ein Vertrauen entsteht, das an die Stelle politischer Entscheidungen tritt.

Demgegenüber stehen der Entscheidungsprozeß der Legislative und die damit verbundenen Informationsbedürfnisse und **-ansprüche**. Prinzipiell würde das Parlament die gleichen Informationen benötigen, die Verwaltung und Regierung veranlaßt haben, in bestimmten inhaltlichen Formen zu reagieren. Meist stehen den Parlamentariern aber nur ein Auskunftsrecht in Form von Anfragen an die Regierung, Budget-Rechte, Zitierungsrechte, Enqueterrechte, das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, etc. zur Verfügung. Die allgemeinen Auskunftsrechte sind meist nur formelle, nicht aber materielle Rechte **und** für eine fundierte Information meist wenig geeignet, da es der Regierung überlassen bleibt, wie und in welchem Ausmaß sie Fragen **beantwortet**, evtl. sogar überhaupt **nicht**. Die Legislative ist also traditionell auf selektive Informationen angewiesen, die sie von der Exekutive angeboten erhält. D. h. sie erhält normalerweise nur die umgesetzten Entscheidungen als Information, nicht aber die im Laufe der Planung fallengelassenen Alternativen; sie erfährt von den Quellen einzelner Entscheidungen häufig nur das, was für die Akzeption der Regierungsentscheidung spricht. Daneben hat das Parlament immer die **Möglichkeit**, sich über allgemein zugängliche Quellen (Bücher, Zeitschriften etc.) zu informieren. Ein weiteres Informationsinstrument stellt die Rückkopplung zu Wählern, Verbänden, Interessengruppen etc. dar.

Doch kann das Parlament hier keineswegs als Einheit gesehen werden, sondern muß nach Fraktionen, die die Regierung tragen, und solchen, die die Opposition bilden, unterschieden werden. Das bedeutet für die Diskussion des Problems der Informationsrechte, das Informationsrecht des Parlaments auch unter dem Gesichtspunkt der Wahrnehmung von Minderheitenrechten gesehen werden müssen.

Darüber hinaus fällt oft das Stichwort der Informationslücke des Parlamentes. Gemeint ist die allgemeine schlechte Informationssituation des Parlamentes. Dieser These stellt **Lutterbeck** entgegen, daß die Qualität parlamentarischer Entscheidungen um so geringer ist, je größer die Menge der zu verarbeitenden Informationen wird. Dafür wird insbesondere die Struktur des Parlamentes als Argument angeführt, das sich sowohl als Rede- und Arbeitsparlament versteht und so an traditionelle Verhaltensregeln gebunden ist. Der Legislative fehlt meist im Vergleich zur Verwaltung der Unterbau für eine adäquate Informationsverarbeitung. Das heißt, das Parlament muß die Informationen selbst so selektieren und koordinieren, daß es die wichtigen Informationen zur Kenntnis nehmen kann. Dazu ist die Legislative zur Zeit nicht in der Lage, da sie unter ständigem Entscheidungszwang steht und von sich aus den Anspruch hat, auf allen Gebieten Entscheidungen zu treffen. Die wachsende Komplexität der Regierungspolitik läßt das aber immer schwieriger werden und überfordert das Parlament sehr häufig. Das führt u. a. dann dazu, daß sich viele **Abgeordnete** in Detailfragen oder technischen Fragen an Diskussionen

beteiligen, da sie sich auf dem speziellen Gebiet sachkundig fühlen. Bei Problemen mit weitreichender politischer Bedeutung verlassen sie sich jedoch auf vorgegebene **Informationen**, besser gesagt, sie müssen sich darauf verlassen, da sie keine Möglichkeit besitzen, Alternativen zu entwickeln. Ein automatisiertes Informationssystem, das in der Lage ist, sehr viele Detailangaben zu **machen**, läßt es zusätzlich für den Abgeordneten immer schwerer erscheinen, den politischen Gehalt zu kritisieren, da ihm die Fülle der vorgetragenen Daten und der dadurch gestützten Regierungsargumentation nicht mehr angreifbar erscheint.

Dieses nur stichwortartig und sehr fragmentarisch vorgetragene Problem hat wohl einige Länder dazu bewogen, dem Parlament Zugriffsrechte auf das Informationssystem der Exekutive zu gewähren (vgl. z. B. § 12 BrDSG). Doch gibt es auch in anderen Gesetzen verstreute Einzelbestimmungen, die Zugriffsrechte des Parlaments auf Informationssysteme bzw. Akteneinsichtsrechte enthalten.

Die Regelung eines Zugriffs auf Verwaltungsinformationssysteme für die spezifische Aufgabe von Parlamenten stellt noch keine hinreichende Informationseröffnung dar. Das Parlament hat für seine Entscheidungen eigene politische Zielvorstellungen und bedarf dementsprechend auch eigens dafür aufbereiteter und vorbereiteter Informationen, die sich nicht durch eine Zugriffsregelung auf das Regierungsinformationssystem ersetzen lassen. Daraus ergibt sich, daß ein auf die legislativen Bedürfnisse abgestimmtes **Informations- und Beratungssystem** notwendig wäre. Ansonsten bestünde die Gefahr, daß sich das Parlament verstärkt auf die Administration stützen muß. Dieser Argumentation wird oft entgegengehalten, daß es unrealistisch **sei**, die verlorengegangene Initiative des Parlamentes wiedergewinnen zu **wollen**, denn das würde lediglich eine Gegenbürokratie erforderlich machen, während Änderungen in der Regierungspolitik zumeist ohnehin durch Selbstkorrektur als Folge von Rückkopplungen zur Gesellschaft stattfinden. Kontrollfunktionen des Parlamentes wahrnehmen, bedeutet für **Steinmüller**, die Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung und der Verwaltung offenzulegen. Die Opposition muß sich dann allerdings, um die Regierung kontrollieren zu können, neuartigen Informationsstrukturen anpassen.

Dieser knappe Problemabriß soll **zeigen**, wie schwierig es für die Landesbeauftragten ist, einer solchen Aufgabe gerecht zu werden. Erforderlich dafür wäre **es**, eine empirisch-theoretische Untersuchung über den Problemzusammenhang durchzuführen. Das wäre ein Beispiel, das sich m. E. einerseits sehr gut für die Integration von Theorie und Praxis und andererseits für die Zusammenarbeit von Rechtswissenschaft und Sozialwissenschaft eignet.

Alfred Büllsbach, Bremen