

**Sechster Jahresbericht
des Landesbeauftragten für den Datenschutz**

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag), dem Präsidenten des Senats den **Sechsten** Bericht über das Ergebnis meiner Tätigkeit im Jahre 1983 zum 31. März 1984 (§ 26 Abs. 1 Bremisches Datenschutzgesetz).

Dr. Alfred Büllesbach, Landesbeauftragter für den Datenschutz

Inhaltsübersicht

1. **Vorbemerkungen**
 - 1.1 Neue Herausforderungen an den Datenschutz
 - 1.2 Organisation
2. **Rechts- und Informationstechnologie-Entwicklung**
 - 2.1 Rechtliche Stärkung des Datenschutzes durch das Volkszählungsurteil
 - 2.1.1 Grundrecht auf Datenschutz
 - 2.1.2 Wesentliche Gesichtspunkte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts
 - 2.1.3 Bereichsspezifische Regelungen
 - 2.2 Informationstechnologie-Entwicklung
 - 2.2.1 Bildschirmtext (Btx)
 - 2.2.2 Kabelkommunikation, Kabelfernsehen, Fernwirkdienste
 - 2.2.3 Sicherheit der Rechenzentren und DV-Systeme
3. **Kooperationen**
 - 3.1 Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)
 - 3.2 Mitarbeit im AD V-Ausschuß (A AD V)
 - 3.3 Kooperation mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz
 - 3.4 Kooperation mit den Obersten Aufsichtsbehörden der Bundesländer
 - 3.5 Kooperation mit Kammern, Verbänden und Institutionen
4. **Eingaben und Beschwerden, Registerführung**
 - 4.1 Eingaben und Beschwerden
 - 4.2 Register der meldepflichtigen Stellen
 - 4.3 Dateienregister
5. **Öffentlicher Bereich**
 - 5.1 Beteiligung des Landesbeauftragten an Gesetzesvorhaben des Bundes und des Landes

- 5.2 Personalwesen
 - 5.2.1 Handlungsbedarfsfälle
 - 5.2.1.1 Personalakteneinsichtsrecht durch Deputierte
 - 5.2.1.2 Bundeskindergeldgesetz
- 5.3 Inneres
 - 5.3.1 Darstellung von Schwerpunkten
 - 5.3.1.1 Amtliche Statistik
 - Volkszählung 1983
 - Hochschulstatistik
 - Mikrozensus
 - 5.3.1.2 Meldewesen
 - Meldegesetz und sonstige melderechtliche Vorschriften
 - Zur Durchführung des neuen Meldegesetzes
 - 5.3.1.3 Personenstands-, Paß- und Ausweiswesen
 - Maschinenlesbarer Personalausweis
 - 5.3.1.4 Innere Sicherheit
 - Spurendokumentationssysteme (Spudok)
 - Hinweise auf SINTI und ROMA
 - Informationssystem der Polizei „ISA“
 - Direktzugriff der Polizei auf Dateien des Kraftfahrtbundesamtes
 - 5.3.2 Handlungsbedarfsfälle
 - 5.3.2.1 Datenschutz für Transsexuelle nach Namensänderung
 - 5.3.2.2 Datenübermittlung an die Wehrmeldestelle
 - 5.3.2.3 Meldewesen
 - 5.3.2.4 Amtliche Statistik
- 5.4 Rechtspflege und Strafvollzug
 - 5.4.1 Handlungsbedarfsfälle
 - 5.4.1.1 Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)
- 5.5 Bildung, Wissenschaft und Kunst
 - 5.5.1 Darstellung von **Schwerpunkten**
 - 5.5.1.1 Erhebung und Speicherung von Schüler- und Elterndaten an den Schulen
 - 5.5.1.2 **Schülerindividual-Datei (SID)**
 - 5.5.1.3 **Berufsschülerindividual-Datei (BSID)**
 - 5.5.1.4 Ausstattung der senatorischen Dienststelle mit DV-Geräten
 - 5.5.1.5 Regelung der Datenverarbeitung für wissenschaftliche **Zwecke**; Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Bremischen Datenschutzgesetz (§ 3a)
 - 5.5.1.6 Entwurf eines Archivgesetzes
 - 5.5.2 Handlungsbedarfsfälle
 - 5.5.2.1 Novellierung des Schulgesetzes, des Schulverwaltungsgesetzes und des Privatschulgesetzes
- 5.6 Arbeit
 - 5.6.1 Darstellung von Schwerpunkten
 - 5.6.1.1 Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung
 - 5.6.1.2 Akteneinsichtnahme bzw. Auskunft über vertrauensärztliche Gutachten bei Betriebskrankenkassen
 - 5.6.2 Handlungsbedarfsfälle

- 5.6.2.¹ Untersuchung nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz (JARbSchG)
- 5.7 **Gesundheitswesen**
 - 5.7.1 Darstellung von **Schwerpunkten**
 - 5.7.1.1 Gesundheitsämter
- 5.8 **Bauwesen**
 - 5.8.1 Handlungsbedarfsfälle
 - 5.8.1.1 Veröffentlichung von Anwesenheitslisten in **Bürgerschafts-Drucksachen**
- 5.9 **Finanzwesen**
- 5.10 **Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden**
 - Personalwesen
 - Inneres
 - Rechtspflege und Strafvollzug
 - Bildung, Wissenschaft und Kunst
 - Arbeit
 - Jugend und Soziales
 - Gesundheitswesen
 - Bauwesen
- 6. **Nicht-öffentlicher Bereich**
 - 6.1 Darstellung von Schwerpunkten
 - 6.1.1 **Kreditwirtschaft**
 - 6.1.2 Datenschutz im Versicherungswesen
 - 6.1.3 Auskunfteien
 - 6.1.4 **Personalinformationssysteme (PIS)**
 - 6.1.5 Bestellung und Aufgaben des betrieblichen **Datenschutzbeauftragten**
 - 6.2 Kurze Darstellung von Einzelbeschwerden
 - 6.3 Ordnungswidrigkeiten
- 7. **Schlußbetrachtungen**
 - 7.1 Sensibilisierung der Verwaltung zugunsten des Datenschutzes wächst
 - 7.2 Computernetze, Autonomie und Kultur
- 8. **Anlagen**
 1. Aufbau und Einrichtung klinischer Krebsdokumentationen (Konferenzbeschuß v. 4. November 1983)
 2. **BDSG-Novelle** (Konferenzbeschuß v. 4. November 1983)
 3. Neue Medien (Beschuß der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten v. 18. Oktober 1983 in Stockholm)
 4. Datenerhebung und -Übermittlung im Zusammenhang mit der Durchführung des novellierten Bundeskindergeldgesetzes (Konferenzbeschuß v. Juli 1983)
 5. Volkszählung 1983 (Konferenzbeschuß v. 22. März 1983)
 6. **Auszüge** aus der Stellungnahme des Landesbeauftragten gegenüber dem Bundesverfassungsgericht
 7. Personalausweis (Konferenzbeschuß v. 13. September 1983)
 8. Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen — MiStra — (Konferenzbeschuß v. 4. November 1983, nur in Auszügen)
 9. Entwurf eines **bundeseinheitlichen** Archivgesetzes (Konferenzbeschuß v. 4. November 1983)

1. Vorbemerkungen

Die Diskussion um den Datenschutz ist im Jahre 1983 durch verschiedene Entwicklungen **intensiver** geworden. Die Mobilisierung **großer Bevölkerungsteile** anlässlich der öffentlichen Diskussion über die Volkszählung war nur möglich **weil** es viele Erlebnisse mit der Datenverarbeitung und Unbehagen hierüber in manchen Teilen der Bevölkerung und dadurch Betroffensein gibt.

Die **Erfahrungen** mit der Volkszählung haben **gezeigt**, daß die Wirksamkeit der Datenschutzbeauftragten nicht nur davon **abhängt**, daß sie frühzeitig den Gesetzgeber und Politiker auf Probleme aufmerksam machen, sondern auch, daß die Politiker diese Kritik frühzeitig ernst nehmen. Inwieweit die Öffentlichkeit Vertrauen in die Institution der Datenschutzbeauftragten legt, hängt entscheidend davon ab, **wie** wirksam sie arbeiten können. Die Wirksamkeit setzt umfassende Kontrollbefugnis und hinreichende personelle Ausstattung voraus. In einer Zeit, in der von den meisten politischen Kräften die Informations- und Kommunikationstechnik intensiv gefördert wird, darf es nicht beim Lippenbekenntnis für den Datenschutz bleiben, wenn dessen Wirksamkeit nicht zur Alibifunktion degradiert werden soll. Die Fortentwicklung der modernen Informationstechnologie bringt eine Reihe von Gefahren für die Persönlichkeitsrechte der Bürger mit sich, dies ist inzwischen allgemein erkannt worden. Es ist deshalb die notwendige Folge, daß mehr Informationssysteme auch mehr Kontroll- und Beratungstätigkeit erfordern. Hinzu kommt, daß die Arbeit der Datenschutzbeauftragten nicht auf vorgeprägte Muster zurückgreifen kann, sondern **überwiegend** neue Entscheidungs- und Wertungskriterien zu erarbeiten sind. Hierfür muß nicht nur die notwendige Zeit, sondern auch die notwendige Qualifikation zur Verfügung stehen.

Wenn politisch nicht gewollt ist, daß der Datenschutz zum Papiertiger wird, dann ist es unverzichtbar, die notwendigen personellen Aufstockungen zu beschließen. Da sich die Behörde in einem Aufbaustadium befindet und der ursprünglich vorgesehene Ausbaustand nie erreicht wurde, ist trotz Beachtung aller haushaltsrechtlichen Engpässe die Situation nicht mehr länger haltbar. Die Skepsis vieler Bürger, ob der Landesbeauftragte seinen gesetzlichen Aufgaben gerecht wird, kann der Landesbeauftragte deshalb nicht ausräumen.

Im historischen Vergleich stellen sich die **Überwachungs-** und **Kontrolleinrichtungen** zur Aufrechterhaltung der Rechte von Bürgern am Beispiel der ersten industriellen Revolution (**Maschinisierung** der manuellen Arbeit) in sehr vielfältigen Kontrollbereichen wie Gewerbeaufsicht, technische Überwachung etc. dar. Die Informatisierung der Gesellschaft als zweite **industrielle** Revolution (**Maschinisierung** der geistigen Arbeit) hat als Kontrollinstitution zum Schütze der Persönlichkeitsrechte und der zu gewährleistenden Datensicherungen die Datenschutzinstitutionen hervorgebracht. Vergleicht man die Gefährdungslagen und die personelle **Ausstattung**, so wird deutlich, wie unterdimensioniert die Kontrollbereiche für die Kontrolle der Informationstechniken sind. Ist aber politisch die Einführung der Informations- und **Kommunikationstechnologie** zu demokratischen Bedingungen gewollt, dann ist dafür zu sorgen, daß die notwendigen Voraussetzungen für eine wirksame Kontroll- und Beratungstätigkeit auch geschaffen werden.

1.1 Neue Herausforderungen an den Datenschutz

Tendenzen, die die Datenschutzlage im einzelnen besonders charakterisieren:

— **Informationstechnologische Entwicklung**

Diese Entwicklung ist insbesondere durch drei Merkmale bestimmt, nämlich die schnelle Entwicklung der Mikroelektronik — **Größtintegration** —, die Verbindung der elektronischen Datenverarbeitung und der Nachrichtenübertragungstechnik und schließlich die Entwicklung der **Telekommunikation**, ihrer Kombination mit anderen Medien und ihrer Integration in umfassende gesellschaftliche und technische Kommunikation. Bisher war die Entwicklung dadurch gekennzeichnet, daß ursprünglich die sogenannten alten Medien unverbunden nebeneinander wirkten (wie Buchdruckerei, Film, **Funk**, Fernsehen). Mit der Entwicklung der Nachrichtentechnik, der Telekommunikation und der Datenverarbeitung zur Textverarbeitung wird die Kombination und Integration der Informations- und Kommunikationstechniken absehbar. Während die bisherige Entwicklung durch die Kombination verschiedener Technologien gekennzeichnet war, führt der weitere Weg zur Integration, d. h. zum Zusammenwachsen und Verdichten der Technologien zu einem umfassenden System aller Informationstechnologien. Diese Integration

basiert einerseits auf der sehr hohen Leistungsfähigkeit der Netztechnologien (vgl. ISDN, Glasfaser) und auf der Integration der Verarbeitung von Daten, Text, Sprache, Bild und Schrift, Mustererkennung. Dies schafft neue Herausforderungen an die Konzeption des Datenschutzrechts.

— **Herausforderungen an den Datenschutz durch wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen**

Es hat sich in den letzten Jahren immer deutlicher gezeigt, daß wirtschaftliche Engpässe auch Konsequenzen für die Informationsverarbeitung zur Folge haben. Je differenzierter eine Entscheidung, sei es im öffentlichen Haushalt, sei es z. B. bei der Arbeitnehmerplanung in den Betrieben, sei es im sozialen Bereich, sein soll, desto umfangreicher sind die Informationserhebungen. Dies gilt für die Entscheidung im Kindergeldrecht ebenso wie z. B. für die Aufnahmeformulare in Kindertagesheimen, um soziale Auswahlkriterien zu ermöglichen. Die verstärkte Kontrolle, ob die ausgegebenen Mittel auch wirksam verwendet und den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden, eröffnet ein weiteres Kontrollfeld. Hinweisen sei beispielhaft auf die Kontrollen zur Eindämmung von Kosten in der Sozialversicherung. Es bleibt immer das Resultat, daß zwar nicht kritisierbare Datenverarbeitung, die in ihren Zielen akzeptiert wird, durch die Notwendigkeit von Kontrollen, die ebenfalls in ihren Zielen akzeptabel sind, aber Voraussetzungen für Verhaltensanpassungen und -Steuerungen schafft. Damit ist der Datenschutz in seiner weiteren Entwicklung an einem sehr kritischen Wendepunkt angelangt.

— **Vorweggenommenes Verhalten, Ängste**

Immer häufiger kann beobachtet werden, daß sowohl Bürger, die nicht in der Lage sind, Datenverarbeitungsvorgänge zu durchschauen, als auch Bürger, die die Möglichkeiten der Datenverarbeitung kennen, Ängste und Unheimlichkeiten entwickeln. Diese Entwicklung für sich betrachtet ist schon höchst problematisch, aber sie wird noch zusätzlich verstärkt, indem sehr viele Personen durch vermeintliche Vorwegnahme zu erwartender Reaktionen ihr Verhalten entsprechend einstellen. Hier liegt ein gesellschaftliches Problem, das für die Entwicklung einer aufgeklärten demokratischen Gesellschaft **hochsensibel** behandelt werden muß. Datenschutz hat hier insbesondere auch die Aufgabe, solche Ängste und vorweggenommenen Verhaltensformen abzubauen zu helfen bzw. gar nicht erst entstehen zu lassen, indem Datenverarbeitungsvorgänge offengelegt werden und der Bürger immer umfassend beraten wird, wenn solche Fragestellungen auftreten. Diese Aufgabe muß von allen Beteiligten an der Datenverarbeitung ernstgenommen werden und zur Transparenz der Informationsverarbeitung führen.

— **Zunehmende Sensibilität für Datenschutz in der Bevölkerung**

Nicht zuletzt die vielfach angesprochene Volkszählungsdiskussion, aber auch die Diskussion um den neuen Personalausweis, um Personalinformationssysteme, um Datenverarbeitung bei den Polizeibehörden haben in der Bevölkerung dazu geführt, die Entwicklungen auf diesem Gebiet wahrzunehmen und sich um die Gefahren und Nützlichkeiten zu kümmern. Konnten politische Entscheidungen noch im Jahre 1982 ohne besondere Datenschutzsensibilität ergehen, so ist dies ohne Schaden in das Vertrauen in öffentliche Einrichtungen nicht mehr möglich. Dies erfordert, daß auch die entsprechenden Entscheidungsträger in Verwaltung und Wirtschaft diese Sensibilität beachten und nachvollziehen. Nicht zuletzt auch die aktuelle Diskussion um den Datenschutz beim MAD zeigt, daß es nicht möglich ist, ungeprüfte Informationen ohne Beachtung datenschutzrechtlicher Prinzipien zu übermitteln. Auch die Bereitschaft der Kreditinstitute, Sparkassen und Banken, über die neuen Allgemeinen Geschäftsbedingungen nun doch mit den Datenschutzinstitutionen zu verhandeln, ist auf die breite öffentliche Reaktion zurückzuführen.

— **Breiteres Bewußtsein über Gefahren offener Kommunikationssysteme**

Die Einführung von Bildschirmtext hat bundesweit zu einer Diskussion über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen und über die datenschutzrechtlichen Erfordernisse geführt. Mit der Einführung des Bildschirmtextsystems wird für die Bundesrepublik ein offenes Kommunikationssystem eingeführt, das datenschutzrechtlich besondere Beachtung gefunden hat. Durch die Nutzung dieses Systems bildet sich der Bürger, und sei es nur zu Abrechnungszwecken, in dem System ab, d. h. er hinterläßt eine Datenspur. Wäre es zugelassen worden, diese Daten vielfältigen Interessen zur Verfügung zu stellen, so wären die artikulierten Ängste der Bürger auch berechtigt. Die öffentliche Diskussion über die Datenschutzgefahren bei offenen Kommunikationssystemen hat insgesamt dazu geführt, daß immer mehr

Bürger sich mit diesen Fragen befassen und die Problemstellungen erkennen. Auch dies verweist **darauf**, daß das **Datenschutzrecht** der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie permanent angepaßt werden muß. Dort, wo erkannt **wird**, daß die Konzeptionen des Datenschutzrechtes nicht mehr hinreichend deutlich greifen, muß an die Erarbeitung neuer Datenschutzkonzeptionen herangegangen werden.

Die Darstellung der Datenschutzlage zeigt, daß mit negativen Schlagworten wie „den Datenschützern bläst der Wind ins Gesicht“ datenschutzpolitisch nicht mehr zu argumentieren ist. Vielmehr hat sich **herausgestellt**, daß bei frühzeitiger Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Anforderungen die Bürger eher bereit sind, politische und wirtschaftliche Entscheidungen zu akzeptieren, Fehlinvestitionen größeren Ausmaßes hätten dadurch vermieden werden können. Die Entwicklung der Informationstechnologie zeigt aber **auch**, daß Bürger, die glauben, daß sie nichts zu verbergen hätten, diese noch nicht hinreichend zur Kenntnis genommen haben. Denn längst kommt es darauf nicht mehr an; auch der „normale“ Bürger hinterläßt durch die Nutzung der neuen Informationstechnologien Datenspuren und schafft damit vielfältige Nutzungsmöglichkeiten für seine Daten.

Diese Situation verlangt dringend ein Steuerungskonzept, das sowohl die ökonomischen und sozialen Auswirkungen berücksichtigt als auch die notwendigen rechtlichen, organisatorischen und sozialen Steuerungsinstrumente erarbeitet und zur Verfügung stellt. Die oben gezeigten Entwicklungstendenzen verweisen auch darauf, daß die Autonomie des Menschen mit der Anwendung der Informationstechnologie gefährdet ist. Dies ist fundamental genug, um es öffentlich anzusprechen und Entscheidungsbedarf sichtbar zu machen.

1.2 Organisation

— Amtswechsel

Der erste Landesbeauftragte für den Datenschutz des Landes Bremen, Hans **Schepp**, ist zum 30. Juni 1983 aus Altersgründen aus seinem Amt ausgeschieden. Der Senat hat bei der Verabschiedung von Herrn Schepp die besondere Bedeutung des Datenschutzes im Lande Bremen hervorgehoben. Auf Vorschlag des Senats hat die Bürgerschaft (Landtag) den neuen Landesbeauftragten einstimmig gewählt, das Amt wurde am 1. Juli 1983 von mir übernommen.

— Personelle Situation

Die Belastung der Dienststelle war schon in den früheren Jahren stark, da der ursprünglich vorgesehene Ausbaustand nie verwirklicht wurde. Im Jahr 1983 ist die Anfragehäufigkeit und der Wunsch nach Beratungen weiter und stark angestiegen. Die Gründe hierfür sind aus der Darstellung der Datenschutzlage ersichtlich. Die Einführung weiterer Informationssysteme in der bremischen öffentlichen Verwaltung wie z. B. Informationssystem Anzeigen der Polizei, die automatisierte **Kfz-Zulassung**, die Umstrukturierung des automatisierten Einwohnermeldesystems und die Entwicklung des Steuer-Informationssystems erfordert laufende Beratung und Mitkontrolle. In fast allen Bereichen der Wirtschaft und der Verwaltung wird automatisiert mit der Folge zunehmender Anforderungen an den Landesbeauftragten für den Datenschutz. Die Notwendigkeit der personellen Verstärkung der Dienststelle wurde vom Senat in den letzten Jahren mehrfach bestätigt. Auch der Datenschutzausschuß hat diese Notwendigkeit betont. Die Bemühungen des Datenschutzausschusses und des **Senatskommissars** für den Datenschutz, für die Dienststelle wenigstens drei der vier beantragten Planstellen durch Versetzungen zu erreichen, sind gescheitert. Dieses Ergebnis ist in Anbetracht der politisch geförderten Fortentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie und der gleichzeitig geäußerten Notwendigkeit verstärkten Datenschutzes unverständlich. Die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter in der Dienststelle hat ein Maß erreicht, das auch im Vergleich zu anderen bremischen Behörden nicht mehr vertretbar ist. Der Landesbeauftragte ist in dieser Situation gezwungen, auf die gesetzliche Regelung in § 27 Abs. 1 Bremisches Datenschutzgesetz hinzuweisen, in der es heißt, daß dem Landesbeauftragten für den Datenschutz das für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal zur Verfügung zu stellen ist.

Es wird nicht verkannt, daß die Schwierigkeit der Haushaltslage Stellenneuschaffungen nicht ermöglicht. Doch ist bei historischen Veränderungen, wie sie durch die Einführung der Informations- und Kommunikationstechniken hervorgerufen werden, auch politisch darauf zu reagieren, und Behörden, die durch solche Veränderungen einen erheblichen Zuwachs an Mehrbelastung haben, sind auch entsprechend zu unterstützen. Andererseits gibt es Behörden und öffentliche Dienst-

stellen, die sich innerhalb dieser Entwicklung in ihrer Aufgabenstellung reduzieren. In einer solchen Situation ist das Kontroll- und Beratungsinstrument zu stützen, damit der Landesbeauftragte seinem gesetzlichen Auftrag gerecht werden kann.

— Sachmittel

Die vorgesehene Übernahme der Aufsichtstätigkeit nach dem Bildschirmtext-Staatsvertrag durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz setzt für das Jahr 1985 voraus, daß in dieser Behörde ein eigenständiger Bildschirmtext-Anschluß eingerichtet wird. Diese für die Öffentlichkeit und für die Akzeptanz in der Bevölkerung notwendige Kontrolle kann ohne eine solche Einrichtung nicht durchgeführt werden.

— Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit im Berichtszeitraum war durch vier Themen besonders geprägt, nämlich durch die Diskussion über die Volkszählung, den neuen Personalausweis, die Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz und über die Einführung des Bildschirmtext-Systems. Ein besonderer Bedarf an datenschutzrechtlichen Diskussionen kam aus verschiedenen Einrichtungen, von Parteien und von gesellschaftlichen Gruppen, die sich verstärkt dieser Diskussion zuwandten. Die Bandbreite erstreckte sich dabei von gewerkschaftlichen Gruppen, Arbeitsgruppen aus Kammern und Verbänden, Kirchengemeinden, Schulen, Universität und Hochschulen bis hin zu Vorträgen bei Fachkongressen. Durch den Vorsitz der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder waren mehrere überregionale Öffentlichkeitsveranstaltungen mitzutragen. Die öffentliche Vermittlung datenschutzrechtlicher Anliegen ist unersetzlich, deshalb ist ein guter Kontakt zu Presse und Medien für die Arbeit des Landesbeauftragten eine wichtige Stütze.

Die Herausgabe neuer dringend notwendiger Informationsbroschüren — die bisher aufgelegten sind restlos vergriffen — ist 1983 nicht möglich gewesen, da die hierfür notwendigen Mittel für Öffentlichkeitsarbeit auf ein Minimum gekürzt wurden.

2. Rechts- und Informationstechnologie-Entwicklung

2.1 Rechtliche Stärkung des Datenschutzes durch das Volkszählungsurteil

2.1.1 Grundrecht auf Datenschutz

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit Verfassungsrang ausgestattet. Das Recht gewährleistet dem einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen und schützt ihn damit gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung und Weitergabe seiner persönlichen Daten. Einschränkungen dieses Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Solche Einschränkungen bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage.

Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte im Lichte der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien fortentwickelt. Der in den Datenschutzgesetzen und im Grundgesetz geregelte individuelle Persönlichkeitsschutz wird getragen vom Grundrecht auf Unantastbarkeit der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) und vom Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG). Diese Rechte können durch unrechtmäßige Informationssammlungen und -weitergabe sowie ihre unrechtmäßige Nutzung beeinträchtigt werden. Die Entwicklung der Informationstechnologie und der daraus resultierenden umfangreichen Formen der Informationsverarbeitung, -Verknüpfung, -auswertung und Kontextveränderung hat eine neue Qualität bzw. Form der Grundrechtsbeeinträchtigung zur Folge, die eine zeitgemäße Fortentwicklung der Grundrechtsinterpretation erforderlich machte.

Das Bundesverfassungsgericht hat damit auch auf die vielfältigen Veränderungen der Arbeits- und Kommunikationsprozesse in Wirtschaft und Verwaltung in den letzten Jahren reagiert. Neue Veränderungen stehen zu erwarten, so daß die bisher praktizierten Regeln und Abläufe der Informationsverarbeitung und Informationsübertragung zu überdenken und neu zu gestalten waren. Es konnte und kann nicht mehr ausreichen, sich auf alte Argumentationszusammenhänge zu beschränken. Denn die hiermit verbundenen Erfahrungen aus der Vergangenheit lassen sich nicht ohne weiteres in die Zukunft übertragen.

2.1.2 Wesentliche Gesichtspunkte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts

Die Auswertung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts läßt folgende Gesichtspunkte für die Datenschutzdiskussion als zentral erscheinen:

- Datenschutzrecht umfaßt auch die Erhebung und die Verwendung personenbezogener Daten. Mit dieser Erweiterung wird das bisherige Vier-Phasen-Modell der Datenschutzgesetze problematisch.
- Der Grundsatz der Zweck- bzw. Verwendungszusammenhangsbindung tangiert sowohl die Struktur als auch die Konzeption des BDSG hinsichtlich der 4 Phasen, insbesondere bezüglich der Übermittlungsregelungen. Aber auch die Berücksichtigung der Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten personenbezogener Daten wirft die Frage nach einem adäquaten Regelungsmodell auf.
- Der Grundsatz der informationellen Gewaltenteilung verweist zunächst die Vertreter des Prinzips der „Einheit der Staatsgewalt“ in ihre Schranken und macht es des weiteren erforderlich, neue Kriterien der Differenzierung bei der Informationsverarbeitung zwischen Behörden und Teilen von Behörden zu erarbeiten.
- Aufgabe des Datenschutzes ist die Regelung des rechtmäßigen Umgangs mit personenbezogenen Daten und nicht nur die Verhinderung vorwerfbarer Fehlverhaltens.
- Mit dem Grundsatz der Normenklarheit hat das Gericht den schon früher entwickelten Bestimmtheitsgrundsatz bestätigt und fortentwickelt. Aus diesem Grundsatz wird für den Gesetzgeber eine erhebliche Präzisionsleistung im Bereich der Gesetzgebung erforderlich werden.
- Bereichsspezifischer Datenschutz wird als notwendig erachtet. Die bereichsspezifischen Regelungen sind sowohl aus Gründen der Problemnähe, der besseren Detaillierung im Vergleich zu den allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungen und zur rechtsstaatlicheren Klarheit der Position des Bürgers erforderlich.
- Unabhängige Datenschutzbeauftragte sind für einen effektiven Grundrechtsschutz notwendig. Die Stellung der Datenschutzbeauftragten ist durch das Bundesverfassungsgericht wesentlich hervorgehoben worden und für den effektiven Schutz des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung verfassungsrechtlich verankert.
- Unter Berücksichtigung der sog. Drittwirkungslehre hat dieses Urteil auch Auswirkungen auf das Datenschutzrecht im privaten Bereich, z. B. beim Arbeitnehmerdatenschutz, bei Banken, **Versicherungen**, Auskunfteien.

2.1.3 Bereichsspezifische Regelungen

Hinsichtlich bereichsspezifischer Datenschutzregelungen kann ohne Vorwegnahme der gegenwärtigen Diskussion darauf hingewiesen werden, daß folgende Gesetzgebungsbereiche tangiert sein werden:

- das Personalausweisgesetz bzw. Paßgesetz
- das Melderechtsrahmengesetz und das Landesmeldegesetz (Zweckbestimmung Und inhaltliche Regelungen stimmen nicht überein, Überarbeitung der Übermittlungsregelungen)
- das Recht der amtlichen Statistik (neues Volkszählungsgesetz, Überprüfung aller Gesetze bezüglich amtlicher Statistik, z. B. Bundesstatistikgesetz, Landesstatistikgesetz)
- das Recht für die Sicherheitsbehörden (Verfassungsschutz, Polizei, Strafverfolgungsorgane, **Geheimdienste**). Das Land Bremen hat für den Verfassungsschutz und die Polizei bereits bereichsspezifische Datenschutzregelungen erlassen, doch bedarf es weiterer datenschutzrechtlicher Regelungen für die Sicherheitsbehörden des Bundes
- das Schulrecht
- Datenschutzregelungen für den privaten Bereich, z. B. für Auskunfteien, Adreßhandel, Arbeitnehmerdaten.

2.2 Informationstechnologie-Entwicklung

2.2.1 Bildschirmtext (Btx)

Auf der Internationalen Funkausstellung 1983 in Berlin hat die Deutsche Bundespost das Startsignal für die bundesweite Einführung von Btx gegeben. Wegen technischer Probleme bei der Entwicklung der erforderlichen DV-Programme des neuen bundesweiten Btx-Systems laufen derzeit die in den Feldversuchen in Berlin und Düsseldorf/Neuß eingesetzten Btx-Systeme in modifizierter Form für einen noch begrenzten Teilnehmerkreis als Übergangslösung weiter. Mitte 1984 soll diese Übergangslösung jedoch endgültig durch das neuentwickelte bundesweite Btx-System abgelöst werden.

Zur Zeit baut die Post ihre 21 regionalen Btx-Vermittlungsstellen auf. Sie werden mit Rechnern der IBM-Serie/1 ausgestattet und arbeiten im Btx-Netz als Teilnehmerrechner (Verbindung Btx-Vermittlungsstelle und Benutzer), Datenbankrechner (Btx-Seitenspeicherung) und Verbundrechner (Netzwerksteuerung mit der Btx-Leitzentrale in Ulm). Die Btx-Leitzentrale in Ulm als oberste Stufe des Btx-Netzwerkes wird mit zwei IBM 3083-Rechnern ausgerüstet, die gegenseitig Back-up-Funktionen übernehmen können (z. B. Aufrechterhaltung des Btx-Netzbetriebes bei Ausfall eines Rechners). Die Btx-Leitzentrale in Ulm speichert alle Btx-Seiten und steuert das Zusammenspiel sämtlicher Btx-Vermittlungsstellen. Gleichzeitig werden hier die administrativen Aufgaben wie z. B. die Aufteilung des Gebühren-/Entgeltaufkommens zwischen Post und Informationsanbietern abgewickelt. Bis Ende 1984 will die Post etwa 150 000 Btx-Anschlüsse realisiert haben. Die Ortsnetze Bremerhaven und Bremen gehören nach den Planungen der Post mit zu den ersten Ortsnetzen, die an das neue Btx-System angeschlossen werden.

Seit dem 1. September 1983 ist der Btx-Staatsvertrag in Kraft, und zwar in den Bundesländern, in denen der Vertrag bisher ratifiziert worden ist. Das Ratifizierungsverfahren im Land Bremen ist — wegen Beendigung der Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft — noch nicht eingeleitet worden. Der Senat hat jedoch die Bremische Bürgerschaft noch vor Ende der Legislaturperiode über den Sachstand informiert. Der Landesbeauftragte hat in seinen früheren Berichten ausführlich über Btx, die neuen Gefahren sowie den Btx-Staatsvertrag berichtet. Der Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft hat im Berichtsjahr eine Anhörung zu Btx durchgeführt. Die Ratifizierung des Btx-Staatsvertrages durch die Bremische Bürgerschaft ist im Frühsommer 1984 geplant. Es ist damit zu rechnen, daß der Landesbeauftragte zuständige Aufsichtsbehörde für den Btx-Staatsvertrag im Lande Bremen wird.

Die bundesweite Einführung des Btx-Systems wirft eine Menge datenschutzrechtlicher Fragen und Probleme auf, über die der Landesbeauftragte schon früher berichtet hat. Zwei Problembereiche sollen hier jedoch nochmals hervorgehoben werden.

Btx ist ein offenes, für jedermann zugängliches und zum Transport von Informationen aller Art (Daten, Texte, Bilder) verwendbares Informations- und Kommunikationssystem, das an keine regionalen und zeitlichen Grenzen gebunden ist. Maßnahmen zur Sicherung des Zugangs und des Zugriffs zu diesem System und zu den hier gespeicherten bzw. übertragenen Daten und Informationen erlangen deswegen eine besondere Bedeutung. Die Post hat erklärt, einige besondere Zugangs- und Zugriffssicherungen in das neue Btx-System einzubauen, um bestimmte Mißbräuche, die bei den Feldversuchen aufgetreten waren, künftig auszuschließen. Am Leitungsnetz selbst will sie jedoch keine besonderen Schutzmaßnahmen vornehmen, die über das bisher übliche hinausgehen. Das bedeutet, daß sich auch die Informationsanbieter im Btx-System Gedanken machen müssen. Dies gilt vor allem für den Zugang zu den geschlossenen Benutzergruppen und dem Btx-Rechnerverbund, der eine Art interaktive Datenfernverarbeitung darstellt. Um Versuche sog. „Lauscher“, „Hacker“ oder dergl. zu unterbinden, die versuchen, aus Neugier, Spieltrieb oder kriminellen Gründen unbefugt in das Btx-System einzudringen, müssen die Informationsanbieter hier Sicherungsmaßnahmen vorsehen, die weitergehen als bei den bisherigen interaktiven Datenfernverarbeitungssystemen, die ja nur einem bestimmten geschlossenen Benutzerkreis offenstanden. Einfache Password-Lösungen mit Terminal- und Benutzer-Identifikationen bisheriger Art reichen nicht aus. Sie sind durch spezielle, auf das offene und für jedermann zugängliche Btx-System abgestellte Identifikations- und evtl. Verschlüsselungsverfahren zu ergänzen (z. B. Verwendung besonderer Btx-Chip-

karten, Verschlüsselung von Daten). Das Fehlen solcher **besonderen** Maßnahmen der Zugangs- und Zugriffskontrolle müßte als schwerer Mangel einer Btx-Anwendung angesehen werden.

Der zweite Problembereich ist die besondere Stellung der Deutschen Bundespost innerhalb des **Btx-Systems**. Als Bundesbehörde ist sie an die Bestimmungen des Btx-Staatsvertrages der Länder nicht **gebunden**; gleichwohl hat der Staatssekretär im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen erklärt, daß die Deutsche Bundespost sich an die Bestimmungen des Staatsvertrages halten und ihn in entsprechende Regelungen der Fernmeldeordnung und ihrer Verwaltungsvorschriften umsetzen wolle. Die Fernmeldeordnung wurde inzwischen allerdings ohne Beteiligung der Datenschutzbeauftragten geändert. Die Bestimmungen zum Datenschutz in der geänderten Fernmeldeordnung erscheinen nicht ausreichend. Ein Versuch der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, sich bei einer Informationsveranstaltung beim **FTZ** in Darmstadt über den Entwicklungsstand des neuen **Btx-Systems** (DV-Konzept) zu informieren, hatte nur geringen Erfolg, weil die Deutsche Bundespost mit wichtigen Informationen und Unterlagen zurückhielt. Ungeklärt ist in diesem Zusammenhang auch die Prüfkompetenz der Btx-Aufsichtsbehörden in den Vermittlungsstellen der Deutschen Bundespost.

2.2.2 Kabelkommunikation, Kabelfernsehen, Fernwirkdienste

Neben Btx (und dem von den Fernsehanstalten betriebenen Videotextsystem, auf das hier nicht näher eingegangen wird) werden gegenwärtig weitere Informations- und **Kommunikationsdienste** entwickelt bzw. erprobt, die häufig unter dem Begriff „Neue Medien“ zusammengefaßt werden. Es sind dies u. a. **Kabelfernsehen**, Pay-TV, Kabeltext, Fernwirkdienste. Während bei Btx (und Videotext) vorhandene Übertragungsnetze (Leitungsnetz der Deutschen Bundespost, Funkwege) benutzt werden, benötigen die neuen Dienste neue Übertragungs- bzw. Transportwege. Das Stichwort „Verkabelung“ bezeichnet das Bemühen, derartige Transportwege für die hier genannten Neuen Medien **bereitzustellen**.

In der Vergangenheit wurden — von Telefonkabeln abgesehen — Kabel hauptsächlich deshalb **verlegt**, um den Rundfunk- und Fernsehempfang in sog. **Abschattungsgebieten** zu verbessern oder um den Antennenwald auf den Dächern einzudämmen. Die heutige Verkabelung hat darüber hinaus die Bereitstellung und Verbreitung weiterer und neuer Informations- und Kommunikationsdienste im Auge. In einigen Bundesländern werden nach einem Beschluß der Ministerpräsidenten der Länder sog. Kabelpilotprojekte vorbereitet bzw. sind bereits **angelaufen**, nach deren Abschluß mit einer bundesweiten Einführung derartiger Systeme zu rechnen ist. Im Land Bremen ist ein solcher Versuch nicht vorgesehen. Die Verkabelung einzelner städtischer Wohngebiete in Bremen und Bremerhaven durch die Deutsche Bundespost hat jedoch schon begonnen mit der Folge, daß weitere Rundfunk- und Fernsehprogramme empfangen werden können. Die Deutsche Bundespost hat auch damit begonnen, Satellitenempfangsanlagen aufzu**stellen**, um künftig den Empfang der über den europäischen Fernmeldesatelliten ECS1 ausgestrahlten Fernsehprogramme vornehmen zu können. Diese Fernsehprogramme könnten mit Genehmigung der jeweiligen Länder in die neuen Breitbandkabel eingespeist werden. Alle Rundfunk- und Fernsehteilnehmer Bremens und **Bremerhavens** zahlen mit ihrer monatlichen Gebühr den sog. Kabelgroschen, der zur Finanzierung der Kabelpilotprojekte vorgesehen ist. Der Landesbeauftragte bittet den Senat, die anlaufenden Kabelpilotprojekte in den anderen Bundesländern insbesondere auch unter ihren datenschutzrechtlichen Aspekten zu verfolgen. **Datenschutzprobleme** werden insbesondere dann gesehen, wenn die Teilnehmer eines solchen neuen Dienstes über einen sog. Rückkanal eine Empfängererkennung aussenden und die Auswahl der gewünschten Programme und Informationen selbst vornehmen können. Hierbei fallen die entscheidenden Daten bzw. Informationen über das individuelle Teilnehmerverhalten und die Abrechnung der in Anspruch genommenen Leistungen an. Mit dem vorhandenen **Datenschutzinstrumentarium** allein kann den hierin liegenden Risiken nach Auffassung des Landesbeauftragten nicht wirksam begegnet werden. Deshalb sind auch für die neuen Kabeldienste bereichsspezifische Datenschutzregelungen in der jeweiligen Rechtsgrundlage (z. B. Landesrundfunkgesetz, Mediengesetz) vorzusehen — ähnlich den Regelungen im Btx-Staatsvertrag. Eine Arbeitsgruppe der Datenschutzbeauftragten entwickelt gegenwärtig Vorstellungen über eine gesetzliche Regelung des Datenschutzes bei der **Kabelkommunikation** in Anlehnung an die bereits früher beschlossenen Grundsätze für den Datenschutz bei den Neuen Medien (insbesondere bei Btx und Kabelfernsehen). Diese weitergehenden Vorstellungen über eine gesetzliche Regelung des Datenschutzes bei der **Kabelkom-**

munikation sollen von der Konferenz der **Datenschutzbeauftragten** des Bundes und der Länder beschlossen und anschließend in die entsprechenden Gesetzgebungsberatungen eingebracht werden.

Bei der Deutschen Bundespost wird gegenwärtig auch ein sog. „**Telefon-Fernwirk-System**“ (TEMEX) erprobt, das in naher Zukunft als neue Dienstleistung angeboten werden soll. Mit einem solchen System wäre es möglich, von außen in der Wohnung des Teilnehmers

- Wirkungen auszulösen, z. B. **Ein-/Ausschalten** von Geräten, Licht, Heizung, Sirenen (**Fernschalten**, Ferneinstellen)
- Messungen anzustellen und Meßdaten abzurufen, z. B. Temperatur, Strom, Gas, Wasserverbrauch; **Luftfeuchte**; Strahlungswerte; gesundheitliche Messungen, Erschütterungen (Fernmessen)
- Beobachtungen zu machen, z. B. Geräusentwicklung, Bewegung von Personen, Fahrzeugen, Gütern (Fernanzeigen).

Ein solches Fernwirkssystem hat neben seinen sicherlich positiven Aspekten für die betroffenen Teilnehmer auch einige Gefährdungsmomente, da in die geschützte Privatsphäre des Teilnehmers eingedrungen und das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung tangiert wird. Wegen dieser Grundrechtsrelevanz und zum Schutz der Privatsphäre müssen vor einer allgemeinen Einführung eines solchen Fernwirksystems eindeutige gesetzliche Regelungen geschaffen werden. Dies gilt erst recht dann, wenn — wie die Deutsche Bundespost offensichtlich erwägt — die Realisierung solcher Dienste privaten Anbietern übertragen werden soll.

2.2.3 Sicherheit der Rechenzentren und DV-Systeme

Der zunehmende Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung in Wirtschaft und Verwaltung und die daraus resultierende Abhängigkeit von der Datenverarbeitungstechnik machen es erforderlich, die Sicherheit der Rechenzentren und ihrer **DV-Systeme** besonders ins Blickfeld zu heben. Der längere Ausfall eines Rechenzentrums führt — sofern keine Vorsorge getroffen wurde — zu erheblichen Problemen im Arbeitsablauf bzw. Produktionsprozeß. Große Schäden können auch eintreten, wenn unbefugt auf Daten und Programme zugegriffen wird. Drei Aspekte seien deshalb an dieser Stelle besonders hervorgehoben.

— Ausfallsicherheit

Mehrere Anschläge auf Rechenzentren im **Berichtsjahr** geben Veranlassung, die Sicherung der Rechenzentren gegen äußere Gewaltanwendung sowie bewußt herbeigeführte Störungen des Betriebsablaufs zu überdenken und die Regelungen für den Not- bzw. Katastrophenfall zu überprüfen. Die vom Landesbeauftragten durchgeführten Prüfungen bei öffentlichen und privaten Rechenzentren haben zum Teil erhebliche Defizite in diesem Bereich aufgedeckt. Zwar existieren meist Notfall- oder Katastrophenregelungen z. B. für Feuer und kurzfristigen **Systemausfall**; **Back-up-Regelungen** für den abrupten Ausfall der gesamten Konfiguration einschließlich aller **DV-Anwendungen** und des örtlichen Datenträgerarchivs fehlen jedoch. So einleuchtend die Gründe für das Fehlen derartiger Regelungen im einzelnen auch sein mögen (z. B. Geringschätzung des Risikos, fehlende finanzielle Möglichkeiten, Arbeits- und Termindruck des laufenden Systembetriebes), kein Rechenzentrum und damit auch kein Anwender eines **DV-Verfahrens** kann den Katastrophenfall ganz ausschließen. Der Landesbeauftragte empfiehlt den großen Rechenzentren **deshalb**, ihre Notfall- und Katastrophenpläne um Regelungen für den abrupten Totalausfall aller Anlagen einschließlich Peripherie und sämtlicher DV-Anwendungen sowie des örtlichen Datenträgerarchivs (z. B. infolge von Feuer, Wassereinbruch, Bombenanschlag, längerfristigem Ausfall der Stromversorgung) zu ergänzen und diese Regelungen, insbesondere auch das Hochfahren der DV-Anwendungen auf eigener oder fremder Rechenanlage mit Hilfe ausgelagerter Daten- und Programmduplikate, zu erproben. Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen sollten hierbei **gleichrangig** neben dem Gesichtspunkt der Wiederherstellung bzw. Sicherstellung eines geordneten, reibungslosen Systembetriebes stehen. Außerdem sollten die Zugangs- bzw. Zutrittsregelungen und die Objektschutzmaßnahmen auf Vollständigkeit und vor allem Wirksamkeit überprüft werden.

— Sicherheitssoftware

Im 5. Jahresbericht hat der Landesbeauftragte ausführlich über die Entwicklung der Informationstechnologie berichtet (vgl. Nr. 3.3). Dabei hat er besonders auf

die Entwicklungen im Hard- und Softwarebereich sowie die damit einhergehenden Dezentralisierungstendenzen bei der Nutzung derartiger **informationsverarbeitender Systeme** hingewiesen (zunehmende Verbreitung autonomer Kleinrechner- und Textverarbeitungssysteme, zunehmende Terminalisierung, Einführung von Bildschirmtext). Die Sicherung zentraler Datenbestände und Programmbibliotheken vor unbefugtem Zugriff (z. B. Lesen, **Ändern**, Löschen) gewinnt vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen erheblich an Bedeutung.

Rechenzentren mit einer großen Zahl von **On-line-Anwendungen** (Dialogverarbeitung, Stapelfernverarbeitung, Datenfernübertragung) und künftig wohl auch Bildschirmtextanwendungen werden ohne spezielle Sicherheitssoftware zur Ergänzung der Möglichkeiten der Betriebssoftware nicht mehr auskommen. Derartige Software muß vor allem

- den Zugang ins **System** durch Identifikation und Überprüfung des Zugreifenden (**Person**, Gerät) kontrollieren,
- den Zugriff auf die Ressourcen des Systems (z. B. CPU, periphere Geräte, Datenträger, Daten und Dateien, Programme) entsprechend einer festgelegten Zugriffsbefugnis steuern und kontrollieren sowie
- die verschiedenen befugten und unbefugten Zugriffe vollständig protokollieren.

Für Großrechnersysteme gibt es einige Softwareprodukte dieser Art auf dem Markt (z. B. TOP SECRET, RACF, SECURE, ACF 2, SAC), die sich hinsichtlich Systemverfügbarkeit, Leistungsumfang, Implementierungs- und **Betreuungsaufwand**, Systemverhalten sowie Kauf- bzw. Mietpreis zum Teil erheblich unterscheiden. Die vom Datenschutzrecht geforderte sorgfältige Auswahl des Dienstleistungsrechenzentrums bzw. die ordnungsgemäße Anwendung von **DV-Programmen**, mit deren Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden, wird angesichts der zunehmenden Automatisierung und Terminalisierung ohne die Verwendung einer geeigneten Sicherheitssoftware in Zweifel zu ziehen sein.

— **Besonderheiten bei Kleinrechnern und Personal-Computer (PC)**

Verschiedene Markterhebungen bei Kleincomputerherstellern und Untersuchungen des Angebots von Personal-Computern (PC) haben ergeben, daß ein Großteil dieser Geräte ohne herstellerseitige Datenschutz- und Datensicherungseinrichtungen an den Anwender ausgeliefert werden. Notwendige Schutzmaßnahmen können somit nur softwareseitig realisiert werden. Standard-Sicherheitssoftwarepakete wie z. B. für größere Rechner werden nicht **angeboten**, so daß es dem Anwender überlassen bleibt, durch Eigenprogrammierung den notwendigen Schutz herzustellen. Hierzu ist er jedoch in vielen Fällen aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage. Die Kleincomputer und insbesondere die Personal-Computer erfordern zu ihrer Bedienung keine besonderen EDV-Kenntnisse, und die Kosten für ihren Betrieb sind so gering, daß sie auch in Kleinstbetrieben ohne EDV-Know-how eingesetzt werden. Dies EDV-Know-how wäre aber Voraussetzung für die notwendige Eigenprogrammierung von Schutzmaßnahmen. Darüber hinaus ist bei vielen Geräten die freie Speicherkapazität so gering, daß eine Realisierung der Sicherheitssoftware schon aus technischen Gründen nicht oder nur mit erheblichem finanziellen Aufwand möglich ist.

Nebenbei ist noch zu bemerken, daß das Problembewußtsein für Datenschutz- und Datensicherungsmaßnahmen bei den Anwendern von Kleinstcomputern in vielen Fällen noch nicht den durch die Datenschutzgesetze geforderten Standard erreicht **hat**, so daß ernsthafte Überlegungen zu diesem Themenkomplex erst gar nicht angestellt werden.

3. Kooperationen

3.1 Kooperationen mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)

Im Jahr 1983 fanden fünf Sitzungen des Ausschusses mit Beteiligung des Landesbeauftragten statt. Wichtige Themen waren hierbei:

- Volkszählungsgesetz 1983
- Datenschutz bei „Neuen Medien“
- Btx-Staatsvertrag
- Kindergarten- und Hortgesetz (Erhebung von Planungsdaten auf Aufnahmeformularen)

- automatisierte Verfahren im Kassen- und Rechnungswesen (Angabe der Zahlungsgründe auf Überweisungsträgern)
- Ernennung betrieblicher Datenschutzbeauftragter
- Archivgesetz für Bremen
- Sach- und Personalhaushalt des Landesbeauftragten (konsumtiv und investiv)
- Fünfter Jahresbericht des Landesbeauftragten und Stellungnahme des Senats
- Übermittlung des meldebehördlichen Ordnungsmerkmals
- maschinenlesbarer Personalausweis

Besonders breite Beachtung fand die zweitägige Anhörung des Datenschutzausschusses der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zum Bildschirmtext. Die Post stellte das **Btx-System** vor. Ein Vertreter der Wissenschaft aus dem Fachbereich Mathematik und Informatik der Universität Bremen verwies auf die Notwendigkeit gestaltender Maßnahmen und zeigte Entwicklungslinien moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, in die das Btx-System integriert wird, auf. Der Landesbeauftragte stellte die datenschutzrechtlichen Anforderungen an das Btx-System dar. Diese Anhörung wurde von vielen Parlamentariern zur Information und zur Fragestellung genutzt.

Folgende datenschutzrelevante Fragen waren 1983 Gegenstand von Anfragen und Plenardiskussionen in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag und Stadtbürgerschaft):

Plenarsitzung	Antrag- und Fragesteller, Mitteleiler	Gegenstand
27. 01. 83	SPD	Bremisches Polizeigesetz 1. Lesung
27. 01. 83	FDP	Änderungsantrag zum Bremischen Polizeigesetz
27. 01. 83	Senat	Verbesserung der Datenlage beim Versorgungsamt
24. 02. 83	Senat	Neuwahl des Landesbeauftragten für den Datenschutz
16. 03. 83	SPD	Bremisches Polizeigesetz 2. Lesung
17. 03. 83	1. GUL 2. CDU 3. SPD 4. FDP	Volkszählung
15. 06. 83	FDP	Auswirkungen des neuen Melderechts
24. 08. 83	LfD	5. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz
24. 08. 83	Senat	Stellungnahme des Senats zum 5. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz
24. 08. 83	Datenschutz-ausschuß	Bericht des Datenschutzausschusses zum 5. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz und zur Stellungnahme des Senats

Darüber hinaus wurden von Parteien, parlamentarischen Gremien und der Landesregierung Anfragen und Anträge gestellt sowie Mitteilungen versandt, die infolge Ablaufs der Legislaturperiode nicht mehr im Plenum behandelt wurden und folgende Themen betrafen:

- Novelle des BDSG (Initiative des Senats im Bundesrat)
- maschinenlesbarer Personalausweis (Gutachten des Landesbeauftragten)
- Entwurf eines Staatsvertrages über Bildschirmtext
- Datenerhebung im Bereich des Mißbrauchs und der Abhängigkeit von illegalen Drogen

3.2 Mitarbeit im ADV-Ausschuß (AADV)

Auch im Jahre 1983 hat der Landesbeauftragte an den fünf regulären Sitzungen des AADV mit beratender Stimme teilgenommen. Der Ausschuß hat folgende datenschutzrelevante Themen behandelt:

- Integriertes automatisiertes Besteuerungsverfahren beim Senator für Finanzen (weitere Bildschirmanschlüsse)
- Automatisierung der Kfz-Zulassungsstelle Bremen-Stadt
- Zusatzerhebung zur Arbeitsstättenzählung 1983 über die gewerbliche Flächen-nutzung
- Neukonzeption des EDAS-Verfahrens (EDAS = Einwohnerdatenauskunftssystem) beim Senator für Inneres
- Informationssystem Anzeigen (ISA) für die Polizei im Lande Bremen
- DV-Geräteplanung für die Datenfernverarbeitung im INPOL-System (INPOL = Informationssystem Polizeiwesen) beim Landeskriminalamt Bremen
- Automatisierung der Buchhaltung der Amtsvormundschaft beim Senator für Soziales, Jugend und Sport
- Beteiligung Bremens an einem ADV-Verfahren zur Einrichtung von klinischen Krebsregistern
- Einrichtung eines rechnerunterstützten Einsatz- und Lagezentrums (ELZ) beim Stadt- und Polizeiamt
- Justizvollzug — Wirtschaftsverwaltung und Lagerhaltung (JUWIL)
- Beschaffung eines DV-Gerätes aus Bundesmitteln im Rahmen des Modellversuchs „Berufliche Qualifizierung von lernbeeinträchtigten Jugendlichen“ an der Allgemeinen Berufsschule
- Ausstattung des Senators für Bildung mit Datenverarbeitungsgeräten (Ersatzbeschaffung)
- Untersuchung über die Möglichkeit des Einsatzes der ADV zur Durchführung der Weiterbildung von Aufwendungszuschüssen und der Bewilligung von Zuschüssen nach der Mietobergrenzenregelung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau
- Übernahme der Rentenfälle der Bremischen Ruhelohnkasse in das Abrechnungsverfahren „Versorgung“ der SKP zum 1. Januar 1984

Soweit Entscheidungen mangels Einstimmigkeit oder wegen der Größe des Projekts nicht im AADV, sondern in der Geschäftskommission des Senats getroffen werden, hat der Landesbeauftragte keine Möglichkeit, dort seine datenschutzrechtlichen Beurteilungen vorzutragen.

Informationsmöglichkeiten, wie sie der Landesbeauftragte im Bereich der bremischen Verwaltung im AADV besitzt, bestehen nicht für den Bereich der Stadt Bremerhaven und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Stellen mit eigenständiger Datenverarbeitung, z. B. Kammern, Universität Bremen, Hochschule Bremerhaven, Sozialversicherungsträger, Innungen, öffentlich-rechtliche Verbände. Gerade weil die Automatisierung auch in diesen Bereichen fortschreitet, wäre eine Verbesserung der Kooperation mit dem Landesbeauftragten erforderlich.

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

Im Jahre 1983 hatte Bremen den Vorsitz der Konferenz der Datenschutzbeauftragten. Insgesamt wurden vier Konferenzen durchgeführt. Daneben fanden im Berichtszeitraum mehrere Sitzungen von Arbeitskreisen, die teilweise der Konferenzvorbereitung dienten, statt.

In den Sitzungen der Konferenz wurden insbesondere folgende Problemkreise behandelt:

- Volkszählung 1983
- Datenschutz bei Rundfunkgebührenbefreiung
- Umfang der Prüfungskompetenz beim Verfassungsschutz

- **Sozialbericht** bei Abhängigkeitskranken
- Datenschutzregelungen in Polizeigesetzen
- besondere Behandlung von **SINTI** und **ROMA** bei der Datenverarbeitung
- Bundeskindergeldgesetz
- Meldewesen (Stand der Gesetzgebung in den **Ländern**, Entwurf von Datenübermittlungsverordnungen, Datensatz Meldewesen)
- Meldefomulare der Evangelischen Kirche
- Aufbewahrungsfristen für das Schriftgut der Ordentlichen **Gerichtsbarkeit**, der Staatsanwaltschaften und der Justizvollzugsbehörden (Aufbewahrungsbestimmungen)
- Untersuchungen zu §§ 63, 64 StGB im Bereich des **psychiatrischen** Maßregelvollzugs
- Weitergabe von Hotelmeldescheinen an den Verfassungsschutz (Baden-Württemberg)
- Entwurf eines bundeseinheitlichen Archivgesetzes
- klinische Krebsregister in Tumorzentren (Beschluß s. Anlage 1)
- Stand der **Beratungen/Planungen** über „Neue Medien“ in Bund und Ländern
- Datenschutzrechtliche Anforderungen an den maschinenlesbaren Personalausweis bzw. Paß
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes (siehe Anlage 2)

Der Landesbeauftragte hat als Vorsitzender die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder auf der internationalen „Data Protection Commissioners Conference“ 1983 in Stockholm vertreten. An der Konferenz waren unter der Koordination Schwedens Vertreter europäischer Staaten und Kanadas beteiligt. Die Gefahren, die mit der Einführung neuer Medien für das Persönlichkeitsrecht entstehen, wurden ausführlich erörtert. Die internationale Konferenz beschloß die als Anlage 3 beigefügte Resolution.

3.4 Kooperation mit den Obersten Aufsichtsbehörden der Bundesländer

Eine Auswahl der Themen, die auf zwei Sitzungen des „Düsseldorfer Kreises“ (Oberste Aufsichtsbehörden der Länder) Gegenstand der Erörterungen waren, sind der nachfolgenden Übersicht zu **entnehmen**:

- Novellierung des BDSG
- Btx-Staatsvertrag
- Datenschutz bei privaten Presse- und Medienarchiven
- Arbeitnehmerdatenschutz
 - Datenübermittlung von Arbeitnehmerdaten zur Erfüllung von Auskunftsansprüchen nach § 1605 BGB
 - Auskunftsstelle über Versicherungsaußendienstmitarbeiter
- Datenschutz bei Banken
 - Reichweite des Bankgeheimnisses
 - Bankauskünfte
- Datenschutz in der Versicherungswirtschaft
- Datenschutz bei Wirtschafts- und Kreditauskunfteien
 - Verhandlung mit Vertretern der **Schufa** auf Bundesebene
 - Auskünfte an Wohnungsvermieter
 - Verhältnis Auskunftei-Zentrale zu einzelnen Auskunfteistellen
 - **Informationssystem** einer Auskunftei

— Datenschutz im Krankenhaus

— Prüfungsausschüsse zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit der Krankenhauspflege gemäß § 373 RVO

— Verhandlungen mit der Deutschen Krankenhausgesellschaft über Verarbeitung der Patientendaten in Krankenhäusern

3.5 Kooperation mit Kammern, Verbänden und Institutionen

Die Zusammenarbeit mit den bremischen Kammern war auch im Jahre 1983 reibungslos. Der Kontakt mit dem Bremer **Erfa-Kreis** (Erfahrungsaustauschkreis der betrieblichen Datenschutzbeauftragten) hat sich in der bewährten Weise fortgesetzt. Der Landesbeauftragte hat Vorträge vor den betrieblichen Datenschutzbeauftragten gehalten und Fragen aus diesem Kreis jederzeit beantwortet. An der alle Bereiche umfassenden Datenschutzfachtagung „DAFTA“ nahm der Landesbeauftragte in diesem Jahr mit einem Referat über datenschutzrechtliche Anforderungen bei Personalinformationssystemen teil. Der Landesbeauftragte und seine Mitarbeiter nahmen darüber hinaus an verschiedenen **Fachtagungen**, Fortbildungsveranstaltungen und öffentlichen Diskussions-Foren zu verschiedenen Datenschutzthemen als Referenten teil. Solche Veranstaltungen dienen zum einen dem Erfahrungsaustausch, der Informationsübermittlung an interessierte Bürger und schließlich der Darstellung des Datenschutzes in der Öffentlichkeit.

4. Eingaben und Beschwerden, Registerführung

4.1 Eingaben und Beschwerden

Im Berichtsjahr hatte der Landesbeauftragte insgesamt 121 **schriftliche** Eingaben und Beschwerden von Bürgern zu bearbeiten. Davon bezogen sich 49 auf öffentliche, 72 auf nicht-öffentliche Stellen. Außerdem erhielt der Landesbeauftragte im Durchschnitt **pro Arbeitstag 2—3 mündliche**, überwiegend telefonische Anfragen, Hinweise und Beratungsersuchen, die zum Teil **sofort**, zum Teil erst nach weitergehender Sachbearbeitung (sachliche Aufklärung, rechtliche Beurteilung) auf schriftlichem Wege erledigt werden konnten. Die Gesamtzahl der Bürgereingaben und Beschwerden hat sich im Berichtsjahr im Vergleich zum Vorjahr stark erhöht (mehr als **verdoppelt!**), was seinen Grund nicht zuletzt in der gewachsenen **Sensibilisierung** der Bürger für Fragen des Datenschutzes hat.

Die Eingaben und Beschwerden zum öffentlichen Bereich bezogen sich im Schwerpunkt auf Fragen zur Durchführung des allgemeinen Datenschutzrechts, das Volkszählungsgesetz 1983, das Melderecht sowie die Informationsverarbeitung der Sicherheitsbehörden. Die Eingaben und Beschwerden zum nicht-öffentlichen Bereich konzentrierten sich im wesentlichen auf die Auskunfteien, Banken, Versicherungen und den Adreßhandel.

4.2 Register der meldepflichtigen Stellen

Die Anzahl der Registermeldungen nach § 39 Abs. 1 BDSG hat sich gegenüber 1982 geringfügig erhöht. Die für die Registermeldung maßgeblichen Tätigkeiten der nunmehr 95 gemeldeten Firmen setzen sich wie folgt zusammen (in Klammern: **Vorjahr**):

— Kredit- und Handelsauskunfteien	8 (9)
— Service-Rechenzentren	29 (31)
— Datenerfassungsbetriebe	13 (13)
— DV für verbundene Betriebe	17 (20)
— DV für sonstige Dritte	20 (13)
— Markt- und Meinungsforschungsinstitute	3 (3)
— Adreßbuchverlage	3 (2)
— Datenvernichtungsunternehmen	2 (—)
	95 (91)

Im Berichtsjahr waren vier **Löschungen**, acht Neuanmeldungen sowie achtzehn Änderungen im Register vorzunehmen. Der zunehmende Einsatz von ADV und Textverarbeitung in Wirtschaft und Verwaltung legt eigentlich die Vermutung

nahe, daß auch die Zahl der meldepflichtigen Tätigkeiten und Stellen steigen mußte. Das nur geringfügige Anwachsen der Registermeldungen deutet darauf hin, daß möglicherweise die **Dunkelziffer**, d. h. die Zahl der nicht gemeldeten Tätigkeiten und Stellen größer geworden ist. Das Stagnieren der Registermeldungen ist möglicherweise auch darauf zurückzuführen, daß im Rahmen der Miniaturisierung und des **Fortschreitens** der Dezentralisierung immer mehr Betriebe eigene EDV-Anlagen betreiben und Datenverarbeitungsaufträge nicht mehr außer Haus geben, d. h. an Service-Rechenzentren oder andere Betriebe, die dann zum Register meldepflichtig wären.

4.3 Dateienregister

Die Zahl der im Dateienregister erfaßten logischen Dateien hat sich im Berichtsjahr nicht wesentlich verändert. Von den insgesamt 1506 gemeldeten Dateien werden

— von Land und Kommunen	1 256
— von sonstigen öffentlichen Stellen	250
geführt. Von diesen Dateien sind 124 im besonderen Register enthalten. Die gemeldeten logischen Dateien gliedern sich in	
— manuelle Dateien mit regelmäßiger Übermittlung	281
— manuelle Dateien ohne regelmäßige Übermittlung	963
— maschinelle Dateien mit regelmäßiger Übermittlung	115
— maschinelle Dateien ohne regelmäßige Übermittlung	147
	1506

Die Anzahl der **physischen** Dateien ist jedoch erheblich größer, da gleichartige, bei mehreren speichernden Stellen geführte Dateien als „logische“ Dateien betrachtet werden und in der obigen Übersicht nur einmal enthalten sind.

Obwohl die speichernden Stellen verpflichtet sind, Änderungen unverzüglich dem Landesbeauftragten zu melden, muß festgestellt werden, daß der Änderungsdienst immer noch nicht in jedem Fall funktioniert. Außerdem weist der Inhalt der vorliegenden Dateienmeldungen häufig nicht den tatsächlichen Stand auf, weil Änderungen nicht nachgemeldet werden. Dies stellt einen Verstoß gegen § 21 BrDSG dar. Die Behörden und öffentlichen Stellen des Landes, der Kommunen und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen haben gemäß § 8 BrDSG jeweils für ihren Bereich die Ausführung der datenschutzrechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Hierzu gehört auch die rechtzeitige Anmeldung bzw. Änderungsmeldung von Dateien.

5. Öffentlicher Bereich

5.1 Beteiligung des Landesbeauftragten an Gesetzesvorhaben des Bundes und des Landes

Die Beteiligung des Landesbeauftragten an Gesetzesvorhaben des Bundes und des Landes war schon mehrfach Gegenstand schriftlicher und mündlicher Erörterungen. Der Senat ist hierbei stets der Auffassung des Landesbeauftragten beigetreten, wonach die Ressorts möglichst frühzeitig die Stellungnahme des Landesbeauftragten zu datenschutzrelevanten Gesetzen und Rechtsverordnungen einholen sollten. Bei landesgesetzlichen Vorhaben stößt diese Regelung kaum noch auf Probleme. Lediglich die Einbringung unter Umständen auch kritischer Stellungnahmen des Landesbeauftragten in die Beratungen des Senats bzw. der Bürgerschaft ist nicht generell sichergestellt.

Bei bundsrechtlichen Vorhaben bestehen jedoch hinsichtlich der Beteiligung des Landesbeauftragten nach wie vor erhebliche Probleme. Hier erhält der Landesbeauftragte die entsprechenden Informationen und Unterlagen in der Regel nicht von den zuständigen Ressorts im Lande, sondern von den Kollegen im Bund oder in den Ländern. Am landesinternen Abstimmungsverfahren wird der Landesbeauftragte nicht im gebotenen Umfang beteiligt. Selbst bei seiner Beteiligung bliebe jedoch offen, wie verfahren werden soll, wenn die datenschutzrechtlichen Anregungen und Bedenken des Landesbeauftragten vom zuständigen Fachressort nicht oder nicht vollständig geteilt werden. Als Beispiel sei die **Zweite Melde-**

datenübermittlungsverordnung des Bundes genannt. Hier hatte der Landesbeauftragte eine kritische Stellungnahme erarbeitet und diese sowohl dem Senator für Bundesangelegenheiten wie auch dem Senator für Inneres zugeleitet. Das zuständige Fachressort hat zwar viele Punkte aus der Stellungnahme des Landesbeauftragten übernommen, einige für den Landesbeauftragten wichtige Punkte jedoch nicht. Außerdem hat es die vom Landesbeauftragten gewählte Verfahrensweise kritisiert. Hierzu ist anzumerken, daß dem Landesbeauftragten immer die Möglichkeit bleiben muß, Anregungen und Bedenken zu bundesrechtlichen Vorhaben auch landesintern zur Geltung zu bringen. Bei abweichender Beurteilung zwischen dem Landesbeauftragten und dem zuständigen Landesressort bleibt letztlich nur der Weg, daß der Senat mit der Sache befaßt wird. Eine Abstimmung mit dem zuständigen Fachressort allein kann dieses Problem nicht auflösen.

Der Landesbeauftragte würde es begrüßen, wenn das Verfahren seiner Beteiligung an bundesrechtlichen Vorhaben durch die zuständigen Landesressorts nochmals überdacht wird und hierbei ein Weg gefunden wird, der die vom BrDSG zugebilligte Weisungsfreiheit des Landesbeauftragten (§ 18) berücksichtigt und gleichzeitig sicherstellt, daß die datenschutzrechtlichen Anregungen und Bedenken in vollem Umfang in den Entscheidungsprozeß einfließen.

5.2 Personalwesen

5.2.1 Handlungsbedarfsfälle

5.2.1.1 Personalakteneinsicht durch Deputierte

Aufgrund einer Eingabe hatte sich der Landesbeauftragte mit dem Umfang des Einsichtsrechts von Deputierten in Personalakten auseinanderzusetzen. Dabei stellte sich die Frage, ob es mit dem anerkannten Grundsatz, daß Personalakten ihrem Wesen nach geheimzuhalten sind, vereinbar ist, daß den Deputierten Personalakten von öffentlich Bediensteten zur Einsicht überlassen werden, ohne daß hierfür das Einverständnis der Betroffenen vorliegt.

Der Landesbeauftragte hat in einem Schriftsatz an die Vorsitzenden der Deputationen die damit verbundenen gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Probleme und Abwägungsfragen angeschnitten und um Stellungnahme gebeten. Denn unabhängig davon, ob gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 3 BrDSG in jedem Fall der Dateibezug erfüllt ist, so sind doch in jedem Fall eine Vielzahl von Daten aus den Personalakten auch in Dateien gespeichert. Nach § 1 Abs. 4 BrDSG i.V.m. § 24 BDSG gilt, daß die Übermittlung personenbezogener Daten zulässig ist im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der übermittelnden Stelle oder eines Dritten oder der Allgemeinheit erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Diese Vorschrift wird durch die AVV-BrDSG-Personalwesen (Brem.ABl. vom 10. November 1982, Nr. 69 unter B, Nr. 7 Abs. 1c) konkretisiert, denn danach liegt eine Datenübermittlung i.S. von § 24 BDSG vor, wenn personenbezogene Daten parlamentarischen Gremien einschließlich Deputationen bekanntgegeben werden.

Gleichzeitig hat der Landesbeauftragte angeregt mitzuteilen, in welchem Umfang von dem Personalakteneinsichtsrecht in den verschiedenen Deputationen Gebrauch gemacht wird, welche Unterlagen den Deputierten zur Verfügung gestellt werden (selbstverfaßter Personalbogen, Lebenslauf, Hauptakte, Beiakten wie Krankheitsakte oder Disziplinarakte). Eine Antwort ist inzwischen eingegangen, konnte in diesem Bericht aber nicht mehr berücksichtigt werden.

5.2.1.2 Bundeskindergeldgesetz

Das Bundeskindergeldgesetz ist durch Art. 13 des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 vom 20. Dezember 1982 (BGB1. I, S. 1857ff.) geändert worden. Die Änderung betrifft im wesentlichen die einkommensabhängige Minderung des Kindergeldes. Insbesondere die Verfahrensregelung über den Nachweis des Einkommens hat zu einer erheblichen Beschwerdewelle geführt. Zur Überprüfung der einkommensabhängigen Minderung des Kindergeldes nach § 10 Abs. 2 BKGG ist ein Fragebogen auszufüllen, aus dem sich die Steuernummer, das zuständige Finanzamt, die positiven Einkünfte der verschiedenen Einkunftsarten sowie deren Gesamtsumme — aufgliedert nach dem Kindergeldbezieher und seinem Ehegatten — ergeben, und zwar auf Grundlage des Einkommenssteuerbescheides des Vorjahres. Im wesentlichen beschwerten sich die Betroffenen darüber, daß sie nunmehr gezwungen sind, eine Fülle von Steuerdaten zu offenbaren.

Die Gesetzesänderung ist noch im Dezember 1982 vom Gesetzgeber beschlossen worden und trat bereits am 1. Januar 1983 in Kraft. Da diese Gesetzesänderung unter erheblichem Zeitdruck nach dem Regierungswechsel in Bonn durchgezogen wurde, hat eine Beteiligung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder an der Vorbereitung nicht stattgefunden. Die Folge ist, daß die Datenschutzbeauftragten mit den zuständigen Stellen in komplizierten und langwierigen Erörterungen versuchen müssen, dem Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“ und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Geltung zu verschaffen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben in einem Beschluß (siehe Anlage 4) bestätigt, daß künftig nur die nach § 11 Abs. 1 des BKGG maßgebliche Summe der positiven Einkünfte erhoben werden soll, nicht aber deren Aufschlüsselung in einzelne Einkunftsarten. Weiterhin ist die generelle Überprüfung der angegebenen Einkunftsverhältnisse unverhältnismäßig und hat sich auf die Einholung von Auskünften bei den Finanzämtern auf Einzelfälle oder Fallgruppen zu beschränken, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Mißbrauch gegeben sind oder Unstimmigkeiten vorliegen, die mit dem Antragsteller nicht geklärt werden können. Außerdem haben die Datenschutzbeauftragten ein Verwaltungsverfahren angeregt, das für die Kindergeldberechnung maßgebliche Einkommen in einer gesonderten Bescheinigung für den Betroffenen auszuweisen. Im übrigen sollte in den Erhebungsformularen gemäß § 9 Abs. 2 BDSG auf die Rechtsgrundlage der Datenerhebung im Bundeskindergeldgesetz und die Mitwirkungspflicht des Betroffenen hingewiesen werden.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei den öffentlich Bediensteten: Im Gegensatz zu den Beschäftigten in der Wirtschaft wird die Zahlung von Kindergeld an Angehörige des öffentlichen Dienstes gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3a BKGG nicht von den Kindergeldstellen der Arbeitsämter, sondern vom jeweiligen Dienstherrn bzw. Arbeitgeber des Antragstellers vorgenommen. In Bremen hat dazu die Senatskommission für das Personalwesen einen Erklärungsvordruck zur Überprüfung der einkommensabhängigen Minderung des Kindergeldes erarbeitet. In Eingaben Betroffener wird zu Recht geltend gemacht, die im Erklärungsvordruck geforderten Einzelangaben seien zu weitgehend, da der betroffene Kindergeldbezieher gezwungen sei, dem Dienstherrn gegenüber dem Steuergeheimnis unterliegende Daten zu offenbaren. Überdies sei der Dienstherr nicht in der Lage, diese Angaben anders als rein rechnerisch zu prüfen, so daß ihre Offenbarung nicht zur Aufgabenerfüllung erforderlich scheint.

Die Rechtslage stellt sich nämlich wie folgt dar: Gemäß § 11 Abs. 1 BKGG gilt als Jahreseinkommen die Summe der erzielten positiven Einkünfte i.S. des § 2 Abs. 1 und 2 Einkommensteuergesetz. Die Erhebung der im eigens dazu erstellten Erklärungsvordruck vorgesehenen Einzelangaben wird nicht durch § 10 Abs. 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 BKGG gedeckt. Das Gesetz stellt auf das Jahreseinkommen ab, das in den genannten Vorschriften als Summe der positiven Einkünfte beider Ehegatten definiert wird. Hätte der Gesetzgeber eine detaillierte Aufschlüsselung für nötig erachtet, so hätte er hierfür eine ausdrückliche Grundlage in den §§ 10 und 11 BKGG schaffen müssen. Da in anderen Fragen (z. B. § 11 Abs. 2 BKGG) durchaus Detailregelungen aufgenommen wurden, kann man davon ausgehen, daß im Falle des § 11 Abs. 1 BKGG die Angabe der Summe der Einkünfte für ausreichend gehalten wurde.

Den Betroffenen wurde empfohlen, bei Rückgabe der ausgefüllten Erklärungsvordrucke und der eventuellen Nachweise diese entweder in verschlossenem Umschlag auf dem Dienstweg zurückzugeben und auf einer ungeöffneten Weitergabe zu bestehen oder die Angaben nur teilweise zu machen und unter Hinweis auf datenschutzrechtliche Bedenken die persönliche Vorlage der gewünschten Nachweise beim zuständigen Sachbearbeiter anzukündigen.

Die SKP hat erklärt, das Prüfungsverfahren nach dem BKG-Änderungsgesetz für die Kindergeldberechtigten sei in den Zuständigkeitsbereichen der Bundesanstalt für Arbeit (Kindergeldkasse) und des öffentlichen Dienstes durch die beteiligten Bundesministerien (Jugend, Familie und Gesundheit/Inneres/Arbeit und Sozialordnung) einheitlich geregelt worden. An dieses Vorgehen sei auch Bremen für die öffentlich Bediensteten, insbesondere auch hinsichtlich des Erklärungsvordrucks, gebunden. Aus dem Hause des federführenden Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit sei der SKP hinsichtlich der geäußerten Bedenken erklärt worden, das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit habe eine Neufassung des Erklärungsvordrucks in Aussicht genommen. Dieser wäre wegen des gebotenen einheitlichen Vorgehens auch für die Kindergeldberechtigten im bremischen öffentlichen Dienst anzuwenden.

Die Forderung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, das für die Kindergeldberechnung maßgebliche Einkommen in einer gesonderten Bescheinigung der Finanzbehörden für den Betroffenen auszuweisen, ist nicht erfüllt worden. Der Senator für Finanzen hat dazu mitgeteilt, daß sich die Automationsreferenten des Bundes und der Länder gegen eine derartige gesonderte Bescheinigung ausgesprochen haben. Begründet wurde die Haltung damit, es entstünden erhebliche Kosten für Programmänderungen und Porto, außerdem würde ein Berufungsfall für andere Leistungen geschaffen (z. B. Wohngeld, Fehlbelegungsabgabe). Der Senator für Finanzen unterstützt diese Meinung.

Inzwischen ist das Verfahren für 1984 geändert worden. Danach braucht der Antragsteller nicht mehr seine verschiedenen Einkunftsarten im einzelnen darzulegen; auch werden die Steuernummer und das Finanzamt nicht mehr abgefragt. Außerdem genügt es jetzt den Kindergeldstellen, wenn der Antragsteller eine Kopie seines Steuerbescheides vorlegt, auf der die für die Antragsbearbeitung nicht erforderlichen Daten geschwärzt sind. Es widerspricht dem Ziel der bürgernahen Verwaltung, daß der Bürger zur Durchsetzung seiner datenschutzrechtlichen Interessen mühevoll die unbenötigten Daten aus dem Steuerbescheid schwärzen muß.

Wie der Landesbeauftragte auf Bundesebene erfahren hat, beabsichtigen die Kindergeldstellen bei den Arbeitsämtern, mit Hilfe einer Einverständniserklärung des Antragstellers einen Datenabgleich Arbeitsämter/Steuerverwaltung durchzuführen. Dieses ist datenschutzrechtlich unbefriedigend, weil erstmalig in tausenden von Fällen Datenbestände, die dem Steuergeheimnis unterliegen, anderen öffentlichen Verwaltungen zugänglich gemacht würden.

Eine Alternative zur vorgeschlagenen gesonderten Bescheinigung ist aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht erkennbar. Der Landesbeauftragte bedauert, daß der Senator für Finanzen die datenschutzrechtlichen Vorschläge gegenwärtig nicht unterstützt.

5.3 Inneres

5.3.1 Darstellung von Schwerpunkten

5.3.1.1 Amtliche Statistik

— Volkszählung 1983

Zentrales Datenschutzthema des Jahres 1983 war die für April geplante Volkszählung. Noch nie haben sich so viele Bürger mit der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung des Staates und damit mit zentralen Fragen des Datenschutzes beschäftigt wie anlässlich der Diskussion um das Volkszählungsgesetz 1983. Dieses Interesse wirkte sich in vollem Umfang zusätzlich auf die Arbeitsbelastung des Landesbeauftragten aus. In den Monaten Februar bis April verging fast kein Arbeitstag ohne Anfrage, Eingabe oder Bitte um Mitwirkung an einer Vortrags- bzw. Diskussionsveranstaltung. Diesen Anforderungen versuchten der Landesbeauftragte und seine Mitarbeiter weit über das dienstlich geforderte Maß hinaus zu entsprechen, wobei aus personellen Gründen nicht an allen angefragten Diskussionsveranstaltungen teilgenommen werden konnte. Darüber hinaus war der Landesbeauftragte als Vorsitzender der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bemüht, einen Beschluß der Konferenz zur datenschutzgerechten Durchführung der Volkszählung herbeizuführen, um die einzelnen mit unterschiedlichem Erfolg versehenen Bemühungen der Datenschutzbeauftragten in ihrem Zuständigkeitsbereich zu stützen. Das Ergebnis war die Bremerhavener „Entschließung der Datenschutzbeauftragten des Bundes, der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz vom 22. März 1983 zur Volkszählung 1983“, die in der Anlage 5 abgedruckt ist.

Gegen das Volkszählungsgesetz 1983 waren zahlreiche Verfassungsbeschwerden — auch aus dem Lande Bremen — erhoben und vom Bundesverfassungsgericht zugelassen worden. Den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder war vom Bundesverfassungsgericht Gelegenheit gegeben worden, sich zu den Verfassungsbeschwerden und zu den Anträgen auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zu äußern. Der Landesbeauftragte hat für das Verfahren über die einstweilige Anordnung eine ausführliche Stellungnahme erarbeitet und sich auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht dazu geäußert. Am 13. April 1983 setzte das Bundesverfassungsgericht die Durchführung der Volkszählung im Wege einer einstweiligen Anordnung aus, womit zunächst eine erhebliche Beruhigung der erregten Auseinandersetzungen um die geplante Volkszählung bewirkt und zugleich Zeit für eine gründliche und sachliche Prüfung der Verfassungsbeschwerden gewonnen wurde.

Der Landesbeauftragte hat **auch** für das **Verfahren** in der Hauptsache eine Stellungnahme abgegeben, die auszugsweise in der Anlage veröffentlicht ist (siehe Anlage 6). Er hat ferner in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht im Oktober 1983 vorgetragen. Am 15. Dezember 1983 verkündete das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 (Az.: 1BvR 209/83 u. a.) mit folgenden Leitsätzen:

1. „Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung wird der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte **Erhebung**, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.
2. Einschränkungen dieses Rechts auf ‚**informationelle Selbstbestimmung**‘ sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.
3. Bei den verfassungsrechtlichen Anforderungen an derartige Einschränkungen ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht **anonymer** Form erhoben und verarbeitet werden, und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind. Bei der Datenerhebung für statistische Zwecke kann eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden. Der Informationserhebung und -Verarbeitung müssen aber innerhalb des **Informationssystems** zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen.
4. Das **Erhebungsprogramm** des Volkszählungsgesetzes 1983 (§ 2 Nrn. 1 bis 7, §§ 3 bis 5) führt nicht zu einer mit der Würde des Menschen unvereinbaren Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit; es entspricht auch den Geboten der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit. Indessen bedarf es zur Sicherung des Rechts auf **informationelle Selbstbestimmung** ergänzender verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung.
5. Die in § 9 Abs. 1 bis 3 VZG 1983 vorgesehenen Übermittlungsregelungen (unter anderem Melderegisterabgleich) verstoßen gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Die Weitergabe zu wissenschaftlichen Zwecken (§ 9 Abs. 4 VZG 1983) ist mit dem Grundgesetz **vereinbar**.“

Mit diesem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die heftige Kontroverse über das Volkszählungsgesetz 1983 zunächst beendet. Der Bundesgesetzgeber muß nun die notwendigen Folgerungen für ein mögliches neues Volkszählungsgesetz ziehen.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sind gegenwärtig dabei, die Auswirkungen des Volkszählungsurteils für die personenbezogene Informationsbeschaffung und -Verarbeitung öffentlicher und privater Stellen festzustellen. Für die amtliche Statistik ergeben sich aus dem Urteil für den Landesbeauftragten vorläufig folgende Konsequenzen:

- Eine Volkszählung darf künftig nur noch als reine Statistik durchgeführt werden. Übermittlungen von Einzelangaben aus der Volkszählung an Behörden oder Gemeinden zu anderen als statistischen Zwecken sind ausgeschlossen. Einzelangaben dürfen nur dann übermittelt werden, wenn durch Rechtsvorschrift, Organisation und geeignete Verfahren sichergestellt ist, daß die statistische Zweckbindung der Daten streng beachtet wird und keine Vermischung administrativer und statistischer Aufgaben eintreten kann.
- Der Bürger hat das **Recht**, seine Auskunft im verschlossenen Umschlag kostenlos — auch auf dem Postwege — der Erhebungsstelle zuzusenden. Er muß über seine Rechte und Pflichten schriftlich belehrt werden. Er ist darüber aufzuklären, welche Angaben lediglich auf freiwilliger Grundlage erhoben werden und welche Merkmale lediglich Hilfsmittel der Erhebung sind. Grundrechtssichernde Funktion mißt das Verfassungsgericht auch der Trennung der Identifikationsmerkmale (insbesondere Namen, Kennnummern und Zählerlistennummern) von den übrigen statistischen Angaben bei. Diese Merkmale sind

zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu löschen und bis dahin von den übrigen Angaben getrennt unter Verschluss zu halten. Schließlich sollen Zähler nicht in ihrer Nachbarschaft **eingesetzt**, und auf den Einsatz solcher Zähler soll verzichtet werden, bei denen im Hinblick auf ihre dienstliche Tätigkeit Interessenkonflikte nicht auszuschließen sind.

Im Hinblick auf die Absicht, bei der Volks- und Berufszählung die Auskunftspflichtigen nach Haushalten zu erfassen, obwohl das Volkszählungsgesetz nur eine persönliche Auskunftspflicht des einzelnen Auskunftspflichtigen vorsieht, fordert das Verfassungsgericht das Legalisierungsprinzip und eine streng gesetzeskonforme Fassung der Fragebogen. Außerdem muß der Gesetzgeber von nun an ständig prüfen, ob eine Totalerhebung nach dem jeweils aktuellen Stand der sozialwissenschaftlichen und statistischen Methoden noch verhältnismäßig ist. Die Methodenwahl ist also jeweils wissenschaftlich zu legitimieren mit der Pflicht, bei geänderten Umständen ggf. von einer Befragung aller Bürger abzusehen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat damit zahlreiche Bedenken vor allem der Datenschutzbeauftragten aufgegriffen.

- Neben den unmittelbaren Konsequenzen für die Volkszählung hat das Urteil aber auch erhebliche Auswirkungen für die übrigen Arbeitsbereiche der amtlichen Statistik. Es gibt fast kein statistisches Einzelgesetz, das nicht betroffen wäre; novelliert werden muß auch das Bundesstatistikgesetz. Zum Hochschulstatistikgesetz und Mikrozensusgesetz siehe die nachstehenden Ausführungen.
- Für die Landes- und Kommunalstatistik bleibt das Volkszählungsurteil ebenfalls nicht ohne Auswirkungen. Die Kommunalstatistik und die Stadtentwicklungsplanung bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und ebenso einer gesetzlich garantierten Abschottung zu den übrigen gemeindlichen Verwaltungsorganisationen. Das Bundesverfassungsgericht sieht dies als ein Gebot der informationellen Gewaltenteilung an. Für Bremen bedeutet dies eine Novellierung des Landesstatistikgesetzes.

— Hochschulstatistik

In Eingaben und Anfragen wurden auch gegen das Hochschulstatistikgesetz verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Bezüglich einzelner Erhebungsteile des Hochschulstatistikgesetzes, die Gegenstand der Eingaben und Anfragen waren, ergibt sich nach Vorliegen des Volkszählungsurteils folgende Einschätzung:

a) Erhebung über die Studenten

§ 3 Abs. 1 HStatG definiert die Erhebungseinheit, § 4 HStatG legt die Erhebungsmerkmale fest, die bei den Studenten gemäß § 11 Abs. 1 HStatG in jedem Semester zwangsweise erhoben werden. Die „Angaben zur Person“, die im Gesetz nicht näher beschrieben sind, werden im Erhebungsbogen präzisiert in Matrikelnummer, Familienname, Vorname, Geburtsname bei Namensänderung, Geburtsdatum, Geburtsort, Land des Geburtsorts, Geschlecht, Familienstand. Bei den anderen Erhebungseinheiten des Hochschulstatistikgesetzes wird der Begriff „Angaben zur Person“ anders ausgefüllt. Dem Erhebungsmerkmal „Angaben zur Person“ mangelt es an der gebotenen Klarheit, wie sie das Bundesverfassungsgericht für den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht in seinem Urteil gefordert hat.

Die Erhebungsbogen für Studenten entsprechen nicht den bestehenden Rechtsvorschriften (§ 15 Abs. 4 HStatG, § 11 Abs. 7 BStatG, § 10 BrDSG bzw. — soweit anwendbar — § 9 BDSG). Datenerhebende Stelle ist nach den Erhebungsbogen die Hochschule („Die Hochschule bittet Sie, die Fragen . . . zu beantworten“), begründet wird die Erhebung jedoch mit dem Hochschulstatistikgesetz und nicht mit dem bremischen Hochschulgesetz bzw. der Immatrikulationsordnung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Volkszählungsurteil die „Verquickung“ von statistischer Zwangserhebung und Datenerhebung für Verwaltungszwecke für mit der informationellen Gewaltenteilung nicht vereinbar erklärt und deshalb die entsprechenden Vorschriften des Volkszählungsgesetzes 1983 als verfassungswidrig aufgehoben.

Die gemeinschaftliche Datenerhebung für Zwecke der Hochschulstatistik und Zwecke der Verwaltung (z. B. Immatrikulation, Beurlaubung, Exmatrikulation der Studenten) stellt eine solche „Verquickung“ dar. Die hierfür maßgebliche Rechtsvorschrift (§ 15 Abs. 3 HStatG) dürfte den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Normenklarheit, Verhältnismäßigkeit, Zweckbindung und Transparenz nicht genügen.

Zur Sicherung des Rechts auf **informationelle Selbstbestimmung** bedarf es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ergänzender verfahrensrechtlicher Vorkehrungen zur Durchführung und Organisation der Datenerhebung. Weder das Hochschulstatistikgesetz noch das Bundesstatistikgesetz bzw. das Landesstatistikgesetz enthalten derartige Regelungen. Verwaltungsvorschriften und Absprachen zwischen den Behörden reichen nicht aus. Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen hat der Gesetzgeber selbst zu treffen.

b) Erhebung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals

Die im Hochschulstatistikgesetz angeordnete Individualerhebung des wissenschaftlichen und künstlerischen Hochschulpersonals entspricht nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zwar spricht das Hochschulstatistikgesetz in § 5 von einer Bestandsstatistik mit Veränderungsdienst, doch erfordert dies nicht zwangsläufig eine Individualerhebung. Das gleiche statistische Ziel ließe sich auch mit einer **anonymen**, nicht personenbezogenen Datenerhebung erreichen, wie das Beispiel der nicht individualisierten Erhebung des technischen, Verwaltungs- und sonstigen Personals (§ 6 HStatG) sowie die jährliche Erhebung der Bestandsveränderungen beim wissenschaftlichen und künstlerischen Hochschulpersonal zeigen.

Eine Verpflichtung zur Angabe **von** Name, Dienstanschrift und Fernsprechnummer ist aus dem Wortlaut „Angaben zur Person“ nicht zu entnehmen. Wie aus dem erläuternden Hinweis auf dem Erhebungsbogen zu entnehmen ist, haben Name und Dienstanschrift lediglich **Hilfsfunktionen** „zur Prüfung der Vollständigkeit und für Rückfragen“. Einen statistischen Zweck erfüllen sie nicht. Sie unterliegen demzufolge auch nicht der Auskunftspflicht des § 11 Abs. 1 Nr. 2 HStatG. Im übrigen mangelt es dem Erhebungsmerkmal „Angaben zur Person“ an der verfassungsrechtlichen Bestimmtheit, um einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG zu rechtfertigen.

Die Aufklärung der Auskunftspflichtigen auf dem Erhebungsbogen ist unvollständig. Es fehlt der Hinweis auf die in § 15 Abs. 3 S. 1 und 2 HStatG enthaltene Befugnis, Einzelangaben der Erhebung auch für verwaltungsinterne Zwecke der Erhebungsstellen verwenden zu können. Der Verpflichtung des § 15 Abs. 4 HStatG ist insoweit nicht entsprochen. Im übrigen verstößt der Erhebungsbogen gegen § 11 Abs. 7 BStatG, wonach Namen und Anschrift der Auskunftspflichtigen von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschluß gehalten werden sollen. Dies ist bei der jetzigen Gestaltung des Erhebungsbogens nicht möglich.

Auch für diese Datenerhebung fehlen die vom Bundesverfassungsgericht verlangten ergänzenden verfahrensrechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen im Gesetz. Erhebliche Bedenken bestehen auch **dagegen**, daß auf einem Erhebungsbogen zwei verschiedene Auskunftspflichtige Angaben machen, weil insoweit das Statistikgeheimnis durchbrochen wird.

c) Erhebung der Prüfungskandidaten und Prüfungsämter

§ 9 HStatG legt die Erhebungsmerkmale fest, die von den Prüfungskandidaten und den Prüfungsämtern gemäß § 11 Abs. 1 HStatG in jedem **Semester** erhoben werden. Eine Bestandsstatistik mit Veränderungsdienst bzw. eine Verlaufsstatistik ist hier nicht vorgeschrieben. Deshalb erscheint insbesondere die Erhebung der Merkmale **Familienname**, Geburtsname, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, **Familienstand**, Matrikelnummer, Berechtigung zum Hochschulstudium nicht von der bestehenden Rechtsgrundlage (§ 9 Abs. 1 HStatG, Angaben zur Person) gedeckt. Ähnliches gilt für einzelne Angaben zum Studienverlauf und zur Prüfung bzw. zum Prüfungserfolg. Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht sind nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Dieser Anforderung genügt der § 9 HStatG nicht.

Der Erhebungsbogen für Prüfungskandidaten entspricht nicht den bestehenden Rechtsvorschriften (§ 15 Abs. 4 HStatG, § 11 Abs. 7 BStatG). Die Aufklärung des Auskunftspflichtigen ist unvollständig.

Die Daten werden in einem einheitlichen Erhebungsbogen teils bei den Prüfungskandidaten selbst, teils bei den **Prüfungsämtern/Prüfungsausschüssen** erhoben. Das Erhebungsverfahren selbst ist weder im **Hochschulstatistikgesetz**,

C

Bundesstatistikgesetz noch in einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift (z. B. Landesstatistikgesetz) geregelt. Dies genügt den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an statistische Zwangserhebungen gestellt hat, nicht.

d) Übermittlungs- bzw. Weiterleitungsregelungen

Nach § 15 Abs. 2 HStatG sind die statistischen Ämter und die Erhebungsstellen berechtigt und verpflichtet, an die fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden sowie an die von ihnen bestimmten Stellen und Personen Einzelangaben über die erhobenen Tatbestände ohne Nennung von Namen und Anschrift natürlicher Personen zu übermitteln. Vergleichbar der Vorschrift des § 9 Abs. 2 Volkszählungsgesetz können die Betroffenen dieser Regelung nicht eindeutig **entnehmen**, inwieweit die Einzelangaben vom Datenempfänger für Zwecke des Verwaltungsvollzugs genutzt werden dürfen. Die Übermittlungsvorschrift des § 15 Abs. 2 HStatG ist deshalb in ihrer derzeitigen Fassung mit dem **informationellen** Selbstbestimmungsrecht wegen fehlender Normenklarheit und mangelnder Transparenz für den Betroffenen nicht zu vereinbaren.

Nach § 15 Abs. 3 HStatG dürfen Einzelangaben über die erhobenen Tatsachen von den jeweils zuständigen Erhebungsstellen für deren verwaltungsinterne Zwecke auch mit Namen und Anschrift des Auskunftspflichtigen genutzt werden. Wechseln die Auskunftspflichtigen die Hochschule, so dürfen die Einzelangaben mit Namen und Anschrift außerdem an die neue Hochschule für deren verwaltungsinterne Zwecke weitergeleitet werden. Der Auskunftspflichtige kann nach dieser Vorschrift nicht abschätzen, ob die zugelassene Verwendung der personenbezogenen Angaben für eigene Verwaltungszwecke der Erhebungsstelle auch zu gegen ihn gerichtete belastende Verwaltungsentscheidungen führen kann, die ohne die Verwendung dieser Daten nicht möglich wären. Zweifelsfrei erkennbar ist auch nicht, ob Übermittlungen an andere Hochschulen im Einzelfall, die dem Verwaltungszweck der Erhebungsstelle **dienen**, aber für den Betroffenen nachteilige Folgen haben **können**, von dieser Vorschrift gedeckt sein sollen. § 15 Abs. 3 HStatG verstößt schon aus diesem Grunde ebenfalls gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht.

Darüber hinaus bestehen auch Zweifel, ob nicht durch die Verwendung der Einzelangaben für **Verwaltungszwecke**, vergleichbar der vom Bundesverfassungsgericht aufgehobenen Vorschrift des § 9 Abs. 1 **Volkszählungsgesetz**, tendenziell Unvereinbares miteinander verknüpft wird und schon deshalb ein Verstoß gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Auskunftspflichtigen vorliegt. Wenn die übermittelten Einzelangaben gezielt dazu verwendet würden, gegen den Auskunftspflichtigen gerichtete Verwaltungsentscheidungen mit nachteiliger Wirkung zu ermöglichen, wäre dies der Fall. Die Verwaltungsaufgabe der Hochschule würde dann die für die Betroffenen nachteilige Entscheidung notwendig machen, während die für eine funktionierende Statistik notwendige lückenlose Gewährleistung des Statistikgeheimnisses dem entgegenstehen würde.

Wegen der bestehenden datenschutzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken hat der Landesbeauftragte empfohlen, die Durchführung des Hochschulstatistikgesetzes — zumindest in den personenbezogenen Erhebungsteilen — auszusetzen und auf eine Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes hinzuwirken, die den Kriterien des Volkszählungsurteils Rechnung trägt.

— Mikrozensus

Gegenwärtig wird von den zuständigen Stellen im Bund und in den Ländern die nächste Mikrozensus-Erhebung vorbereitet. Das dazu erforderliche Gesetz ist im Februar 1983 beschlossen und Anfang März 1983 in Kraft getreten. Die ursprünglich für 1983 geplante Mikrozensus-Erhebung wurde mit Blick auf die anhängigen Verfassungsbeschwerden **beim** Bundesverfassungsgericht gegen das Volkszählungsgesetz 1983 ausgesetzt. Zur Durchführung des Mikrozensusgesetzes und zu der im Mai 1984 geplanten Mikrozensus-Erhebung weist der Landesbeauftragte auf folgende Probleme hin:

a) Gesetzeskritik

Im 5. Jahresbericht (Nr. 5.2.4.2) hatte der Landesbeauftragte bereits die Auskunftspflicht für diese Repräsentativstatistik problematisiert. Vor dem Hintergrund der Volkszählungsentscheidung stellt sich diese Frage neu. Einschränkungen des Rechts auf informationelle **Selbstbestimmung** sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und unterliegen dem Gesetzesvorbe-

halt sowie dem Gebot der Normenklarheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Landesbeauftragte hat Zweifel, ob die Auskunftspflicht bei dieser statistischen Repräsentativerhebung den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügt. Auch die Ersatz-Auskunftspflicht des Leiters von Gemeinschaftsunterkünften, Anstalten und ähnlichen Einrichtungen ist unter dem Gesichtspunkt des geringsten Eingriffs zu prüfen.

Das statistische Erhebungsverfahren ist so angelegt, daß der zu befragende Bürger durch Zufallsstichprobe festgestellt wird. Der Adressatenkreis für eine statistische Erhebung mit bußgeldbewehrter Beantwortungspflicht für den Bürger steht nicht von vornherein — durch den Gesetzgeber klar bestimmt — fest. Ein solches Verfahren der Zufallsstichprobe mit Eingriffswirkung für den Bürger ist verfassungsrechtlich bedenklich, solange der Gesetzgeber nicht klar die Erhebungsformen und organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen trifft.

Die Erhebungstatbestände des Gesetzes sind zum Teil sehr unbestimmt (z. B. Stellung innerhalb des Haushalts und der Familie, Art und Umfang der Beteiligung am Erwerbsleben, Angaben zur Krankenversicherung und zur Rentenversicherung, Verwendungszweck der Wohnung). Dies widerspricht dem Gebot der Normenklarheit. Die Erhebung des Vor- und Familiennamens sowie der genauen Anschrift ist für die Statistik selbst nicht erforderlich. Sie stellen lediglich Hilfsmittel für die Datenerhebung dar, was auch in § 5 Mikrozensusgesetz zum Ausdruck kommt. § 11 Abs. 7 BStatG schreibt u. a. vor, Namen und Anschriften der Auskunftspflichtigen von den übrigen Angaben zu trennen und unter besonderem Verschuß zu halten. Wenn Vor- und Familiennamen und die Anschrift jedoch zu den im Mikrozensusgesetz genannten Erhebungstatbeständen gehören, kann dieser Forderung des Bundesstatistikgesetzes nicht Rechnung getragen werden. Der Landesbeauftragte sieht auch hierin einen Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit.

Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erfordern vom Gesetzgeber auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen. Derartige Vorkehrungen fehlen sowohl im Mikrozensusgesetz wie auch im Bundesstatistikgesetz. Das Landesstatistikgesetz der Freien Hansestadt Bremen weist die Durchführung der amtlichen Statistik zwar — soweit nichts anderes bestimmt ist — dem Statistischen Landesamt und in bestimmten Fällen auch dem Magistrat der Stadt Bremerhaven zu. Außerdem sieht das Landesstatistikgesetz eine Mitwirkung öffentlicher Stellen bei der Aufgabenerfüllung des Statistischen Landesamtes vor. Organisatorische und verfahrensrechtliche Details der Durchführung des Mikrozensusgesetzes im Land Bremen (z. B. Auswahl der Auskunftspflichtigen, Festlegung der Erhebungsstellen, Aufgaben der Erhebungsstellen, Zähler- bzw. Interviewerauswahl, Fragebogengestaltung, Aufbewahrungsdauer der Erhebungsmaterialien) liegen in der gebotenen rechtlichen Form (Gesetz, Rechtsverordnung) nicht vor. Auch dies erfüllt die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil gestellten Anforderungen nicht.

Das Mikrozensusgesetz enthält keine eigene Übermittlungsregelung. Deshalb sind Datenübermittlungen nicht erlaubt (vgl. § 11 Abs. 3 BStatG). Die Datenübermittlung zwischen dem Statistischen Landesamt und dem Statistischen Bundesamt beurteilt sich nach § 11 Abs. 2 BStatG.

b) Erhebungsunterlagen

Zur Gestaltung der Erhebungsunterlagen (Entwurf) ergeben sich folgende Anmerkungen: Es gelingt nicht in jedem Fall, Fragen bzw. Merkmale der Erhebungsunterlagen mit den Erhebungstatbeständen des Mikrozensusgesetzes in Übereinstimmung zu bringen. Auch der hier wieder verwendete Haushaltsbegriff (haushaltsmäßige Erfassung der Auskunftspflichtigen, im Gegensatz dazu die Regelung der Auskunftspflicht) sowie die zusätzlichen im Mikrozensusgesetz nicht enthaltenen Daten der Erhebungsorganisation (z. B. Ordnungsbegriff Land, Regierungsbezirk, Auswahlbezirk-Nr., laufende Nummer des Haushalts im Auswahlbezirk) geben zu datenschutzrechtlichen Bedenken Anlaß.

c) Gestaltung des DV-Verfahrens

Die erhobenen Daten sollen auf elektronisch verwertbaren Datenträgern erfaßt und gespeichert werden. Außerdem sind statistische Auswertungen sowie möglicherweise auch Datenverknüpfungen mit anderen statistischen Datenbeständen vorgesehen. Details des zugehörigen DV-Verfahrens (z. B. Daten-

Satzbeschreibungen, Dateienstruktur, Datenfluß und Programmbeschreibungen, vorgesehene Datenverknüpfungen und Datenübermittlungen, Lösungsfristen) sind dem Landesbeauftragten bisher nicht bekannt, zur datenschutzrechtlichen Beurteilung jedoch unerlässlich.

Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Bedenken hält der Landesbeauftragte die Durchführung der **Mikrozensus-Erhebung** in der vorgesehenen Form nicht für zulässig. Er hat daher empfohlen, die für Mai 1984 vorgesehene Mikrozensus-Erhebung auszusetzen und die Auswirkungen des Volkszählungsurteils auf die statistische Datenerhebung und Datenverarbeitung ohne Zeitdruck zu erörtern. Dabei wird auch unter dem vom Bundesverfassungsgericht vorgesehenen Kriterien der Methodenwahl (geringster Eingriff für den Bürger) zu prüfen sein, ob auch eine freiwillige Erhebung zum Ziele führt. Die bei der Volkszählungsdiskussion sichtbar gewordene Sensibilisierung in der Bevölkerung für Fragen des Datenschutzes kann ohne Schaden in das Vertrauen öffentlicher Institutionen bei der Durchführung der Mikrozensus-Erhebung nicht unberücksichtigt bleiben. Soweit der Mikrozensus für 1984 auf der alten mangelhaften Rechtsgrundlage durchgeführt werden sollte, wäre darzulegen, warum der Mikrozensus unaufschiebbar ist.

5.3.1.2 Meldewesen

— Meldegesetz und sonstige melderechtliche Vorschriften

Im Oktober 1982 trat das neue Bremische Meldegesetz in Kraft. Der Senator für Inneres wurde darin ermächtigt, ergänzende Rechtsverordnungen sowie Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Meldegesetzes zu erlassen. Mit der Verordnung vom 25. Januar 1983 wurden die Muster der Meldescheine festgelegt. Weitere Rechtsverordnungen wurden bisher nicht erlassen. Insbesondere fehlt eine Rechtsverordnung zur Regelung der regelmäßigen Übermittlung von Meldedaten an andere Behörden und sonstige öffentliche Stellen im Lande Bremen. Trotz der im Meldegesetz enthaltenen Übergangsregelungen für die am Tage des Inkrafttretens des Gesetzes zugelassenen regelmäßigen Datenübermittlungen erscheint der Erlaß einer diesbezüglichen Rechtsverordnung dringlich. Bei der Festlegung der Art der zu übermittelnden Daten und des Kreises der Datenempfänger muß nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts und nach den vom Landesbeauftragten in diesem Bereich festgestellten Verwaltungsgepflogenheiten ein erheblich strengerer Maßstab als bisher angelegt werden. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß diese Verordnung noch in 1984 in Kraft gesetzt wird, nachdem verschiedene andere Bundesländer derartige Verordnungen inzwischen erlassen haben. Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Meldegesetzes sind derzeit vom Senator für Inneres nicht geplant.

Für die regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden und Bundesbehörden sowie zwischen den Meldebehörden verschiedener Bundesländer hat der Bundesminister des Innern die entsprechenden Rechtsverordnungen erarbeitet. Die Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden verschiedener Länder (1. Meldedaten-Übermittlungsverordnung des Bundes — 1. BMeldDÜV) trat nach Zustimmung des Bundesrates am 1. Oktober 1983 in Kraft. Sie hat Bindungswirkung auch für die Meldebehörden in Bremen und Bremerhaven. Die Verordnung zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes (2. Meldedaten-Übermittlungsverordnung des Bundes — 2. BMeldDÜV) liegt dagegen erst im Entwurf vor. Vorgesehen sind in diesem Entwurf Datenübermittlungen an die Wehrersatzbehörden, die Bundesanstalt für Arbeit (**Kindergeldabgleich**) sowie an den Rentendienst der Deutschen Bundespost.

Beide Übermittlungsverordnungen des Bundes nehmen Bezug auf den sogenannten Datensatz für das Meldewesen und schreiben seine Verwendung ohne ersichtlichen rechtlichen Grund für die vorgesehenen Datenübermittlungen verbindlich vor. Bei diesem Datensatz für das Meldewesen handelt es sich um eine von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände herausgegebene, unter Mitwirkung von Vertretern des Bundesministeriums des Innern und der **Innenminister/-Senatoren** der Länder erarbeitete Beschreibung und Festlegung der einzelnen Datenfelder für das automatisierte Melderegister. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hatte seinerzeit erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit eines solchen bundeseinheitlichen Datensatzes für das Meldewesen sowie eine Reihe von Anregungen und Bedenken geäußert, die in der endgültigen Fassung dieses Datensatzes nur teilweise berücksichtigt worden sind. Die Zweifel an der Notwendigkeit eines solchen bundeseinheitlichen Datensatzes bestehen

unverändert fort. Der Landesbeauftragte hält die Bezugnahme der Verordnungen auf den Datensatz für das Meldewesen für problematisch, weil hierdurch dieser von einem rechtlich nicht legitimierten Gremium erarbeitete Datensatz in Rechtsverordnungen des Bundes und evtl. der Länder festgeschrieben und dadurch eine bundesweite Normungswirkung weit über den Bereich des Meldewesens hinaus ausgelöst wird. Änderungen des Datensatzes (z. B. Schlüsseländerungen, Veränderungen von Länge und Häufigkeit eines Feldes, evtl. inhaltliche **Änderungen** eines Feldes) bedeuten indirekt auch eine Änderung der jeweiligen Rechtsverordnung, ohne daß der Ordnungsgeber selbst tätig werden muß.

Die Bezugnahme auf einen bundeseinheitlich normierten Datensatz für das Meldewesen ist auch von der Sache her nicht erforderlich. Die auszutauschenden bzw. zu übermittelnden Datenformate lassen sich — wie in anderen Rechtsbereichen auch (z. B. Sozialversicherungen) — ohne bundesweite Normung eines alle möglichen Datenfelder umfassenden Einwohner-Datensatzes durch die jeweilige Rechtsverordnung festlegen.

Was für das Bundesgebiet gilt, trifft auch für das Land zu. Die im Land Bremen vorhandenen **Bestrebungen**, den Datensatz für das Meldewesen durch einen genormten Landesteil mit Bindungswirkung für die beiden Meldebehörden in Bremen und Bremerhaven zu ergänzen und in Rechtsverordnungen des Landes **festzuschreiben**, werden ebenfalls kritisch gesehen. Auch hier würde es genügen — wie im Meldegesetz vorgesehen —, Anlaß, Zweck und Datenempfänger, die zu übermittelnden Daten sowie ihre Form (z. B. Datenformate und Datenträger) festzulegen.

An dieser Stelle sei auch an die im Meldegesetz enthaltenen Übergangsregelungen mit Fristbegrenzung erinnert. So sind gemäß § 39 Abs. 3 Daten von Einwohnern, die nicht in § 3 des Meldegesetzes aufgeführt sind, einschließlich der bis zum Nachweis ihrer Richtigkeit **erforderlichen** Hinweise bis zum 31. Dezember 1984 im Melderegister, d. h. sowohl im automatisierten Register wie im manuellen Register der verschiedenen Meldestellen zu löschen. Außerdem ist bis zu diesem Zeitpunkt die Trennung von Melderegister und Gewerberegister vorzunehmen. Bis spätestens 21. Dezember 1985 sind gemäß § 39 Abs. 4 die automatisiert geführten Melderegister in Bremen und Bremerhaven der neuen Rechtslage anzupassen. Die Einsichtnahme des Polizeivollzugsdienstes nach § 39 Abs. 5 in die bei den Meldebehörden gespeicherten Daten ist seit Ende 1983 nicht mehr zulässig. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung erscheint es ferner zweifelhaft, ob die Überleitungsregelung des § 37 (Bestimmung des Hauptwohnsitzes bei mehreren Wohnungen auf der Grundlage der Erhebungen der nächsten Volkszählung) noch Bestand haben kann. Der Landesbeauftragte regt seine Aufhebung an. Außerdem erscheint es **notwendig**, die Vorschriften zur Übermittlung und Weitergabe von Meldedaten (§ 29 ff.) insgesamt vor dem Hintergrund der Volkszählungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu überprüfen. Auch hier erscheinen gesetzgeberische Schritte **notwendig**.

— Zur Durchführung des neuen Meldegesetzes

a) Datenübermittlung an politische Parteien

Nach § 33 Abs. 1 Meldegesetz darf die Meldebehörde Parteien und Wählergruppen u. a. im Zusammenhang mit allgemeinen Wahlen zu parlamentarischen und kommunalen Vertretungskörperschaften in den 6 der Wahl oder Stimmabgabe vorangehenden Monaten Auskunft aus dem Melderegister über Wahl- oder Stimmberechtigte erteilen. Hiervon ist bei den Wahlen des Jahres 1983 (Bundestagswahl, Bürgerschaftswahl) bezüglich der sogenannten Jungwähler Gebrauch gemacht worden. Der Landesbeauftragte hat aufgrund verschiedener Eingaben diese Auskunftserteilung in Bremen und Bremerhaven überprüft. Das Verfahren der bremischen Meldebehörde gab zu keinen Beanstandungen Anlaß, das Verfahren der Meldebehörde Bremerhaven hingegen war nicht fehlerfrei. Hier waren vor der Bürgerschaftswahl in größerer Zahl Daten von Personen mit Nebenwohnsitz in Bremerhaven übermittelt worden, die — da nicht wahlberechtigt — nicht hätten übermittelt werden dürfen. Eine sorgfältigere Definition der Kriterien für die Auswahl der Datensätze hätte diese unzulässige Datenübermittlung verhindert.

Diese melderechtliche Regelung gibt im übrigen auch hinsichtlich der 6-Monatsfrist und des Begriffs Parteien und Wählergruppen zu Bedenken Anlaß. Wegen der beiden Wahlen in 1983 ergab sich eine Kumulierung der Fristen mit der Folge, daß die Melderegister in Bremen und Bremerhaven praktisch von Ok-

tober 1982 bis September 1983 für Parteien und Wählergruppen offen waren. Eine solche Kumulierung der Fristen bei mehreren Wahlen in einem Jahr erscheint problematisch. Dies erst recht, wenn man bedenkt, daß eine Partei oder Wählergruppe ihre **Wahlbeteiligungsabsicht**, die u. a. Voraussetzung für die Einstufung als Partei oder Wählergruppe ist, erst mit Einreichung ihrer Wahlvorschläge dokumentieren muß. So gibt es im süddeutschen Raum bereits Fälle, bei denen diese Auskunftsmöglichkeit von Adreßhändlern mißbräuchlich ausgenutzt wurde, indem sie sich als Wählergruppe ausgegeben haben.

b) Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

Nach § 31 Meldegesetz darf die Meldebehörde unter gewissen Voraussetzungen bestimmte Daten der Kirchenmitglieder bzw. ihrer Ehegatten, Eltern und minderjährigen Kinder an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften übermitteln. Eine solche Datenübermittlung ist jedoch nur dann zulässig, wenn beim Datenempfänger, d. h. den Religionsgesellschaften ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen worden sind. Die Feststellung hierüber trifft der Senator für Inneres, der dies im Berichtsjahr für Bremen (Stadt) getan hat. Für die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften in Bremerhaven fehlt eine solche Feststellung. Der Landesbeauftragte hat dieser Feststellung des Senators für Inneres widersprochen, weil es nicht ausreichen kann, durch bloße Vorlage kirchlicher Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zum Datenschutz den Nachweis ausreichender Datenschutzmaßnahmen zu führen. Vielmehr bedarf es weitergehender Nachweise und Prüfungen bei den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften bzw. bei ihren Rechenzentren. Der Senator für Inneres hat zugesagt, in dieser Frage nochmals an die beteiligten Religionsgesellschaften heranzutreten mit dem Ziel, den Nachweis ausreichender Datenschutzmaßnahmen durch einen externen Datenschutzbeauftragten überprüfen zu lassen. Die beteiligten Religionsgesellschaften bestreiten staatlichen Stellen jedoch unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Bestimmungen ein solches Prüferecht.

c) Melderegisterauskünfte

Nach § 32 Meldegesetz können in bestimmten Fällen Auskünfte aus dem Melderegister gegeben werden (einfache oder erweiterte Melderegisterauskunft, Gruppenauskunft). Während die einfachen Melderegisterauskünfte über einzelne bestimmte Einwohner praktisch an jedermann gegeben werden können, ist bei der erweiterten Melderegisterauskunft die **Glaubhaftmachung** eines berechtigten **Interesses** vonnöten. Bei Auskünften über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner (sog. Gruppenauskünfte) muß ein öffentliches Interesse vorliegen.

Bei der einfachen oder erweiterten Melderegisterauskunft muß der Anfragende den angefragten Einwohner eindeutig benennen und die Meldebehörde sorgfältig die Identität des Angefragten und unter Umständen die Berechtigung des Anfragenden prüfen. Der Landesbeauftragte hatte sich im Berichtsjahr mit mehreren Eingaben bzw. Beschwerden von Betroffenen zu beschäftigten, bei denen es zu Personenverwechslungen gekommen war mit zum Teil unangenehmen Folgen für den betroffenen Einwohner. Der Landesbeauftragte sah sich veranlaßt, die Meldebehörde auf ihre Pflicht zur Wahrung des Meldegeheimnisses und auf größere Sorgfalt bei der Anwendung dieser melderechtlichen Bestimmung hinzuweisen.

Gruppenauskünfte werden hauptsächlich an Markt- und Meinungsforschungsinstitute (z. B. INFAS, Infratest u. a.) gegeben. Das öffentliche Interesse, das hier vom Meldegesetz gefordert ist, wird nicht für jede einzelne Gruppenauskunft, d. h. für jedes einzelne Vorhaben nachgewiesen, sondern durch eine für längere Zeit gültige sog. Unbedenklichkeitsbescheinigung des jeweiligen Instituts. Der Landesbeauftragte hält diese Praxis für unzulässig und mit den bestehenden melderechtlichen Regelungen nicht vereinbar. Das öffentliche Interesse kann nur für das einzelne **Vorhaben**, für das eine Gruppenauskunft begehrt wird, festgestellt werden, nicht jedoch für ein einzelnes Institut.

d) Meldedatenabgleich mit BKA-Fahndungsdaten

Anläßlich einer Überprüfung des Auswertungs- und Mitteilungsdienstes des automatisierten Meldewesens in Bremen (**EMA-Verfahren**) wurde festgestellt, daß monatlich vom Rechenzentrum der bremischen Verwaltung ein Datenband für den Abgleich der Meldedaten mit BKA-Fahndungsdaten erstellt und dem **Landeskriminalamt** zur Verfügung gestellt, d. h. übermittelt wird. Dieses Daten-

band umfaßt folgende Meldedaten: melderechtlicher Ordnungsbegriff (Geburtsdatum, Geschlecht und melderechtliches Aktenzeichen), Name, Vorname, Hausnummer, Hausnummerzusatz, Straßenschlüssel und Staatsangehörigkeit. Es werden hierbei alle mit Hauptwohnsitz in Bremen gemeldeten, nach außerhalb verzogenen oder nach einer Wohnung abgemeldeten Einwohner einbezogen, d. h. praktisch alle akuteilen und früheren Einwohner mit Hauptwohnsitz in Bremen. Datensätze mit Personen, bei denen eine Auskunftssperre besteht, werden jedoch überlesen. Die BKA-Fahndungsdaten werden in unregelmäßigen Abständen auf Magnetband an das Landeskriminalamt und von diesem weiter an das Rechenzentrum der bremischen Verwaltung geliefert. Sie umfassen folgende Daten: Nachname, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Fahndungshinweis. Einbezogen sind nur Personen mit den **Fahndungshinweisen** F (Haftbefehl) und A (Aufenthaltsermittlung).

Nach Vorliegen eines neuen Fahndungsbandes erfolgt der Abgleich dieser Daten mit den an das Landeskriminalamt übermittelten Meldedaten. Die Personendaten des Fahndungsbestandes werden mit den Personendaten des Einwohnerbestandes verglichen. Bei Gleichheit der ersten beiden Buchstaben des Namens, der ersten Buchstaben des Vornamens, des Geburtsdatums und des Geschlechts werden die Personendaten des Fahndungsbestandes und des Einwohnerbestandes sortiert nach den Fahndungshinweisen F und A aufgelistet und der Vollzugspolizei zur weiteren Bearbeitung übergeben. Dieses Verfahren wird mit Änderungen seit 1970 praktiziert. Auftraggeber und speichernde Stelle für die Erstellung und **Übermittlung** des Einwohnerbandes ist die Meldebehörde, für die Durchführung des Fahndungsverfahrens/Datenabgleichs das Landeskriminalamt. Ein solcher Datenabgleich zwischen Meldedaten und Fahndungsdaten des **Bundeskriminalamtes** erfolgt auch in Bremerhaven.

Dieses Verfahren erscheint in mehrfacher Hinsicht problematisch: Zunächst ist festzustellen, daß die **Übermittlung** des melderechtlichen Ordnungsmerkmals gegen § 4 Meldegesetz verstößt. Außerdem ist die regelmäßige Übermittlung der Daten fast sämtlicher Einwohner mit Hauptwohnsitz in Bremen an das Landeskriminalamt zur Aufgabenerfüllung dieses Amtes nicht erforderlich. Eine melderechtliche Grundlage für einen regelmäßigen automatisierten Datenabgleich mit Fahndungsdaten des Bundeskriminalamtes ist nicht vorhanden. Auch die in § 30 Bremisches Meldegesetz vorgesehenen Übermittlungstatbestände stellen für diese Datenübermittlung keine Rechtsgrundlage dar, da sie immer auf einen Einzelfall oder eine begrenzte Anzahl beschränkt sind, aber nicht die Übermittlung des gesamten Einwohnermeldedatenbestandes umfassen kann. Ein solcher **Fahndungsabgleich** mit dem gesamten Einwohnermeldedatenbestand ist auch nicht mit der Übergangsregelung des § 39 Abs. 5 Meldegesetz vereinbar. Ein solcher Datenabgleich ist kein **Fall**, der mit § 29 BremPolG zu rechtfertigen wäre, da es an den tatbestandlichen Voraussetzungen fehlt.

Die Diskussion über das „Durchrastern“ ganzer Datenbestände — hier dargestellt am Beispiel der Meldedaten, im letzten Jahresbericht dargestellt am Beispiel der Immatrikulationsdaten von Studenten — verweist auf eine neue Gefährdungsdimension, die nur mit automatisierter Datenverarbeitung möglich ist. Solche Fahndungsabgleiche sind nach den Voraussetzungen und den präzisen Festlegungen des **Umfangs** — wenn überhaupt — durch den Gesetzgeber zu regeln. Dabei werden der beabsichtigte Verwendungs- und Verknüpfungszusammenhang, Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch den Gesetzgeber zu beachten sein.

e) Datenübermittlung an Adreßbuchverlage

Sowohl in Bremen wie in Bremerhaven existieren Adreßbücher. Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Meldedaten an Adreßbuchverlage ist § 33 Abs. 3 Bremisches Meldegesetz, der besagt, daß Adreßbuchverlagen Auskunft über Vor- und Familiennamen, akademische Grade und Anschriften sämtlicher Einwohner, die das 18. **Lebensjahr** vollendet haben, erteilt werden darf, sofern diese nicht widersprochen haben.

Diese Bestimmung des Meldegesetzes erlaubt die Datenweitergabe, schreibt sie jedoch nicht vor und macht die Herausgabe von Adreßbüchern nicht zu einer Aufgabe der Meldebehörden. Die Herausgabe neuer Adreßbücher in Bremen bzw. Bremerhaven gibt dem Landesbeauftragten **Veranlassung**, auf diese Rechtslage hinzuweisen.

5.3.1.3 Personenstands-, Paß- und Ausweiswesen

— Maschinenlesbarer Personalausweis

Die Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder hat auf ihrer Sitzung am 22. Juni 1978 einen Beschluß **gefaßt**, in dem der damalige Bundesinnenminister gebeten wurde, ein **System** neuer Personalausweise vorzubereiten, die fälschungssicher und zugleich maschinell lesbar sein sollen. Dieser Beschluß kam vor dem Hintergrund terroristischer Gewaltakte zustande. Terroristen verschafften sich häufig durch Einbrüche in Gebäude von Personalausweisbehörden Blankettvordrucke, um diese zur Herstellung falscher Personalausweisdokumente zu verwenden. Zwar wurden vielfach ausländische gefälschte Ausweispapiere bei den Tätern gefunden, doch sollte durch Bundesregelung ausgeschlossen werden, Personalausweise zu fälschen. Als neues Ausweismuster soll nicht mehr die tradierte Buchform, sondern eine eingeschweißte Karte, die ohne irreparable Beschädigung nicht zu öffnen ist, eingeführt werden.

Neben der Absicht besserer Terrorismusbekämpfung war die Vorstellung, intensivere Grenzkontrollen und dadurch bessere Fahndungserfolge durch die maschinelle Lesbarkeit erzielen zu können.

— Risiken

Mit der Maschinenlesbarkeit des neuen Personalausweises steht ein technisches Instrument zur Verfügung, das die Verknüpfung verschiedener Dateien möglich macht. Die Kritik richtete sich deshalb insbesondere **dagegen**, daß dieser maschinenlesbare Ausweis für die automatisierte Einrichtung und Erschließung von Dateien im öffentlichen wie im privaten Bereich verwendet werden kann. Besonders kritisch wurde hierbei der Sicherheitsbereich behandelt. Mit der Maschinenlesbarkeit entfällt bei Grenzkontrollen, aber auch bei mobilen Kontrollstellen der bisherige Zwischenschritt der manuellen **Bearbeitung**, da der Ausweis maschinell sofort geprüft werden kann. Wird der Zugriff protokolliert, so ist zusätzlich ein Bewegungsprofil der kontrollierten Bürger durch Auswertung der Zugriffsprotokolle möglich.

Die mit der Maschinenlesbarkeit verbundene Schnelligkeit kann bei Grenzkontrollen dazu führen, daß die Grenzkontrollen intensiviert, die Kontrolldichte erhöht und so eine Qualitätssteigerung der Verhaltenskontrolle der Bürger eintritt. Die Verstärkung von Kontrollen gegen unverdächtige Bürger ist datenschutzrechtlich höchst problematisch und verstärkt tendenzielle Verhaltensvorwegnahmen bei Bürgern. Wenn nun in einer Informationsschrift des Bundesministers des Innern zum neuen Personalausweis das Ziel bestätigt wird, den neuen Ausweis für vermehrte Überprüfungen zu nutzen, so ist die in weiten Kreisen der Bevölkerung eingetretene Befürchtung gegenüber dem maschinenlesbaren Personalausweis sehr verständlich. Diese Befürchtungen müssen zum einen im Zusammenhang mit den möglichen Protokollierungen (Bewegungsprofile) und zum anderen mit der derzeit umfangreichen und zunehmenden Speicherung und Verknüpfung personenbezogener Daten in polizeilichen Informationssystemen gesehen werden. Hinzu kommen die nicht einheitlich festgelegten Kriterien, wann jemand erkennungsdienstlich behandelt werden darf, welche Daten bei polizeilicher Beobachtung von welchen Personen überhaupt gespeichert werden dürfen, wie Zeugen, Sachverständige, unbeteiligte Bürger zu behandeln sind, wie Videofilme und Aufzeichnungen in diesem Zusammenhang gewertet werden müssen etc.

Betrachtet man diese vielfältigen Gefährdungen und stellt den Nutzen, der mit der Maschinenlesbarkeit beabsichtigt ist, gegenüber, so bestehen Zweifel, ob die Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises verfassungsrechtlich verhältnismäßig ist. Deshalb ist ein öffentlicher Begründungszwang zu Recht entstanden, der die Erforderlichkeit des maschinenlesbaren Ausweises in Frage stellt. Die Innenminister haben öffentlich darzustellen, warum dieser Ausweis maschinenlesbar sein muß. Sollte dies nicht überzeugend möglich sein, so sind die Politiker aufgefordert zu prüfen, ob auf die Maschinenlesbarkeit verzichtet werden kann.

— Datenschutzrechtliche Anforderungen

Bezüglich der datenschutzrechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Ausweises hatte die Konferenz der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern am 13. September 1983 einen Beschluß gefaßt, der als Anlage 7 beigefügt ist.

Die Anforderungen an ein Landesgesetz zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise werden ggf. mit dem Senator für Inneres diskutiert. Der Senator für Inneres hat bereits zu erkennen gegeben, daß er die datenschutzrechtlichen Anforderungen berücksichtigen werde.

In Bund und Ländern wird im Zusammenhang mit der Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises auch die Forderung nach präzisen Vorschriften für die polizeiliche Datenverarbeitung erhoben. Das Bremische Polizeigesetz vom 21. März 1983 (Brem.GBl. 1983, S. 141 ff.) hat als erstes Landespolizeigesetz Datenschutzregelungen in den §§ 11, 27—36, 87a aufgenommen. In einem Arbeitskreis der Konferenz der Datenschutzbeauftragten bildet das Bremische Polizeigesetz die Beratungsgrundlage zur Erarbeitung eines Musters von Datenschutzregelungen auch für die übrigen Polizeigesetze der Länder.

Als unumgänglich gilt die Forderung bereichsspezifischer Ergänzung der Strafprozeßordnung. Die Datenverarbeitung der Polizei ist nicht nur im Bereich der Gefahrenabwehr, sondern auch zu Strafverfolgungszwecken bereichsspezifisch zu präzisieren. Auch innerhalb der Strafprozeßordnung ist deshalb präzise nach Voraussetzung, Datenumfang, Lösungszeitpunkt die beobachtende Fahndung, die Rasterfahndung und die Grenzen erkennungsdienstlicher Maßnahmen zu regeln.

— Aussetzen oder Aufheben des Personalausweisgesetzes

Wie Presseberichten zu entnehmen ist, plant die Bundesregierung, den Zeitpunkt 1. November 1984, an dem das neue Personalausweisgesetz in Kraft treten soll, auszusetzen. Die Gründe hierfür liegen insbesondere darin, daß bis zu diesem Zeitpunkt die Anforderungen für eine datenschutzgerechte Einführung nicht mehr realisiert werden können. Der Landesbeauftragte hat auf die Konsequenz hingewiesen, daß der Ausweis datenschutzkonform zum 1. November 1984 nur hinnehmbar ist, wenn auch die in dem Beschluß vom 13. September 1983 aufgestellten Anforderungen erfüllt sind. Dies hat der Landesbeauftragte sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft erklärt.

Die beabsichtigte Aussetzung des Inkraftsetzungszeitpunktes ist allerdings nicht hinreichend, da gleichzeitig mehrere Bestimmungen des Personalausweisgesetzes zu verbessern sind. Insofern wäre es nötig, das ganze Gesetz aufzuheben, ggf. zu verbessern und neu zu beschließen. Dies ist möglicherweise jedoch nur angebracht, wenn öffentlich die Erforderlichkeit der Maschinenlesbarkeit des neuen Ausweises überzeugend dargelegt werden kann. Datenschutzrechtliche Bestimmungen im Personalausweisrecht sind aber auf jeden Fall erforderlich, da auch bei Beibehaltung des bisherigen Ausweises datenschutzrechtliche Regelungen geboten sind.

5.3.1.4 Innere Sicherheit

— **Spurendokumentationssysteme (Spudok)**

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben im Jahr 1983 in ihrem Arbeitskreis „Sicherheit“ auf die bei den Polizeibehörden in der letzten Zeit vermehrt zum Einsatz gelangten Hinweis- und Spurendokumentationssysteme behandelt. Eine Bestandsaufnahme ergab folgende Arten von **Spudoks**:

- „klassische **Spudoks**“, die der Aufklärung einer konkreten Straftat dienen
- deliktgruppenbezogene **Spudoks**, die der Aufklärung von räumlich, sachlich und/oder zeitlich zusammenhängenden Tatkomplexen dienen
- Einsatz-**Spudoks**, die vornehmlich Zwecken der Gefahrenabwehr bei größeren polizeilichen Einsätzen dienen.

Am häufigsten erwies sich dabei die Anwendung einer deliktgruppenbezogenen Datei, in die nebeneinander Spurenhinweise zu verschiedenen Strafermittlungsverfahren des gleichen Deliktsbereichs gespeichert werden, und zwar in einer gemeinsamen Datei. Bei dieser Art **Spudok**-Verfahren stellt sich die besondere Problematik, daß umfangreiche Datenbestände nicht nur über **verdächtige**, sondern auch über „andere Personen“ aufgebaut werden. Weitere Probleme stellen die Verarbeitung von **Freitext**, die Dauer der Speicherung und strenge Zugriffsbeschränkungen dar.

Das Land Bremen hat zur Zeit eine einzige **Spudok**-Datei — **deliktgruppenbezogen** — eingerichtet, die im Auftrag des Landes beim **Bundeskriminalamt** geführt wird. Sie dient dem Zweck, die Aufklärung und Verhütung von Straftaten auf dem

Betätigungsmittelsektor und im Bereich der damit im Zusammenhang stehenden Beschaffungskriminalität zu unterstützen. Die Errichtungsanordnung dieser personenbezogenen Sammlung wird auf § 36 Bremisches Polizeigesetz gestützt. Allerdings ist eine Speicherung sog. „anderer Personen“ nach der Errichtungsanordnung nicht ausdrücklich auf die Aufklärung oder vorbeugende Bekämpfung schwerwiegender Straftaten beschränkt, sondern allgemein zur Aufklärung und Verhütung von Straftaten möglich. Das Stadt- und Polizeiamt hat jedoch durch eine zusätzliche interne Anweisung sichergestellt, daß im Rahmen dieser Spudok-Datei tatsächlich nur solche anderen Personen gespeichert werden, wenn dies im Sinne der Nr. 2.2.11 der KpS-Richtlinien erforderlich ist. Der Datenbestand steht dem Direktzugriff 3 Jahre zur Verfügung. Im übrigen richtet sich die Dauer der Aufbewahrung nach Nr. 5 der KpS-Richtlinien. Damit entfällt zumindest für diese Datei die besondere Problematik wie zum Teil in anderen Bundesländern, daß in Groß- bzw. Sammelverfahren alle Daten erst dann gelöscht werden sollen, wenn das letzte Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist. Inwieweit allerdings die Regelungen der KpS-Richtlinien überhaupt auf Spudok zugeschnitten sind, ist deswegen fraglich, weil sie vor allem für auf Dauer angelegte Informationssammlungen konzipiert sind. Spudok-Anwendungen sollten von vornherein zeitlich eng begrenzt sein.

Die Beratungen zu den Spuren- und Hinweisdokumentationssystemen insgesamt haben im Arbeitskreis „Sicherheit“ bisher noch nicht zu einem abschließenden Ergebnis geführt. Die Thematik wird auch im Jahre 1984 im Vordergrund stehen und weiter behandelt werden.

— Hinweise auf SINTI und ROMA

In den vergangenen Jahren war die Verwendung des Begriffes „ZN“ zur Kennzeichnung von „Zigeunernamen“ im Personalien-Datensatz des INPOL-Systems bereits mehrfach von den Datenschutzbeauftragten kritisiert worden, weil sie einer Diskriminierung ethnischer Gruppen Vorschub leistet. Auch die ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder (IMK) und der Arbeitskreis II „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien befaßten sich in der Vergangenheit mit diesem Thema und trafen im Mai 1983 auf einer AK-II-Sitzung die Entscheidung, auf das Datenfeld „ZN“ im INPOL künftig zu verzichten.

Diesen Schritt hatte der Innensenator des Landes Bremen bereits nach der AK-II-Sitzung vom 5./6. Juli 1982 unternommen und gegenüber Bund und Ländern fernschriftlich erklärt, daß Bremen sich außerstande sehe, den Katalogbegriff „ZN“ weiter im Rahmen des INPOL-Systems zu verwenden. Die Umsetzung erfolgte in der Form, daß der ZN-Begriff bei bereits im INPOL-System eingestellten Datensätzen gelöscht wurde und seine Verwendung bei der Speicherung neuer Datensätze unterblieb.

Der durch den Beschluß des AK II vom Mai 1983 auf den ersten Blick begrüßenswerte bundesweite Abbau unterschiedlicher Behandlung von SINTI und ROMA im Vergleich zu anderen Gruppen wird jedoch durch die Einführung eines personengebundenen Hinweises „HWA0“ für Beschuldigte/Tatverdächtige ohne festen Wohnsitz bzw. mit häufig wechselndem Aufenthaltsort wieder in Frage gestellt. Dies insbesondere deshalb, weil neben dem neu beschlossenen Datenfeld „HWA0“ auch der Katalogbegriff „LAST“ für Land- und Stadtreicher beibehalten werden soll. Tritt sonach bei einem Betroffenen der Hinweis „HWA0“ auf, nicht jedoch der Hinweis „LAST“, so liegt die Vermutung nahe, daß es sich um einen „Zigeuner“ handelt.

Der Landesbeauftragte lehnt die Einführung des neuen personengebundenen Hinweises „HWA0“ ab, solange die Diskriminierung von Zigeunern und die Gefahr einer Ausdehnung auf weitere Personen (Gruppen) fortbesteht.

— Informationssystem der Polizei „ISA“

Das ADV-Verfahren ISA ist konzipiert als Vorgangsregister und Vorgangsnachweisregister, als Erkenntnis- und Statistiksystem. Es wird über ADV-Erfassungsbelege gespeist, die bei Strafanzeigen im Durchschreibeverfahren erstellt werden.

Der Eingabe-, Änderungs- und Auskunftsdienst erfolgt an Datenterminals der beteiligten Polizeibehörden. Die Daten werden im Rechenzentrum der bremischen Verwaltung verarbeitet. Das Rechenzentrum führt hierzu einen 24-Stunden-Betrieb ein. Die im Dialog erfaßten Daten stehen für Personenauskünfte bzw. Fallauskünfte nur für polizeiliche Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Zuständig für

die Auskunftserteilung ist in der Stadtgemeinde Bremen das Landeskriminalamt, in der Stadtgemeinde Bremerhaven die Ortspolizeibehörde.

Der Auskunftsdienst umfaßt auch das durch **IMK-Beschluß** vom 12. Juni 1981 im Zusammenhang mit dem INPOL-Fortentwicklungskonzept festgeschriebene Datenvolumen für den Kriminalaktennachweis (KAN).

Für Zwecke der Erstellung der Kriminalstatistik einschließlich der Täterzählung werden die Dateien nach bundeseinheitlichen Richtlinien ausgewertet.

Das Verfahren wird seit Januar 1984 eingesetzt.

Das Bremische Polizeigesetz schreibt in § 36 S. 1 zunächst **vor**, daß der zuständige Senator als Fachaufsichtsbehörde in einer **Verwaltungsvorschrift**, die zu veröffentlichen ist, Richtlinien erläßt, unter welchen Voraussetzungen personenbezogene Sammlungen angelegt werden dürfen. Hiernach ist für neu anzulegende Sammlungen eine Errichtungsanordnung und für bestehende Sammlungen eine Feststellungsanordnung vorzusehen. Schließlich ist vorgeschrieben, was in diesen Anordnungen aufzunehmen ist, nämlich Bezeichnung und Zweck der Sammlung, der in die Sammlung aufzunehmende Personenkreis, die Art der zu speichernden Informationen, an wen übermittelt werden darf und wie lange diese Informationen aufzubewahren sind. Der Innensenator als zuständiger Fachsenator hat das Informationssystem ISA zu einem Zeitpunkt eingeführt, zu dem die Erfordernisse aus § 36 noch nicht vorlagen.

Nr. 9 der AD V-Anweisung für die bremische Verwaltung vom 18. Dezember 1978 i. d. F. vom 21. September 1981 (Brem.ABl. S. 897) schreibt **vor**, daß die Verfahren entsprechend dem Stand des Projekts so zu dokumentieren sind, daß sie für einen sachverständigen Dritten verständlich und von diesem fortgeführt werden können. Die auftraggebende Stelle hat im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung anlässlich des Freigabeverfahrens die Vollständigkeit der Gesamtdokumentation zu prüfen. Im einzelnen enthält 9.2 die Mindestunterlagen für eine Dokumentation, ebenso ist vorgeschrieben, daß die Freigabebescheinigung diesen Unterlagen beizufügen ist. Ein Gespräch am 12. Januar 1984 — also nachdem das System eingeführt worden ist — hat ergeben, daß weder die Dokumentation, wie in dieser Form vorgeschrieben, noch die Freigabebescheinigung vorgelegt werden konnten. Der Landesbeauftragte hat den Senator für Inneres aufgefordert, die fehlenden Maßnahmen unverzüglich nachzuholen. Der Senator für Inneres hat dies zugesichert und öffentlich erklärt, daß der Einsatz der ADV nur unter strenger Beachtung rechtsstaatlicher, insbesondere datenschutzrechtlicher Grundsätze erfolgen kann.

Das Informationssystem wird schrittweise ausgebaut. Der Landesbeauftragte wird sich bemühen, jeden Schritt datenschutzrechtlich zu begleiten, doch zeigt sich auch hier in aller Schärfe die personelle Enge in der Dienststelle.

Die Automatisierung der Datenverarbeitung in einem für die Bürger sensiblen Bereich ist dringend darauf angewiesen, daß sie sowohl bei der Einführung als auch bei der laufenden Verarbeitung rechtlich korrekt stattfindet.

Extremer Zeitdruck in der Endphase eines derartig umfangreichen ADV-Verfahrens darf nicht dazu führen, daß datenschutzrechtliche Vorschriften und Grundsätze ordnungsgemäßer Datenverarbeitung mißachtet werden.

— **Direktzugriff der Polizei auf Dateien des Kraftfahrtbundesamtes**

Das Kraftfahrtbundesamt in Flensburg setzt zur Erledigung seiner Aufgaben in großem Umfang die automatisierte Datenverarbeitung ein. Unter Beteiligung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden wurde beim Kraftfahrtbundesamt ein sog. **Zentrales Verkehrsinformationssystem (ZEVIS)** auf Datenbankbasis entwickelt, das den Direktzugriff auf folgende Datenbestände ermöglicht:

- Daten des zentral geführten Kfz-Bestandes
- Daten des Bestandes der Fahrzeuge mit Versicherungskennzeichen
- Personalien der im Verkehrszentralregister eingetragenen Personen und
- Angaben über entzogene, versagte oder zurückgegebene Fahrerlaubnisse.

Die Übernahme der Datenbestände in die **ZEVIS-Datenbank** und die volle Nutzung des **Informationssystems** sind für 1984 geplant. Im Mai 1983 hat der Bundesverkehrsminister nach Abschluß einer sog. Pilotphase die generelle Zustimmung für den unmittelbaren Zugriff der Polizeien des Bundes und der Länder auf den

ZEVIS-Datenbestand gegeben. Damit steht dieses Informationssystem auch für die Polizeien in Bremen und Bremerhaven offen.

Die Einrichtung eines derartigen Informationssystems mit **Direktabfragemöglichkeiten** für die Polizeien des Bundes und der Länder halten die Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern wegen fehlender beziehungsweise nicht ausreichender Rechtsgrundlagen für bedenklich. Die für ZEVIS erforderlichen Rechtsgrundlagen sollen nach der Vorstellung des Bundesverkehrsministers durch ein spezielles Gesetz (Fahrzeugregistergesetz) geschaffen werden. Es ist jedoch nicht absehbar, wann das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird. Aus der Sicht des Datenschutzes ist nicht zu akzeptieren, daß ein derartiges Informationssystem mit bundesweiten Zugriffs- und Abfragemöglichkeiten realisiert wird und damit vollendete Tatsachen geschaffen werden, bevor der Gesetzgeber die entsprechenden Rechtsgrundlagen geschaffen hat. Besonders bedenklich ist unter den vorgesehenen Abfragearten die sog. P-Abfrage (Personenabfrage), mit der unter dem Namen einer Person nach ihrer Anschrift sowie nach allen auf sie zugelassenen Kraftfahrzeugen gefragt werden kann. Die Einräumung dieser Abfrageart für die Polizeien des Bundes und der Länder eröffnet diesen praktisch die bereits mehrfach vom Bundesgesetzgeber abgelehnte Möglichkeit, den Datenbestand mit seinen rund 30 Millionen betroffenen Bürgern (Kfz-Haltern) wie ein Bundesadreßregister zu benutzen.

Der Senator für Inneres hat im Herbst 1983 auf Anfrage mitgeteilt, daß ein ZEVIS-Anschluß der Bremer und Bremerhavener Polizei nicht geplant sei. Im Zusammenhang mit den Neuentwicklungen im Bereich der polizeilichen Informationsverarbeitung ist ein ZEVIS-Anschluß jedoch in der Diskussion. Noch Ende letzten Jahres hat sich der Senator für Inneres in einem Schreiben an den Bundesinnenminister für einen ZEVIS-Anschluß ausgesprochen, obwohl er die Bedenken des Landesbeauftragten kannte.

5.3.2 Handlungsbedarf

5.3.2.1 Datenschutz für Transsexuelle nach Namensänderung

Aufgrund einer Anfrage war das Verfahren bei richterlichen Entscheidungen nach dem Transsexuellengesetz (Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen — TSG vom 10. September 1980, BGBl. I/1980, S. 1654) im Lande Bremen zu untersuchen.

Dabei hat sich herausgestellt, daß bei der Änderung der Daten, der Speicherung der Daten und der Datenübermittlung in vielen Bereichen Probleme auftreten, insbesondere auch innerhalb der Verwaltung Unsicherheit besteht, wie in solchen Fällen die gerichtliche Entscheidung umzusetzen ist.

Aufgrund der bestehenden Regelungen sind die folgenden Wege **vorgezeichnet**:

- a) Das Gericht übermittelt die Entscheidung an das Standesamt und an das Bundeszentralregister nach XIII./XVI. der Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi).

Das Standesamt fertigt im Geburtenbuch einen Randvermerk, dessen Form vorgeschrieben ist, vgl. § 30 Personenstandsgesetz (PStG).

- b) Nach § 98 der Dienstanweisung für Standesbeamte (DA) hat das Standesamt dann der Meldebehörde Mitteilung von der Namensänderung zu machen.

Bereits hier ist zu überlegen, in welcher Form und in welchem Umfang die Mitteilung zu erfolgen hat. Nach § 98 Abs. 2 DA soll die Mitteilung die für die Meldebehörde erforderlichen Angaben enthalten; sie kann auch durch Übersendung einer Personenstandsurkunde oder einer Abschrift des Randvermerks gemacht werden. Die Anzahl der bekanntzugebenden Daten ist je nach gewählter Form unterschiedlich, der Umfang der Daten ist bei Übermittlung der Abschrift des Randvermerks am ausführlichsten.

Die unmittelbare Übermittlung des Gerichtsbeschlusses an das Einwohnermeldeamt ist nicht vorgesehen.

Im Bereich des Einwohnermeldeamtes ergeben sich folgende **Probleme**:

- In welchem Umfang sind, wenn überhaupt, Änderungsdaten im Melderegister zu speichern?
- Möglicherweise zu leichter Zugriff auf gesperrte Daten und damit verbunden die Gefahr, daß Sachbearbeiter irrtümlicherweise Auskünfte auch über gesperrte Daten erteilen.

- Ist es notwendig, daß unabhängig von der melderechtlichen Zulässigkeit auch in der örtlichen Meldestelle Daten mit Sperrvermerk vorgehalten werden?
- Ergeben sich melderechtlich Unterschiede bei dem Verfahren nach dem 1. Abschnitt TSG und dem 2. Abschnitt TSG?
- Ausgestaltung der Grenzen des Identitätsschutzes bei zivilrechtlichen Forderungen und strafrechtlicher Verfolgung.

Weiter hatten sich im Bereich der Bundesbehörden folgende Probleme ergeben:

- Wie werden Transsexuelle nach Namensänderung im Rahmen der Wehrüberwachung behandelt?
- Im Bereich der BfA etwa die Speicherung von Ersatzzeiten für Zivildienst bei Frauen.
- Auskunftsverfahren im Bereich des Bundeszentralregisters.

Darüber hinaus gibt es erhebliche Schwierigkeiten in den einzelnen Fachverwaltungen, soweit etwa zur Bescheidung alte Aktenvorgänge beigezogen werden sollen.

Die im Lande Bremen aufgetretenen Probleme hat der Landesbeauftragte zum Anlaß genommen nachzufragen, welche datenschützenden Regelungen in den anderen Bundesländern zur Umsetzung des TSG getroffen worden sind. Die Umfrage hat ergeben, daß zwar in den Ländern einzelne Beschwerden aufgelaufen waren, aber in keinem Land bisher datenschützende Verfahrensrichtlinien existieren.

Unabhängig von der Tatsache, daß das TSG im 1. Abschnitt die Änderung etwa des männlichen Vornamens in einen weiblichen regelt, während im 2. Abschnitt die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit mit den dafür notwendigen operativen Eingriffen geregelt wird, gilt für beide Teile das Offenbarungsverbot nach § 5 TSG. Danach dürfen die zur Zeit der Entscheidung geführten Vornamen des Antragstellers ohne seine Zustimmung nicht offenbart oder ausgeforscht werden, es sei denn, daß besondere Gründe des öffentlichen Interesses dies erfordern oder ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird. Diese Regelung bindet zunächst einmal das entscheidende Gericht. Soweit jedoch die Entscheidung nach dem TSG aus dem Herrschaftsbereich des Gerichts an andere Stellen weiter übermittelt wird, muß das Offenbarungsverbot auch dort Anwendung finden. Dabei ist von einer engen Interpretation der öffentlichen bzw. rechtlichen Interessen auszugehen.

Um dies sicherzustellen, bedarf es ergänzender Datenschutzvorschriften. Der Bundesminister des Innern hat in seiner Stellungnahme bestätigend ausgeführt, daß bei den Vorarbeiten zu diesem Gesetz (TSG) allgemein die Auffassung vertreten worden sei, daß sich die aus dem Offenbarungs- und Ausforschungsverbot ergebenden Folgerungen von den zuständigen Stellen in bereichsspezifischen Regelungen zu berücksichtigen seien.

Nach Verabschiedung des Gesetzes im September 1980 werden die aufgeworfenen Fragen derzeit im Interesse eines möglichst einheitlichen Vollzuges in einer Länderumfrage erörtert. Der Landesbeauftragte wird die Überlegungen der Innenministerkonferenz in der Sache aufmerksam verfolgen. Er wird die datenschutzrechtlich und -organisatorisch notwendigen Maßnahmen nach Absprache mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder präzisieren.

5.3.2.2 Datenübermittlung an die Wehrmeldestelle

Das Justizvollzugsamt stellte die Frage, ob es zulässig ist, daß die Jugendvollzugsanstalt Blockland alle sich im Vollzug befindenden Wehrpflichtigen des entsprechenden Jahrganges der Wehrmeldestelle mitteilt.

Die bisher geübte Praxis sah wie folgt aus: Nachdem die sich in der Justizvollzugsanstalt Blockland befindlichen Wehrpflichtigen eines Jahrganges der Wehrmeldestelle bekanntgegeben waren, sonderte diese aus dem gesamten Jahrgang die Unterlagen zur Erfassung aus, die die Insassen der Justizvollzugsanstalt Blockland betrafen und übersandte die ausgesonderten Erfassungsunterlagen an die JVA, unabhängig davon, ob der Betroffene noch unter einem anderen Wohnsitz gemeldet war. Die übrigen Unterlagen wurden dann von der Wehrmeldestelle zur Post gegeben. Es fand also eine Vorabaussonderung statt.

Der Landesbeauftragte hält die Bekanntgabe der Namen aller wehrpflichtigen Vollzugsinsassen der JVA Blockland gegenüber der Wehrmeldestelle datenschutzrechtlich für unzulässig.

Gemäß § 15 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz fordert die Erfassungsbehörde die Wehrpflichtigen auf, schriftlich oder mündlich die für die Erfassung erforderlichen Angaben zu machen. Die Wehrpflichtigen sind verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und nach Aufforderung sich persönlich bei der Erfassungsbehörde zu melden. Diese Meldepflicht trifft nicht das Justizvollzugsamt, sondern generell den Wehrpflichtigen persönlich, und zwar unabhängig davon, ob er tatsächlich zur Zeit für den Wehrdienst zur Verfügung steht. Nach § 15 Abs. 3 Wehrpflichtgesetz ist die Erfassung Aufgabe der Länder, sie wird von den Meldebehörden durchgeführt. Im Lande Bremen ist die organisatorisch zuständige Stelle die Wehrmeldestelle im Stadt- und Polizeiamt.

Die Bekanntgabe der Wehrpflichtigen durch die Justizvollzugsanstalt Blockland an die Wehrmeldestelle beurteilt sich nach § 11 Abs. 1 BrDSG. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Nach Angaben der JVA befanden sich unter den früheren Jahrgängen jeweils 10 bis 12 Wehrpflichtige in der JVA Blockland. Eine Mitteilung der wehrpflichtigen Vollzugsinsassen ist nicht erforderlich, denn würden diese nicht ausgesondert, würde ein Teil der Wehrpflichtigen die Erfassungsunterlagen an die nach dem Melderegister bekannte private Adresse geschickt bekommen und durch Verwandte oder Mitbewohner der gemeldeten Wohnung überreicht bekommen. Ein anderer Teil von Insassen würde die Erfassungsunterlagen direkt in die JVA geschickt bekommen, weil sie unter dieser Adresse gemeldet sind. Gerade hinsichtlich des erstgenannten Personenkreises mit Privatanschriften ist es aber nicht erforderlich, daß die Wehrmeldestelle Kenntnis von deren Aufenthalt in der JVA erhält.

Die Wehrmeldestelle würde somit durch die Datenübermittlung mehr Daten erhalten als die von ihr zu erfüllende Aufgabe erforderlich macht. Die Bekanntgabe, daß jemand in einer JVA in Strafhaft sitzt, beeinträchtigt auch schutzwürdige Belange der Betroffenen. Der Insasse einer JVA hat daher ein berechtigtes Interesse daran, daß kein unbefugter Dritter davon Kenntnis erhält, daß er sich dort aufhält. Dieses Interesse hat der Gesetzgeber darüber hinaus für so gewichtig erachtet, daß er in § 25 Abs. 3 Landesmeldegesetz festgelegt hat, daß durch den Vollzug einer richterlichen Entscheidung über die Freiheitsentziehung keine Meldepflicht nach § 13 Abs. 1 und 2 Landesmeldegesetz begründet wird. Aus dem gleichen Grunde ist es der Meldebehörde verwehrt, den vorübergehenden Aufenthalt in einer JVA zu speichern.

Darüber hinaus spricht die vorher skizzierte melderechtliche Regelung eindeutig dafür, daß der Gesetzgeber die Abwägung bereits selbst getroffen hat und für ihn die Geheimhaltung des Aufenthalts in einer JVA bei Aufrechterhaltung eines externen Wohnsitzes im Vordergrund gestanden hat. Diesen Willen des Gesetzgebers gilt es auch gegenüber der Wehrmeldestelle zu respektieren.

Der Landesbeauftragte hat daher zum Verfahren vorgeschlagen, daß die Wehrmeldestelle zunächst sämtliche ihr zugehenden Unterlagen an die ihr aus dem Einwohnermelderegister bekannten Adressen versendet. Darüber hinaus sendet die Wehrmeldestelle ein Kontingent von Blankofragebogen für die Erfassung von Wehrpflichtigen an die JVA Blockland. Die JVA Blockland verteilt diese Fragebogen an den betroffenen Personenkreis der Wehrpflichtigen des entsprechenden Jahrgangs und weist diese bei Aushändigung auf die Pflichten nach § 15 Wehrpflichtgesetz hin. Darüber hinaus ist ein Hinweis erforderlich, daß der Betroffene die Blankounterlagen nur dann ausfüllen muß, soweit ihm nicht auf dem normalen Wege per Post die Unterlagen zugegangen sind.

Dieses Verfahren ist vom Stadt- und Polizeiamt nicht akzeptiert worden, der Landesbeauftragte hält an der geschilderten Rechtsauffassung fest.

5.3.2.3 Meldewesen

Im Bereich des Meldewesens ergeben sich nach Auffassung des Landesbeauftragten folgende Handlungsnotwendigkeiten:

— Streichung des § 37 Meldegesetz

Es ist fraglich, ob die Überleitungsregelung des § 37 Meldegesetz (Bestimmung

des Hauptwohnsitzes auf der Grundlage der Erhebungen der nächsten Volkszählung) nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 noch Bestand haben kann. Der Landesbeauftragte regt deshalb seine Aufhebung an.

— **Übermittlung und Weitergabe von Meldedaten**

Nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts erscheint es notwendig, die Vorschriften zur Übermittlung und Weitergabe von Meldedaten (§§ 29 ff.) insgesamt zu überprüfen mit dem Ziel einer erheblichen Einschränkung der Tatbestände. Hinsichtlich der Datenübermittlung an politische Parteien und Wählergruppen regt der Landesbeauftragte an, die Länge der Auskunftfrist für Parteien und Wählergruppen vor Wahlen zu verkürzen. Es wäre zu überlegen, ob diese Frist erst mit dem Ende der Einreichungsfrist von Wahlvorschlägen beginnen sollte. Es sollte sichergestellt werden, daß nur solche Parteien und Wählergruppen Adreßmaterial erhalten, die sich tatsächlich an der Wahl beteiligen. Darüber hinaus sollte auch die Art und Weise der Datenübermittlung näher beschrieben werden. Die Weitergabe der Daten auf maschinell verwertbaren Datenträgern (z. B. Magnetbändern, Disketten, Kassetten) sollte ausgeschlossen werden, um zu verhindern, daß mit der Zeit Teilduplikate des Melderegisters bei den Parteien und Wählergruppen entstehen. Angeregt wird in diesem Zusammenhang auch ein Widerspruchsrecht der Betroffenen gegen die Weitergabe ihrer Daten an politische Parteien und Wählergruppen, ähnlich wie bei der Datenübermittlung an Adreßbuchverlage oder wie in anderen Bundesländern für diesen Fall vorgesehen (z. B. Hessen, Bayern).

— **Feststellung des Senators für Inneres nach § 31 Abs. 3 Meldegesetz**

Die Übermittlung von Meldedaten an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften ist nur zulässig, wenn diese ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen haben. Die Feststellung hierüber trifft der Senator für Inneres. Der Landesbeauftragte erinnert den Senator für Inneres an seine Zusage, an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften in Bremen und Bremerhaven heranzutreten mit dem Ziel, den Nachweis ausreichender Datenschutzmaßnahmen durch einen externen Datenschutzbeauftragten prüfen zu lassen.

— **Meldedatenabgleich mit BKA-Fahndungsdaten**

Der Landesbeauftragte verweist auf die Ausführungen unter Nr. 5.3.1.2 und bittet, daß seine Anregungen beachtet werden.

— **Einsichtsrecht des Landesamtes für Verfassungsschutz in Hotelmeldescheine**

Der Senator für Inneres hat gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz klargestellt, daß dieses nach Bremischem Meldegesetz nicht das Recht hat, die bei den Beherbergungsbetrieben aufbewahrten Hotelmeldescheine einzusehen. Der Senator für Inneres hält allerdings die Weitergabe der Meldescheine durch die Meldebehörde bzw. den Polizeivollzugsdienst an das Landesamt für Verfassungsschutz im Rahmen des § 30 Abs. 2 und 3 Bremisches Meldegesetz für zulässig. Diese Vorschrift regelt die Übermittlung von Daten aus den von den Meldebehörden geführten Registern und nicht die Weitergabe von Hotelmeldescheinen. Hotelmeldungen sind nicht Bestandteil des Melderegisters und somit auch nicht zur Übermittlung bestimmt. Der Landesbeauftragte bittet den Senator für Inneres auch dieses gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz klarzustellen.

5.3.2.4 Amtliche Statistik

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts bleibt auch für die amtliche Statistik im Lande Bremen nicht ohne Folgen. Folgende Handlungserfordernisse werden gesehen:

— **Durchführung der Statistiken**

Die Durchführung der vielen Einzelstatistiken muß im Vorgriff auf eventuelle Gesetzesänderungen so verändert werden, daß die Grundsätze des Volkszählungsurteils beachtet werden. Einzelne Statistiken wie z. B. die Hochschulstatistik und der Mikrozensus sollten vorerst ganz ausgesetzt werden.

— **Novellierung der statistischen Rechtsvorschriften**

Es ist erforderlich, die statistischen Rechtsvorschriften insgesamt zu novellieren.

Der Senator für Inneres sollte entsprechende Bestrebungen des Bundes bzw. der Länder unterstützen. Auch das **Landesstatistikgesetz** erscheint in einigen Punkten änderungsbedürftig (z. B. §§ 4, 7, evtl. 5).

5.4 Rechtspflege und Strafvollzug

5.4.1 Handlungsbedarfsfälle

5.4.1.1 Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)

Ein Unterearbeitskreis der Justizministerkonferenz hat den Entwurf für eine Neufassung der MiStra erarbeitet, die die Justizbehörde dem Landesbeauftragten zur Stellungnahme zugeleitet hat. Es ist nicht ersichtlich, daß entsprechend den Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz für die vorgesehenen Übermittlungen eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll; der Entwurf hält am bisherigen Regelungsprinzip fest, konkretisiert die Regelungen allerdings in einigen Punkten, läßt zwar einige Mitteilungspflichten weg, fügt dafür aber andere hinzu, ohne daß eine Abwägung der Übermittlungspflichten nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sichtbar wird.

Die Datenschutzbeauftragten haben im November 1983 eine gemeinsame Stellungnahme erarbeitet, in der sie die grundlegenden Anforderungen an eine Neuregelung der MiStra darstellen. Diesen **Beschluß**, der auszugsweise im Anhang veröffentlicht ist (Anlage 8), hat der Landesbeauftragte dem Senator für Rechtspflege und Strafvollzug zugeleitet. Der Senator hat die Vorschläge der Datenschutzbeauftragten zum Anlaß genommen, zunächst eine Stellungnahme der Behörden einzuholen, an die sich die Mitteilungen in Strafsachen richten.

Der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug hat bereits zugesagt, daß er im einzelnen selbst prüfen wird, ob die von den Ressorts angemeldeten Informationswünsche rechtlich zulässig sein können.

5.5 Bildung, Wissenschaft und Kunst

5.5.1 Darstellung von Schwerpunkten

5.5.1.1 Erhebung und Speicherung von Schüler- und Elterndaten an den Schulen

Im 5. Jahresbericht (Nr. 5.2.13.1) hatte der Landesbeauftragte berichtet, daß der Senator für Bildung zugesagt habe, die an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen verwendeten, sehr unterschiedlichen Fragebogen für die Erhebung von Schüler- und Elterndaten unter datenschutzrechtlichem Aspekt zu überprüfen und einheitliche Fragebogen evtl. differenziert nach den einzelnen Schularten für die Schulen zu erarbeiten. Trotz mehrfacher Anstöße durch den Landesbeauftragten ist diese Zusage des Senators für Bildung bis heute nicht eingelöst. Einziges Ergebnis bisher ist die Mitteilung, welche Angaben die Schülerdateien der beruflichen Schulen enthalten sollen. Im Hinblick auf die ständigen Anfragen und Beschwerden von Erziehungsberechtigten, Lehrern und gelegentlich Schülern beim Landesbeauftragten ist es dringend geboten, daß der Senator für Bildung diese Arbeiten nunmehr beschleunigt zu Ende führt. Die Verzögerung erscheint **umso** verständlicher, als es für die allgemeinbildenden Schulen in Bremen seit Jahren bereits eine automatisierte Schülerdatei gibt und für die beruflichen Schulen in Bremen ein entsprechendes Automationsvorhaben angelaufen ist. Das Festlegen der Schülerdaten, die zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Schulen, der Schulverwaltung und der Schulaufsicht benötigt werden, dürfte von daher nicht mehr allzu schwierig sein, zumal es auch Vorbilder aus anderen Bundesländern gibt.

5.5.1.2 Schülerindividual-Datei (SID)

Aufgrund einiger Anfragen hatte der Landesbeauftragte den Senator für Bildung Ende 1982 gebeten, die regelmäßigen Datenübermittlungen aus der Schülerindividual-Datei (allgemeinbildende Schulen) unter datenschutzrechtlichem Aspekt zu überprüfen. Die in der Dateimeldung angegebene Begründung für die einzelnen Datenübermittlungen erschienen dem Landesbeauftragten nicht ausreichend. Die Datenübermittlung an das Arbeitsamt gibt aus datenschutzrechtlicher Sicht zu Bedenken Anlaß, weil die angegebenen Rechtsgrundlagen zur Begründung ihrer Zulässigkeit nicht ausreichen. § 11 des BrDSG kann als Rechtsgrundlage für eine solche Datenübermittlung nicht herangezogen **werden**, da hier auf die rechtmäßige Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgabe abgestellt wird. Es muß im Schulrecht oder in den für das Arbeitsamt geltenden Rechtsvorschriften eine entsprechende Bestimmung vorhanden sein. Allgemeine Aufgabenbeschreibungen, Zusammenarbeitsregelungen so-

wie Runderlasse oder Rahmenvereinbarungen der Kultusminister/-senatoren reichen als Begründung für eine Datenübermittlung nicht aus. Der Landesbeauftragte hat den Senator für Bildung deshalb **aufgefordert**, die regelmäßige Datenübermittlung an das Arbeitsamt einzustellen. Weiter hat er darum gebeten, die nicht mehr aktuelle Meldung dieser Datei zum Dateienregister zu korrigieren. Der Aufforderung, die regelmäßige Datenübermittlung an das Arbeitsamt **einzustellen**, ist der Senator für Bildung inzwischen gefolgt, die Meldung zum Dateienregister des Landesbeauftragten ist bis heute nicht geändert worden.

Neben der Zulässigkeit einzelner Datenübermittlungen aus der **Schülerindividual-Datei** stellt sich vor dem Hintergrund des Volkszählungsurteils auch die Frage, ob die Einrichtung und Nutzung einer individualisierten Schülerdatei zentral beim Senator für Bildung unter datenschutzrechtlichem Aspekt zulässig ist. Die in der Dateimeldung genannten Aufgaben (Speicherung von Schülerdaten, Erstellung von Listen und Statistiken) und Rechtsgrundlage sind als Begründung für eine zentral geführte **Schülerindividual-Datei** nicht ausreichend.

5.5.1.3 Berufsschülerindividual-Datei (BSID)

Im Rahmen des vom Bund geförderten Modellversuchs „Berufliche Qualifizierung von lernbeeinträchtigten Jugendlichen“ in einer bremischen Berufsschule ist die Beschaffung eines Kleinrechners bzw. Personal-Computers nebst Peripherie sowie die Entwicklung und Nutzung geeigneter Software geplant. Außer für Lehrzwecke soll dieser Rechner auch für Fragebogenauswertungen und zur Führung einer Schülerdatei genutzt werden. Mit dieser Rechnernutzung ist der Senator für Bildung erstmals über die selbst gesetzte Regelung **hinausgegangen**, nach der Schulrechner ausschließlich für Unterrichtszwecke, nicht jedoch für **Schulverwaltungszwecke** eingesetzt werden. Der Landesbeauftragte hat den Senator für Bildung im zuständigen **Beschlußgremium (AADV)** auf diesen Tatbestand hingewiesen und die immer noch fehlenden, bereits mehrfach (zuletzt in der Stellungnahme des Senats zum 5. Jahresbericht des Landesbeauftragten für den Beginn des Schuljahres 1983/84) zugesagten Richtlinien für den Einsatz von Rechnern an bremischen Schulen angemahnt. Außerdem hat der Landesbeauftragte auf die mangelhafte Rechtsgrundlage für die geplante Verarbeitung personenbezogener Daten aufmerksam gemacht und eine grundsätzliche Klärung dieses Problems angeregt. Angesichts der zunehmenden Verwendung von Rechnern an Schulen erscheint eine solche grundsätzliche Klärung nicht allein für bremische Schulen notwendiger denn je.

5.5.1.4 Ausstattung der senatorischen Dienststellen mit DV-Geräten

Im **Berichtsjahr** erhielt der Senator für Bildung die Genehmigung zur Beschaffung von 2 leistungsstarken, DFÜ-fähigen Kleinrechnern samt Peripherie und notwendiger System-Software sowie grünes Licht für die beabsichtigte Umstellung und Ergänzung der vorhandenen Anwendungsprogramme. Mit diesem Beschluß kann der Senator für Bildung eine inzwischen veraltete und den zunehmenden **Anforderungen** nicht mehr **gewachsene** Rechneranlage ersetzen und neue DV-Anwendungen entwickeln und nutzen. Die Aufteilung der Arbeiten auf die Rechneranlagen des RbV und beim Senator für Bildung ist so geplant, daß die Massendatenhaltung (Schüler, Lehrer, Stellen, Räume etc.) nebst den allgemeinen Verwaltungsarbeiten dem RbV zugeordnet wird (einschließlich der damit zusammenhängenden Programmierungsarbeiten), während die statistisch-planerischen Arbeiten auf der Basis aggregierter Daten den Rechnern des Senators für Bildung zugeordnet werden.

Der Landesbeauftragte hat bezüglich der Verarbeitung personenbezogener **Daten** in einem solchen DV-System datenschutzrechtliche Vorbehalte angemeldet. Diese Vorbehalte beziehen sich insbesondere auf die Zulässigkeit der laufenden und neu entstehenden DV-Anwendungen (z. B. Schülerindividual-Datei, Lehrerindividual-Datei, Schuldatei, Personal- und Stellendatenbank, Lehrereinsatzplanung). Nach Auffassung des Landesbeauftragten reichen die vorhandenen schulrechtlichen und dienstrechtlichen Bestimmungen nicht aus, um die Zulässigkeit dieser Datenverarbeitung hinreichend zu legitimieren. Weder sind die zu erhebenden und zu speichernden Daten in den relevanten Rechtsvorschriften festgelegt noch die vorgesehenen Auswertungen und Verknüpfungen dieser Daten, d. h. ihre Verwendungszwecke. Auch die Datenübermittlungen sind nicht ausreichend nach Inhalt, Zweck und Ausmaß in den Rechtsvorschriften geregelt; ebenso wenig die wesentlichsten verfahrenstechnischen Abläufe, **Aufbewahrungs-** und **Löschungsregelungen** sowie Regelungen für die sonstige Datennutzung (z. B. durch die Forschung, Personalräte, Elternvertretungen, Archive, die Betroffenen). **Hinsicht-**

lich des automatisierten Verfahrens Lehrereinsatzplanung (erste Ausbaustufe: Stellenverwaltung STEV, 2. Ausbaustufe: Personaleinsatzplanung PED) hat der Senator für Bildung erklärt, daß er die Dienstvereinbarung der Senatskommission für das Personalwesen mit dem Gesamtpersonalrat des Landes und der Stadtgemeinde Bremen vom 2. Juni 1982 über ein automatisiertes Verfahren zur Stellenverwaltung (AStEV) sinngemäß übernimmt. Eine derartige Erklärung — bezogen auch nur auf ein, allerdings sensibles DV-Verfahren — kann gesetzgeberische Entscheidungen, die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil für derartige Eingriffe in Grundrechtspositionen der Betroffenen und zur Einhaltung der informationellen Gewaltenteilung gefordert werden, nicht ersetzen. Wer die Diskussion um die Einführung und Nutzung von Personalinformationssystemen in Wirtschaft und Verwaltung mitverfolgt, weiß, daß bei den Betroffenen, den Personal- und Betriebsräten und den Gewerkschaften die Vorbehalte und Befürchtungen gegen derartige Systeme erheblich und die datenschutzrechtlichen Regelungen sehr lückenhaft sind.

5.5.1.5 Regelung der Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke; Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Bremischen Datenschutzgesetz (§ 3a)

Bereits in seinem 3. Jahresbericht hatte sich der Landesbeauftragte unter Nr. 5.2.5.1 für eine gesetzliche Regelung der Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke ausgesprochen, insbesondere wegen des sich bereits damals abzeichnenden immer größer werdenden Spannungsverhältnisses zwischen der Informationsabgabe des Staates gegenüber der Wissenschaft — auch Übermittlung personenbezogener Informationen — und des informationellen Selbstbestimmungsrechtes der einzelnen Bürger. Dieser Auffassung des Landesbeauftragten hatte sich der Senat in seiner Stellungnahme zum 3. Jahresbericht des Landesbeauftragten (Drucksache BB 10/615 vom 28. 09. 81, Seite 10) angeschlossen.

In der Zwischenzeit ist der Entwurf eines § 3a Bremisches Datenschutzgesetz von einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe, an der sowohl der Landesbeauftragte als auch Wissenschaftler der Universität beteiligt waren, erarbeitet worden. Hierbei galt es, das Verhältnis zwischen dem Schutz der Persönlichkeitssphäre des einzelnen und dem Anspruch auf wissenschaftliche Forschung abzuwägen. Denn einerseits kann die Forschung im Rahmen ihrer in Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Freiheit nicht vom Umgang mit personenbezogenen Informationen abgeschnitten werden, während andererseits das grundrechtlich garantierte Persönlichkeitsrecht des einzelnen aus Art. 2 Abs. 1 GG es nicht zuläßt, daß die wissenschaftliche Forschung beliebig über seine Daten verfügen kann.

Der erarbeitete Entwurf schafft eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Forschungseinrichtungen und für die Übermittlung solcher Daten von Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen an Einrichtungen, in denen geforscht wird. Im einzelnen regelt der Entwurf in drei Absätzen die Voraussetzungen für

1. die Speicherung personenbezogener Daten durch Forschungseinrichtungen,
2. die Übermittlung personenbezogener Daten von Behörden und anderen öffentlichen Stellen an **Forschungseinrichtungen**,
3. die weitere Verwendung der bei Forschungseinrichtungen gespeicherten personenbezogenen Daten.

Bisher erhalten weder das Bremische Datenschutzgesetz, das u. a. Datenverarbeitung für Zwecke der Verwaltung regelt, noch — bezogen auf die Forschung in bremischen Hochschulen — das Bremische Hochschulgesetz entsprechende Vorschriften. Dies erzeugte in der Vergangenheit bei Wissenschaftlern und in der Verwaltung erhebliche Unsicherheiten.

Zwar hatte der Landesbeauftragte zunächst empfohlen, die Entwicklung auf Bundesebene abzuwarten, da eine Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes auch zu diesem Bereich beabsichtigt war. Da das Problem der Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke jedoch zunehmend dringlicher wird und zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Verwirklichung einer BDSG-Novellierung nicht abzusehen ist, erscheint nunmehr eine Änderung des Bremischen Datenschutzgesetzes im Hinblick auf dieses Problem vertretbar und geboten.

5.5.1.6 Entwurf eines Archivgesetzes

Die Diskussion um die Erarbeitung eines Landesarchivgesetzes ist in ein konkretes Stadium getreten. Der Senator für Wissenschaft und Kunst hat einen Entwurf

zum Landesarchivgesetz vorgelegt, der sich in der ressortübergreifenden Abstimmung befindet.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern hat auf ihrer Sitzung am 4. November 1983 in Bremen einen Entwurf zu einem Archivgesetz **angenommen**, der dem Senator für Wissenschaft und Kunst zugleich als Stellungnahme des Landesbeauftragten übergeben wurde. Der Entwurf zu einem Archivgesetz liegt als Anlage 9 bei. Es wird im übrigen auf Nr. 3.1.4 des 5. Jahresberichts vom 31. März 1983 und der Anlage 3 hierzu verwiesen.

5.5.2 Handlungsbedarf

5.5.2.1 Novellierung des Schulgesetzes, des Schulverwaltungsgesetzes und des Privatschulgesetzes

Die verschiedenen Vorgänge datenschutzrechtlicher Art im Bereich des Schulwesens, über die der Landesbeauftragte in diesem wie auch in früheren Jahren berichtet hat, das Vordringen der Informationstechnologie im Schulbereich, der Umfang der personenbezogenen **Datenverarbeitung** in diesem Bereich und nicht zuletzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 zwingen dazu, das Bremische Schulrecht um bereichsspezifische Datenschutzregelungen zu ergänzen. Auf diese Weise könnten die erkennbar gewordenen Regelungslücken und Vollzugsunsicherheiten datenschutzrechtlicher Art im Bereich des Schulwesens beseitigt werden. Der Landesbeauftragte schlägt vor, in das Bremische Schulgesetz bzw. das Bremische Schulverwaltungsgesetz und das Bremische Privatschulgesetz Vorschriften für die Informationsverarbeitung im Bereich der Schulen, Schulverwaltung und Schulaufsicht aufzunehmen. Die wenigen vorhandenen Datenschutzregelungen im Schulrecht (z. B. § 31 a Bremisches Schulgesetz, §§ 13, 70 Bremisches Schulverwaltungsgesetz, einige wenige Runderlasse und Richtlinien mit zum Teil regional begrenzter Gültigkeit) könnten hierdurch zusammengefaßt, aufgabengerecht **systematisiert** und auf eine verfassungsrechtlich einwandfreie Grundlage gestellt werden. Die Regelungen der personenbezogenen Informationsverarbeitung im Bereich des Schulwesens genügen den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an solche Grundrechtseingriffe knüpft, hinsichtlich ihrer Bestimmtheit, überschaubarkeit für die Betroffenen und Regelungsqualität nicht. Regelungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich

- der für die einzelnen Aufgabenbereiche in Schule, Schulverwaltung und Schulaufsicht erforderlichen Schüler-, Eltern- und Lehrerdaten (Datenumfang, Verwendungszwecke) ,
- der zulässigen bzw. gesetzlich gebotenen Datenverarbeitung, Datenverknüpfung und sonstigen Datennutzung,
- der zulässigen Datenflüsse und Datenübermittlungen sowie
- der besonderen Verfahrens-, Geheimhaltungs-, Zugangs- und Aufbewahrungsbestimmungen (z. B. für den schulärztlichen und schulzahnärztlichen Dienst, den schulpsychologischen Dienst, die Datennutzung durch die **Forschung**, **Einsichts-** bzw. **Auskunftsrecht an die Betroffenen**).

Der Dateibegriff sollte hierbei keine Rolle spielen, d. h. die spezifischen Regelungen für die personenbezogene Informationsverarbeitung im Bereich des Schulwesens sollte sich auf alle Datenträger ohne Rücksicht auf die Art ihrer Verarbeitung (manuell, automatisiert) beziehen — ähnlich wie in anderen Rechtsbereichen, z. B. Sozialgesetzbuch, Melderecht.

Ausgangspunkt für die Formulierung bereichsspezifischer Datenschutzregelungen im Bereich des Schulwesens könnten die Vorschläge der Schulrechtskommission des Deutschen Juristentages sein. Der Landesbeauftragte ist bereit, an der Erarbeitung von Novellierungsvorschlägen mitzuwirken.

5.6 Arbeit

5.6.1 Darstellung von Schwerpunkten

5.6.1.1 Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung

Nachdem auch Datenschutzfragen bei der Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in der Bremischen Bürgerschaft erneut zur Sprache gekommen sind (vgl. Drs. 11/35 vom 28. November 1983, Antrag der Fraktion der

CDU), nimmt dies der Landesbeauftragte zum Anlaß, die datenschutzrechtlichen Probleme, die sich bei der Einrichtung der Koordinierungsstelle nach dem BillBG ergeben hatten, noch einmal darzustellen.

Das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung sollte durch Änderung der vorhandenen einschlägigen Gesetze ein wirkungsvolleres Einschreiten gegen gesetzeswidrige Beschäftigung erreichen. Zu diesem Zwecke wurden vor allem der Datenschutz, das Sozialgeheimnis und das Verwaltungsgeheimnis eingeschränkt und die für die Bekämpfung zuständigen Behörden zu enger Zusammenarbeit verpflichtet.

Hervorzuheben sind hier die unmittelbaren Einschränkungen des Steuergeheimnisses (Art. 9; § 31a AO), des Sozialgeheimnisses (Art. 7; § 71 Nr. 3 SGB X) und des Geheimhaltungsanspruchs nach § 30 VwVfG (durch die Unterrichtungspflicht nach Art. 1 Nr. 4; § 17a Abs. 2 AÜG/Art. 5 Nr. 3; § 2a Abs. 2 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit/Art. 6 Nr. 5; § 48a Ausländergesetz/Art. 8; § 139b Abs. 6 GWO) sowie die mittelbaren Erleichterungen des Austausches von Informationen und Daten zwischen den an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden infolge der Zusammenarbeitsvorschrift des neuen Gesetzes. Danach sind die mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befaßten Behörden zur gegenseitigen Unterrichtung verpflichtet.

Betroffene Behörden sind:

- die Bundesanstalt für Arbeit bei der Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Arbeitsförderungsgesetz
- die Träger der Unfallversicherung bei der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten
- die nach § 20 Ausländergesetz zuständigen Ausländerbehörden bei der Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen das Ausländergesetz
- die nach dem Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden bei der Durchführung dieses Gesetzes
- die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden
- die Krankenkassen bei der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten.

Die Informationsflüsse sind durch die Regelungen der gegenseitigen Unterrichtungspflichten in Inhalt und Umfang gesetzlich geregelt.

Durch die Regelungen kommt zum Ausdruck, daß der Gesetzgeber die Prinzipien der Zweckbindung und der rechtmäßigen Aufgabenwahrnehmung aufrechterhalten wollte, d. h. die einzelnen Stellen sollten nur im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung notwendige Daten erhalten. Die gesetzlich getroffenen Regelungen stellen aber auch gleichzeitig die Grenze des rechtlich Zulässigen dar. Eine Information aller Stellen über jede Feststellung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Eine solche vollständige Datensammlung kann daher auch nicht von einer entsprechenden Landesstelle (hier Koordinierungsstelle) beansprucht werden.

Die Aktivitäten der o. g. Behörden, die Verstöße nach dem BillBG verfolgen, werden dadurch in keiner Weise eingeschränkt, der Datenschutz verhindert deswegen nicht die effiziente Bekämpfung der Schwarzarbeit etc., denn die zuständigen Stellen können und sollen mit den notwendigen Informationen versorgt werden. Probleme einer mangelnden Durchschlagskraft wären daher in anderen Bereichen zu suchen, zumal nach Art. 4 Nr. 4 (§ 233b Abs. 3 AFG) die Bundesanstalt für Arbeit, soweit zweckmäßig, die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und öffentlichen Stellen nach Absatz 1 anregt und einvernehmlich gemeinsame Ermittlungen koordiniert.

5.6.1.2 Akteneinsichtnahme bzw. Auskunft über vertrauensärztliche Gutachten bei Betriebskrankenkassen

Eine Anfrage des Landesverbandes der Betriebskrankenkassen im Lande Bremen betraf die Akteneinsicht eines Versicherten gemäß § 25 SGB X in seine Krankheitsfallakte. Hierbei ging es dem Versicherten insbesondere um die Einsicht in das Gutachten eines Vertrauensarztes. Die Mitgliedskasse hatte dem Versicherten

die Einsicht verwehrt und ihn an den behandelnden Arzt verwiesen, da diesem der Inhalt des vertrauensärztlichen Gutachtens auch bekannt sei.

Der Landesverband der Betriebskrankenkassen und die Mitgliedskasse gingen dabei davon aus, daß § 369b Abs. 2 RVO Vorrang vor Regelungen gemäß § 25 SGB X habe und dem Versicherten daher kein eigener Anspruch auf Akteneinsicht oder Auskunft gegenüber der Betriebskrankenkasse zustehe.

Nach Abstimmung mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat der Landesbeauftragte dem Landesverband der Betriebskrankenkassen im Lande Bremen seine Rechtsauffassung dargelegt: Aus § 25 SGB X ergibt sich nicht, daß die Betriebskrankenkassen den Betroffenen an den behandelnden Arzt verweisen müssen, vielmehr besteht der Anspruch auf Akteneinsicht unmittelbar gegenüber dem Leistungsträger, so daß die Betriebskrankenkassen durch aktives Handeln, ggf. durch die Einschaltung eines Arztes die Einsichtsmöglichkeit herbeiführen müssen. Auch der vom Landesverband der Betriebskrankenkassen vertretenen Ansicht, § 369b Abs. 2 RVO sei eine besondere Vorschrift i.S. von § 1 Abs. 2 SGB X, konnte der Landesbeauftragte nicht beitreten. § 369b RVO wendet sich ausschließlich an den Vertrauensarzt und regelt seine Mitteilungspflichten. § 369b RVO greift damit in keiner Weise in das Verhältnis zwischen der Krankenkasse und dem Untersuchten ein. Dieses Verhältnis wird vielmehr ausschließlich durch § 25 SGB X geregelt.

Insbesondere unter Berücksichtigung der neuen Rechtsprechung des BGH zur Einsichtnahme in Krankenunterlagen beim behandelnden Arzt ist davon auszugehen, daß § 369b Abs. 2 RVO weder auf das Verhältnis des Patienten zur Betriebskrankenkasse noch auf das Verhältnis zum behandelnden Arzt durchschlägt. Bei der Betrachtung der dezidierten Regelungen in § 25 SGB X ist festzustellen, daß der Gesetzgeber bereits die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze für das Recht auf Einsichtnahme in Krankenunterlagen hinreichend berücksichtigt hat. Aus den konkreten Regelungen der Akteneinsicht in § 25 SGB X muß genommen werden, daß der Gesetzgeber ausdrücklich eine durch einen Arzt oder eine durch einen geeigneten Bediensteten vermittelte Auskunft über die erforderlichen Angaben und des Befundes vorgesehen hat. Insbesondere wegen der abgestuften Rechte des Betroffenen nach § 25 SGB X bedarf es auch keiner Übertragung des § 369b RVO auf das Auskunfts- bzw. Einsichtsrecht des Betroffenen gegenüber der Betriebskrankenkasse.

Daraus folgt dann, daß der Gesetzgeber mit der in § 369b Abs. 2 RVO getroffenen Regelung aus der bekannten Interessenlage heraus nur den Vertrauensarzt von der Aufgabe befreien wollte, Angaben über den Befund gegenüber dem Betroffenen zu machen. Diese Rechtsauffassung wird auch dadurch gestützt, daß die Vorrangregelung in § 1 Abs. 1 S. 1 SGB X am 1. Juli 1983 außer Kraft getreten ist (Art. II § 17 Nr. 1 i.V.m. § 25 Abs. 1 des Gesetzes vom 4. November 1982, BGBI. I, S. 1450, 1454—1465). Der Untersuchte hat somit gegenüber einer Betriebskrankenkasse einen eigenen Anspruch auf Akteneinsicht unter den Bedingungen des § 25 SGB X.

5.6.2 Handlungsbedarfsfälle

5.6.2.1 Untersuchung nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG)

Nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 JArbSchG darf ein Jugendlicher, der in das Berufsleben eintritt, nur beschäftigt werden, wenn er innerhalb der letzten 9 Monate von einem Arzt untersucht worden ist (Erstuntersuchung). Inhalt und Durchführung der ärztlichen Untersuchungen richten sich nach § 37 JArbSchG.

Für die Aufzeichnung der Ergebnisse einer solchen Untersuchung hat der Arzt gemäß § 3 Abs. 1 der Verordnung über die ärztlichen Untersuchungen nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz vom 5. September 1968 (BGBI. S. 1013) einen Untersuchungsbogen nach dem Muster zu dieser Verordnung zu verwenden.

Um die ärztliche Untersuchung bei den Gesundheitsämtern im Lande Bremen zu erleichtern, hat der Senator für Arbeit einen zusätzlichen Fragebogen „Persönliche Angaben zur Aushändigung an den untersuchenden Arzt“ erstellt. Dieser Fragebogen soll von den Jugendlichen vor der Untersuchung nach Erörterung mit den Eltern, dem Vormund oder dem Pfleger ausgefüllt werden.

Da die in diesem Fragebogen erbetenen persönlichen Angaben teilweise über den im Muster der vorgenannten Rechtsverordnung vorgegebenen Rahmen hinausgehen, ist es datenschutzrechtlich erforderlich, den Betroffenen auf die Freiwillig-

keit seiner Angaben hinzuweisen. Der Hinweis auf dem Merkblatt zu diesem Fragebogen, wonach der Bogen „Persönliche Angaben“ ausgefüllt zur Erstuntersuchung mitgebracht werden sollte, stellt keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Freiwilligkeit der Angaben dar.

Der Landesbeauftragte hat daher den Senator für Arbeit gebeten, sich mit der Ärztekammer Bremerhaven, die diese weitergehenden Fragen für erforderlich gehalten hat, in Verbindung zu setzen und dort anzufragen, ob nicht die von der Verordnung abgedeckten Fragen ausreichend sind. Sollte die Ärztekammer der Auffassung sein, daß die weitergehenden Fragen erforderlich sind, ist eine Trennung des Fragebogens in zwei Teile erforderlich.

Der erste Teil muß einen Hinweis enthalten, welche Fragen vom Arzt im Rahmen der vorgenannten Verordnung zu erheben sind und somit auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Der zweite Teil muß mit hervorgehobener Einleitung einen Hinweis auf die Freiwilligkeit nach § 10 Abs. 2 Bremisches Datenschutzgesetz enthalten.

Dabei ist allgemein anerkannt, daß der Hinweis auf die Freiwilligkeit **eindeutig** erkennen lassen muß, daß weder eine Rechtspflicht besteht noch eine günstige Verwaltungsentscheidung von den Angaben abhängt. Eine Aufforderung in Form einer Bitte macht die Freiwilligkeit nicht hinreichend deutlich; auch ein Hinweis, daß die Arbeit der Verwaltung erleichtert würde, genügt nicht. Diese vom Landesbeauftragten schon immer vertretene Rechtsauffassung wird auch durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz gestützt, mit der die fehlende Trennung von gesetzlich geforderten und freiwilligen Angaben in einem Fragebogen gerügt worden ist.

Eine abschließende Äußerung des Senators für Arbeit steht noch aus.

5.7 Gesundheitswesen

5.7.1 Darstellung von Schwerpunkten

5.7.1.1 Gesundheitsämter

Beschwerden gegen das Gesundheitsamt Bremerhaven, die alle im Zusammenhang mit Einstellungsuntersuchungen geführt wurden, haben mehrere Problemkomplexe zu Tage gefördert.

a) Umfang des Akteneinsichtsrechts

In zwei Beschwerdefällen kam es aufgrund der vom amtsärztlichen Dienst des Gesundheitsamtes im Zuge einer Einstellungsuntersuchung vorgenommenen Beurteilung zu einer Ablehnung der Einstellung der Beschwerdeführer durch die Einstellungsdienststelle. In beiden Fällen wurde der Anspruch auf Einsicht in die amtsärztliche Akte mit der Begründung verweigert, die einsichtersuchenden Personen könnten psychischen Schaden nehmen. Der Landesbeauftragte hat festgestellt, daß die Weigerung seitens des Gesundheitsamtes nicht grundlos war, die inhaltliche Entscheidung einer solchen Frage entzieht sich seiner Sachkompetenz. Da sich in einem Fall die Befürchtungen des Gesundheitsamtes lediglich auf einen Bericht bezogen, wurde angeregt, die Akte im übrigen der Beschwerdeführerin zur Einsichtnahme freizugeben. In dem anderen Fall wurde die Vermittlung des Akteninhalts durch einen Arzt angeregt.

Im Zuge dieser Entscheidung hat der Landesbeauftragte noch einmal darauf hingewiesen, daß grundsätzlich bei Einstellungsuntersuchungen lediglich das Ergebnis dem Arbeitgeber mitzuteilen ist. Das bedeutet, die Mitteilung darf neben der Entscheidung tauglich, weniger tauglich oder nicht tauglich nur Empfehlungen zur Ausgestaltung des Arbeitsplatzes an den Arbeitgeber enthalten, um eine Einstellung zu ermöglichen. Soweit seitens des Gesundheitsamtes nicht eine volle Tauglichkeit bescheinigt wird, sind die Arbeitgeber häufig überrascht und verlangen in einem Telefonat nähere Aufklärung. Der Landesbeauftragte hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, daß die vom Untersuchten erteilte Schweigepflichtentbindung nicht den Amtsarzt berechtigt, Gesundheitsdaten preiszugeben, sondern lediglich ihn ermächtigt, bei weniger geeigneten Personen arbeitsplatztechnische und -organisatorische Maßnahmen vorzuschlagen, um mögliche Gesundheitsbeeinträchtigungen des Einzustellenden zu reduzieren. Bei darüber hinausgehenden Auskünften bedarf es unbedingt der vorherigen Einwilligung des Untersuchten.

Zum Umfang der Auskunftspflicht verweist der Landesbeauftragte im übrigen auf die Ausführungen in seinem 4. Jahresbericht unter Nr. 5.2.5.3. Diese Ansicht

wurde im übrigen durch die Entscheidung des BGH (vgl. NJW 83, 325 und NJW 83, 328 ff.) in vollem Umfang bestätigt.

b) Mitteilungen der Polizei beim Bemühen des amtsärztlichen Dienstes

Aufgrund einer anderen Beschwerde im Zuge einer negativen Beurteilung anlässlich einer Einstellungsuntersuchung hat der Landesbeauftragte festgestellt, daß sich in den Unterlagen des amtsärztlichen Dienstes Vernehmungsprotokolle der Polizei in den Unterlagen des Gesundheitsamtes Bremerhaven befanden. Der amtsärztliche Dienst des Gesundheitsamtes Bremerhaven war im Rahmen eines Hilferufs des Geschädigten von der Polizei beteiligt worden, um einen Störer oder Straftäter, der sich in einem psychischen Erregungszustand befand, ärztlich zu behandeln. Das polizeiliche Vernehmungsprotokoll, das erst später erstellt worden ist und das auch Namen und Adresse anderer verdächtiger Personen enthielt, wurde dem amtsärztlichen Dienst im Durchschlag zur Verfügung gestellt.

Unabhängig von der polizeirechtlichen Fragestellung der Zulässigkeit einer solchen Datenübermittlung ist festzustellen, daß der amtsärztliche Dienst berechtigt ist, sehr wohl selbst Vermerke über seine Tätigkeit zu Dokumentationszwecken zu fertigen und diese auch personenbezogen abzuheften. Hinsichtlich des polizeilichen Vernehmungsprotokolls hat der Landesbeauftragte dem Gesundheitsamt empfohlen, dieses aus der Akte zu entfernen und zu vernichten.

c) Umfang der Berücksichtigung interner Vorgänge bei Einstellungsuntersuchungen

In einer Beschwerde wurde die Vermutung geäußert, daß bei einer Einstellungsuntersuchung seitens des amtsärztlichen Dienstes Akten des sozialpsychiatrischen Dienstes bzw. der Elternberatung ohne Wissen des Beschwerdeführers beigezogen worden seien.

In diesem Zusammenhang mußte der Landesbeauftragte sich mit der Organisation des Gesundheitsamtes auseinandersetzen. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, daß Datenschutzvorschriften durchaus Einfluß auf Organisationsformen auch der Gesundheitsämter haben können. So sind etwa Tätigkeiten im freiwilligen Beratungsdienst strikt von amtsärztlichen Tätigkeiten zu trennen.

Bei dem Städtischen Gesundheitsamt Bremerhaven gliedert sich neben dem sozialen Dienst (Beratung für Schwangere und Familienplanung, Eltern- und Partnerberatung, Mütterberatung) der ärztliche Dienst in folgende Bereiche: amtsärztlicher Dienst, kinder- und schulärztlicher Dienst, Jugend- und schulzahnärztlicher Dienst, sozialpsychiatrischer Dienst, Tuberkulosefürsorge und Röntgenstelle, Geschlechtskrankheitenfürsorge, Beratungsstelle für Geschwulst- kranke, Behindertenfürsorge und Früherkennungsentwicklungsgestörter Kinder.

Unter Anerkennung der Tatsache, daß im Zuge von Vertretungsregelungen eine multifunktionale Wahrnehmung von Aufgaben durch Ärzte im Gesundheitsamt stattfinden kann, hat der Landesbeauftragte die datenschutzrechtlichen Anforderungen verdeutlicht. Im folgenden sollen einige vom Gesundheitsamt Bremerhaven anerkannte Prinzipien dargestellt werden:

- Grundlage der Erstellung eines Gesundheitszeugnisses sind grundsätzlich die aufgrund der aktuellen ärztlichen Untersuchung und der vom Untersuchten gemachten Angaben gewonnenen Ergebnisse.
- Soweit der Amtsarzt für eine Entscheidung ärztliche oder sonst den Gesundheitszustand des zu Untersuchenden betreffende Unterlagen, die einer Schweigepflicht unterliegen, benötigt, ist er gehalten, vorher die Einwilligung der zu untersuchenden Person einzuholen.
- Kenntnisse, die der untersuchende Arzt aufgrund seines ggf. multifunktionalen Einsatzes etwa als ärztlicher Berater beim sozialpsychiatrischen Dienst oder als Privatgutachter im Rahmen eines gerichtlichen Gutachtens erlangt, dürfen
 - soweit sie aufgrund der konkreten amtsärztlichen Untersuchung nicht mehr feststellbar sind, nicht verwendet werden
 - soweit sie zur Vorgeschichte gehören und vom Untersuchten verschwiegen oder vergessen worden sind, nicht ohne oder gegen dessen Willen berücksichtigt werden.

- Soweit der untersuchende Amtsarzt aus einer amtsärztlichen Tätigkeit bereits Kenntnisse oder Unterlagen über die zu untersuchende Person hat, stehen einer Verwendung datenschutzrechtliche Gesichtspunkte nicht im Wege; soweit entsprechende Unterlagen von anderen amtsärztlichen Diensten anzufordern sind, bedarf es der Einwilligung des Betroffenen.
- Soweit der Amtsarzt weitere Kenntnisse hat, ist er nicht verpflichtet, wider besseres Wissen ein Zeugnis auszustellen, soweit er aufgrund multifunktionalen Einsatzes sich für befangen hält, kann er einen Kollegen mit der Durchführung der Untersuchung betrauen,

Diese Regelungen stehen im übrigen auch im Einklang mit § 2 Abs. 5 der Berufsordnung für Ärzte im Lande Bremen vom 18. Oktober 1979 (BremABl. S. 713). Danach ist der Arzt auch dann zur Verschwiegenheit verpflichtet, wenn er im amtlichen oder privaten Auftrag eines Dritten tätig wird, es sei denn, daß dem Betroffenen vor der Untersuchung oder Behandlung bekannt oder eröffnet wurde, inwieweit die von dem Arzt getroffenen Feststellungen zur Mitteilung an Dritte bestimmt sind. Die in der Beschwerde geführten Behauptungen konnten durch die vor Ort geführten Untersuchungen nicht bestätigt werden.

Wie im 5. Jahresbericht unter Nr. 5.2.9.5 berichtet, hat der Landesbeauftragte auch in diesem Jahr wieder Formulare datenschutzrechtlich beurteilt und Anregungen zur Verbesserung gegeben. Daneben hat er bei den Gesundheitsämtern in Gruppengesprächen datenschutzrechtliche Fragen beantwortet und die sich konkret stellenden Probleme erörtert.

5.8 Bauwesen

5.8.1 Handlungsbedarfsfälle

5.8.1.1 Veröffentlichung von Anwesenheitslisten in Bürgerschafts-Drucksachen

In den Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) wurden die Ortsgesetze über die Sanierungsgebiete nach dem Städtebauförderungsgesetz veröffentlicht. Als Anlage war diesen eine Liste der Teilnehmer an der Betroffenenversammlung beigefügt mit Namen, Anschriften und Unterschriften.

Der Senator für das Bauwesen war der Ansicht, daß personenbezogene Angaben nicht unzulässig preisgegeben wurden. Im übrigen entspreche die Veröffentlichung § 68 Abs. 4 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz, wonach über die mündliche Verhandlung in der Anhörung eine Niederschrift zu fertigen ist, die u. a. die Namen der verschiedenen Beteiligten, die behandelten Verfahrensgegenstände und die gestellten Anträge enthalten muß.

Der Landesbeauftragte hat den Senator für das Bauwesen darauf hingewiesen, daß nach § 68 Abs. 4 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz lediglich die Namen der verschiedenen Beteiligten in der Niederschrift enthalten sein müssen. Daraus folgt, daß die Adressen und Unterschriften der Beteiligten (Betroffenen) in der Aufzeichnung bzw. Anwesenheitsliste entbehrlich sind.

Weiterhin sollte es im Sinne einer bürgernahen Verwaltung möglich sein, auf der in der Versammlung kursierenden Liste einen Hinweis aufzudrucken, der die Betroffenen darüber aufklärt, daß die Liste zur Veröffentlichung in der **Bürgerschafts-Drucksache** bestimmt ist und damit einem sehr großen Bevölkerungskreis (Bürgerschaftsabgeordnete und sonstige Empfänger der Drucksachen) zugänglich gemacht wird. Eine Antwort des Senators für das Bauwesen steht noch aus.

5.9 Finanzwesen

Die Datenverarbeitung des Senators für Finanzen war im Berichtsjahr kein Schwerpunkt der Tätigkeit des Landesbeauftragten. Deshalb erfolgt in diesem Berichtsjahr nur eine kurze Darstellung eines grundsätzlicheren Problems.

Viele Verwaltungsbehörden bedienen sich automatisierter **Auskunftssysteme**, um Verwaltungsvorgänge rationeller und für den betroffenen Bürger auch zeitgünstiger bearbeiten zu können. Hierzu wurden fachspezifische **Informationssysteme** geschaffen, die auf die speziellen Behördenbelange zugeschnitten sind. Dadurch, daß in den verschiedenen Bereichen immer mehr **Informationssysteme entstehen**, wächst der Wunsch vieler Verwaltungen, auf Informationssysteme in anderen Bereichen zuzugreifen. So haben z. B. die Finanzbehörden Bremens über die bei ihnen aufgestellten Datensichtgeräte Zugriff auf das Steuerinformations-

systems „SIS“ und einen On-line-Anschluß an das Einwohnerdatenauskunftssystem „EDAS“. Der Zugriff durch die Finanzbehörden erstreckt sich allerdings nicht auf den Gesamtdatenbestand, sondern auf eine Untermenge der dort gespeicherten Daten. Die Einschränkung erfolgt nicht fall-, inhalts- oder auswertungsbezogen, sondern lediglich anwendungsbezogen, d. h. Eingabe-, Änderungs- und Löschungs-dienste sind von diesen Anschlüssen aus nicht möglich.

Zur Erfüllung der Forderungen des § 6 Abs. 1 BrDSG und der Anlage hierzu sind verschiedene organisatorische und technische Maßnahmen getroffen worden, um einen Mißbrauch des Systems zu verhindern. Die erwähnten Maßnahmen scheinen geeignet, den Zugriff eines generell Unbefugten auf die Auskunftssysteme zu verhindern. Die befugten Mitarbeiter der Finanzämter sind über die ausschließlich zur Erfüllung dienstlicher Aufgaben zulässige Benutzung des Systems belehrt und gemäß § 5 Abs. 2 BrDSG auf das Datengeheimnis verpflichtet worden. Darüber hinaus unterliegen sie als Steuerbeamte den Bestimmungen des § 30 der Abgabenordnung (Steuergeheimnis).

Trotz solcher Sicherungsmaßnahmen war es einem Bediensteten einer Finanzbehörde möglich, aus dem EDAS-Bestand Informationen über einen Bekannten abzurufen. Diese Informationsbeschaffung war für die Aufgabenerfüllung des Beamten nicht erforderlich. Der Landesbeauftragte hat diesen Vorgang als einen datenschutzrechtlichen Verstoß beanstandet.

Der Vorgang zeigt, daß die bisher getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, einen Mißbrauch durch eigene Bedienstete zu verhindern. Die Mißbrauchsmöglichkeiten sind erheblich einzuschränken, und die Hemmschwelle zur unbefugten Benutzung ist wesentlich und nachweisbar zu erhöhen. Weitere Sicherungsmaßnahmen als die bisher getroffenen sind notwendig. Im einzelnen ist z. B. an die Begrenzung der Zugriffsmöglichkeiten, die Errichtung von zentralen Auskunftsstellen bei der Behörde, die Protokollierung jedes Zugriffs in einer automatisiert auswertbaren Form etc. zu denken.

5.10 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

— Personalwesen

Die Senatskommission für das Personalwesen verlangte von beihilfeberechtigten Angehörigen des öffentlichen Dienstes detaillierte Angaben über die Höhe ihres Einkommens, um bei der Bearbeitung eines **Beihilfeantrages** die Einhaltung gewisser Einkommensgrenzen zu prüfen. Dabei beharrte sie auf der vollständigen Überlassung der zur **Einkommensteuerfestsetzung notwendigen Unterlagen**.

Die SKP hat sich inzwischen bereiterklärt, statt der umfangreichen Unterlagen eine Erklärung des **Steuerberaters**, daß die Einkommensgrenze nicht überschritten wird, zu akzeptieren.

Die SKP fordert im Antrag auf Gewährung einer **Beihilfe** von dem Antragsteller den Nachweis über die **Höhe der Einkünfte** seines nicht selbst beihilfeberechtigten, freiberuflich tätigen **Ehepartners**, der in diesem Falle jedoch nur durch die Vorlage des Steuerbescheides zu führen ist. Der ergangene Steuerbescheid für das Jahr 1982 weist nicht nur die Einkünfte seines Ehepartners aus, sondern auch die des Antragstellers.

Der SKP reicht es aus, wenn auf dem gemeinsamen Steuerbescheid die Angaben, die zur **Antragstellung** nicht erforderlich sind, geschwärzt werden. Andererseits besteht auch die **Möglichkeit**, durch den Steuerberater eine Verdienstbescheinigung vorzulegen, aus der die Jahreseinkünfte des Ehepartners hervorgehen, diese beiden Verfahrensmodelle wahren somit das Steuergeheimnis.

Auf dem **Formularantrag** auf Gewährung einer **Beihilfe** befindet sich auf der ersten Seite oben **rechts** ein Hinweis, wonach in besonders gelagerten Fällen die **Belege** (Arztrechnungen, Rezepte und dgl.) auch in einem **verschlossenen Umschlag** beigelegt werden können. Unklar war hier, ob die in einem verschlossenen Umschlag der Beihilfestelle zugesandten ärztlichen Unterlagen auch in einem verschlossenen Umschlag dem Antragsteller **zurückgesandt** werden müssen. In einem **Rundschreiben** hat die SKP verfügt, daß in allen Fällen, in denen einem Beihilfeantrag **Belege** oder sonstige persönliche Unterlagen in einem verschlossenen Umschlag beigelegt worden sind, der Umschlag erst unmittelbar vor der Bearbeitung des Antrags vom Sachbearbeiter in der SKP zu öffnen ist. Nach erfolgter Prüfung sind diese Belege in einem neuen verschließbaren und mit dem Namen des **Antragstellers** zu versehenen Umschlag dem entsprechenden Bescheid

vorzuheften. Der Umschlag ist von dem die Kassenanweisung bzw. den Bescheid vollziehenden Mitarbeiter in der SKP zu verschließen.

Ein Beschwerdeführer, der neben Beamtenpension eine Rente aus seiner früheren Tätigkeit als Angestellter bezieht, monierte, daß die SKP zur **Anrechnung der Rente auf die Beamtenpension** die Vorlage des Rentenbescheides verlangt. In dem Rentenbescheid sind aber auch die freiwilligen Leistungen, die über den Pflichtversicherungsbetrag hinausgehen und nicht auf die Pensionszahlung angerechnet werden, enthalten.

Der Beschwerdeführer ist gemäß § 62 Abs. 2 Nr. 2 Beamtenversorgungsgesetz verpflichtet, den Bezug von Einkünften anzuzeigen; der SKP reicht es **jedoch** auch, wenn die Angaben über die freiwilligen Leistungen geschwärzt sind.

Es ist wiederholt vorgekommen, daß die SKP **Personalunterlagen** (z. B. 624,—DM-Unterlagen) zwar in einem **verschlossenen Umschlag** an die betreffende Dienststelle gesandt hat, jedoch aufgrund der Tatsache, daß dieser Umschlag nicht die Bemerkung „Personalsache“ trug, von dem für die Postöffnung zuständigen Sachbearbeiter, der jedoch nicht Personalsachbearbeiter ist, der Inhalt zur Kenntnis genommen werden konnte.

Gemäß Teil A Nr. 11 der Richtlinien über die Führung von Personalakten vom 31. Juli 1981 (ABl. S. 703) ist der Inhalt der Personalakten vertraulich und unterliegt der Verschwiegenheitspflicht nach den jeweiligen Bestimmungen des Beamten- und Tarifrechts. Die Personalakten dürfen daher außer den Dienstvorgesetzten nur jenen Bediensteten zugänglich sein, denen nach dem Geschäftsverteilungsplan die Bearbeitung der jeweiligen Personalangelegenheit obliegt. Die Personalakten sind beim Versand davor zu schützen, daß Unbefugte den Inhalt einsehen können. Der Landesbeauftragte hat die SKP aufgefordert, den Richtlinien Rechnung zu tragen, indem die Personalsachen so zu markieren sind, daß die verschlossenen Umschläge nicht von unzuständigen Personen geöffnet werden können.

Der Senat hat Grundsätze für die **Beurlaubung aus dem Beamtenverhältnis in Verbindung mit der Teilzeitbeschäftigung im Angestelltenverhältnis** beschlossen. Zum Zwecke der späteren Auswertung dieser Regelung hat die SKP alle Beschäftigungsdienststellen gebeten, eine **Aufstellung aller Fälle** anzulegen, die nach dieser Regelung gelöst werden, u. a. sollte diese Regelung auch Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Personalnummer der betreffenden Bediensteten enthalten.

Nach Auskunft der SKP dient die Anlegung einer Datei dazu, später einen genaueren Überblick über die tatsächliche Inanspruchnahme der Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeit und deren Auswirkungen zu gewinnen. Die SKP verzichtet inzwischen auf die Angaben von Name und Vorname sowie das Geburtsdatum (nicht Geburtsjahr); außerdem stellt sie sicher, daß die Auswertung ohne Benutzung der Personalnummer geschieht, so daß die Auswertungsergebnisse keinen Personenbezug mehr zulassen.

Die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) hat ihre **Arbeitskampfrichtlinien** neu gefaßt, wonach **Arbeitskampfmaßnahmen** zu dokumentieren sind (z. B. bildlich festhalten, Zeugenaussagen erstellen, namentliche Erfassung der Streikleitung).

Die SKP hat mitgeteilt, daß Bremen nicht Mitglied der VKA sei und eine solche Dokumentation nicht beabsichtigt ist.

Es ist wiederholt vorgekommen, daß eine **private Krankenversicherung** Namen und Adressen von neuzustellenden Bediensteten (Dienstanfänger, Anwärter oder Studienreferendare) erhalten hat und sich zu Werbezwecken an die betreffende Personengruppe gewandt hat. Die Vertreter erklärten auf Befragung der jeweils Betroffenen, sie hätten die **Anschriften der künftigen Mitarbeiter** von einem Vertrauensmann ihrer Versicherung erhalten, der für eine erfolgreiche Vermittlung eine Provision erhalte.

Die SKP hat auf Anregung des Landesbeauftragten in einem Rundschreiben darauf hingewiesen, daß eine derartige Datenweitergabe ohne Einwilligung der Betroffenen für Werbezwecke an Versicherungen, Bausparkassen, Gewerkschaften usw. unzulässig ist und einen Verstoß gegen das Datengeheimnis (§ 5 BrDSG) und gegen die Amtsverschwiegenheit (§ 61 Abs. 1 Bremisches Beamtengesetz, § 9 Abs. 1 BAT bzw. § 11 Abs. 1 MTL II) darstellt und disziplinarische bzw. arbeitsrechtliche Maßnahmen nach sich ziehen kann. Weiterhin hat die SKP auf die

Strafbarkeit der unbefugten Datenweitergabe nach § 203 Abs. 3 StGB und ggf. nach § 30 Abs. 2 BrDSG hingewiesen.

Es wurde Beschwerde gegen die Justizvollzugsanstalt **Bremen-Oslebshausen** geführt, daß **Personalvorgänge** in einer **offenen Umlaufmappe** verschiedenen Mitarbeitern zugeleitet wurden, ohne daß diese befugt waren, diese zu lesen. Der Landesbeauftragte hat die Anstaltsleitung gebeten, bezüglich der Organisation der Personalsachbearbeitung den Umlauf von Personalvorgängen und vertraulichen Schreiben so zu regeln, daß vertrauliche Berichte über Mitarbeiter nicht in den allgemeinen Umlauf gelangen können. Die Anstaltsleitung hat entsprechende Maßnahmen ergriffen.

— Inneres

Im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens wurde das Steueramt Bremen mit der Vollstreckung einer öffentlich-rechtlichen Schuld durch eine auswärtige Gemeinde beauftragt. Die Vollstreckung konnte nicht durchgeführt werden, da die Schuldnerin verzogen war. Der Vollstreckungsbeamte nahm — nach eigenen Angaben — daraufhin Kontakt mit der zuständigen Meldestelle in Bremen auf und erhielt von dieser fälschlicherweise die Adresse der zur Adoption freigegebenen und bereits adoptierten Tochter der Schuldnerin, obwohl in der manuellen als auch in der automatisierten Meldedatei entsprechende Sperrvermerke angebracht waren. Ob die Vollstreckungsstelle auf diesem Weg oder durch die mündliche Auskunft durch die Meldestelle ihre Kenntnisse gewonnen hat, konnte nicht mehr festgestellt werden, da entsprechend bestehender Fristenregelungen die Protokollmagnetbänder der Einwohnerdatenbank bereits zur weiteren Verwendung freigegeben waren. Unabhängig vom Verlauf des eigentlichen Vorganges kam der Landesbeauftragte während seiner Überprüfungen zu folgenden Feststellungen:

- Entgegen schon früher vom Landesbeauftragten geforderten Sicherungsmaßnahmen befindet sich die Meldekartei bei den Meldestellen in unverschlossenen Kästen in Räumen mit Publikumsverkehr.
- Die Vollstreckungsstelle des Steueramtes verfügt zwar nicht direkt über einen **On-line-Zugriff** auf das **Einwohnermeldesystem**, über andere im gleichen Hause befindliche Bildschirme ist dieser Zugriff jedoch möglich.
- Die diesen Bildschirmen zur Verfügung stehenden Auskunftsformate erlauben einen uneingeschränkten Zugriff auf die Einwohnerdatenbank.
- Im beschriebenen Fall wurden nach Abfrage des Systems tatsächlich die Vorschritt und die jetzige Anschrift des Adoptivkindes angezeigt.

Selbst wenn die Verletzung des **Adoptionsgeheimnisses** im vorliegenden Fall ohne Folgen für die Betroffenen bleiben sollte, muß der Landesbeauftragte feststellen, daß die bislang getroffenen organisatorischen Maßnahmen sowohl im manuellen Bereich als auch im automatisierten Verfahren nicht ausreichen, um die Einhaltung des Adoptionsgeheimnisses (§ 1758 BGB, § 32 Abs. 7 Brem. Meldesetz) zu gewährleisten; ähnliches muß für andere Fälle der Auskunftssperre besorgt werden. Die Erörterungen mit den beteiligten Behörden sind noch nicht abgeschlossen.

Durch eine Bürgereingabe hat der Landesbeauftragte von der Praxis des Sozialwerkes Bremen erfahren, **Namenslisten** neuer Mieter in Studentenwohnheimen der zuständigen Meldestelle weiterzugeben. Aus dem Wortlaut des **§ 14 Meldesetz (Nebenmeldepflicht des Wohnungsgebers)** läßt sich keine generelle listenmäßige Namensweitergabe durch den Wohnungsgeber herleiten. Der Wohnungsgeber hat nach geltendem Melderecht bei der An- und Abmeldung lediglich mitzuwirken. Nur in bestimmten, im Meldegesetz aufgeführten Fällen hat er eine Anzeigepflicht gegenüber der Meldebehörde. § 20 Meldegesetz begründet zwar eine Auskunftspflicht. Diese gilt jedoch nur für Zwecke des § 21 Meldegesetz, d. h. für die Fortschreibung des Melderegisters von Amts wegen.

Das Sozialwerk Bremen hat nunmehr seine Verwaltungspraxis dem Wortlaut des § 14 Meldegesetz angepaßt. Danach werden gemäß § 14 Abs. 2 Meldegesetz nur Namenslisten derjenigen neu eingezogenen oder ausgezogenen Mieter der Studentenwohnheime an die zuständige Meldestelle weitergegeben, die nicht innerhalb von 2 Wochen nach dem Ein- oder Auszug die amtliche Meldebestätigung vorlegen.

Nach §§ 103, 201 der **Dienstanweisung für Landesbeamte** sind diese verpflichtet, der zuständigen Kriminalpolizei eine beglaubigte Abschrift des Eintrags über die

Eheschließung oder den Tod einer umherziehenden Person ohne festen Wohnsitz zu übersenden.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat am 6./7. Juni 1983 in einem Beschluß festgestellt, daß die Unterrichtung der Kriminalpolizei durch den Standesbeamten über alle umherziehenden Personen ohne festen Wohnsitz eine pauschale Diskriminierung einer Personengruppe bedeutet und gegen die Menschenwürde verstößt. Eine pauschale Übermittlung durch den Standesbeamten verstößt auch gegen § 33 Abs. 3 Bremisches Polizeigesetz, denn danach wäre der Standesbeamte verpflichtet zu prüfen, ob die Kriminalpolizei die personenbezogenen Daten zur rechtmäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Eine Änderung der Dienstanweisung ist beabsichtigt, steht aber derzeit noch aus.

Der Senator für Inneres hat dem Landesbeauftragten den Entwurf einer Verordnung zur **Änderung der 2. Verordnung zur Durchführung des Personenstandsgesetzes** zur datenschutzrechtlichen Prüfung übersandt.

Die vorliegende Änderung der Durchführungsverordnung sieht eine Abschwächung der Anforderungen an das Interesse Dritter vor, indem sie für das Einsichtsrecht der vor dem 1. Januar 1876 geführten Zivilstandsregister die Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses ausreichen läßt. Durch diese Erweiterung wird insbesondere erreicht, daß dieses Register im Rahmen der Auftragsarchivierung durch das Staatsarchiv Bremen nicht anders behandelt wird als das übrige Archivgut. Das Einsichtsrecht richtet sich dann für diese Unterlagen nicht mehr entsprechend § 61 PStG und berücksichtigt insbesondere die Erfordernisse wissenschaftlicher und historischer Forschung. Der Landesbeauftragte sieht in der geplanten Änderung eine stärkere Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Anforderungen und hat den Entwurf im wesentlichen begrüßt.

Ein Gesetzesantrag der Bundesregierung zur Änderung des § 14 Gewerbeordnung (GewO) sieht **erleichterte Auskünfte aus dem Gewerberegister** an nicht-öffentliche Stellen vor, d. h. bei Gruppenauskünften wird weder eine Abwägung des berechtigten Interesses des Anfragenden mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen durchgeführt noch eine Einwilligung des Betroffenen vor Auskunftserteilung (= Übermittlung) eingeholt. Im Gegensatz zur Erteilung von Einzelauskünften gehört eine derartige Datenweitergabe nicht zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Gewerbeämter.

Den Datenschutzgesetzen entsprechende Änderungswünsche zu dem Entwurf der Gewerbeordnung sind vom Landesbeauftragten für die Beratungen im Bundesrat an den Senat herangetragen worden. Der Senat hat entsprechende Änderungsanträge unterstützt. Sie sind im Bundesrat vorerst gescheitert.

Die Innenministerkonferenz hat in einem Beschluß im Jahr 1982 gefordert, daß die Ausländerbehörden über die **Ausstellung von Lohnsteuerkarten an illegal sich aufhaltende Ausländer** oder Ausländer ohne Arbeitserlaubnis durch die zuständigen Behörden informiert werden. Sie hat ihren Vorsitzenden beauftragt, sich beim Bundesminister der Finanzen für eine diesbezügliche Erweiterung der Abgabenordnung einzusetzen.

Daraus ergibt sich, daß es der Wille der Innenminister und Innensensatoren ist, einen regelmäßigen Meldedienst der Meldebehörden (als die für die Ausstellung der Lohnsteuerkarten zuständigen Behörden) bzw. der Finanzbehörden an die Ausländerbehörden bei Ausstellung von Lohnsteuerkarten an Ausländer einzurichten. Die derzeitige Rechtslage (Abgabenordnung und Melderecht) deckt nach Auffassung des Landesbeauftragten die Einrichtung eines solchen Meldedienstes nicht. Aus der Sicht des Datenschutzes erscheint eine Gesetzesänderung bedenklich. In diesem Sinne hat sich der Landesbeauftragte dem Innenminister gegenüber geäußert.

Vor Inkrafttreten der Datenschutzgesetze wurden von den Gewerbeämtern die **Daten von Gewerbetreibenden** bei An-, Um- und Abmeldung ohne deren Einwilligung an Adreßbuchverlage übermittelt. Auf Veranlassung des Landesbeauftragten wurde nach Inkrafttreten des Bremischen Datenschutzgesetzes der zu übermittelnde Datensatz verringert und die Übermittlung von der Einverständniserklärung des Betroffenen abhängig gemacht. In der Folgezeit ergab sich das Problem, daß Gewerbetreibende zwar bei der Gewerbeanmeldung entsprechende Zustimmungen gaben, bei Um- oder Abmeldung sich hierzu gar nicht oder widersprüchlich äußerten. Dadurch wurden die bei den Adreßbuchverlagen gespeicher-

ten Daten unrichtig. Es wurde daraufhin von den Beteiligten die Auffassung geäußert, daß eine Ersteinwilligung (bei Anmeldung) auch für weitere Übermittlungsvorgänge (Um- und Abmeldung) Gültigkeit hätte und Folgeübermittlungen zur Berichtigung des Datenbestandes der Adreßbuchverlage ohne weiteres zulässig wären. Dieser rechtlichen Betrachtung konnte sich der Landesbeauftragte nicht anschließen.

Aufgrund der Rechtsauffassung des Landesbeauftragten verzichteten die Gewerbeämter nunmehr auf jegliche Übermittlung und weisen statt dessen die betroffenen Gewerbetreibenden auf die Möglichkeit einer freiwilligen Eintragung, Änderung oder Löschung im Firmenadreßbuch hin.

Die Anfrage mehrerer Angehöriger des öffentlichen Dienstes an das Stadt- und Polizeiamt mit der Bitte um Auskunft über ihre dort gespeicherten Daten führte dazu, daß sich das Amt mit dem Dienststellenleiter der Antragsteller telefonisch in Verbindung setzte.

Der Landesbeauftragte hat dazu festgestellt, daß das Auskunftsbegehren eines Bürgers nach § 15 BrDSG unter gar keinen Umständen Veranlassung dazu geben kann, hierüber in eine Erörterung mit der Dienststelle des Anfragenden einzutreten.

Die Überprüfung einer von einem Beschwerdeführer auf offener Straße aufgefundenen Karteikarte mit personenbezogenen Daten hat zu dem Ergebnis geführt, daß es sich um eine Karte aus einer bis ca. 1975/76 geführten Sonderkartei des Stadt- und Polizeiamtes handelte. Bei der Vernichtung dieser Kartei ist die aufgefundene Karte übersehen worden und bei Aufräumarbeiten auf die Straße gelangt.

Die Bearbeitung und Vernichtung derart sensibler Daten erfordert besondere Sorgfalt. Bei Vernichtungsaktionen sind daher entsprechende organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die die Wiederholung eines derartigen Vorganges ausschließen.

Die Beschwerde eines öffentlich Bediensteten bei einer Aufsichtsbehörde über die Behandlung in einer nicht dienstlichen Angelegenheit wurde zum Anlaß genommen, den Dienstvorgesetzten des Beschwerdeführers davon in Kenntnis zu setzen. Hierzu hat der Landesbeauftragte die Auffassung vertreten, daß ein öffentlich Bediensteter in einer alltäglichen Situation, der sich bei einer zuständigen Fachaufsichtsbehörde beschwert, nicht schlechter behandelt werden darf als jeder andere Bürger, d. h. eine Mitteilung an den Dienstvorgesetzten zu unterbleiben habe. Dieser rechtlichen Beurteilung hat sich der Senator für Inneres angeschlossen und das Stadt- und Polizeiamt angewiesen, derartige Informationsübermittlungen in Zukunft zu unterlassen.

Die Veröffentlichung eines erkennungsdienstlichen Fotos des Stadt- und Polizeiamtes in einer Bremer Zeitung, gegen die der Betroffene Beschwerde führte, hat das Stadt- und Polizeiamt veranlaßt, verbesserte Vorkehrungen zur Sicherung erkennungsdienstlich gewonnener Materialien vorzunehmen. Die Überprüfung der getroffenen Maßnahmen hat ergeben, daß die getroffenen organisatorischen Regelungen und technischen Vorkehrungen geeignet sind, einen unbefugten Zugriff auf ED-Material von Außenstehenden weitgehendst auszuschließen. Eine weitere Kontrolle von zu Fahndungszwecken ausgegebenen ED-Unterlagen an eine Vielzahl von Polizeibeamten ist durch die bisher getroffenen Maßnahmen nicht möglich.

Das Stadt- und Polizeiamt Bremen plant die Automatisierung der **Kfz-Zulassungsstellen** in Bremen. Beabsichtigt ist die Übernahme eines DV-Verfahrens, das von der Arbeitsgemeinschaft Kommunaler Datenverarbeitung (AKD) entwickelt wurde und von ihr auch gewartet wird (sog. Iserlohner Verfahren, FAZID). Die Einführung dieses Verfahrens in den beiden Zulassungsstellen ist in zwei Schritten vorgesehen. Zunächst soll die Kfz-Zulassungsstelle Bremen-Stadt umgestellt werden; im Anschluß daran folgt das Straßenverkehrsamt Bremen-Nord. Das DV-Verfahren besteht aus einem On-line- und einem Stapelverarbeitungsteil. Der On-line-Teil unterstützt die Sachbearbeitung im Publikumsverkehr (z. B. On-line-Erfassung der einzelnen Zulassungsvorgänge, Aufbereitung und Druck der vorgesehenen Fahrzeugpapiere, Überprüfung der Kfz-Halterdaten durch Direktzugriff auf die Meldedaten). Im Stapelbetrieb werden die Druckaufbereitungen, Statistiken, Datenaufbereitungen für den Datenaustausch mit Dritten sowie die erforderlichen Datensicherungs- und Reorganisationsläufe durchgeführt.

Der Landesbeauftragte hat zu dem geplanten DV-Verfahren ausführlich Stellung genommen. Problematisiert wurden dabei insbesondere die geplanten Datenübermittlungen an Dritte (Kraftfahrtbundesamt, Versicherungen, Finanzbehörden), der On-line-Zugriff der Zulassungs- und Führerscheinstellen auf die Melde- daten, die nicht näher beschriebenen statistischen und sonstigen Auswertungen des Datenbestandes und schließlich die aus dem Konzept nicht ersichtlichen technisch-organisatorischen Datensicherungsmaßnahmen.

Die Gespräche des Landesbeauftragten mit dem Stadt- und Polizeiamt Bremen und dem Rechenzentrum der bremischen Verwaltung in dieser Sache sind noch nicht abgeschlossen.

— Rechtspflege und Strafvollzug

Die JVA Am Fuchsberg (Offene Anstalt) hatte gebeten, in einem **Beratungsgespräch** mit den Mitarbeitern datenschutzrechtliche Probleme zu diskutieren. U. a. sollte geklärt werden, ob und in welcher Form die JVA eingehende Postsendungen für entlassene Insassen an deren Entlassungsanschrift nachsenden darf und wie Anfragen von Rechtsanwälten, Justiz- und sonstigen Behörden, Gläubigern und Angehörigen von Insassen zu bearbeiten sind. Weiter war zu klären, ob über den Gesundheitszustand oder die Arbeitsfähigkeit von Freigängern insbesondere gegenüber Arbeitgebern Angaben gemacht werden dürfen und in welchem Umfang Auskünfte an das Landesamt für Verfassungsschutz zulässig sind. Der Landesbeauftragte hat die Fragen umfassend beantwortet. Auf eine Darstellung an dieser Stelle wird verzichtet.

Nach § 154 StPO kann von der Erhebung der **öffentlichen**Klage abgesehen werden, wenn es sich bei der Tat um ein **unwesentliches Nebendelikt** handelt. Dem Anzeigerstatter ist dies unter Angabe des Grundes mitzuteilen.

Der Landesbeauftragte hat darauf hingewiesen, daß auf die Angabe der schweren Straftat gegenüber dem Anzeigerstatter verzichtet werden sollte. Nach Auskunft der Generalstaatsanwaltschaft in Bremen wird dem Anzeigerstatter in solchen Fällen lediglich die Höhe der Strafe **mitgeteilt**, zu der der Beschuldigte in einem anderen Verfahren verurteilt worden ist und die Grundlage für die Einstellung ist. Es müsse dem Anzeigerstatter möglich sein, anhand des Einstellungsbescheides prüfen zu können, ob die Staatsanwaltschaft das Verfahren zu Recht eingestellt hat. Eine Mitteilung der zugrundeliegenden Straftat ist damit nicht nötig.

über einen Bediensteten der Justizverwaltung ist ein **Auszug aus dem Bundeszentralregister** angefordert worden. Obwohl gemäß § 42 BZRG Auskünfte aus dem Bundeszentralregister vertraulich zu behandeln sind, ist das Ergebnis dieser Auskunft auf einem Notizzettel in eine sachfremde Akte gelangt, so daß das Gebot der Vertraulichkeit verletzt war.

Die Justizverwaltung hat den Fehler inzwischen eingeräumt und wird in Zukunft die gesetzlichen Vorschriften beachten.

— Bildung, Wissenschaft und Kunst

Auf eine Darstellung der umfänglichen Datenschutz-Beratungen von ca. 15 **Forschungsprojekten**, wozu es zum Teil notwendig war, das gesamte Forschungsprogramm zu prüfen, um die Datenflüsse sichtbar zu machen, soll an dieser Stelle verzichtet werden.

Eine staatlich genehmigte private Schule wandte sich an den Landesbeauftragten und bat um Rat bezüglich der **Weitergabe von Schülerakten** an andere Schulen, Schulaufsichtsbehörden, Erziehungsberechtigte und dergl. Für die öffentlichen Schulen der Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven ist die Führung und Einsichtnahme in die sog. Schullaufbahnakte in einem Erlaß des Senators für Bildung geregelt (Runderlaß Nr. 500/2 vom 08. 12. 1982).

Für die staatlich genehmigten Privatschulen gilt § 31 a des Bremischen Schulgesetzes und dieser Runderlaß nicht. Analoge Regelungen im Bremischen Privatschulgesetz fehlen; das allgemeine Datenschutzrecht findet auf Akten in aller Regel keine Anwendung. Der Landesbeauftragte hat der Schule deshalb empfohlen, den Runderlaß des Senators für Bildung analog anzuwenden: Gegen eine Einsichtnahme der Erziehungsberechtigten, des volljährigen Schülers oder ihrer Anwälte in die Schülerakte bestehen danach keine Bedenken. Die Weitergabe von Schülerakten an andere Schulen oder Schulaufsichtsbehörden sollte von einer begründe-

ten schriftlichen Anforderung sowie der Zustimmung der Erziehungsberechtigten bzw. des volljährigen Schülers abhängig gemacht werden. Die Weitergabe von Schülerakten an Strafverfolgungsbehörden und Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte bestimmt sich nach den für diese Stellen geltenden Rechtsvorschriften und sollte nur auf begründete schriftliche Anforderung hin erfolgen.

— Arbeit

Die Träger der Sozialhilfe können gemäß § 90 BSHG **Überleitungsansprüche** durch schriftliche Anzeige gegenüber den **Entschädigungsbehörden** geltend machen. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, ob die Entschädigungsbehörden ihrerseits berechtigt oder sogar verpflichtet sind, in den Fällen, in denen sie Nachzahlungsbeträge zu erbringen haben, vor einer Leistung an den Wiedergutmachungsberechtigten den zuständigen Träger der Sozialhilfe zu informieren.

Gemäß § 69 SGB X ist eine Datenübermittlung zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist. Unter dem Begriff „gesetzliche Aufgaben“ sind nicht nur die notwendigen **Eigenermittlungen** zu verstehen, die ermöglicht werden sollen; auch die reibungslose Zusammenarbeit der Sozialbehörden soll gewährleistet werden. Als gesetzliche Aufgabe nach dem SGB ist dabei jede Aufgabe anzusehen, die sich aus dem SGB insgesamt ergibt. In den Fällen, in denen Entschädigungsleistungen zu erbringen sind und der Entschädigungsbehörde bekannt ist, daß ein Sozialleistungsträger demnächst die Überleitung nach § 90 BSHG vornehmen will, wäre die Entschädigungsbehörde berechtigt, den entsprechenden Träger der Sozialleistung vor Leistung an den Wiedergutmachungsberechtigten von dieser Zahlung zu informieren. Dies gilt nur, soweit der Entschädigungsbehörde bereits bekannt ist, daß der Entschädigungsempfänger in irgendeiner Form Sozialleistungsempfänger ist und eine Überleitung vom Träger nach § 90 BSHG beabsichtigt ist.

Die Angestelltenkammer Bremen hat um Klärung der datenschutzrechtlichen Frage gebeten, ob sie verpflichtet ist, dem **Finanzamt Bremen-Mitte** eine **Aufstellung gezahlter Dozentenhonore** weiterzuleiten. Diese Angaben sollen dem Finanzamt Bremen-Mitte dazu dienen, Kontrollmitteilungen an die Wohnsitz-Finanzämter herauszugeben, um die Erfassung der Einkünfte in den Einkommensteuererklärungen der Dozenten zu überprüfen.

Der Landesbeauftragte hat der Angestelltenkammer mitgeteilt, daß er für das Verlangen der Finanzbehörde auf Vorlage von Kontrollmitteilungen über gezahlte Dozentenhonore keine Rechtsgrundlage sieht. Die anfordernde Finanzbehörde wird diese Rechtsgrundlage darlegen müssen. Solange das nicht geschehen ist, sollte dem Verlangen nicht entsprochen werden.

— Jugend und Soziales

Die Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Kinder- und Jugend-erholung in der Stadtgemeinde Bremen besagen u. a., daß der einzelne Teilnehmer die Erholungsmaßnahme nicht nur beim Jugendamt Bremen, sondern auch bei dem Träger der Maßnahme beantragen kann (vgl. 5. Jahresbericht unter Nr. 5.2.7.5).

Das Antragsformular ist durch den Hinweis ergänzt worden, daß bei Unterlagenprüfungen durch den Träger der Erholungsmaßnahme die jeweils geltenden Datenschutzvorschriften beachtet und die erhobenen personenbezogenen Daten ausschließlich für den Antragszweck benutzt werden.

Im Rahmen einer **Kooperationsvereinbarung** zwischen den beauftragten Amtsvormündern des **Sozialtherapeutischen Dienstes** im Sozialamt Bremen und den **Sozialpsychiatrischen Diensten** wurden verschiedene Kooperationsregelungen angestrebt. Die Amtsvormünder sind dem Sozialamt, die Mitarbeiter des Sozialpsychiatrischen Dienstes sowohl dem Sozialamt als auch dem Hauptgesundheitsamt und dem Zentralkrankenhaus Bremen-Ost zugeordnet.

Der Landesbeauftragte hat die angestrebte Kooperationsvereinbarung wie nachstehend beurteilt:

— Entmündigungsverfahren

Die angestrebte Kooperationsvereinbarung ist nicht zulässig, weil sie die Mitarbeiter verpflichten würde, gegen § 203 StGB zu verstoßen; eine **anonyme Diskussion** der Person mit dem Amtsvormund ist in der Regel nicht möglich. Im Zeitpunkt der Einleitung des Entmündigungsverfahrens ist der Klient noch in vollem Umfange rechts- und geschäftsfähig, so daß er sein Einverständnis

zu den notwendigen Offenbarungen erteilen müßte. Außerdem steht zu befürchten, daß die im formellen Verfahren vorgesehenen Untersuchungen und Beteiligungsmöglichkeiten des Betroffenen durch eine derartige Kooperationsvereinbarung beschnitten würden.

— Bemündigungsverfahren

Soweit eine Verpflichtung zur Konsultierung festgeschrieben würde, wäre dies mit § 203 StGB nicht vereinbar. Lediglich die freiwillige Aufnahme des Gesprächs durch den Amtsvormund wäre rechtlich zulässig, in diesem Fall ersetzt nämlich der Amtsvormund, der die Rechte des Klienten wahrnimmt, dessen Einwilligung. Dies bedarf keiner ausdrücklichen Regelung.

Das Jugendamt Bremen beabsichtigt, eine **Untersuchung** über die **Lebens- und Versorgungssituation ausländischer Arbeitnehmer** und ihrer Familien in einem Stadtteil Bremens durchzuführen. Die Erkenntnisse sollten durch eine Befragung gewonnen werden. Name und Adresse der Personen sollten nicht in den Fragebogen übernommen werden.

Der Landesbeauftragte hat darauf hingewiesen, daß dem ausländischen Gesprächspartner die Freiwilligkeit seiner Angaben umfassend vermittelt werden muß und er darauf hingewiesen werden muß, daß ihm auch bei Ablehnung keine Nachteile entstehen. Der Interviewer sollte sich im Vorgespräch davon überzeugt haben, daß der ausländische Gesprächsteilnehmer sich der Freiwilligkeit seiner Angaben bewußt ist. Eine Reanonymisierung war auf jeden Fall auszuschließen. Obwohl Name und Adresse der Personen nicht in den Fragebogen übernommen werden sollten, war auch darauf zu verzichten, nummerierte Namenslisten zu erstellen und die Fragebogen entsprechend zu nummerieren. Die Interviewer waren nach § 5 BrDSG auf die Verschwiegenheit hinzuweisen und auf das Datengeheimnis zu verpflichten.

Nach § 116 Abs. 2 BSHG ist der **Arbeitgeber** verpflichtet, Art und Dauer der Beschäftigung sowie Arbeitsstätte und Arbeitsverdienst dem **Träger der Sozialhilfe** mitzuteilen. Auf einem Formular „**Verdienstsanfrage**“ bat das Sozialamt neben der entsprechenden Auskunft um folgende **Angaben**:

- Grund der Entlassung; neue Arbeitsstelle
- Art der Forderung und Gläubiger
- Entgegennahme einer Abtretungserklärung ohne gerichtlichen Lohnpfändungsbeschluß.

Hierzu lagen Beschwerden vor. Der Umfang der Auskunftspflicht ergibt sich aus der Bestimmung des § 116 Abs. 2 1. Hs. BSHG. Auf den Hinweis des Landesbeauftragten hat das Sozialamt ein neues Formular erstellt, in dem auf die oben genannten Daten verzichtet wird und lediglich noch nach der Höhe der Forderung gefragt wird.

Mehrere Bürger beschwerten sich darüber, daß der **Fragebogen** zur **Feststellung der Unterhaltspflicht** gemäß § 116 Abs. 1 BSHG Fragen enthalte, die nach ihrer Meinung nicht notwendig seien.

Die im Fragebogen enthaltenen Daten waren ganz überwiegend von § 116 Abs. 1 und 3 BSHG, §§ 3 und 10 BrDSG gedeckt, für die Auskunftspflicht war lediglich § 64 Abs. 3 BSHG entsprechend zu berücksichtigen, wonach Auskunft auf solche Fragen verweigert werden kann, deren Beantwortung insbesondere den Betroffenen selbst der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens aussetzen würde. Die Angabe der Telefonnummer im Fragebogen war freiwillig. Auf die Angabe des erlernten Berufes konnte verzichtet werden. Ein neues Formular befindet sich beim Senator für Jugend und Soziales im Gebrauch.

— **Gesundheitswesen**

Die Landeshauptkasse (LHK) hat bei der Verwaltung des **Zentralkrankenhauses Reinkenheide** angefragt, ob sich dort ein **Kostenschuldner** aufhält, ob Eigengelder oder Wertgegenstände in Verwahrung genommen worden seien und wann und wohin der Kostenschuldner voraussichtlich entlassen werde. Außerdem bat die LHK um Angabe der Geburtspersonalien.

Der Landesbeauftragte hat die LHK darauf hingewiesen, daß solche Auskünfte unter die ärztliche Schweigepflicht fallen. Bei weiterer Aufklärung stellte sich

heraus, daß von der LHK ein falsches Formular verwendet worden war, das sonst für Anfragen bei Justizvollzugsanstalten dient. Die Frage nach dem Entlassungswohnort will die LHK in Zukunft von den Meldebehörden erfragen.

Der Landesbeauftragte wurde gebeten zu überprüfen, ob ein bei der **Einstellungsuntersuchung** zu verwendender Fragebogen zum **Strahlenschutz** dem geltenden Recht entspreche. Nach der Strahlenschutzverordnung ist das Erfordernis einer ärztlichen Überwachung des entsprechenden Personenkreises sowie der Erstuntersuchung vor Einstellung zulässig. Die VO regelt darüber hinaus, daß der gefährdete bzw. belastete Personenkreis sich auf behördliche Anordnung untersuchen lassen muß. Der Umfang der ärztlichen Untersuchung und der Inhalt des Fragenkatalogs sind jedoch gesetzlich nicht normiert, so daß zunächst den untersuchenden Arzt die Pflicht trifft zu überlegen, welche Daten des zu Untersuchenden er benötigt, um die nach den vorgenannten Vorschriften notwendigen ärztlichen Feststellungen treffen zu können.

Nach vorliegenden Informationen werden gegenwärtig vom Bundesgesundheitsamt in Zusammenarbeit mit den Gesundheitsbehörden der Länder alle auftretenden Fälle von **AIDS-Erkrankungen** mittels eines vom behandelnden Arzt auszufüllenden Fragebogens erfaßt.

Da es sich um einen äußerst sensiblen Bereich handelt, in dem hohe datenschutzrechtliche Anforderungen zu stellen sind, hat der Landesbeauftragte beim Gesundheitsssenator angefragt. Dessen Rückfrage beim **Hauptgesundheitsamt** hat ergeben, daß bisher keine Erfassung der AIDS-Fälle erfolgt ist und daß der Fragebogen dort nicht bekannt ist. Das Hauptgesundheitsamt hat mitgeteilt, daß eine Erfassung der AIDS-Fälle ohne gesetzliche Grundlage abgelehnt wird. Der Landesbeauftragte teilt die Meinung des Gesundheitsssenators, daß auch eine zukünftige **Erfassung** auf gesetzlicher Grundlage möglichst nur in **anonymisierter** Form erfolgen sollte.

Der Senator für Gesundheit und Sport hat dem Landesbeauftragten einen Gesetzentwurf zur **Neuordnung des öffentlichen Gesundheitsdienstes** zur datenschutzrechtlichen Stellungnahme vorgelegt.

Die Idee zu einer Vereinheitlichung und Neuordnung der Rechtsvorschriften für den öffentlichen Gesundheitsdienst birgt die Möglichkeit, zu einer umfassenden datenschutzrechtlichen Regelung im öffentlichen Gesundheitsdienst zu gelangen, die mehr Rechtssicherheit erzeugen könnte. Der Landesbeauftragte hat in einer vorläufigen Stellungnahme die Anforderungen an bereichsspezifische Datenschutzregelungen dargestellt. Der vorgelegte Entwurf entspricht diesen Anforderungen nicht. Ob der Gesetzentwurf weiterverfolgt wird, ist nicht bekannt.

Aufgrund einer Anfrage des Landesbeauftragten bei der Kassenärztlichen Vereinigung Bremen teilt diese mit, daß in der Bezirksstelle Bremerhaven in der Notdienstzentrale im Ärztehaus für die notdiensthabenden Ärzte eine Liste mit den Namen der Patienten ausliege, bei denen der Verdacht auf das Vorliegen von **Suchtkrankheiten** bestehe. Alle Kassenärzte sind wechselseitig verpflichtet, Notdienste durchzuführen.

Da sowohl die Datenübermittlung seitens der Ärzte an die Notdienstzentrale im Ärztehaus unter dem Gesichtspunkt der ärztlichen Schweigepflicht wie auch die Bekanntgabe der Daten durch die Notdienstzentrale gegenüber den notdiensttuenden Ärzten unter Berücksichtigung der Verpflichtung zur Wahrung des Sozialgeheimnisses nach § 35 SGB I datenschutzrechtlich unzulässig ist, hat die Notdienstzentrale auf Hinweis des Justitiars die Datei vernichtet.

Ein Rundschreiben des **Internationalen Suchdienstes** hat den Landesbeauftragten veranlaßt, beim Landesverband der Ortskrankenkassen im Lande Bremen anzufragen, ob Datenübermittlungen aus Ausländerkarteien der gesetzlichen Krankenversicherung an den Internationalen Suchdienst vorgenommen werden.

Der Landesverband hat dies verneint. Der Landesbeauftragte teilt im übrigen die Meinung des Landesverbandes, daß nur im Einzelfall Auskünfte erteilt werden können, eine pauschale Anfrage hingegen unzulässig ist.

— **Bauwesen**

Mehrere Bürgereingaben bemängelten den folgenden Passus der „**Wohnungsinhabererklärung** nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG)“:

„Ich/Wir ermächtige(n) das Amt, die zur Durchführung des AFWoG zusätzlich erforderlichen Auskünfte von Behörden und sonstigen Stellen einzuholen.“

Diese Ermächtigung stellt nach Ansicht des Landesbeauftragten keine rechtswirksame Einwilligung dar, weil aufgrund der Unbestimmtheit der Adressaten eventueller Anfragen dem Betroffenen die Reichweite seiner Einwilligung im Regelfall nicht bewußt wird (werden kann). Die vom Landesbeauftragten vorgebrachten Bedenken sind berücksichtigt worden.

Gemäß § 136 Bundesbaugesetz (BBauG) werden Gutachterausschüsse eingesetzt, deren Aufgabe es u. a. ist, Bodenrichtwerte zu ermitteln und verschiedene Gutachten über den Wert von Grundstücken zu erstellen. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, werden beim Gutachterausschuß **Kaufpreissammlungen** geführt.

Die Daten für die Kaufpreissammlung werden zum Teil bei den Käufern erhoben. Der dazu verwendete Fragebogen enthielt nicht den gem. § 10 Abs. 2 BrDSG geforderten Hinweis auf die Freiwilligkeit; eine gesetzliche Verpflichtung zur Beantwortung der Fragen besteht nach § 134a BBauG nicht. Der Fragebogen wurde zwischenzeitlich geändert.

Von öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen wurde wiederholt die direkte **Einsichtnahme in die o. a. Kaufpreissammlung** gefordert. Diese Anfragen wurden von der geschäftsführenden Stelle des Gutachterausschusses unter Hinweis auf die Zweckbindung der Kaufpreissammlungen — sie dienen lediglich zur Aufgabenerfüllung der Gutachterausschüsse nach § 136 BBauG — stets zurückgewiesen. Der Landesbeauftragte teilt diese Rechtsauffassung.

6. Nicht-öffentlicher Bereich

6.1 Darstellung von Schwerpunkten

6.1.1 Kreditwirtschaft

Der Landesbeauftragte nimmt zusammen mit den anderen Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz der Länder an den Verhandlungen mit dem Zentralen Kreditausschuß und den Bundesverbänden der **Banken**, der Sparkassen sowie der Volks- und Raiffeisenbanken teil. Dabei werden u. a. die folgenden datenschutzrechtlichen Probleme angesprochen:

a) Bankauskünfte

Eine Bankauskunft ist die Mitteilung eines Kreditinstituts an ein anderes (sog. Bank-an-Bank-Auskunft) oder auch an einen Dritten über den eigenen Vertragspartner und kann die Auskunft über die Vermögensverhältnisse, die wirtschaftliche Ertragslage, die Zahlungsmoral oder entsprechendes beinhalten. Dabei wurde stets seitens der Kreditwirtschaft versichert, daß keine Einzelangaben über die Höhe des Kontostandes gemacht würden.

Konkrete Beschwerden Betroffener aus diesem Bereich liegen im Lande Bremen nicht vor, da die Bankauskunft in der Regel ohne Wissen und Einverständnis des Kunden erteilt wird und er auch nachträglich von einer Beauskunftung nicht unterrichtet wird.

Aufgrund des oben geschilderten Verfahrens, das dem Landesbeauftragten auch aufgrund von Schilderungen in Zeitschriften der Kreditwirtschaft bekannt war, war es bisher möglich, daß von Dritten unter der Behauptung eines kreditrisikalen Risikos über eine Bank oben bezeichnete Auskünfte eingeholt werden konnten. Insbesondere weil der Betroffene auch nachträglich nicht über eine Beauskunftung unterrichtet wurde, war eine mißbräuchliche Einholung von Bankauskünften nicht ausgeschlossen. Trotz Kenntnis dieser Sachzusammenhänge war es wegen der im Dritten Abschnitt des BDSG geltenden Anlaßaufsicht dem Landesbeauftragten nicht möglich, ohne die Beschwerde eines Betroffenen die Praxis der Bankauskünfte zu prüfen und für rechtswidrig zu erklären. Die Betroffenen konnten andererseits ihr Beschwerderecht nicht ausüben, da sie von konkreten Bankauskünften keine Kenntnis hatten. Dieses Ergebnis, nebenbei bemerkt, ist vom Gesetzgeber sicherlich nicht gewollt und sollte bei der anstehenden Novellierung des BDSG berücksichtigt werden.

Rechtlich verstößt die Praxis der Bankauskunft gegen §§ 3 und 24 BDSG. Ein vertraglich vereinbartes Recht seitens der Bank, ohne Einwilligung des Betroffenen über ihn Bankauskünfte zu erteilen, kann aus den im Jahre 1983 geltenden Geschäftsbedingungen der Banken (Nr. 10 AGBB) und Sparkassen (Nr. 7

AGBSP) nicht abgeleitet werden. Aus der Bestimmung, daß die Banken und Sparkassen den Kunden nach bestem Wissen zu allen bankmäßigen Auskünften zur Verfügung stehen, kann der Kunde nicht entnehmen, daß neben der ihm angebotenen Serviceleistung seitens der Bank auch er selbst Objekt einer Auskunft werden kann. Auch der von der Kreditwirtschaft in Anspruch genommene Argumentation, die Bankauskünfte hätten sich durch ständige Übung zur Verkehrssitte ausgeprägt, kann nicht gefolgt werden, denn für die Kunden steht das Primat des Bankgeheimnisses (dessen rechtliche Qualität von den Kunden häufig falsch eingeschätzt wird, da viele von einer gesetzlichen Regelung ausgehen) im Vordergrund. Der Kunde kann daher nicht mit der Durchbrechung dieses Grundsatzes durch eine ihm nicht bekannte Verkehrssitte rechnen, §§ 157, 242 BGB.

Wohl in Anerkennung dieser Rechtslage beabsichtigte nun die Kreditwirtschaft, die gängige Praxis der Bankauskünfte durch eine Änderung ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen anzupassen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern hat am 18. Januar 1984 den Kunden die Einlegung eines Widerspruchs gegen die neuen Geschäftsbedingungen der Banken und Sparkassen empfohlen und in diesem Zusammenhang die folgende Erklärung beschlossen:

„Banken und Sparkassen haben mit Wirkung vom 1. Januar 1984 ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) geändert. Die Neufassung sieht vor, daß die Kreditinstitute auch ohne ausdrückliche Einwilligung des Kunden Bankauskünfte über seine wirtschaftlichen Verhältnisse erteilen können.

Die Datenschutzbeauftragten hatten in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, daß die Erteilung von Bankauskünften über natürliche Personen im Hinblick auf das Bankgeheimnis im Regelfall nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Kontoinhabers zulässig ist. Durch die Änderung der AGB soll offenbar nunmehr das Bankgeheimnis insoweit eingeschränkt werden.

Da die neue Bestimmung über die Zulässigkeit von Bankauskünften mit wesentlichen Grundgedanken der Datenschutzgesetze, insbesondere mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung des Kunden über seine Daten, nicht zu vereinbaren ist und ihn entgegen dem Gebot von Treu und Glauben unangemessen benachteiligt, sind die Datenschutzbeauftragten der Auffassung, daß diese Bestimmung gem. § 9 Abs. 1 + 2 Nr. 1 des AGB-Gesetzes unwirksam ist. Die Kreditinstitute dürfen daher auch dann nicht nach der Neuregelung in den AGB verfahren, wenn ein Kunde von seinem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht hat.

Hierüber werden jedoch letztlich nur die Gerichte verbindlich entscheiden können. Die Datenschutzbeauftragten empfehlen daher den Kontoinhabern, die die Erteilung von Bankauskünften ohne ihre vorherige ausdrückliche Einwilligung für den **Einzelfall** nicht wünschen, dies dem Kreditinstitut mitzuteilen und vorsorglich der neuen Bestimmung über Bankauskünfte in den AGB schriftlich bis zum 31. Januar 1984 zu **widersprechen**.“

Von dem Recht, Widerspruch gegen die neuen Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Banken und Sparkassen einzulegen, wurde seitens der Kunden offenbar reger Gebrauch gemacht. Die Kreditwirtschaft sah sich veranlaßt, die Neuregelung ihrer Geschäftsbedingungen in diesem Punkt zurückzunehmen und mit den Obersten Aufsichtsbehörden nach dem BDSG und den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zusammenzutreffen, um eine datenschutzkonforme Regelung zu finden. Als Interimslösung ist von der Kreditwirtschaft zugesichert worden, daß jeder Widerspruch eines Kunden berücksichtigt wird, soweit kein Widerspruch eingelegt worden ist, lediglich noch über Geschäftskonten Bankauskünfte erteilt werden, nicht jedoch über Privatkonten.

b) Datenübermittlungen an Kreditauskunfteien

Allgemein ist bekannt, daß die Banken zur Absicherung jedes auch nur möglichen kreditorischen Risikos personenbezogene Daten an Kreditauskunfteien wie etwa die Schufa mitteilen. Die Banken haben sich für die Zulässigkeit dieser Datenübermittlung immer auf entsprechende Vertragsklauseln berufen. Das Landgericht und Oberlandesgericht Hamburg haben nun in einem interessanten Urteil (Az. 74 O 80/80 bzw. 5 U 222/82, noch nicht rechtskräftig) in dem Klageverfahren einer Verbraucherorganisation gegen eine Bank entschieden,

daß die Bank verpflichtet sei, beim Abschluß von Kreditverträgen es zu unterlassen, Allgemeine Geschäftsbedingungen mit der folgenden oder einer inhaltsgleichen Bestimmung **aufzunehmen**, sofern der Vertrag nicht mit einem Kaufmann im Rahmen eines Handelsgewerbes abgeschlossen wird:

„Die Bank ist berechtigt, der Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (Schufa) und der KSV-Kreditschutzvereinigung Wiesbaden Daten des Kreditnehmers und etwaiger Mitschuldner über die Aufnahme (Kreditbetrag, Laufzeit, Ratenhöhe) und Abwicklung dieses Kredits zur Speicherung zu übermitteln.“

über die Ergebnisse der Verhandlungen mit dem Zentralen Kreditausschuß und den Bundesverbänden der Banken, der Sparkassen sowie Volks- und Raiffeisenbanken wird der Landesbeauftragte die Öffentlichkeit unterrichten.

6.1.2 Datenschutz im **Versicherungswesen**

Bereits 1979 führten die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder Gespräche mit den Spitzenverbänden der Versicherungswirtschaft, in denen Regelungen zur Verbesserung des Datenschutzes vereinbart wurden. Aufgrund der damit gewonnenen Erfahrungen und des zunehmenden ADV-Einsatzes bei der Bearbeitung mit Versicherungsdaten ergibt sich die Notwendigkeit für weitere Datenschutzgespräche mit der Versicherungswirtschaft.

Die Verhandlungen, die im Berichtszeitraum angelaufen sind und an denen auch der Landesbeauftragte beteiligt ist, konzentrieren sich im wesentlichen auf die drei nachfolgenden **Problemfelder**:

a) **Inhalt, Umfang und Zuverlässigkeit pauschaler Schweigepflichtentbindungsklauseln**

Schweigepflichtentbindungsklauseln sind in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen bei Versicherungsverträgen etwa mit Lebensversicherungen, Unfallversicherungen und Krankenhaustagegeldversicherungen anzutreffen. Verwendung finden zur Zeit Schweigepflichtentbindungsklauseln wie die folgenden:

„Ich ermächtige die Versicherung, zur Nachprüfung und Verwertung der von mir über meine Gesundheitsverhältnisse gemachten Angaben alle Ärzte, Krankenhäuser und sonstigen **Krankenanstalten**, bei denen ich in Behandlung war oder sein werde sowie andere Personenversicherer und Behörden über meine Gesundheitsverhältnisse zu befragen. Die Versicherung darf auch die Ärzte, die mich im letzten Jahr vor meinem Tod untersuchen oder behandeln **werden**, über die Todesursache befragen. Insoweit entbinde ich alle, die hiernach befragt werden, von der Schweigepflicht über meinen Tod hinaus.

oder

Ich ermächtige den Versicherer auch zugleich für die mitzuversichernden Personen, soweit und solange sie von mir gesetzlich vertreten werden, jederzeit Auskünfte über frühere, bestehende oder bis zum Ende des Vertrages eingetretene Krankheiten, Unfallfolgen und Gebrechen sowie über beantragte, bestehende oder bleibende Personenversicherungen einzuholen. Dazu darf er Ärzte, Zahnärzte, Heilpraktiker, Krankenanstalten aller Art, Versicherungsträger, **Gesundheits-** und Versorgungsämter befragen. Diese befreie ich von ihrer Schweigepflicht und ermächtige sie, dem Versicherer alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

oder

Alle Ärzte, die mich bisher behandelt haben und in Zukunft behandeln werden, entbinde ich hiermit der Gesellschaft gegenüber von ihrer Schweigepflicht, auch über meinen Tod hinaus. Außerdem ermächtige ich andere Versicherungsgesellschaften, Versicherungsträger und Behörden, der Gesellschaft die erforderlichen Auskünfte zu **erteilen**.“

Die von den verschiedenen **Versicherungsgesellschaften** verwendeten Schweigepflichtentbindungsklauseln beschränken sich nicht auf das erforderliche Maß an Datenweitergabe, sind zu weitgehend, dem Versicherungsnehmer ist oft Inhalt und Umfang der Erklärung nicht bekannt, und darüber hinaus werden in einigen Bereichen die tatsächlichen Datenübermittlungen nicht abgedeckt. Im übrigen gelten die Ausführungen zu dieser Problematik im 5. Jahresbericht unter Nr. 6.1.3.1, 2. Absatz. Daher stimmt der Landesbeauftragte auch mit den Auf-

fassungen der Justizsenatoren/-minister der Länder und dem Bundesminister der Finanzen überein, die 1982 zu dem Ergebnis gekommen sind, daß von der Schweigepflichtentbindungsklausel der Privatversicherer niemals die Übersendung eines Krankenhausentlassungsberichts an den Versicherer gerechtfertigt werden kann, in dem neben Angaben über die Gesundheitsverhältnisse, den Krankheitsverlauf und die erfolgte Behandlung weitere Informationen für den nachbehandelnden Arzt wie Probleme im beruflichen Bereich, Schwierigkeiten in der Ehe, Angaben über sexuelle Verhaltensweisen und Lebensgewohnheiten mitgeteilt werden.

b) Ermächtigungsklauseln in Druckstücken der Versicherungswirtschaft

In den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Versicherungswirtschaft sind häufig Datenverarbeitungsklauseln enthalten, die gleichzeitig den Versicherer ermächtigen, eine Datenübermittlung an Dritte vorzunehmen, zum Teil um eine Risikobeurteilung vorzunehmen. So wurde dem Landesbeauftragten erst vor kurzem die folgende Klausel zur Prüfung vorgelegt:

„Ich ermächtige den Versicherer ferner, die im Zusammenhang mit der beantragten Versicherung stehenden Daten zu speichern und an die betroffenen Rückversicherer, an die Versicherer der **xy-Versicherungsgruppe** und an andere Personenversicherer sowie an den Verband der Haftpflichtversicherer, Unfallversicherer, Autoversicherer und Rechtsschutzversicherer e.V. (**HUK-Verband**) zu übermitteln, soweit dies zur üblichen Betreuung des Ermächtigenden oder zur ordnungsgemäßen Durchführung der vertraglichen Beziehungen erforderlich ist.“

Aufgrund solcher Klauseln werden von den einzelnen Versicherungen an die verschiedenen Verbände der Versicherungswirtschaft Daten der Versicherungsnehmer übermittelt und dort zentral gespeichert. Die gemeldeten Daten werden dann häufig en bloc den angeschlossenen Versicherungsgesellschaften wieder rückübermittelt. Auf diese Weise kann etwa ein Versicherungsunternehmen feststellen, ob ein Versicherungsnehmer bereits bei einer anderen Versicherung einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen hat, ob ihm vielleicht gekündigt worden ist oder ob die Aufnahme abgelehnt worden ist. Zweck und Aufbau solcher Dateien sowie die Nutzung und die zugrundeliegenden Verfahren sind unterschiedlich.

— Sonderwagnisdatei der Lebensversicherer

Beim Verband der Lebensversicherungsunternehmen e.V. ist eine Sonderwagnisdatei eingerichtet, in der die zur Identitätsfeststellung eines Versicherungsnehmers erforderlichen Daten gespeichert werden sowie ein Hinweis auf den Abschluß einer Lebensversicherung und ggf. auf ein überdurchschnittliches Risiko.

— Malusdatei des HUK-Verbandes für die Kfz-Haftpflichtversicherung

Bei der Kfz-Haftpflichtversicherung gibt es neben Schadensfreiheitsrabatten auch Schadensklassen mit Beitragsraten bis zu 200 %. Bei Abrutschen in eine Schadensklasse hat ein Teil der Versicherungsnehmer versucht, dies zu umgehen, indem die Versicherungsgesellschaft gewechselt wurde und der neuen Kfz-Versicherung die Unfälle verschwiegen wurden. Auf diese Art und Weise konnte eine Einstufung in eine Schadensklasse umgangen werden. Durch den Aufbau der Malusdatei des HUK-Verbandes, in der Name und Anschrift, Stornodatum des Vertrages, Schadensklasse, Zahl der Schäden im Meldejahr, Kennzeichen des versicherten Kfz, Name des Versicherers und Versicherungsnummer gespeichert werden sollen, soll das oben geschilderte Umgehen von Schadensklassen verhindert werden.

— Reisegepäckversicherer

An den Deutschen Transportversicherungsverband melden die angeschlossenen Reisegepäckversicherer auffällige Schadensereignisse, um so Versicherungsbetrügereien aufzudecken. Die Datenübermittlungen, die offensichtlich nicht formatisiert sind, werden von seiten des Deutschen Transportversicherungsverbandes wiederum an die angeschlossenen Unternehmen zur Prüfung weitergeleitet.

— Zentraldatei des HUK-Verbandes

Die Rechtsschutzversicherer melden die Daten gekündigter Versicherungs-

nehmer an eine Zentraldatei des HUK-Verbandes. Nach § 19 Abs. 2 der Allgemeinen Bedingungen über die Rechtsschutzversicherungen (ARB) ist der Rechtsschutzversicherer berechtigt, einen Versicherungsvertrag bei zweimaliger Inanspruchnahme innerhalb eines Jahres zu kündigen. Diese Meldung wird allen anderen angeschlossenen Rechtsschutzversicherungen durch den HUK-Verband zugeleitet. Die Meldung erfolgt in der Regel bei einer „übergebühemäßigen“ Inanspruchnahme der Versicherung durch den Versicherungsnehmer, unabhängig von einer Prüfung der Gründe der Inanspruchnahme. Von daher kann die Kündigung einen Querulanten ebenso treffen wie den Vater einer mehrköpfigen Familie, dessen heranwachsende Kinder eine häufigere Inanspruchnahme der Rechtsschutzversicherung erforderlich machen, obwohl die tatsächlich geführten Prozesse in der Regel gewonnen wurden, denn für die Kündigung nach § 19 Abs. 2 ARB reicht die Bejahung der Eintrittspflicht durch den Versicherer aus. Die Meldung an die Zentraldatei des HUK-Verbandes durch eine Rechtsschutzversicherung schließt in der Regel aus, daß eine andere Rechtsschutzversicherung den Versicherungsnehmer aufnimmt. (Inwieweit hier entsprechend dem Kfz-Haftpflichtversicherungsbereich durch eine Schadensklassenregelung eine höhere Versicherungsgerechtigkeit erreicht werden könnte, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht zu erörtern). Eine Kündigung durch das Versicherungsunternehmen erfolgt offensichtlich aufgrund einer reinen Kosten-Nutzen-Analyse. Von den beim Landesbeauftragten im Berichtsjahr gegen Rechtsschutzversicherer aufgelaufenen Beschwerden wegen der Datenübermittlung an die Zentraldatei des HUK-Verbandes hatte wegen der derzeit geltenden Regelung nur eine Beschwerde Aussicht auf Erfolg.

Bei allen geschilderten zentral geführten Dateien, die dazu dienen, daß allen angeschlossenen Versicherungsunternehmen der gesamte Datenbestand zur Verfügung gestellt wird, haftet das in den Gesprächen zu bewältigende Problem an, daß die Rückübermittlung der Inhalte der Zentraldateien von der mit dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen und den Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder abgestimmten Datenverarbeitungsklausel nicht gedeckt wird. Die Aufsichtsbehörden nach dem Bundesdatenschutzgesetz werden in den Verhandlungen mit der Versicherungswirtschaft darauf dringen, daß die Verfahren der Gesetzeslage angepaßt werden und, soweit die Führung der zentralen Dateien zulässig ist, eine Datenübermittlung an die angeschlossenen Versicherungsunternehmen nur in dem im Einzelfall erforderlichen Umfang erfolgt. Vgl. im übrigen die Ausführungen im 5. Jahresbericht unter Nr. 6.1.3.1.

- c) Datenübermittlungen zwischen Versicherungen verschiedener Risiken, die einer Versicherungsgruppe angehören

Die hier angesprochene Datenübermittlung innerhalb der Versicherungsgruppen erfolgt in der Regel zu Werbezwecken. Die Aufsichtsbehörden nach dem Datenschutzgesetz gehen davon aus, daß zu einer ordentlichen Durchführung der Versicherungsangelegenheiten des Versicherungsnehmers zwar dessen Beratung gehört, nicht aber die Werbung, so daß eine Datenübermittlung in der Regel von der Datenverarbeitungsklausel nicht umfaßt wird. Im übrigen vgl. hierzu ausführlich 5. Jahresbericht, Nr. 6.1.3.3.

Die weit fortgeschrittene Automatisierung der Datenverarbeitung in der Versicherungswirtschaft und damit verbunden die in diesem Bereich anfallenden riesigen Datenmengen können nicht mehr allein der privaten Regelungsbefugnis durch Allgemeine Geschäftsbedingungen überlassen werden. Vielmehr bedarf es einer gesetzlichen Rahmenregelung der gesamten Informations- und Datenverarbeitung im Rahmen der Abwicklung der verschiedenen Vertragsverhältnisse. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gebietet dabei eine individuelle Beteiligung der Kunden an der Verarbeitung ihrer Daten, abgestimmt auf das jeweilige Vertragsverhältnis.

Bei den Versicherungen wäre primär dem Grundsatz der Spartenrennung eine diesem Prinzip entsprechende Regelung der Datenverarbeitung zu fordern wie auch eine gesetzliche Regelung des Datenaustausches der zentralen Datensammlungen.

6.1.3 Auskunfteien

Viele Eingaben und Beschwerden betrafen auch in diesem Berichtsjahr wieder die Datenverarbeitung bei den Auskunfteien. Für die Betroffenen ist meist nicht ersichtlich, wie die Auskunfteien an ihre Daten herankommen und was mit diesen Daten im einzelnen geschieht. Die Datenschutzaufsichtsbehörden, die im „Düssel-

dorfer Kreis" Gespräche mit dem Verband der Handels- und Wirtschaftsauskunfteien führen, müssen erleben, daß Absprachen überhaupt nicht oder nur sehr zögernd vor Ort bei den einzelnen Auskunfteien umgesetzt werden. Die Verpflichtungen des BDSG werden — wenn es denn sein muß — mehr zähneknirschend denn aus Einsicht zur Kenntnis genommen und evtl. beachtet. Die Eingaben und Beschwerden stammen zumeist von Privatpersonen (z. B. Bankkunden, Versicherungskunden), Kleingewerbetreibenden oder Handwerkern. Neben Fragen der Zulässigkeit der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenübermittlung durch die betroffene Auskunftei ist immer wieder auch die Richtigkeit der Daten und die Länge der Datenspeicherung Anlaß zur Beschwerde. Am Beispiel der **Schufa** sollen einige Probleme verdeutlicht werden:

— Richtigkeit der Daten

Die Vertragspartner der Schufa haben sich in ihren Anschlußverträgen verpflichtet, bestimmte Informationen über ihre Geschäftspartner oder Kunden zu liefern. Dieser Verpflichtung steht die Pflicht der Schufa **gegenüber**, Auskünfte zu erteilen. Neben den Meldungen ihrer Vertragspartner erhält die Schufa Informationen auch durch Auswertung öffentlicher Verzeichnisse (z. B. Schuldnerverzeichnis) und sonstiger Quellen (z. B. amtliche Bekanntmachungen in der Presse).

Eine Richtigkeitsprüfung der gemeldeten oder selbst gewonnenen Daten bei der Schufa erfolgt nicht. Die Schufa hat sich vertraglich lediglich zur Anwendung der üblichen Sorgfaltspflicht z. B. bei der Zuordnung der Daten bzw. bei der Prüfung der Datenidentität bereiterklärt; im übrigen aber die Haftung — soweit rechtlich zulässig — für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten ausgeschlossen. Im Hinblick auf die immer wieder vorkommenden Zuordnungsfehler, Verwechslungen oder unterlassenen bzw. verspäteten Korrekturen stellt sich die Frage, ob diese Praxis den datenschutzrechtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße und gesicherte Datenverarbeitung genügt. Der Landesbeauftragte hat hieran erhebliche Zweifel.

— Zulässigkeit der **Datenspeicherung** und Datenveränderung

Das Speichern personenbezogener Daten bzw. ihre Veränderung sind zulässig, soweit dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Dies setzt stets eine Abwägung im Einzelfall voraus und impliziert zugleich, daß die Daten zulässigerweise in den Besitz der Schufa gelangt sind. Der Arbeitsablauf bei der Schufa sieht derartige Einzelfallabwägungen — von Ausnahmefällen abgesehen — nicht vor. Die zumeist schriftlich eingehenden Meldungen der Anschlußkunden werden von der Schufa ohne Inhaltskontrolle, Richtigkeitsprüfung und Abwägung der schutzwürdigen Belange in den Datenbestand übernommen (= Datenspeicherung, Datenveränderung). Ob diese Praxis die datenschutzrechtlichen Zulässigkeitsregeln in jedem Einzelfall erfüllt, muß bezweifelt werden. Bei den Beschwerdefällen des Landesbeauftragten, bei denen die Richtigkeit der Daten bestritten wurde, waren derartige Zweifel durchaus angebracht. Generelle Zweifel bestehen zudem hinsichtlich der Zulässigkeit der Speicherung einzelner Merkmale (z. B. LM = letzte außergerichtliche Mahnung, MB = beantragter Mahnbescheid).

— Datenübermittlung

Die Schufa erteilt — von einigen Ausnahmen abgesehen — Auskünfte nur an ihre Vertragspartner. Vertragspartner können sein:

— Kreditinstitute gemäß § 1 Kreditwesengesetz und ihre Zweigstellen, sofern sie auf eigene Rechnung Kredite gewähren und diese selbst bis zur Erledigung überwachen und **abwickeln**; Einzelhandels- und Versandhandelsunternehmen, Waren- und Kaufhäuser und Wirtschaftsunternehmen, die geschäftsmäßig in nennenswertem Umfang aus eigenen Mitteln Kredite an Personen gewähren und selbst bis zur Erledigung überwachen und über die Kredite und ihre Abwicklung Meldungen an die Schufa erteilen (sog. **A-Verträge**).

— Kreditinstitute, die die obigen Voraussetzungen nicht erfüllen; Einzelhandels- und Versandhandelsunternehmen, Waren- und Kaufhäuser und Wirtschaftsunternehmen, die wegen eigener Vorleistung oder eigener Lieferung ein kreditorisches oder geschäftliches Risiko tragen und die Negativmeldungen an die Schufa erteilen (sog. **B-Verträge**).

Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Gruppen ist nicht eindeutig und zudem sehr auslegungsfähig. Kreditorische oder geschäftliche Risiken prägen die Betei-

ligung am Wirtschaftsleben ganz allgemein. Als Abgrenzungskriterium für die Teilnahme am Schufa-Auskunftssystem sind sie ungeeignet. So sind denn auch bei manchen Anschlußkunden der Schufa (z. B. Wohnungsunternehmen, Makler, Versicherungsvertreter, Leasingfirmen, Handelsunternehmen) erhebliche Zweifel angebracht, ob sie berechtigterweise zum Kundenkreis der Schufa gehören können mit der Folge, daß Auskünfte an diese Kunden unzulässig und damit strafbar wären.

Die A-Vertragspartner der Schufa lassen ihre Kunden in aller Regel Erklärungen unterschreiben, nach denen diese in eine Datenübermittlung z. B. an die Schufa einwilligen (sog. Schufa-Klausel). B-Vertragspartner verwenden derartige Einwilligungserklärungen nicht mit der Folge, daß sie sich bei ihren Anfragen und Meldungen an die Schufa nicht auf die Einwilligung des Betroffenen stützen können. Es bestehen Zweifel, ob die Datenübermittlung der Schufa an ihre B-Vertragspartner (Übermittlung sog. Negativmerkmale) datenschutzrechtlich überhaupt zulässig ist. Hinsichtlich bestimmter Negativmerkmale (z. B. LZ = Lohnabzug, MB = Mahnbescheid) liegen bereits entsprechende Gerichtsurteile vor, ohne daß die Schufa ihre Praxis bisher geändert hätte. Auch zu den im Bankenbereich verwendeten Einwilligungsklauseln (sog. Schufa-Klauseln) liegen inzwischen Urteile vor mit dem Tenor, daß derartige Klauseln unwirksam sind.

— Benachrichtigung bei erstmaliger Datenübermittlung

Werden erstmals zur Person des Betroffenen Daten übermittelt, ist er über die Speicherung zu benachrichtigen, es sei denn, daß er auf andere Weise von der Speicherung Kenntnis erlangt hat. Die Schufa hat diese Verpflichtung, die eigentlich ihr obliegt, weitgehend auf ihre Vertragspartner verlagert. Die A-Vertragspartner lassen sich von ihren Kunden Einwilligungsklauseln unterschreiben mit der Konsequenz, daß der gesetzlichen Benachrichtigungspflicht „auf andere Weise“ Genüge getan worden ist. Bei B-Vertragspartnern erfolgt die Benachrichtigung des Betroffenen über die Datenspeicherung durch die Schufa nur, soweit keine anderen Vereinbarungen vorliegen; derartige Vereinbarungen liegen jedoch auch hier fast immer vor. Es sind Zweifel angebracht, ob die vom Datenschutzgesetz verlangte Benachrichtigungspflicht in jedem Fall wirksam und unverzüglich erfolgt und der Absicht des Gesetzgebers korrekt entsprochen wird. Dies gilt besonders bei den B-Vertragspartnern der Schufa.

— Nachweis des berechtigten Interesses

Die Übermittlung personenbezogener Daten nach dem BDSG ist nur zulässig, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse an ihrer Kenntnis glaubhaft dargelegt hat. Die Darlegung des berechtigten Interesses erfolgt bei den Schufa-Anfragen (telefonisch, schriftlich, per Telex oder per Telex-Computer-Dialog) in der Form, daß jede Anfrage ein bestimmtes Anfragemerkmal aus dem Schufa-Schlüsselverzeichnis verwenden muß. Die Angabe dieses Merkmals und damit das Vorliegen des berechtigten Interesses wird seitens der Schufa nur stichprobenweise und nur im nachhinein überprüft. Die stichprobenweise Prüfung des dargelegten berechtigten Interesses war seinerzeit nach Art und Umfang mit den Datenschutzaufsichtsbehörden abgesprochen worden. Ob das von der Schufa praktizierte Stichprobenverfahren nach Art, Umfang und zeitlicher Abfolge den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt, daran hat der Landesbeauftragte aufgrund seiner Prüfungserfahrungen zunehmend Zweifel.

6.1.4 Personalinformationssysteme (PIS)

Das Interesse der Arbeitnehmer, über die Verarbeitung ihrer Daten in den Betrieben unterrichtet zu werden, ist im letzten Jahr erheblich angewachsen. Dies zeigt, daß die Diskussion über Personalinformationssysteme inzwischen breiter geführt wird und die Problemstellungen, die in der Einführung von Personalinformationssystemen liegen, mehr und mehr diskutiert werden. Die Vorstellung dessen, was betriebliche Arbeitnehmerdatenverarbeitung sein kann, reicht dabei von einfacher Lohnzahlungs- und Abrechnungsdatenverarbeitung bis zu Personaleinsatz-, Führungs- und Planungsinstrumenten. Der Kritik an Personalinformationssystemen, sie würden den „gläsernen Menschen“ schaffen, wurde das Schlagwort vom „gläsernen System“ entgegengesetzt.

Die Einführung von Personalinformationssystemen ist ohne Berücksichtigung der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien (Mikroelektronik und Mikroprozessor) nicht hinreichend zu würdigen.

Dadurch, daß die Computer immer billiger werden und gleichzeitig ihre Leistung

steigern, wird die Dezentralisierung von Computerintelligenz an jedem Arbeitsplatz im Betrieb und Heim möglich. Die Verbesserung der Leitungswege bzw. der Datenfernübertragungen schafft die Möglichkeit, Informationen national und international zu vernetzen. Dies hat Auswirkungen auf Büroarbeitsplätze, Heimterminals, Produktionssteuerungen ebenso wie auf die Anlage nationaler wie internationaler offener Kommunikationssysteme. Personen, die an diesem System teilhaben, hinterlassen Datenspuren. Schließlich ist zu beachten, daß die Integration verschiedener Kommunikationsformen und Informationsmedien wie Text, Daten, Sprache, Graphik, Bild (Mustererkennung) innerhalb eines Kommunikationssystems durch die sog. Digitalisierung möglich geworden ist.

Dies hat für die betriebliche Datenverarbeitung zwei wichtige Konsequenzen. Zum einen führt es zu einer Umstrukturierung und Rationalisierung von Informations- und Datenflüssen durch den Einsatz der neuen Informationstechniken, zum anderen zeigt sich, daß der zunehmende Planungs- und Rationalisierungsdruck (aufgrund volkswirtschaftlicher Entwicklungen) Auswahlkriterien und die hierfür notwendige Datenverarbeitung zur Folge hat. Dies verweist deutlich auf die Problematik betrieblicher Personaldatenverarbeitung in umfangreichen Personalinformationssystemen im Kontext wirtschaftspolitischer Entscheidungen und deren Umsetzung in den Betrieben. Vor diesem Hintergrund muß die Diskussion und die Angst der Arbeitnehmer vor Personalinformationssystemen gesehen werden.

Personalinformationssysteme werden inzwischen in fast allen großen und mittleren deutschen Betrieben eingesetzt. Die Anwendungen und Auswertungen derartiger Datensammlungen nehmen ständig zu. Die Verbindung mit anderen betrieblichen Informationssystemen (z. B. Produktion, Logistik, Lagerhaltung, Einkauf, Vertrieb etc.) ist technisch möglich. Werden die Daten, die in diesen Teilsystemen entstehen und insoweit teilweise Personen abbilden, mit Daten in den **Personalinformationssystemen verknüpft**, entsteht ein umfangreiches **Gesamtinformationssystem** eines Unternehmens, das neben den Personaldaten auch alle anderen Betriebsdaten einschließlich Leistung, Verhalten etc. abrufbar vorhält.

Die Gefahr von Personalinformationssystemen liegt daher in der unkontrollierten betriebs- und konzernplanerischen Verwendung von einerseits nicht zulässig erhobenen Daten und andererseits der Verknüpfung auch von zulässig erhobenen Daten für unzulässige bzw. beliebige Zwecke. Datenschutzrechtlich werden diese Daten ihrem Entstehungszusammenhang entrissen, d. h. sie werden kontextlos und innerhalb eines **Informationssystems** multifunktional verwendbar. Da der einzelne Arbeitnehmer keinen Überblick über die Verarbeitung seiner Daten mehr hat, kann er die Verwendung seiner Daten nicht kontrollieren. Dies gilt in gleichem Maße sehr häufig für den Betriebsrat, der

- weder genügend Informationen hierüber besitzt
- noch die notwendige Fachkenntnis hat, um die betriebliche Datenerfassung mitzukontrollieren.

Die Forderung nach Transparenz der Informationsverarbeitung ist deshalb nicht nur aus datenschutzrechtlicher Sicht notwendig, sondern ist auch für die Akzeptanz der Informationstechnologie unverzichtbar.

Diese Problemzusammenhänge verweisen im übrigen auf zwei weitere Kernfragen. Zum einen auf den Ausbau der Kontrollrechte durch die Aufsichtsbehörden und zum anderen auf die Notwendigkeit der Mitbestimmung bei der Einführung von Personalinformationssystemen in den Betrieben. Das Bundesdatenschutzgesetz ist unstreitig auch ein Gesetz zugunsten der Arbeitnehmer i. S. des § 80 Abs. 1 Nr. 1 Betriebsverfassungsgesetz. Dabei muß sich der Kontrollbereich auf die Erhebung der **Daten**, das **Informationssystem** einschließlich aller Verbindungen nach außen, der vorgesehenen Auswertungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten erstrecken können.

Für die Praxis empfiehlt es sich deshalb, neben der Festlegung der benötigten Grunddaten die notwendigen eventuellen betrieblichen Erweiterungsdaten **festzuschreiben**, die Verwendung freier Datenfelder exakt zu definieren, die verschiedenen Auswertungen, Datenverknüpfungen und Datenübermittlungen darzustellen und im einzelnen prüffähig zu dokumentieren. Abweichungen von den für den betrieblichen Ablauf entwickelten und akzeptierten Verfahren müssen durch den Betriebsrat **mitbestimmungspflichtig** sein.

Neben dem Gesichtspunkt der Transparenz von **Personalinformationssystemen**, der Ermöglichung der Kontrolle, ist schließlich die Zweckbindung der Personendatenverarbeitung hervorzuheben.

Dieses Prinzip der Zweck- und Verwendungszusammenhangsbindung wurde durch das Bundesverfassungsgericht in der Volkszählungsentscheidung vom 15. Dezember 1983 als ein Ausfluß des Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers bestätigt. Aus diesem Prinzip ergibt sich, daß rechtlich unzulässige Verknüpfungen und Auswertungen nach bestimmten Suchbegriffen grundrechtswidrig sind (vgl. auch § 75 Abs. 2 Betriebsverfassungsgesetz).

Hinzu kommen muß schließlich noch die Festlegung organisatorischer und verfahrenstechnischer Regelungen für den Einsatz und die Anwendung von Personalinformationssystemen. Hierzu gehört das Festlegen von Lösungsfristen, die Definition zulässiger Auswertungsverfahren, der verschiedenen Verantwortlichkeiten, der Zweckbindung der Protokolldaten, die Dokumentation von System und Verfahren etc.

Die Problematik stellt sich in der Praxis als sehr konflikträchtig heraus, so daß es unter Beachtung des informationellen Selbstbestimmungsrechtes als unverzichtbar erscheint, daß die grundrechtlich geschützte Position des Arbeitnehmers vom Gesetzgeber gestützt wird.

Der Landesbeauftragte hält bereichsspezifische Datenschutzregelungen für den Arbeitnehmerdatenschutz für erforderlich, um den Interessenkonflikt nicht auf Kosten des Schutzes der Persönlichkeit auszutragen.

6.1.5 Bestellung und Aufgaben des betrieblichen Datenschutzbeauftragten

Im Berichtsjahr mußte sich der Landesbeauftragte aufgrund entsprechender Anfragen mehrfach mit der Bestellung und den Aufgaben betrieblicher Datenschutzbeauftragter beschäftigen. Fragesteller waren entweder Betriebsräte oder Geschäftsleitungen, die sich in dieser Frage beraten lassen oder eine gutachterliche Äußerung des Landesbeauftragten einholen wollten. Hinsichtlich der **Aufgaben**, des Aufgabenumfanges und der Qualifikation des betrieblichen Datenschutzbeauftragten hat der Landesbeauftragte die nachfolgende Auffassung vertreten.

— Aufgaben des betrieblichen Datenschutzbeauftragten

Die Aufgaben des betrieblichen Datenschutzbeauftragten werden in § 29 BDSG geregelt. Danach hat der Datenschutzbeauftragte die Aufgabe, die Ausführung des BDSG sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz sicherzustellen. Zu diesem Zweck kann er sich in Zweifelsfällen an die Aufsichtsbehörde wenden. Der betriebliche Datenschutzbeauftragte ist also für die Durchführung des Datenschutzes innerhalb der speichernden Stelle, d. h. innerhalb des Unternehmens zuständig, wobei in diese Zuständigkeit auch der Betriebsrat als Teil der speichernden Stelle eingeschlossen ist. Neben den in § 29 Satz 3 BDSG explizit genannten Aufgaben hat der betriebliche Datenschutzbeauftragte auch die Zulässigkeit der personenbezogenen Datenverarbeitung des Betriebes zu überwachen, die Sicherstellung der **Betroffenenrechte** zu gewährleisten, die ordnungsgemäße Datenverarbeitung und die Einhaltung der erteilten Aufträge und Weisungen bei der Auftragsdatenverarbeitung zu kontrollieren und schließlich die Umsetzung der §§ 5 und 6 BDSG innerhalb des eigenen Betriebes zu überwachen. Bei diesen Aufgaben handelt es sich um **Daueraufgaben**, da sowohl die innerbetriebliche Organisation als auch die betriebliche Datenverarbeitung sich ständig verändern. Die Umsetzung der datenschutzrechtlichen Anforderungen muß diesen Veränderungen folgen. Das Aufgabenspektrum des betrieblichen Datenschutzbeauftragten ist also sehr weit und zudem in ständiger Bewegung.

— Aufgabenumfang

Der Aufgabenumfang bestimmt sich nach dem Umfang der personenbezogenen Datenverarbeitung und auch danach, wie wichtig die Geschäftsleitungen den Datenschutz nehmen. Das BDSG macht keine Vorgaben hinsichtlich der zu erbringenden Arbeitszeiten. Angesichts der beschriebenen Aufgabenfülle des betrieblichen Datenschutzbeauftragten, der vom Gesetzgeber gewollten umfassenden Datenschutzselbstkontrolle und dem gerade erst vom Bundesverfassungsgericht anerkannten hohen Stellenwert des Datenschutzes bei der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten verstößt eine zu knapp bemessene Arbeitszeit gegen das BDSG. Datenschutz kann nach Auffassung des Landesbeauftragten nicht nebenbei betrieben werden. Der betriebliche Datenschutzbeauftragte muß zur Aufgabenerfüllung und zur notwendigen Fortbildung genügend Arbeitszeit zur Verfügung haben bzw. im Bedarfsfalle einplanen können. Andernfalls verkümmert der Datenschutz zu einer rein formalen Angelegenheit, zu einer Alibifunktion.

— Qualifikation des betrieblichen Datenschutzbeauftragten

§ 28 Abs. 2 BDSG formuliert die persönlichen Voraussetzungen bzw. Anforderungen, die der betriebliche Datenschutzbeauftragte erfüllen muß. Danach darf zum Beauftragten für den Datenschutz nur bestellt werden, wer die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Fachkunde und Zulässigkeit besitzt. Insbesondere die Fachkunde ist oft Gegenstand von Anfragen. Nach Auffassung des Landesbeauftragten sind neben Kenntnissen im Datenschutzrecht (BDSG, sonstige Datenschutzvorschriften) Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Gebiet der ADV, der DV-Anwendungen des Betriebes, der Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologie sowie der innerbetrieblichen Organisation und Entscheidungsstrukturen zu fordern. Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Gebiet der ADV werden in einem Unternehmen mit eigener DV-Kapazität und eigenen DV-Anwendungen größer sein müssen als dort, wo die personenbezogene Datenverarbeitung konventionell, d. h. von Hand erfolgt. ADV-Kenntnisse und -Erfahrungen sind auch dann vom Datenschutzbeauftragten zu verlangen, wenn die Datenverarbeitung teilweise außer Haus bei einem **DV-Dienstleistungsunternehmen** oder im Rechenzentrum eines verbundenen **Unternehmens** erfolgt. In diesem Fall wäre die konkrete Auftrags erledigung beim Auftragnehmer auf der Grundlage der erteilten Weisungen zu überwachen, was ohne ADV-Kenntnisse und ohne Kenntnis der spezifischen Gegebenheiten und Sicherheitsstandards beim Auftragnehmer nicht möglich erscheint.

6.2 Kurze Darstellung von Einzelbeschwerden

Die Beschwerde eines Abiturienten hat ergeben, daß **Versicherungen** Namen aus Veröffentlichungen der Abiturientenklassen in der Zeitung entnehmen und anhand des allgemein zugänglichen Adreßbuches die Anschriften der über 18jährigen Abiturienten feststellen. Der betreffende Personenkreis wird dann zu **Werbezwecken** angesprochen.

Die Vorgehensweise der Versicherungen verstößt nicht gegen das Bundesdatenschutzgesetz, weil die Daten unmittelbar aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen sind, § 23 S. 2 BDSG.

Ein gemeinnütziger Verein in Bremen gab die **Adreßdaten** seiner Mitglieder an ein **Versicherungsunternehmen** im Rahmen eines Gruppenversicherungsvertrages. Der Landesbeauftragte hat darauf hingewiesen, daß eine generelle Datenweitergabe ohne Einwilligung der Mitglieder unzulässig ist. Da es sich um ein länderübergreifendes Problem handelt, hat der Verein den Bundesvorstand aufgefordert, unter Beachtung datenschutzkonformer Regelungen Richtlinien zur einheitlichen Handhabung bei der Weitergabe dieser Daten zu erlassen.

Eine soziale Einrichtung hat eine **Liste von Mitarbeitern**, aus der sich Einzelheiten über Ausbildung, Lehrgangsteilnahme usw. der einzelnen Mitarbeiter ergeben, an Ortsamtsbeiratsmitglieder, die Presse sowie Radio Bremen weitergegeben.

Die Datenweitergabe beruhte auf internen Differenzen und sollte nach Auskunft der Einrichtung der Klarstellung dienen. Die Institution wird sicherstellen, daß sich derartige nicht wiederholt.

Im Zuge der Neuorganisation einer sozialen Einrichtung ist der Landesbeauftragte gebeten worden, u. a. zu **Datensicherungsmaßnahmen** innerhalb des Hauses Stellung zu nehmen. Insbesondere ging es um die Frage, ob die Therapeuten des Hauses die für sie maßgeblichen Akten in ihrem Dienstzimmer in verschlossenen Behältnissen aufbewahren können. Außerdem ging es um den Umfang der Schweigepflicht des Psychologen gemäß § 203 StGB.

Nach Beratungen zwischen dem Landesbeauftragten und dem jetzigen Leiter der Einrichtung ist geregelt worden, daß die Therapeuten Zugang zu ihren Akten **haben**, die verschlossen zentral verwaltet werden. Diese Regelung ist jedoch nur eine Übergangsregelung, da sich möglicherweise nach Einstellung eines neuen Leiters in Kürze eine neue Änderung ergeben wird.

Ein Bürger beschwerte sich darüber, daß ein Arbeitgeber, bei dem er sich um eine Ausbildungsstelle beworben **hatte**, **Bewerbungsunterlagen an eine politische Partei** weitergesandt hat, da der Ausbildungsplatz bereits besetzt war. Die Datenweitergabe erfolgte im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes aufgrund der öffentlichen Lehrstellengarantie des Bundeskanzlers.

Der Landesbeauftragte hat dem Beschwerdeführer mitgeteilt, daß eine derartige Datenweitergabe ohne Einwilligung unzulässig ist.

Ein Hinweis aus der Bevölkerung und die Beschwerde einer Betroffenen haben ergeben, daß in dem Haus einer aufgelösten Firma eine hohe Anzahl von Personalakten offen und für jedermann zugänglich herumlagen. Das Haus war zum Abbruch freigegeben worden, ohne daß sichergestellt wurde, daß die Unterlagen ordnungsgemäß verwahrt oder vernichtet wurden.

Nach Intervention des Landesbeauftragten wurden die Akten sofort sichergestellt. Nachdem kein Rechtsnachfolger ermittelt werden konnte, wurden die Akten ordnungsgemäß vernichtet. Ähnliche Fälle sind wiederholt vorgekommen, obwohl bei Firmenaufösungen durch die Verantwortlichen Sorge zu tragen ist, daß Unterlagen mit personenbezogenen Daten entweder ordnungsgemäß aufbewahrt oder vernichtet werden.

Ein Beschwerdeführer wandte sich gegen die Verwendung eines Meldescheines in einem Bremer Hotel.

Der verwendete Meldeschein entsprach nicht dem Bremischen Meldegesetz vom 4. Oktober 1982 und auch nicht der Verordnung über die Muster der Meldescheine vom 25. Januar 1983. Das Hotel verwendet inzwischen den vorgeschriebenen Meldeschein.

Eine Beschwerde richtete sich gegen die Übersendung der Kopie eines genehmigten Kreditantrages an eine soziale Einrichtung, in der der Beschwerdeführer gegenwärtig wohnt. Der Landesbeauftragte hat die entsprechende Bank auf den Verstoß gegen das Bankgeheimnis hingewiesen. Die Bank hat eingeräumt, daß die Übersendung des Kreditantrags verfehlt war.

Mehreren Einzelbeschwerden zufolge hat ein Sportverband im Vorfeld der Bürgerschaftswahl einer politischen Partei Mitgliederdaten ohne deren Einwilligung übermittelt. Der Bremer Sportverband wird der vom Landesbeauftragten vertretenen Rechtsauffassung nachkommen und personenbezogene Daten von Mitgliedern ohne Einwilligung nicht mehr weiterleiten.

Es war zu entscheiden, ob der Betriebsrat eines Rechenzentrums Einsicht in die mit einem automatischen Zeiterfassungsgerät erfaßten Daten (Stempelkarten) verlangen kann.

Die Prüfung der Rechtslage hat ergeben, daß eine Einsichtnahme in die Stempelkarten durch den Betriebsrat nicht gegen das BDSG verstößt, sondern dem Betriebsverfassungsgesetz entspricht, wonach sich das in § 80 Abs. 2 Betriebsverfassungsgesetz vorgesehene Informationsrecht auf die Wahrnehmung der Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten bezieht.

Aufgrund von mehreren Beschwerden ist festzustellen, daß bereits bei Bewerbungen auf einen Arbeitsplatz eine Fülle von Daten von Arbeitgebern erhoben werden. Dabei enthalten die den Betroffenen zugeschickten Bewerbungsbogen eine Vielzahl von sehr persönlichen Fragen, die oft nicht deutlich werden lassen, in welchem Zusammenhang diese mit der angestrebten Tätigkeit stehen. Obwohl die Beantwortung freiwillig geschieht, besteht vielfach die Angst, bei nicht vollständigen Angaben nicht in den Kreis der engeren Auswahl zu kommen. Viele der Bewerbungsunterlagen werden offensichtlich auch nicht zurückgegeben. Die Bewerber sind daher vielfach unsicher, ob ihre Daten gespeichert und ausgewertet werden und wann sie gelöscht bzw. vernichtet werden.

Trotz des Unbehagens der Betroffenen hatte der Landesbeauftragte keine Eingriffsmöglichkeiten, weil nicht festgestellt werden konnte, daß die Bewerbungsunterlagen in Dateien gespeichert wurden.

Aufgrund einer Eingabe hatte sich der Landesbeauftragte mit der Datei über Personen, die ohne gültigen Fahrausweis in Fahrzeugen der Bremer Straßenbahn AG angetroffen werden (sog. Schwarzfahrerdatei) zu beschäftigen. Der Betroffene konnte sich nicht damit einverstanden erklären, in diese Datei aufgenommen zu werden.

Nach einer örtlichen Überprüfung des Verfahrens kam der Landesbeauftragte zu dem Ergebnis, daß die Bremer Straßenbahn AG ein berechtigtes Interesse daran hat, diejenigen personenbezogenen Daten zu speichern, die sie benötigt, um das von „Schwarzfahrern“ verwirkte erhöhte Beförderungsentgelt einzuziehen. Darüber hinaus muß ihr zugestanden werden, wiederholte Verstöße gegen die Beförderungsbedingungen zum Zwecke der Strafverfolgung nachweisen zu können. Die schutzwürdigen Belange des Betroffenen machen jedoch eine Interessenabwä-

gung erforderlich und begrenzen insoweit den zu speichernden Datenkatalog und die Speicherdauer. Der von der Bremer Straßenbahn AG verwendete Datenkatalog war seitens des Landesbeauftragten nicht zu beanstanden. Das in den Erhebungsvordrucken und Datensätzen vorgesehene Feld „Personalausweisnummer“ wurde in der Vergangenheit nicht genutzt und soll auch in Zukunft nicht ausgefüllt werden. Die Neuauflage der Vordrucke sieht dieses Feld nicht mehr vor. Hinsichtlich der Speicherdauer der Daten ergeben sich jedoch Bedenken. Die Bremer Straßenbahn AG hat daraufhin die Regelungen zur Aufbewahrung der Eingabebelege/Handzettel überprüft und in einigen Punkten geändert. Die Lösungsfristen der gespeicherten Datensätze wurden in einigen Fällen reduziert (maximale Speicherdauer in einzelnen Fällen 2 Jahre nach letztem Vorfall zum Jahresende).

6.3 Ordnungswidrigkeiten

Im Berichtsjahr wurden vier Ordnungswidrigkeiten eingeleitet, davon konnten zwei nach der Anhörung eingestellt werden.

In dem einen Fall bestätigte sich der Verdacht des Verstoßes gegen § 42 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 BDSG nicht. Zwar war in diesem Fall von einer rückwirkenden Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten die Rede — was natürlich aufgrund der Gesetzeslage nicht möglich ist, da ein betrieblicher Datenschutzbeauftragter schließlich nicht rückwirkend seine Aufgaben wahrnehmen kann —, im vorliegenden Fall war aber zum einen die im Gesetz genannte Monatsfrist nicht überschritten, zum anderen war der vorher bestellte betriebliche Datenschutzbeauftragte auch rückwirkend von der Aufgabe befreit worden.

In zwei Fällen wurden Bußgelder verhängt:

- in Höhe von 200,— DM wegen der nicht fristgemäßen Meldung zweier meldepflichtiger Änderungen in der Geschäftsführung (Verstoß gegen § 42 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 39 Abs. 3 und Abs. 2 Nr. 2 BDSG);
- in Höhe von 800,— DM gegen eine Kreditauskunftei, weil entgegen § 32 Abs. 2 S. 2 BDSG vor Auskunftserteilung nicht das berechtigte Interesse der Kunden geprüft worden ist noch die Mittel für eine glaubhafte Darlegung aufgezeichnet wurden (Verstoß gegen § 42 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 32 Abs. 2 S. 2 BDSG) und weil es unterlassen wurde, den Betroffenen bei erstmaliger Übermittlung der zur Person gespeicherten Daten über die Speicherung zu benachrichtigen (Verstoß gegen § 42 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 34 Abs. 1 BDSG). Gegen diesen Bescheid ist Einspruch eingelegt worden, eine gerichtliche Entscheidung steht noch aus.

7. Schlußbetrachtungen

7.1 Sensibilisierung der Verwaltung zugunsten des Datenschutzes wächst

In der täglichen Verwaltungsarbeit wächst das Datenschutzbewußtsein. Zwar handelt es sich hierbei keineswegs um eine Massenerscheinung, doch ist diese Entwicklung erfreulich und zeigt, daß es durchaus gelingt, den Datenschutzgedanken in die Alltagsarbeit zu integrieren und den Sinn des Datenschutzes zu vermitteln. Hinzu kommt, daß sehr viele Mitarbeiter der Verwaltung ein Eigeninteresse am Datenschutz entwickelt haben. Die doppelte Beziehung, Mitarbeiter einer Behörde zu sein und gleichzeitig zum Gegenstand von Speicherungen als Bürger zu werden, schafft Betroffenheit und Umsetzung dieser Betroffenheit auch in den Alltagsarbeitsprozeß. In vielen Behörden haben sich im Laufe der letzten Jahre datenschutzsensible Bedienstete um die Fortentwicklung des Datenschutzes in ihrem unmittelbaren Arbeitsbereich eingesetzt. Zwar darf diese Entwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, daß es dennoch vorkommt, daß Datenschutz zum Teil als nebensächlich und störend empfunden, zum Teil aus Unwissenheit oder aus übereifriger Wahrnehmung einseitiger Interessen nicht beachtet wird. In senatorischen Bereichen, in denen noch vor zwei Jahren beispielsweise Datenschutzforderungen abgelehnt wurden, konnte für das Jahr 1983 festgestellt werden, daß sie manche Datenschutzforderungen — wenn auch zähneknirschend — übernommen haben.

Insgesamt ist die Zusammenarbeit mit der Verwaltung im Lande Bremen störungsfrei und gut verlaufen. Das gute Verhältnis, das schon in den letzten Jahren zwischen dem Landesbeauftragten und der Bremer Verwaltung vorherrschte, konnte weiter verbessert werden.

Im politischen Bereich ist der Datenschutz Gegenstand von Erörterungen der politisch relevanten Kräfte Bremens gewesen.

Einen Meilenstein in der Geschichte des Datenschutzes stellt die öffentliche Diskussion über die Volkszählung, das breite Engagement sehr unterschiedlicher Bevölkerungskreise und schließlich das wegweisende Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar. An diesem Urteil wird sich die künftige Entwicklung im technischen wie im verwaltungsorganisatorischen und juristischen Bereich messen müssen.

7.2 Computernetze, Autonomie und Kultur

Die Computer sind längst in unseren persönlichen Lebensraum vorgedrungen. Daten eines jeden von uns sind in verschiedenen Datenbanken gespeichert. Datenfernübertragungswege erzeugen eine netzartige Verteilung von Daten. Daten verwandeln sich zu Informationen, wenn jemand eine Frage danach stellt. Das heißt, die wahre Information liegt in der Frage und nicht im Inneren des Computers. So betrachtet ist es also die Frage, die für die Organisation der Daten sorgt, und ihre Erkennung wirkt sich als Information im Denken des Benutzers aus. Hieraus ergibt sich, daß man nicht abstrakt von Datenbanken sprechen kann, sondern vielmehr genau angeben muß, was wir **machen**, was wir speichern wollen, wie oft die Datenbank sich verändern wird, worin der Zweck des **Systems** besteht, wer es benutzen soll und welche Abläufe es in der Organisation, für die es vorgesehen ist, bewirkt und wie es die Gesellschaft beeinflussen wird. Diese Fragen werden nur zum Teil von **Systemanalytikern**, Programmierern etc. bei der Planung gestellt.

Mit welcher Intention an eine solche Datenbank herangegangen wird, wie die gewonnene Information ausgewertet und benutzt wird, ist **eine** Frage der Wertorientierung einer Gesellschaft. Wie mit Informationen von Menschen über Menschen umgegangen wird, ist eine Frage der Verhaltenskultur. Ob diese Informationen einseitig **interessenorientiert**, für den Abgebildeten nicht erkennbar, ja bewußt gegen ihn ermittelt und verwendet **werden**, verweist darauf, daß ein zentraler Wert menschlichen Verhaltens, nämlich seine Autonomie, durch die Informationsverarbeitung gefährdet ist. Die Frage, welche Wertvorstellungen in einer Gesellschaft vorhanden sind, ist nicht nur mit einigen wenigen hohen zentralen Werten zu beschreiben, sondern setzt eine Zerlegung in viele Wertmaßstäbe voraus. Die Erhaltung des grundrechtlichen Schutzes der Privatsphäre, der Entfaltung der Persönlichkeit, des Schutzes der Menschenwürde, der Freiheit ist zwar anerkannt, doch ist faktisch die Chance der Entfaltung der personalen Identität durch die informationstechnologische Entwicklung gefährdet. Die politisch geführte Grundwertedebatte ist um das Problem der Beeinträchtigung der Autonomie des Menschen durch die mögliche Fremdsteuerung, die durch Informationsverarbeitung gegeben ist, zu erweitern. Die Möglichkeiten und Grenzen personaler Entfaltung hängen wesentlich von den Bedingungen und Barrieren ab, an denen sich der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken zu orientieren hat.

Die Organisation, die Entwicklung und Verwendung fundamentaler Fähigkeiten des Menschen, kurz dessen Kreativität, darf nicht durch Softwaresteuerungen beeinträchtigt, **sondern** muß erweitert werden. Denn ein Kultursystem, das sich in einer Umbruchphase befindet, bedarf der menschlichen Kreativität als eines wichtigen Wertes zur Aufrechterhaltung menschenwürdiger **Zustände**, auch für künftige Entwicklungen. Innerhalb dieser Kulturtradition stellt das datenschutzrechtliche Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einen wichtigen Bestandteil zur Aufrechterhaltung der in Gefahr geratenen Autonomie des Menschen und zur Fortentwicklung der Rechtskultur dar.

Bremerhaven, 31. März 1984

Dr. Alfred **Büllesbach**

Bremen, 4. November 1983

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz zum Aufbau und zur Einrichtung klinischer Krebsdokumentationen

Der Aufbau und die Einrichtung klinischer Krebsdokumentationen in den Ländern muß nach Ansicht der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz durch Datenschutzkonzeptionen ergänzt werden, die der besonderen Sensitivität dieser Datensammlungen gerecht werden. Die Datenschutzbeauftragten erwarten von den Trägern, die den Aufbau dieser Krankheitsdokumentation fördern und betreiben, neben fachlichen Vorgaben für die Förderung dieser Projekte, im Interesse der betroffenen Patienten auch die Festlegung datenschutzrechtlicher Rahmenbedingungen, die unbedingt eingehalten werden müssen.

Dazu gehört vor allem, daß die Verantwortung für die Einhaltung aller Vorschriften des Datenschutzes eindeutig feststeht. Die unterschiedlichen Bezeichnungen wie „Tumorzentrum e.V.“, „Onkologischer Schwerpunkt“, haben die Konturen der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit mehr verwischt als klar umrissen.

Für die Datenschutzbeauftragten kommt als speichernde Stelle in diesem Sinne nur die behandelnde Einrichtung oder Person in Betracht. Gegen diese richten sich auch die subjektiven Rechte der Patienten nach den Datenschutzgesetzen und anderen Vorschriften zur Sicherung ihrer persönlichen Integrität. Aufgaben und Befugnisse in bezug auf die Verwendung der klinischen Krebsdokumentation der behandelnden Einrichtungen werden durch den Behandlungsvertrag bestimmt und begrenzt. Dort, wo eine klinische Krebsdokumentation gesondert von der individuellen Patientendokumentation zur Optimierung der Krebsbehandlung und Nachsorge besteht, wird auch ihr Inhalt, Umfang sowie Übermittlung und Speicherdauer durch den Behandlungszusammenhang **definiert**, über eine klinische Krebsdokumentation ist der Patient bei der Aufnahme einer Behandlung aufzuklären, die erste Speicherung seiner Daten ist ihm mitzuteilen.

Werden die Daten für ein bestimmtes Forschungsprojekt über den Behandlungszusammenhang hinaus personenbezogen genutzt, ist in jedem Fall eine Einwilligung nach Aufklärung (**informed consent**) des betroffenen Patienten erforderlich, es sei denn, die Patientendaten sind anonymisiert bzw. aggregiert.

Die Datenschutzbeauftragten werden auf strenge Maßnahmen der technischen und organisatorischen Datensicherung achten und deren Einhaltung kontrollieren. Sollte sich im Laufe der Entwicklung zeigen, daß der Behandlungsvertrag bzw. der Behandlungszusammenhang keine geeigneten Kriterien für eine ausdifferenzierte Dokumentation bietet, ist auch die Notwendigkeit gesetzlicher Regelung bei der Eingriffsintensität einer derartigen personenbezogenen Informationsverarbeitung nicht auszuschließen. Je mehr sich die klinische Dokumentation aus dem Behandlungszusammenhang löst, um so mehr müssen die Grundsätze und Kriterien auch für diese Krebsdokumentation Geltung **erlangen**, die die Datenschutzbeauftragten zu dem Modellentwurf für ein Krebsregistergesetz verabschiedet haben.

Anlage 2

Bremen, 4. November 1983

Erklärung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

I. Die öffentliche Diskussion zu den Themen Volkszählung, maschinenlesbarer Personalausweis, **Personalinformationssysteme** wie auch Bildschirmtext und andere Neue Medien zeigt eine zunehmende Sensibilisierung zu Fragen des Datenschutzes. Vor diesem Hintergrund ist in der **Öffentlichkeit** die Erwartung entstanden, daß eine Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

___ die bisher gewonnenen Erfahrungen sowie die neu aufgetretenen Probleme aufgreift und regelt und

___ den Datenschutzinstanzen wirksamere Kontrollinstrumente an die Hand gibt.

Die Datenschutzbeauftragten haben sich mehrfach für eine Novellierung ausgesprochen und sind nach wie vor der Meinung, daß das Bundesdatenschutzgesetz novellierungsbedürftig ist. Sie sehen jedoch im vorliegenden Referentenentwurf keinen geeigneten Beitrag zur Fortentwicklung des Datenschutzes, weil er

1. das geltende Datenschutzrecht teilweise **verschlechtert**,
2. hinter den bisherigen Entwürfen (CDU-Entwurf von 1980, SPD/FDP-Entwurf von 1980, Referentenentwurf von 1982) zurückbleibt,
3. wesentliche Forderungen der Datenschutzbeauftragten (Beschluß der Konferenz vom 26. Juni 1982) unberücksichtigt läßt und
4. den Anforderungen nicht gerecht wird, die sich aus der technischen Entwicklung ergeben.

II. Die Datenschutzbeauftragten fordern zu folgenden Punkten:

1. Aufgabe des Datenschutzes

Die Umschreibung der Aufgabe des Datenschutzes im Bundesdatenschutzgesetz als Schutz vor Mißbrauch ist irreführend, widerspricht dem Regelungsgehalt des Gesetzes und verkürzt den Schutz des Betroffenen. Im Gesetz ist deshalb klarzustellen: Aufgabe des Datenschutzes ist die Regelung des rechtmäßigen Umgangs mit personenbezogenen Daten und nicht nur die Verhinderung vorwerfbarer Fehlverhalten. Neben der Speicherung, Veränderung, Löschung und Übermittlung sind deshalb auch die Erhebung und sonstige Nutzung Gegenstand des Datenschutzes.

2. Dateibegriff

Die Entscheidung des Gesetzgebers, bei der Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes von der Verarbeitung personenbezogener Daten in Dateien auszugehen, ist für den Bürger kaum verständlich, führt in der Praxis zu Unzuträglichkeiten und mindert die Wirksamkeit des Datenschutzes. Solange diese Anknüpfung besteht, muß der Dateibegriff wenigstens so definiert werden, daß ein Höchstmaß an Schutz für den Betroffenen erreicht wird. Dazu gehört, daß alle automatisierten Verfahren und alle Akten und Aktensammlungen einbezogen werden, die mit Hilfe automatisierter Verfahren erschlossen werden können.

3. Interne Dateien

Ausnahmeregelungen für interne Dateien sind mit einem konsequenten Schutz der Betroffenen unvereinbar. Deshalb muß das Bundesdatenschutzgesetz grundsätzlich auch auf interne Dateien anwendbar sein.

4. Einwilligung

Da das Gesetz jede Datenverarbeitung zuläßt, wenn die Einwilligung des Betroffenen vorliegt, muß der Gesetzgeber durch besondere Regelungen den Betroffenen davor schützen, daß er durch soziale, wirtschaftliche und psychische Zwänge (etwa als Mieter, Patient oder Arbeitssuchender) in seiner Entscheidungsfreiheit unangemessen eingeschränkt wird.

5. Unterrichtung des Betroffenen

Transparenz der Datenverarbeitung ist eine notwendige Voraussetzung des Datenschutzes. Der Betroffene ist deshalb in jedem Fall über die Tragweite seiner Einwilligung in die Datenverarbeitung sowie über die Rechtsgrundlage der Datenerhebung zu unterrichten, und zwar auch dann, wenn er dies nicht ausdrücklich verlangt. Die Unterrichtung bei der Datenerhebung muß ohne Rücksicht darauf erfolgen, ob die Daten in einer Datei, in Akten oder sonstigen Unterlagen festgehalten werden.

6. Verschuldensunabhängiger Schadensersatzanspruch und Folgenbeseitigungsanspruch

Bei unzulässiger oder unrichtiger Datenverarbeitung muß der Betroffene einen verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch (auch für Nichtvermögensschäden) sowie einen Folgenbeseitigungsanspruch haben.

7. On-line-Anschlüsse

Der direkte Zugriff auf automatisierte Dateien über On-line-Anschlüsse ist für den Bürger mit besonderen Risiken verbunden. Dies gilt vor allem dort, wo Daten

aus dem Medizin-, Sozial- und Sicherheitsbereich oder über strafbare Handlungen, Ordnungswidrigkeiten, religiöse und politische Anschauungen zum Abruf bereitgehalten werden. Diesen Risiken trägt der Entwurf nicht hinreichend Rechnung. Die Anforderungen an die Zulässigkeit von **On-line-Anschlüssen** sind zu erhöhen und präziser zu fassen.

8. Zweckbindung

Die Zweckbindung der Daten ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Schutz des Bürgers. Sie muß insbesondere in folgenden Bereichen verstärkt werden:

- Die Datenweitergabe innerhalb derselben Behörde muß grundsätzlich den gleichen Einschränkungen unterworfen werden wie die Datenübermittlung an andere öffentliche Stellen.
- Bei der Datenübermittlung an andere öffentliche Stellen muß die Verantwortung der übermittelnden Stelle ungeschmälert bleiben.
- Werden Daten an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs übermittelt, so darf der Empfänger die Daten nur für den Zweck verwenden, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden.

9. Auskunftsanspruch

Das Recht des Bürgers auf Auskunft über seine Daten ist ein grundlegendes Datenschutzrecht. Es darf nicht eingeschränkt, sondern muß verstärkt werden. Dieses Auskunftsrecht muß gegenüber allen Behörden bestehen, grundsätzlich auch gegenüber den Sicherheits- und Finanzbehörden. Eine generelle Befreiung von der Begründungspflicht ist abzulehnen. Sie stände weder mit der Verfassung noch mit der Rechtsprechung in Einklang. Die Verweigerung einer Auskunft in Ausnahmefällen muß nachprüfbar sein. Die Erteilung der Auskunft muß stets kostenfrei sein.

10. Kontrolle

Im Interesse des Bürgers ist eine unabhängige und umfassende Datenschutzkontrolle unerlässlich. Die Datenschutzbeauftragten stellen dazu fest:

- Ihre Kontrollbefugnis umfaßt die Einhaltung der Datenschutzgesetze und aller anderen Datenschutzvorschriften, unabhängig davon, ob Daten in Dateien, in Akten oder in sonstiger Form festgehalten werden,
- Sie haben das Recht, uneingeschränkt alle Akten einzusehen, die mit der Verarbeitung personenbezogener Daten in Zusammenhang stehen.
- Besondere Geheimhaltungsvorschriften können ihnen bei ihrer Tätigkeit nicht entgegengehalten werden.

III. Eine Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes kann notwendige bereichsspezifische Regelungen nicht ersetzen. Die Datenschutzbeauftragten erinnern an ihre frühere Forderung nach Sonderregelungen insbesondere für den Sicherheitsbereich und für den Arbeitnehmerdatenschutz,

IV. Unabhängig von den verschiedenen Vorstellungen zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes können und dürfen die sich aus der technologischen Entwicklung ergebenden Konsequenzen nicht übersehen werden. Das Vordringen mittlerer und kleinerer Datenverarbeitungssysteme, die automatisierte Textverarbeitung sowie die Einführung bundesweiter Kommunikationssysteme stellen die Eignung des jetzigen Datenschutzkonzeptes in Frage. Der Gesetzgeber wird daher nicht umhin können, in naher Zukunft erneut und umfassend zum Datenschutz Stellung zu beziehen.

Anlage 3

Beschluß der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 18. Oktober 1983 zum Thema

Neue Medien

1. Die Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten geht übereinstimmend davon aus, daß der Einsatz Neuer Medien, die über Kabelnetze verbreitet werden, eine erhebliche Gefährdung für die Persönlichkeitsrechte mit sich bringen kann.

Soweit bei den Neuen Medien die Kommunikation zwischen Informationsanbietern und Teilnehmern durch elektronische Datenverarbeitungsanlagen gesteuert wird, ist — im Gegensatz zu herkömmlichen Medien — die Speicherung personenbezogener Daten in einem gewissen Umfang erforderlich.

So werden beim Medium „Bildschirmtext“ (Videotext) Verbindungs- und Abrechnungsdaten gespeichert. Bei manchen Diensten werden die vom Teilnehmer abgerufenen Sendungen registriert. Das Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung wird berührt, wenn mit neuen Diensten von außen in den Wohnungen Wirkungen ausgelöst und Messungen vorgenommen werden.

über die auf diese Weise an zentralen Stellen automatisiert entstehenden Sammlungen personenbezogener Daten könnten Persönlichkeitsprofile aller Benutzer erstellt werden. Deren soziale Beziehungen und Verhaltensweisen können damit zum Gegenstand von Maßnahmen gemacht werden.

Darüber hinaus können mit Hilfe der Neuen Medien personenbezogene Daten jeglicher Art mit geringem Aufwand und in großem Umfang verbreitet werden. Erfahrungen mit Bildschirmtext haben gezeigt, daß Anbieter und Benutzer mißbräuchlich sensible Daten über die Neuen Medien veröffentlichen.

2. Um die Rechte der Bürger beim Einsatz Neuer Medien zu wahren, erachtet die Konferenz folgendes für erforderlich:

Durch geeignete Maßnahmen, insbesondere der Gesetzgebung, sollten in jedem Land die Betriebsbedingungen so gestaltet werden, daß durch den Einsatz der Neuen Medien Persönlichkeitsrechte nicht beeinträchtigt werden.

Hierzu müssen Erhebung, Speicherung und Übermittlung personenbezogener Daten bei der Nutzung auf das unumgängliche Maß eingeschränkt werden. Die Erstellung von Nutzungsprofilen muß untersagt werden.

Der Inhalt der Informationsangebote darf Persönlichkeitsrechte nicht verletzen. Technische und organisatorische Maßnahmen, die dem jeweiligen Stand der Technik entsprechen, müssen die Durchsetzung dieser rechtlichen Forderungen unterstützen.

Die Staaten sollten dabei die Auswirkungen bei der grenzüberschreitenden Nutzung beachten; insbesondere sollte verhindert werden, daß durch die Verarbeitung personenbezogener Daten in **einem** Land bestehende gesetzliche Bestimmungen in einem zweiten Land umgangen werden können. Der Mindeststandard der Richtlinien über den Datenschutz und den grenzüberschreitenden Verkehr mit personenbezogenen Daten der OECD vom 23. September 1980 sowie der Datenschutzkonvention des Europarates vom 28. Januar 1981 sollte auch bei der Nutzung Neuer Medien gewährleistet sein, und zwar auch dann, wenn das nationale Recht Ausnahmestimmungen vom Datenschutz für Presse und Rundfunk vorsieht.

3. Die Konferenz hält eine internationale Zusammenarbeit der Kontrollinstitutionen für den Datenschutz bei der Überwachung Neuer Medien für geboten.

Anlage 4

München, 15. Juni 1983

Beschluß der DSB-Konferenz

Datenerhebung und -übermittlung im Zusammenhang mit der Durchführung des novellierten Bundeskindergeldgesetzes

1. Durch Art. 13 des Haushaltbegleitgesetzes 1983 vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1857 ff.) wurde das Bundeskindergeldgesetz geändert. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bedauern, daß Ihnen keine Gelegenheit gegeben wurde im Gesetzgebungsverfahren zur Ausweitung der Datenerhebung beim Betroffenen und zur eventuellen Datenübermittlung zu Kontrollzwecken Stellung zu nehmen. Die Durchführung des geänderten Bundeskindergeldgesetzes hat sowohl bei den Arbeitsämtern als auch bei den Festsetzungsstellen für den öffentlichen Dienst datenschutzrechtliche Probleme aufgeworfen.
2. Im Interesse einer datenschutzgerechten Verwaltungspraxis erheben die Datenschutzbeauftragten folgende Forderungen:

- 2.1 In den Erhebungsformularen sollte künftig nur die nach § 11 Abs. 1 des Bundeskindergeldgesetzes maßgebliche Summe der positiven Einkünfte erhoben, nicht aber deren Aufschlüsselung in einzelne Einkunftsarten verlangt werden!
- 2.2 Die generelle Überprüfung der angegebenen Einkommensverhältnisse durch Vorlage des Einkommensteuerbescheides, automatisierten oder listenmäßigen Datenabgleich mit den Finanzämtern ist unverhältnismäßig. Die Einholung von Auskünften bei den Finanzämtern ist auf Einzelfälle oder Fallgruppen zu beschränken, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Mißbrauch gegeben sind oder Unstimmigkeiten vorliegen, die mit dem Antragsteller nicht geklärt werden können. Daher ist auf eine generelle Erhebung von Daten aus dem Steuerverfahren (zum Beispiel Steuernummer) zu verzichten.
- Die Datenschutzbeauftragten regen an zu prüfen, ob ein Verwaltungsverfahren gefunden werden kann, das es den Finanzbehörden ermöglicht, das für die Kindergeldberechnung maßgebliche Einkommen in einer gesonderten Bescheinigung für den Betroffenen auszuweisen.
- 2.3 Die bearbeitenden Stellen sind auf folgende Rechtslage hinzuweisen:
- Die für die Kindergeldbearbeitung erhobenen Daten unterliegen einer strengen Zweckbindung. Diese verbietet es demjenigen, der im Bereich des öffentlichen Dienstes nach § 45 des Bundeskindergeldgesetzes mit der Bearbeitung von Kindergeldangelegenheiten betraut ist, Kindergelddaten an die mit der Bearbeitung von Personalsachen Betrauten weiterzugeben oder, wenn er selbst auch mit der Bearbeitung von Personalsachen betraut ist, hierfür die Kindergelddaten zu verwenden. Die gehalts- bzw. lohnzahlenden Stellen der öffentlichen Verwaltung haben bei der Erfüllung von Aufgaben nach dem Bundeskindergeldgesetz das Sozialgeheimnis zu wahren.
- 2.4 In den Erhebungsformularen ist gemäß § 9 Abs. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes auf die Rechtsgrundlage der Datenerhebung im Bundeskindergeldgesetz und die Mitwirkungspflicht des Betroffenen hinzuweisen.

Anlage 5

Bremerhaven, 22. März 1983

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten zur Volkszählung 83:

I. Die Konferenz beobachtet die wachsende Unruhe in der Bevölkerung über die bevorstehende Volkszählung 83. Die Datenschutzbeauftragten haben Verständnis für die Sorgen der Bürger. Die anhängigen Verfassungsbeschwerden geben Gelegenheit, die Verfassungsmäßigkeit der Volkszählung zu prüfen.

Das Volkszählungsgesetz weist einige Unklarheiten und Schwachstellen auf. Die Konferenz erinnert deshalb an die schon 1979 von Datenschutzbeauftragten im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vorgebrachten Bedenken. Diese richteten sich vornehmlich gegen die Durchbrechung des Prinzips der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug, insbesondere

- gegen die Verbindung einer statistischen Erhebung mit der Aktualisierung der Melderegister
- gegen die Übermittlung nicht anonymisierter Volkszählungsdaten durch die Statistischen Landesämter an Dritte
- gegen die unklare Reichweite des Benachteiligungsverbot.

Die Konferenz stellt fest, daß die Volkszählungserhebungsbogen den Bestimmungen des Volkszählungsgesetzes, des Bundesstatistikgesetzes und der Datenschutzgesetze nicht in allen Punkten entsprechen, und zwar weil

- nicht darauf hingewiesen wird, daß jeder Auskunftspflichtige einen eigenen Haushalts- und Wohnungsbogen ausfüllen kann, damit er nicht anderen Auskunftspflichtigen seine personenbezogenen Daten offenbaren muß
- der Hinweis auf das Verbot von Maßnahmen gegen den Auskunftspflichtigen mißverständlich ist, da nicht jeglicher Nachteil für den Betroffenen ausgeschlossen werden kann
- der Namensteil von den sonstigen Daten nicht abgetrennt werden kann
- nicht auf die Freiwilligkeit derjenigen Angaben hingewiesen wird, zu deren Beantwortung keine Verpflichtung besteht.

II. Die Datenschutzbeauftragten haben sich seit langem bei den für die Durchführung der Volkszählung zuständigen öffentlichen Stellen für die Gewährleistung datenschutzrechtlicher Anforderungen eingesetzt. Die Konferenz begrüßt, daß entsprechende Maßnahmen in einem Teil der Länder bereits vorgesehen sind. Soweit die nachstehenden Anforderungen nicht bereits berücksichtigt sind, fordert die Konferenz:

- Zähler dürfen nicht in unmittelbarer Nähe ihres Wohngebietes eingesetzt werden,
- auf den Einsatz von Zählern, bei denen im Hinblick auf ihre dienstliche Tätigkeit Interessenkonflikte nicht auszuschließen sind, sollte verzichtet werden,
- der Bürger muß auf sein Recht hingewiesen werden, den Volkszählungsbogen der Erhebungsstelle im verschlossenen Umschlag direkt zuzuleiten oder dort abzugeben, wenn er nicht wünscht, daß der Zähler von den Angaben Kenntnis erhält,
- die Bürger sind darüber aufzuklären, daß niemand verpflichtet ist, seine Daten einem anderen Auskunftspflichtigen zu offenbaren; daher ist jedem Auskunftspflichtigen, sofern er dies verlangt, ein eigener Bogen auszuhändigen,
- die Bürger müssen darauf hingewiesen werden, daß die Beantwortung der nachstehend genannten Fragen freiwillig ist

Telefonnummer

Fragen an Diplomaten und Angehörige ausländischer Streitkräfte, soweit sie über die diesbezügliche Zugehörigkeit hinausgehen

Gründe für die Nichtzahlung von Löhnen und Gehältern (Arbeitsstättenbogen),

- den Meldebehörden dürfen nur die zum Melderegistervergleich erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden; es ist unzulässig, den Meldebehörden den kompletten Erhebungsbogen zugänglich zu machen,
- eine Berichtigung des Melderegisters darf erst nach einem förmlichen melderechtlichen Verfahren erfolgen, in dem der Bürger Gelegenheit zur Äußerung erhält,
- die Bürger müssen darüber aufgeklärt werden, daß das Verbot von Maßnahmen gegen den Betroffenen bei dem Melderegistervergleich kein striktes Verwertungsverbot darstellt, das jegliche Benachteiligung des Betroffenen nach Berichtigung des Melderegisters ausschließt,
- außer für den Melderegistervergleich dürfen Gemeinden die Einzelangaben aus den Erhebungsbogen nicht für eigene Zwecke verwenden,
- eine Datenübermittlung im Rahmen des § 9 Abs. 2—4 VZG darf nur im Rahmen des Erforderlichen stattfinden. In aller Regel dürfen nur statistische Ergebnisse übermittelt werden. Eine Übermittlung von Einzelangaben, insbesondere von Straße und Hausnummer, ist ausgeschlossen, wenn die Übermittlung aggregierter Daten ausreicht.
- Im Rahmen von § 9 Abs. 2 VZG dürfen Einzelangaben nur für statistische und planerische Zwecke übermittelt werden, Deshalb läßt das VZG nicht zu, daß zum Beispiel Polizei, Verfassungsschutz, Sozialbehörden und Finanzämter Einzelangaben erhalten.
- Im Rahmen von § 9 Abs. 3 VZG dürfen den Gemeinden Einzelangaben nur für eine bestimmte statistische Aufbereitung zur Verfügung gestellt werden. Die Übermittlung muß auf die für die jeweilige statistische Aufbereitung erforderlichen Angaben beschränkt werden; dazu gehört in keinem Fall der Name.
- Die Statistischen Landesämter haben in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die angeforderten Daten zur Erfüllung des angegebenen und zulässigen Zwecks erforderlich sind.
- Der zuständige Datenschutzbeauftragte ist über alle Übermittlungen von Einzelangaben aus der Volkszählung durch die statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu unterrichten.
- Die Erhebungsunterlagen sind nach Übernahme der Daten auf elektronische Datenträger, spätestens jedoch Ende 1984 zu vernichten. Gleichzeitig sind **Kennummer** und **Zählerlistennummer** zu löschen.

III. Die Datenschutzbeauftragten werden verstärkte Kontrollen bei der Ausführung des VZG durchführen. Sie werden dabei insbesondere

- die Erhebung der Daten,
- das Verfahren des Melderegistervergleichs,
- die Aufbewahrung, Auswertung und Vernichtung der Erhebungsunterlagen bei den Statistischen Landesämtern sowie die Übermittlung statistischer Einzelangaben und ihre Verwendung beim Empfänger prüfen und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Prüfungen unterrichten.

IV. Wird den Forderungen der Datenschutzbeauftragten Rechnung getragen, so sind nach ihrer Überzeugung die Sorgen der Bürger im wesentlichen unbegründet.

Anlage 6

Auszüge aus der Stellungnahme des Landesbeauftragten für den Datenschutz zum Verfahren über die Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz 1983 vor dem Bundesverfassungsgericht

Zu Frage 1 Konkrete Zwecke

Die Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung ist eine stichtagsbezogene statistische Totalerhebung (Primärerhebung), die aus mehreren Zählungsteilen mit unterschiedlichen Grundgesamtheiten (Bestandsmassen) und Erhebungsmerkmalen besteht:

- Volks- und Berufszählung mit gebäude- und wohnungsstatistischen Fragen
- Zählung der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsstätten und Unternehmen (Arbeitsstättenzählung) sowie
- Zusatzerhebungen einzelner Länder oder Kommunen aufgrund landesrechtlicher Regelungen oder auf freiwilliger Grundlage wie zum Beispiel im Land Bremen die „Zusatzerhebung zur Arbeitsstättenzählung 1983“ aufgrund landesrechtlicher Regelung.

Diese Zählung ist im Kontext der bisherigen Zählungen dieser Art wie auch der übrigen Statistiken aufgrund von unmittelbar geltenden Rechtsakten der europäischen Gemeinschaften, Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder sowie Staatsverträgen der Länder mit dem Bund oder mit anderen Bundesländern zu sehen.

Die Volkszählung 1983 ist eine typische Mehrzweckstatistik, das heißt der konkrete Zweck der einzelnen Datenerhebung und Datenverarbeitung ist von vorneherein nicht eindeutig und endgültig festgelegt. Im Unterschied zur sogenannten Einzweckstatistik, bei der eine genau umrissene Frage, das heißt ein ganz konkreter Zweck im vorhinein bekannt ist, *soll* die Mehrzweckstatistik die Datenbasis für die verschiedensten Untersuchungen liefern. Man ist daher bei der Mehrzweckstatistik gezwungen, die Entscheidung über die Abgrenzung der Erhebungsmasse (Grundgesamtheit) und die in das Erhebungsprogramm einzubeziehenden Erhebungsmerkmale im Kompromißwege zwischen den verschiedenen bekannten Verwendungszwecken und in Unkenntnis aller künftigen Verwendungszwecke nach bestem Wissen und Gewissen vorzunehmen. Die Varianz aller Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten ist bei dieser Gesetzeslage nicht vorhersagbar. Das Volkszählungsgesetz 1983 enthält demzufolge keine präzise Darstellung der konkreten Zwecke für die einzelne Datenerhebung und Datenverarbeitung. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs und dem Volkszählungsgesetz 1983 selbst lassen sich folgende allgemeine Zwecke entnehmen:

- Erhebung und Aufbereitung statistischer Einzeldaten sowie Gewinnung und Darbietung statistischer Ergebnisse über den neuesten Stand der Bevölkerung, ihre räumliche Verteilung, ihre demografische und soziale Zusammensetzung, ihre berufliche Betätigung, den Bestand und die Struktur der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsstätten und Unternehmen, die Wohnungsversorgung an einem bestimmten Stichtag. Das Datenmaterial bzw. seine statistische Auswertung ist Bezugsbasis und Ausgangspunkt für die Fortschreibung und Vorausschätzung statistischer Datenbestände, ihre stichprobenweise Vertiefung sowie Anknüpfungspunkt für eine Reihe gesetzlicher Regelungen wie zum Beispiel die Einteilung der Wahlkreise, den Finanzausgleich etc.

- **Abgleich** mit den Melderegistern als **Abweichung** vom Grundsatz einer rein **statistischen** Verwendung der Daten mit nicht zu übersehenden Konsequenzen trotz des vorgesehenen sogenannten **Nachteilverbotes**.
- Übermittlung von Einzelangaben, zum Teil mit Namen und Anschrift an eine Vielzahl nicht genannter Bundes- und Landesbehörden, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie die wissenschaftliche Forschung für nicht zu übersehende und völlig unbestimmte Zwecke, wobei auch hier in einzelnen Fällen eine Abweichung vom Grundsatz einer rein statistischen Verwendung der Daten (zum Beispiel Vermessungswesen, Umweltschutz) festzustellen ist.

Vorerhebungen bei Gebäuden sowie Probeerhebungen zum Fragenprogramm und zur Zählungs- und Aufbereitungsorganisation sind nach dem Volkszählungsgesetz 1983 zugelassen und waren zum Zeitpunkt der einstweiligen Anordnung bereits durchgeführt. Wiederholungsbefragungen nach Durchführung der stichtagsbezogenen Zählung waren zur Prüfung der Zuverlässigkeit der Zählergebnisse zugelassen. Die Bearbeitungsweise der Daten (manuelle oder maschinelle Bearbeitung) wird vom Volkszählungsgesetz 1983 nicht vorgeschrieben. Hier war die weitgehende Verwendung der ADV vorgesehen (Verbundprogrammierung der statistischen Ämter bezüglich der Entwicklung der benötigten DV-Programme, Einsatz der bundeseinheitlichen DV-Programme in den Rechenzentren der einzelnen statistischen Ämter).

Zu Frage 2 **Erkennbarkeit der Zwecke**

Den Auskunftspflichtigen wird die Vielzahl der Informationsbedürfnisse und Interessenten an Datenauswertungen, Datenverknüpfungen und **Datenübermittlungen** aus dem Gesetzeswortlaut nicht hinreichend deutlich. Es ist für den einzelnen Auskunftspflichtigen nur vorstellbar, daß es sich — wie bereits in der Vergangenheit — wohl um eine Datenerhebung zu statistischen Zwecken handeln soll (wobei der **Melderegisterabgleich** dies bereits verwischt), die statistischen Zwecke im Gesetz aber nicht näher erläutert sind. Eine frühzeitige Aufklärung der Bevölkerung über Sinn und Zweck der Volkszählung sowie die vorgesehenen Verwendungszwecke hatte im Vorfeld der Zählung nicht stattgefunden.

Ebenfalls nicht erkennbar sind

- Art, Ort, Umfang und Dauer der Speicherung der erhobenen, aufbereiteten und auf elektronische Datenträger übernommenen Daten sowie der Erhebungsunterlagen,
- der Kreis der Personen, die mit dem Datenmaterial bei der Datenerhebung und Datenverarbeitung einschließlich statistischer Aufbereitung, Auswertung und Veröffentlichung in Berührung kommen (zum Beispiel Zähler, Bedienstete der **Erhebungsstellen**, Mitarbeiter der statistischen Ämter, Mitarbeiter von Rechenzentren und **Erfassungsbetrieben**).
- Auswertung und Verknüpfung der gespeicherten Daten, das heißt ihre konkrete Nutzung und Verwendung durch die statistischen Ämter von Bund und Ländern (vorgesehenes Tabellen- und Veröffentlichungsprogramm, laufende Dienstberichterstattung, Auskunftsdienst sowie Einspeicherung in statistische Datenbanken),
- tatsächlich bereits bestehende, geplante und künftig mögliche Datenübermittlungen sowie die Verwendung und Speicherdauer der übermittelten Daten.

Hinzu kommt, daß durch die Vermischung von Zwecken der Statistik und Zwecken des Verwaltungsvollzugs (zum Beispiel Melderegisterabgleich, § 9 Abs. 1 VZG, nicht hinreichende **Anonymisierung**, § 9 Abs. 2—4 VZG) eine Grauzone der Anwendung entsteht, deren Zwecke dem Bürger nicht mehr durchschaubar sind.

Schließlich muß beachtet werden, daß Umfang und Verwendung der automatisierten Datenverarbeitung (ADV) insbesondere im Bereich der statistischen Ämter, in Wirtschaft, Verwaltung und Forschung heute erheblich mehr verbreitet sind als bei früheren Zählungen. Die Speicherung, Verarbeitung und Verknüpfung großer Datenbestände zu nicht immer für den Bürger erkennbaren Zwecken ist deshalb heute sehr viel eher möglich als früher. Auch die Möglichkeiten zur statistischen Auswertung (für welchen Zweck?) und Verknüpfung (zu welchem Zweck?) von Daten wurden verfeinert und haben sich gleichfalls im Gefolge der zunehmenden Verwendung der ADV erheblich ausgeweitet. Damit können im einzelnen für den Bürger nicht mehr erkennbare Zwecke zur Grundlage von Auswertungen werden.

Zu Frage 3 Vereinbarkeit der Zwecke mit dem Grundgesetz

Da ein abschließender **Katalog** der Zwecke nicht bekannt ist, kann die Frage nicht abschließend beantwortet werden.

Prinzipiell bestehen verfassungsrechtlich keine Bedenken, statistische Erhebungen durchzuführen. Deshalb scheint nicht so sehr der Zweck verfassungsrechtlich **problematisch**, sondern mit welchen Mitteln dieser Zweck erreicht wird und wie die erhobenen Daten verwendet werden. Das heißt es ist eine Differenzierung zwischen der Gesetzmäßigkeit des Erhebungsgrundes und des gesetzlich festzulegenden Verwendungszweckes verfassungsrechtlich geboten, da bei Fehlen dieser Verbindung für den Bürger nicht mehr erkennbar (bzw. vorhersehbar) ist, für welchen Zweck die erhobenen Daten später verwendet werden. Das heißt Erhebungsgrund und Verwendungszweck dürfen nicht erheblich auseinanderfallen. Inwieweit die Verknüpfung verschiedener Zwecke verfassungsrechtliche Prinzipien verletzt, wird zur Frage 7 aufgegriffen.

Der Zweck, die statistische Erhebung zur Bereinigung und Berichtigung des Melderegisters zu verwenden und damit das Prinzip der Trennung von Statistik und Verwaltung zu verletzen, scheint mir mit dem Grundgesetz nicht vereinbar zu sein. (Im einzelnen vgl. zu Frage 7). Die Verletzung dieses Prinzips gilt auch für die Regelungen in § 9 Abs. 2–4 VZG, da die dort vorgesehenen Regelungen die Übermittlung nicht anonymer Daten erlauben und somit Daten aus einer statistischen Zwangserhebung auch Verwaltungszwecken zugänglich machen.

Ob alle verfolgten Zwecke mit dem Mittel einer Bundesstatistik verfolgt werden dürfen, ist zusätzlich zu differenzieren; hierzu verweise ich auf die Stellungnahmen zu den Fragen 6 und 7.

Zu Frage 6 Verhältnismäßigkeit zwischen Vorteilen der Volkszählung und den Nachteilen

Von einigen Ausnahmen abgesehen besteht kein Grund zu der Annahme, daß der Bürger durch die Qualität der Fragen unverhältnismäßig belastet wird.

Das heißt die Gefährdung liegt nicht in den Fragestellungen, sondern in den durch Informationstechnologie eröffneten Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten dieser Daten. Unter diesem Gesichtspunkt ist die **nicht-anonymisierte** Erhebung unverhältnismäßig, da die beabsichtigten Zwecke für statistische Erhebungen durch weniger eingreifende Formen erreichbar sind.

Ein unverhältnismäßiger Nachteil für den Bürger kann beim Melderegisterabgleich in der Verletzung seines durch das Statistikgeheimnis nach § 11 Bundesstatistikgesetz und die Regelung des § 9 Abs. 1 und 2 VZG begründeten Vertrauens liegen, daß seine Angaben zumindest nicht unvorhersehbar für Zwecke des Verwaltungsvollzuges verwandt werden. Die Ahndung von melderechtlichen Verstößen, die durch den Melderegisterabgleich aufgedeckt würden, hätte zur Folge, daß die Nachteile für den betroffenen Bürger in einem offensichtlichen Mißverhältnis zum Nutzen der Volkszählung stünden. Diesem Umstand sollte durch die Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 2 VZG Rechnung getragen werden. Diese Regelung schließt jedoch nicht aus, daß dem Bürger aufgrund des berichtigten Melderegisters weitere für ihn nicht erkennbare Nachteile folgen. Die Vorschrift des § 9 Abs. 1 VZG ist daher zusätzlich auch noch in sich widersprüchlich.

Von besonderer Qualität sind zwei Fragestellungen, die ebenfalls in einem offensichtlichen Mißverhältnis zum Nutzen stehen. Die Frage nach der Eigenschaft als Insasse in einer Anstalt (§ 2 Nr. 8 VZG) i. V. m. der Auskunftspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 VZG für Leiter dieser Einrichtungen führt zu einer Verletzung der Grundrechte für Personen, die sich in Anstalten und Einrichtungen befinden. Es ist verfassungsrechtlich äußerst problematisch, Strafgefangene, psychisch Kranke etc. durch diese Regelungsform von der Wahrnehmung ihrer eigenen Rechtsposition fernzuhalten.

Aber nicht nur deshalb ist die Erhebung der Insasseneigenschaft verfassungsrechtlich bedenklich, sondern auch wegen der Möglichkeit der verschiedenen Verknüpfungen und Auswertungsverfahren, weil es hierdurch ohne weiteres ermöglicht wird, alle Strafgefangene, alle psychisch Kranken etc. gesondert auszudrucken. Dies schafft für diesen sensiblen Personenkreis ein erhebliches zusätzliches Eingriffs- und Gefährdungspotential, das in einem offensichtlichen Mißverhältnis zum Nutzen der Volkszählung steht.

Abschließend kann zur Frage 6 zusammenfassend gesagt werden, daß angesichts dieser Sachlage folgendes erforderlich wäre, um eine statistische Erhebung durchzuführen:

- Die eindeutige Trennung von Statistik und Verwaltung,
- die ausschließliche Verwendung bzw. Verarbeitung der erhobenen und gespeicherten Statistikdaten in den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder mit einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie
- präzise Regelungen hinsichtlich der Vernichtung der Erhebungsunterlagen und Aufbewahrung bzw. Löschung der gespeicherten Datenbestände.

Das bedeutet insbesondere:

- Verzicht auf den Melderegisterabgleich und andere Funktionsvermischungen von Statistik und Verwaltung,
- Verzicht auf sämtliche Übermittlungen von Einzelangaben aus dem Statistikbereich heraus; Befriedigung der verschiedenen Informationswünsche durch die statistischen Ämter des Bundes und der Länder, durch allgemeine Veröffentlichungen, laufende Dienstberichterstattung und individuellen Auskunftsdienst unter Beachtung des Statistikgeheimnisses und des Datenschutzes.

Zu Frage 7 Verfassungsrechtliche Bedeutung des Grundsatzes der Zweckbindung der Daten

Das Volkszählungsgesetz 1983 könnte das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Grundrecht auf Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) dadurch verletzen, daß es zwangsweise erhobene Daten zu Zwecken der Volkszählung zu Aufgaben des Verwaltungsvollzugs verwendet und daß der Bestimmtheitsgrundsatz in § 9 Abs. 1 S. 2 VZG verletzt sein könnte; und schließlich die Regelungen in § 9 Abs. 2—4 VZG im Lichte der Entwicklung der Informationstechnologie und der daraus resultierenden umfangreichen Formen der Informationsverarbeitung, -Verknüpfung, -auswertung und Kontextveränderung eine neue Qualität der Grundrechtsbeeinträchtigung zur Folge haben kann, die eine zeitgemäße und im Lichte dieser Entwicklung notwendige Interpretation erforderlich macht.

§ 5 VZG sieht eine Auskunftspflicht für die Volkszählung vor. In § 2 VZG wird der Umfang der Volks- und Berufszählung geregelt. Nach § 9 Abs. 1 S. 1 VZG können die Angaben nach § 2 Nrn. 1 und 2 VZG mit den Melderegistern verglichen und zu deren Berichtigung verwendet werden. Nach dieser Regelung können Daten, die für den Zweck der Volks- und Berufszählung mit Auskunftspflicht erhoben werden, für die Berichtigung des Melderegisters (melderechtliches Verfahren) verwendet werden. Mit dieser Regelung wird das Prinzip des Verwendungszusammenhangs bzw. der Zweckbindung von Daten durchbrochen. Für den Schutz der Persönlichkeit ist es aber sehr bedeutsam, ob Funktions- und Aufgabentrennungen eingehalten und damit die sich hieraus widerspiegelnden Persönlichkeitssphären aufrechterhalten werden oder nicht. Es entspricht Prinzipien rechtsstaatlicher Ordnung, daß solche Trennungen aufgrund exakter, durch Rechtsnorm zugewiesener Aufgaben wahrgenommen werden. Das Kriterium einer einheitlichen Organisation kann nicht dazu führen, Aufgaben- und Funktionstrennung als Form der Zuständigkeitsverteilung staatlicher Aufgabenwahrnehmung nur formal zu betrachten, sondern es stellt einen Bestandteil des materiellen Schutzes der Grundrechte und damit auch des Schutzes der Privatsphäre dar. (Vgl. zu diesen Prinzipien auch die Regelungen in § 11 Abs. 1 S. 2 BrDSG, Art. 17 Abs. 3 BayDSG.) Zwar gibt es kein allgemeines Rechtsinstitut, das die Verwendungszusammenhangsbindung bzw. die Zweckbindung ausdrücklich regelt, doch resultiert dies aus dem Recht der Persönlichkeit, selbst zu bestimmen, welche Daten er in welche Bereiche gibt. Abweichungen von diesem Recht sind nur aufgrund einer Rechtsgrundlage möglich. (Vgl. hierzu die Diskussion zur Eingriffs- bzw. Wesentlichkeitstheorie nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes.)

Die Zweckbindung kann nicht mit dem Bewertungsmaßstab „Schutzwürdige Belange des Betroffenen“ dann beseitigt werden, wenn von vornherein behauptet wird, es würden schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt. Bei dieser Argumentation wird übersehen, daß kein Datum von vornherein als unproblematisch bezeichnet werden kann, vielmehr kommt die Mißbrauchsgefährdung durch nicht vorhersehbare Verknüpfungen mit anderen Daten zustande. Auch bei einer eventuellen Abwägung läßt sich die Verhältnismäßigkeit nicht von vornherein

annehmen, sondern beurteilt sich letztlich erst durch Kenntnis der in Frage stehenden Rechtsgüter. Wird hingegen das Prinzip der Zweckbindung bzw. hier die Trennung der Aufgabenerfüllung für melderechtliche Zwecke nicht berücksichtigt, so kann nie ausgeschlossen werden, daß in einer späteren Bearbeitungsphase mit einer anderen Verknüpfung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

Das Prinzip der Zweckbindung leitet sich verfassungsrechtlich aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ab. (Schickedanz weist in „Gesetzlichkeitsaufsicht durch Informationshilfe“ darauf hin, daß auch eine Geheimhaltungsnorm Daten zweckgebunden macht, S. 165; vgl. auch BGH, NJW 1970, 2071.) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spricht diesen Gedanken im Scheidungsakten-Beschluß (BVerfGE 27, 244 [250 f.]), in dem das Recht auf private Lebensgestaltung und die Integrität der menschlichen Person in der geistig-seelischen Beziehung und das Verhältnismäßigkeitsgebot herangezogen wurden, im Mikrozensus-Beschluß (BVerfGE 27, 1), in dem die grundsätzliche Möglichkeit freier und selbstverantwortlicher Entfaltung der Persönlichkeit angenommen wurde, und auch im Lebach-Urteil (BVerfGE 35, 202), in dem dem einzelnen das Recht zugesprochen wurde, seine Individualität zu entwickeln und zu wahren, an. Aber auch die Rechtsprechung zum Recht auf autonome Selbstdarstellung (BVerfGE 32, 373; 34, 238) verweist auf ein Schutzgut, das dem einzelnen die Möglichkeit gewährt, über sein Bild selbst bestimmen zu können. Die Gewährleistung dieses Anspruchs setzt aber, wie oben dargestellt, eine rechtliche Trennung, eine verwaltungsorganisatorische Beachtung und eine ADV-organisatorische Berücksichtigung der Zweckbindung voraus. Diesen Folgerungen ist in den jetzigen Regelungen in § 9 Abs. 1 VZG nicht entsprochen worden.

Der Gesetzestext in § 9 Abs. 2 und Abs. 3 VZG sieht nur die Weglassung des Namens vor. Der verbleibende Datenbestand im übrigen ist deshalb aber keineswegs als anonym zu betrachten. Aus einem derartigen Datenfeld, das Straße und Hausnummer enthält, ist ohne weiteres auf eine bestimmte Person zu schließen. Selbst die Regelung des § 9 Abs. 4 VZG bei der Datenübermittlung für wissenschaftliche Zwecke, die vorsieht, daß Name und Anschrift wegzulassen sind, ist die Anonymisierung damit nicht hinreichend gewährleistet. Die Entwicklung von Informationsdatenbanken für planerische und statistische Zwecke, ebenso für wissenschaftliche Zwecke, ermöglicht im Falle der Verknüpfung verschiedener solcher Informationsbestände und unter Beachtung verschiedener wissenschaftlicher und mathematischer Methoden und unter Berücksichtigung, daß lediglich der Name nicht gespeichert wird, in keinem Fall eine Anonymisierung dieser Daten. Da das Volkszählungsgesetz aber die Übermittlung von Einzelangaben regelt, diese Einzelangaben, wie dargelegt, nicht anonym sind, regelt es die Übermittlung personenbezogener Daten, die zwangsweise erhoben wurden, an eine Vielzahl nicht exakt bestimmter Dritter. Hinzu kommt unter dem Aspekt vorhandener Informationen bei Dritten (Zusatzwissen), daß dort mit derartig übermittelten Einzelangaben für den Bürger nicht kalkulierbare und vorhersehbare Verarbeitung stattfinden kann. Dieser Gesichtspunkt hat inzwischen dazu geführt, daß z. B. die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hierfür besondere Maßnahmen gefordert hat, um das Volkszählungsgesetz verfassungs- und datenschutzrechtskonform auszulegen. Podlech (Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Informationssysteme, DVR 1/1972/73, 149 [156 f.]; ders., Aufgaben und Problematik des Datenschutzes, DVR 5/1976, 23 (28) sieht das Wesen des Persönlichkeitsschutzes darin, daß dem Bürger die Möglichkeit zur autonomen Selbstdarstellung in der Umwelt erhalten bleibt, weil er nur in der sozialen Interaktion selbstbewußte Individualität gewinnen könne. (Vgl. hierzu auch Luhmann, Grundrechte als Institution, S. 61 ff. und 66 ff.) Wesentliche Voraussetzung hierfür ist nach Podlech weiter, daß mindestens teilweise eine eigene Entscheidungsmöglichkeit besteht, welche Informationen über die eigenen Personen in die soziale Umwelt, insbesondere darüber, in welchen Sektor der Umwelt, gelangen. (Vgl. Podlech, Verfassung und Datenschutz, in: Krauch [Hrsg.], Erfassungsschutz, S. 72 ff., 73.)

Im Datenschutzgutachten von 1971 (vgl. Steinmüller/Lutterbeck/Mallmann/Harboort//Kolb/J. Schneider, Grundfragen des Datenschutzes, BT-Drs. VI/3826, Teil B [S. 47 ff.] und Teil C [S. 81 ff.]) kommen die Autoren unter Zugrundelegung eines kybernetischen Interaktionsmodells zu dem Ergebnis, daß jedes Verhalten eine wertende Reaktion der Umwelt auslöst, die in die Entscheidung über die weitere Verhaltensweise einfließt und damit die Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung mitbestimmt bzw. die Persönlichkeitsbildung erst ermöglicht. Umweltreaktion besteht jedoch in der Aufnahme von Informationen über Individuen und Vergleich

und Verarbeitung mit Informationen aus früheren Kenntnissen zu einem Persönlichkeitsbild, das wiederum dem handelnden Individuum übermittelt wird (Feedback). Dieses **kybernetische** Interaktionsmodell zeigt jedenfalls die Beeinflußbarkeit und soziale Komponente unterschiedlicher Informationsverarbeitung und damit die soziale Manipulationsmöglichkeit auf. Neben den genannten Ansätzen ließen sich noch Erklärungsansätze aus der soziologischen Rollentheorie zum Schutz bestimmter Daten wie auch aus Ansätzen der Kommunikationstheorie herleiten. Hier soll darauf verzichtet werden.

Nimmt man die Regelung in § 9 Abs. 2—4 VZG und beachtet man die inzwischen vorhandenen Möglichkeiten der automatisierten Informationsverarbeitung, den **Rechner-Verbund** und nimmt man, wie oben dargestellt, die nicht gegebene Anonymisierung und das Zusatzwissen bei Dritten hinzu, so wird sichtbar, daß mit der Entwicklung der Informationstechnologie die Verknüpfung von Datenbeständen (informationstechnologisch häufig „Vernetzung“ genannt) eine neue Gefährdungsdimension für die grundrechtlich geschützten Positionen der Persönlichkeit darstellt. Tangiert die Datenverarbeitung durch Vertragsrecht, durch Einwilligung bzw. in partiellen Bereichen durch Rechtsnorm bereits das Persönlichkeitsrecht und die Privatautonomie, so muß dies um so mehr für eine durch Gesetz angeordnete und **buß-** und **zwangsgeldbewehrte** Verpflichtung zur Datenabgabe gelten. Besondere Gefährdungselemente, die nach § 9 Abs. 2—4 VZG übermittlungsfähig sind, enthalten schon die Erhebungstatbestände, so z. B. § 2 Nr. 8 VZG, die Frage der Eigenschaft als Insasse in einer Anstalt. Hier wird die Insasseneigenschaft zwangsweise erhoben, die nachher ohne Kontrolle für den Betroffenen nach § 9 Abs. 2—4 VZG übermittelt werden kann. Dies hat für diese Personen nicht vorhersehbare und überschaubare Folgerungen. Die in § 3 VZG angeordnete gebäudestatistische Erhebung stellt im Vergleich zu 1970 (damals wurden nur 10% der Bürger erfaßt) im Jahre 1983 eine Totalerhebung dar. Mag die Fragestellung für sich betrachtet, z. B. in § 3 Abs. 2 Nr. 2 VZG nach der Miethöhe, im Einzelfall noch berechtigt sein, so wird die Fragestellung unter dem Aspekt der durch Informationstechnologie möglichen Verknüpfungen, z. B. nach Arbeitsstätte, nach Wohnort und konkreter Miethöhe, zu Auswertungsformen möglich, die bei der schöpferischen Anwendung menschlichen Geistes sehr viele Frageauswertungen ermöglichen.

Diese beiden Beispiele mögen deutlich machen, daß es beim Volkszählungsgesetz keine isolierte Betrachtungsweise geben kann, sondern daß es vielmehr im Vergleich zu den früheren Volkszählungsgesetzen im Volkszählungsgesetz 1983 zu beachten **gilt**, daß die Verknüpfung der einzelnen Erhebungsteile durch die weit fortentwickelten Möglichkeiten der Informationstechnologie Variationen und Auswertungs vielfältigkeiten geschaffen haben, die der Bürger als Beeinträchtigung seines Persönlichkeitsrechts empfindet.

Zu Frage 9 Anonymisierung und Weitergabe an Gemeinden

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert auch vom Gesetzgeber die Ausstrahlung der Art. 2 Abs. 1 GG zu berücksichtigen und die zur Erreichung des Zwecks geringste Beeinträchtigung zu normieren. Ein Eingriff in das Persönlichkeitsrecht stellt aber nicht nur die Erhebung der personenbezogenen Daten dar, sondern auch die **Übermittlung** von Daten.

Daher ist einer Anonymisierung immer der Vorrang vor einer Verpflichtung auf die Geheimhaltung zu geben.

Der vom Gesetzgeber gewollte Geheimhaltungsschutz soll ermöglichen, vom Bürger wahre Daten zu erheben, die gerade auch für die Statistik und die Planung so wichtig sind. Dies zu erreichen setzt aber voraus, daß ein Verfahren normiert wird, daß es dem Bürger ermöglicht, Vertrauen in die Wahrung seines Persönlichkeitsrechts zu entwickeln.

Dies kann bei der Übermittlung von Einzelangaben im Gemeindebereich insbesondere bei kleinen Gemeinden mit einem überschaubaren Kreis von Gemeindegliedern generell nicht gewährleistet werden. Insbesondere bei kleinen Gemeinden mit wenigen Bediensteten und der damit verbundenen Funktionshäufung in einer Person, ist bei dem dann anfallenden Zusatzwissen eine Reidentifizierung der Einzelangaben zu erwarten.

Um daher mindestens die faktische Anonymität auch im Gemeindebereich weitestgehend durchzusetzen, ist es erforderlich, daß auf eine Datenübermittlung von Einzelangaben verzichtet wird und die Auswertungen von den statistischen Landesämtern vorgenommen werden. Aber auch hier ist zu berücksichtigen, daß

bei der Übermittlung von aggregierten Daten seitens des statistischen Landesamtes an die Gemeinden auf eine Übermittlung von Ergebnissen z. B. unter zehn verzichtet werden sollte. Entsprechendes ließe sich durch die Übermittlung von Bereichsangaben, etwa unter 10, unter 20, unter 50 sicherstellen. Ein solches Verfahren gewährt bei gleichen Ergebnissen die geringere Gefahr einer Grundrechtsbeeinträchtigung.

Unter Anerkennung dieser Überlegungen hat der bremische Innensenator zu dieser Fragestellung folgendes erklärt:

„Trotz gesetzlicher Zulässigkeit werden vom Statistischen Landesamt keine Einzelangaben aus der Volkszählung 1983 an andere bremische Behörden oder an Dritte weitergegeben. Notwendige oder gewünschte statistische Aufbereitungen erfolgen nach den Grundsätzen des Landesstatistikgesetzes ausschließlich durch das Statistische Landesamt selbst.“

Diese politische Entscheidung zur Herstellung verfassungs- und datenschutzkonformer Ausführung des Volkszählungsgesetzes bedarf aber einer gesetzlichen Regelung.

Zu Frage 10 Gesetzesvorbehalt

Die Regelung der Rechtsmaterie der Datenerhebung als Voraussetzung der folgenden Datenverarbeitungsvorgänge ist dem Gesetzgeber vorbehalten, denn bereits in dieser Phase konkretisieren sich für den Bürger erlebbar die möglichen Beeinträchtigungen seines Persönlichkeitsrechts. Die vielfältigen von § 9 VZG erlaubten Übermittlungen seiner Einzelangaben kann er nicht mehr kontrollieren, die nachfolgenden Verarbeitungen nicht mehr feststellen. Auch wenn diese Phase der Erhebung lediglich vorbereitenden Charakter trägt, so ist der Gesamtvorgang von der Erhebung bis zur Auswertung als eine notwendige kausale Einheit zu sehen. (So führt z. B. im maschinellen Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren die Datenerhebung ohne weitere Zwischenentscheidungen bereits zur Zustellung eines Bußgeldbescheides.) Durch die Datenentäußerung ist eine vom Auskunft gebenden Bürger nicht mehr beeinflussbare Situation eingetreten, die Datenverarbeitung, ihre Vernetzung mit anderen und die damit verbundene mögliche Ausstrahlung in verschiedene Bereiche sind seiner Einflusssphäre entrückt.

Die Datenerhebung und damit die Ausgestaltung des Fragebogens kann nur eine dem Vollzug des Volkszählungsgesetzes dienende Funktion entfalten. Sie hätte daher eine gestalterische Umsetzung des vom Gesetzgeber Gewollten darstellen müssen, die lediglich dem Zweck dient, möglichst genaue Ergebnisse zu gewährleisten. Dieses Anliegen ist, wie bereits mehrfach dargelegt, in vielfältiger Form gescheitert. Daß die Umsetzung offensichtlich mißlungen ist, beruht nicht zuletzt darauf, daß vom Gesetzgeber die Ziele und Zwecke, zu deren Erreichung die Daten ausgewertet werden sollen, nicht in einem ausreichenden Maße beschrieben worden sind.

Das Rechtsstaatsprinzip gebietet darüber hinaus, daß der Gesetzgeber die staatliche Eingriffsmöglichkeit offenliegende Rechtssphäre selbst abgrenzt und dies nicht dem Ermessen der Verwaltungsbehörden überläßt (BVerfGE 8, 76; 20, 158; 22, 345). Dies erfordert, daß die Ermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so daß die Eingriffe meßbar und in gewissem Maße für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar werden (BVerfGE 9, 147 unter Verweis auf BVerfGE 8, 325). Auch diesem Erfordernis wird der Erhebungsbogen Volkszählung 83 in vielen Punkten nicht gerecht. Erwähnt sei nur, daß das Verfahren vorsah, daß mehrere Personen, die eine Wohnung zusammen nutzen, vom Fragebogen und vom Auswertungsprogramm als ein Haushalt behandelt wurden und selbst dann, wenn die Personen darauf bestanden hätten, jeweils einen eigenen Fragebogen auszufüllen, über die Notierung der Zählerlisten im Auswertungsprogramm wieder als Haushalt zusammengeführt worden wären. Die praktischen Erfahrungen mit dem Volkszählungsbogen 83 vermitteln daher den Eindruck, daß erst durch die konkrete Ausgestaltung des Fragebogens auch für den Gesetzgeber erkennbar ist, in welchem Ausmaß er tatsächlich in die Freiheitssphäre des Bürgers eingreifen will. Auch bei diesem Gesichtspunkt erscheint es daher unter dem rechtsstaatlichen Erfordernis der Normenklarheit notwendig zu sein, daß der Fragebogen selbst Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens wird.

Darüber hinaus könnte die Einbeziehung des Fragebogens in das Gesetz den Rechtsschutz des Bürgers gegen einen rechtswidrigen Fragebogen verbessern.

Die Anrufung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und eine mögliche Beanstandung des Fragebogens durch ihn führt nach gegenwärtiger Rechtslage nicht notwendigerweise zu dem vom Bürger erwarteten Rechtsschutz. An diese Überlegung hat die rechtspolitische Forderung angeknüpft, die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit einem eigenen Antragsrecht zur Einleitung eines Gerichtsverfahrens (vgl. die Parallelen zum strafrechtlichen Antragsrecht z. B. § 30 Abs. 3 BrDSG, § 27 Abs. 3 SaarDSG, § 25 Abs. 3 LDSG BW) durch Gesetz auszustatten.

Prinzip „Einheit der Staatsgewalt“ und informationelle Gewaltenteilung.

Die Nutzung der aus dem Verwaltungsvollzug vorhandenen Daten für statistische Zwecke ist datenschutzrechtlich sehr problematisch. Die im Hinblick auf die öffentliche Diskussion um die Einstweilige Anordnung zum VZG von politischer Seite geäußerte Meinung, der Staat habe in den verschiedenen Verwaltungszweigen doch bereits alle notwendigen Daten, er müsse sie lediglich für statistische Auswertungen zusammenfügen, würde in tatsächlicher Konsequenz den vom Datenschutz gerade zu verhindernden Verbund und die Verknüpfung aller Daten miteinander vorantreiben. Die Argumentation aus dem Prinzip der Einheit der Staatsgewalt heraus verkennt, daß es längst informationelle Differenzierungen (sog. „**informationelle Gewaltenteilung**“), Funktionstrennung, gibt, die das Prinzip der demokratischen Gewaltenteilung auch für die Datenverarbeitung anerkennt.

Zur Verdeutlichung sei zum Prinzip der „**informationellen Gewaltenteilung**“ folgendes herausgestellt:

Sowohl die geltenden Datenschutzgesetze als auch die bereichsspezifischen Datenschutzregelungen in Form der besonderen Berufs- und Amtsgeheimnisse (z. B. Steuergeheimnis, Arztgeheimnis) beruhen auf dem Prinzip der Abschottung besonders zu schützender „Daten“ und legen Übermittlungsdifferenzierungen fest, die auf dem Prinzip der Aufgaben- und Funktionstrennung basieren.

Eine zentrale Bestimmung für das Datenschutzrecht im öffentlichen Bereich ist der Art. 35 GG — Rechts- und Amtshilfe aller Behörden des Bundes und der Länder. Auch in diesem Bereich ist eine Machtkontrolle durch Verteilung der Aufgaben und der Befugnisse auf verschiedene Institutionen notwendig. Das allgemeine Amtshilfegebot erlaubt kein Abweichen von den Grundsätzen des Datenschutzes (vgl. Bull, Datenschutz contra Amtshilfe, in: DÖV 1979, S. 689 f.). Die gesetzlichen Amtshilfebestimmungen (§§ 4—7 Verwaltungsverfahrensgesetz) sind nicht so eindeutig und klar, wie das in der Praxis gelegentlich wünschenswert wäre. Ob die Ausfüllung dieser Begriffe der Rechtsprechung und Literatur überlassen bleiben kann, ist mindestens in Frage zu stellen, da dieser Bereich für die Entwicklung der Informationstechnologie von großer Wichtigkeit ist, so daß der Gesetzgeber eine Regelung anstreben sollte. So haben auch Sie, Herr Präsident (Benda, Privatsphäre und Persönlichkeitsprofil, ein Beitrag zur Datenschutzdiskussion, S. 38—42), im Jahre 1974 darauf hingewiesen, daß auch eine in zulässiger Weise erlangte Information nicht beliebig unter Berufung auf Art. 35 GG von einer Behörde an eine andere weitergegeben werden darf. Nach Ihrer Auffassung verletzt die mit der Weitergabe eintretende Zweckentfremdung die Privatsphäre. Die gesetzliche Regelung der Amtshilfe selbst muß am verfassungsmäßigen Prinzip der Verhältnismäßigkeit gemessen werden, d. h. unterschiedliche Sachverhalte müssen in sachgerecht differenzierter Weise geregelt werden, wenn sie mit der Verfassung vereinbar sein sollen (vgl. Bull, Datenschutz kontra Amtshilfe, a.a.O., S. 689 f.). Neben den Grundrechtsbestimmungen und den Fragen der Abgrenzung zwischen Datenschutz und Amtshilfe wirkt die Entwicklung der Informationstechnologie auch staatsrechtliche und organisatorische Fragen auf. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß sich die aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG ergebenden Strukturprinzipien auch eine Strukturierung der Informationsabläufe im öffentlichen Bereich, der durch Dezentralisierung und Kombination bzw. Integration von Informationstechnologien gekennzeichnet ist, erforderlich machen.

Ergebnis

- Als Ergebnis meiner schriftlichen Äußerungen und meines heutigen Vortrages ist sonach festzuhalten, daß der Gesetzgeber bei der Regelung VZG 83 seiner Verpflichtung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, nicht nachgekommen ist.
- Hinsichtlich der Fragebogen erfordert das Rechtsstaatsprinzip, daß der Gesetzgeber die Reichweite des staatlichen Eingriffs in die Rechtssphäre der Bürger

selbst abgrenzt und dies nicht dem Ermessen der Verwaltungsbehörden überläßt. Dies bedeutet, daß die Ermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein muß.

- Die Entwicklung der Informationstechnologie und der daraus resultierenden umfangreichen Formen der Informationsverarbeitung, -Verknüpfung, -auswertung und Kontextveränderung hat eine neue Qualität bzw. Form der Rechtsbeeinträchtigung zur Folge, die eine zeitgemäße und im Lichte dieser Entwicklung notwendige Interpretation erforderlich macht.
- Die sich aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG ergebenden Strukturprinzipien machen auch eine Strukturierung im öffentlichen Bereich, der durch **Dezentralisierung** und Kombination bzw. Integration von Informationstechnologien gekennzeichnet ist, erforderlich.
- Bei der Erhebung und Sammlung von personenbezogenen Daten ergibt sich eine besondere Gefahr für den individuellen Persönlichkeitsschutz aus der durch Weitergabe entstehenden Zweckentfremdung von Daten. So können Angaben, die der einzelne zu einem bestimmten Zweck gemacht hat, einen ganz anderen als den von ihm gewollten Sinngehalt und **Aussagewert** bekommen, wenn sie in ein anderes „Umfeld“ gestellt werden. Deshalb ist es bei Datenerhebungen unerläßlich, daß von vornherein eine eindeutige Zielsetzung erkennbar wird.
- Insgesamt bleibt es bei dem Ergebnis, daß das Volkszählungsgesetz 83 und die geplante Durchführung in wesentlichen Teilen mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind.

Anlage 7

Bonn/Bremen, 13. September 1983

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern

Datenschutzrechtliche Anforderungen an den fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweis bzw. Paß

Die Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern weisen darauf hin, daß sie bereits im November 1979 datenschutzrechtliche Anforderungen an die Einführung des fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises gestellt haben. In das Bundespersonalausweisgesetz sind daraufhin entscheidende datenschutzrechtliche Regelungen aufgenommen worden.

Die Datenschutzbeauftragten betonten jedoch seinerzeit, daß ein maschinenlesbarer Personalausweis nur in Verbindung mit einem datenschutzgerechten Melderecht und bereichsspezifischen Datenschutzregelungen für den Sicherheitsbereich hinnehmbar ist. Anknüpfend an diese Forderungen nahm der Deutsche Bundestag bei der Verabschiedung des Personalausweisgesetzes am 17. Januar 1980 den nachstehenden Entschließungsantrag an (vgl. BT-Drs. 8/3498):

„Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, daß angesichts der raschen Fortentwicklung der automatischen Datenverarbeitung und deren Einsatz in der öffentlichen Verwaltung über die Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise hinaus weitere Maßnahmen erforderlich sind, um einen ausreichenden Schutz der Persönlichkeitsrechte der Bürger gegen mißbräuchliche Verwendung ihrer persönlichen Daten zu gewährleisten.

Die Bundesregierung wird deshalb ersucht,

1. den Entwurf eines datenschutzgerechten Melderechtsrahmengesetzes einzubringen und
2. die Arbeiten zur Entwicklung bereichsspezifischer Datenschutzregelungen für die Sicherheitsbehörden nachdrücklich fortzusetzen.“

Die Anwendung moderner Informationstechnologien hat inzwischen zunehmend zur Kombination und Integration neuer und vorhandener **Informationssysteme** geführt. Die Entwicklung der Informationstechnologie ist gekennzeichnet durch die Verknüpfung von Daten, Text, **Sprache**, Schriftzügen und Bildern, die eine umfangreiche Darstellung und Überprüfung von Personen möglich machen können. Die Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises bzw. Passes muß im Zusammenhang mit dieser Entwicklung gesehen werden. Die Aussage, daß ein maschinenlesbarer Personalausweis unter Datenschutzgesichtspunkten **hinnehm-**

bar ist, kann nur dann aufrechterhalten werden, wenn die bereits 1979 erhobenen Forderungen in ausreichendem Maße erfüllt werden und auch im übrigen bei der Ausführung des Personalausweisgesetzes den Datenschutzbelangen Rechnung getragen wird. Das bedeutet, daß weitere Regelungen getroffen werden müssen, um inzwischen zu Tage getretene Unklarheiten und Mißverständnisse auszuräumen und eine datenschutzgerechte Anwendung des Gesetzes sicherzustellen.

A) Zum Personalausweisgesetz

1. Soweit bei polizeilichen Personenkontrollen Anfragen in polizeilichen Informationssystemen vorgenommen werden, dürfen diese Anfragen nicht personenbezogen protokolliert werden, damit insbesondere keine Bewegungsbilder entstehen können. Da solche Protokollierungen, die als „Einrichtung von Dateien“ anzusehen sind, nicht Zwecken der Grenzkontrolle und der Fahndung im Sinne des § 3 Abs. 5 Satz 2 Personalausweisgesetz dienen, sind sie nach § 3 Abs. 5 Satz 1 Personalausweisgesetz unzulässig. Im übrigen läßt sich aus der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift ableiten, daß der Gesetzgeber eine Verwendung des Ausweises zur automatischen Einrichtung von Dateien grundsätzlich nicht gestatten wollte.
2. Die Datenschutzbeauftragten gehen davon aus, daß die Nutzung des Personalausweises durch die Polizei nach § 3 Abs. 5 Satz 2 Personalausweisgesetz nicht auch die Verwendung der Seriennummer einschließt; hierfür ist § 3 Abs. 4 Personalausweisgesetz die Spezialvorschrift.
3. Die unterschiedliche Formulierung in § 3 Abs. 5 Satz 1 und § 4 Satz 2 Personalausweisgesetz gibt zu Mißverständnissen Anlaß. Die Regelung in § 4 muß deshalb der in § 3 angeglichen werden.
4. Die internationale Lesbarkeit des Personalausweises erfordert für deutsche Staatsangehörige die gleiche Schutzintensität auch im grenzüberschreitenden Reiseverkehr. Die Konferenz bittet daher die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, daß die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die innerstaatliche Verwendung des Ausweises auch im internationalen Bereich umgesetzt werden.

B) Zu den Ausführungsvorschriften der Länder

1. Im Ausführungsgesetz oder in den Verwaltungsvorschriften muß festgelegt werden, daß ein Personenfeststellungsverfahren nur durchzuführen ist, wenn Zweifel an der Identität des Ausweisbewerbers nicht ausgeräumt werden können, und daß in diesem Verfahren erkennungsdienstliche Maßnahmen nur als letztes Mittel zulässig sind. Eine Weiterleitung dieser Unterlagen an das Bundeskriminalamt darf nur für den Vergleich mit anderen Unterlagen zugelassen werden.
2. Im Ausführungsgesetz muß bestimmt werden, daß die erkennungsdienstlichen Unterlagen zu vernichten sind, sobald die Identität festgestellt ist.
3. In das Personalausweisregister dürfen nur die im Personalausweis enthaltenen personenbezogenen Daten (§ 1 Abs. 2 Personalausweisgesetz) sowie Vermerke über Anordnungen nach § 2 Abs. 2 Personalausweisgesetz aufgenommen werden. Von der Aufnahme der Angabe „unveränderliche Kennzeichen“ (§ 11 Abs. 2 Nr. 6 des Formulierungsvorschlags) muß abgesehen werden.
4. Der Zweck des Personalausweisregisters ist im Ausführungsgesetz selbst festzulegen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß es nicht Aufgabe dieses Registers sein kann, eine weitere umfassende Identifizierungsdatei neben dem Melderegister zu eröffnen, zumal dadurch weitere Daten (Lichtbild und Unterschrift) mit den Meldedaten verknüpft werden können. Datenübermittlungen an andere öffentliche Stellen und an Private sind auszuschließen. Eine Ausnahme darf nur für Übermittlungen an die Polizei zugelassen werden, wenn es im Einzelfall für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist.
5. Spätestens fünf Jahre nach Ablauf der Gültigkeit des Personalausweises sind die Daten im Personalausweisregister ohne Einschränkung zu löschen.

Für die Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises reicht eine kürzere Aufbewahrungsdauer aus. Entsprechend § 10 Abs. 4 des Entwurfs des Niedersächsischen Ausweisgesetzes sollten die Daten höchstens bis zu einem Jahr nach Ablauf des Jahres der Gültigkeitsdauer aufbewahrt werden.

6. Für Daten der **Personen**, die im Fall der Entmündigung, wegen Geisteskrankheit oder im Fall dauernder Anstaltsunterbringung von der Ausweispflicht befreit worden sind, ist wegen der damit gegebenen Sonderstellung eine strenge Verwendungsbeschränkung vorzusehen.
7. In den Verwaltungsvorschriften zum Ausführungsgesetz der Länder müssen das Verfahren bei Mitteilungen über den Verlust des Personalausweises geregelt und das Formular festgelegt werden.

C) Bereichsspezifische Datenschutzregelungen

1. Soweit die Regelungen in den Meldegesetzen der Länder dem Melderechtsrahmengesetz entsprechen, sind die datenschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt. Die Speicherung der Seriennummer, die in einigen Landesmeldegesetzen in den Datenkatalog aufgenommen wurde, widerspricht dem in § 3 Abs. 4 Satz 1 Personalausweisgesetz festgelegten Nutzungsverbot, erhöht die mit der Maschinenlesbarkeit des Personalausweises verbundenen Gefahren und ist überdies im Hinblick auf die Fälschungssicherheit des Ausweises überflüssig.
2. Durch die Maschinenlesbarkeit des Ausweises werden die nachfolgend aufgeführten datenschutzrechtlichen Probleme verschärft, deren Lösung die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern bereits früher gefordert haben, die aber durch die bisher erlassenen polizeilichen Richtlinien (insbesondere KpS- und Dateienrichtlinien sowie die Regelung über die Amtshilfe zwischen Bundesgrenzschutz und Nachrichtendiensten) noch nicht erreicht ist:
 - 2.1 Im Polizeirecht des Bundes und der Länder und im Strafverfahrensrecht sind gesetzliche Grundlagen für die Informationsverarbeitung der Polizei, insbesondere für die polizeiliche Beobachtung und die Identitätsfeststellung zu schaffen. Ziel dieser Regelung muß es auch sein, den Umfang der Personenkontrollen im Hinblick auf die Nutzung des maschinenlesbaren Ausweises zu begrenzen.
 - 2.2 Zulässigkeit und Grenzen des Informationsaustausches zwischen Polizei und den Nachrichtendiensten sind gesetzlich zu regeln.
 - 2.3 Der Beschluß der Innenministerkonferenz vom 2. September 1977, der vorsieht, daß alle **Personen**, die der Polizei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt werden, durch Abfrage in der Personenfahndungsdatei überprüft werden, muß aufgehoben werden. Die vorhandenen Rechtsgrundlagen lassen eine derart umfassende Überprüfung nicht zu. Das gleiche gilt für einen routinemäßigen Abgleich mit den Fahndungsdateien im Rahmen von Verkehrskontrollen.
 - 2.4 Eine Rechtsgrundlage für den Anschluß der Länderpolizeien an die zollrechtliche Überwachung ist nicht ersichtlich. Dieser Anschluß ist zu lösen.
3. Für die Praxis der Polizeikontrollen, insbesondere unter Verwendung des maschinenlesbaren Personalausweises, sind Richtlinien zu erlassen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit konkretisieren.

D) Zum Entwurf eines Paßgesetzes

Die gleichen datenschutzrechtlichen Forderungen gelten für die mit dem Entwurf eines Paßgesetzes vorgesehene Einführung eines maschinenlesbaren Passes.

Darüber hinaus behält sich die Konferenz weitere Forderungen zum Paßgesetz vor.

Anlage 8

Bremen, 4. November 1983

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz

L Allgemeines

Die Landesbeauftragten und der Bundesbeauftragte sowie die Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz haben **bereits** mit Beschluß vom 30. September 1980 zu der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) Stellung genommen. Schwerpunkte dieses Beschlusses waren die Forderungen, die MiStra so zu überarbeiten, daß nur noch die Vorschriften bestehen **bleiben**, für die eine gesetzliche Rechtsgrundlage besteht, oder andernfalls eine eindeutige gesetzliche Grundlage zu

schaffen. Dabei sollte auch der Umfang der bisherigen Mitteilungspflichten reduziert werden.

Die Datenschutzbeauftragten begrüßen es, daß ein von den Justizverwaltungen eingerichteter Arbeitskreis die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen einer Überprüfung unterzogen hat.

Auf der Grundlage des vorgenannten Beschlusses ist zu dem vorliegenden Entwurf der Anordnung für Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) folgendes zu bemerken:

1. Mit Bedauern wird festgestellt, daß die im Beschluß genannten Forderungen und Anregungen nur zu einem geringen Teil aufgegriffen werden.
2. Eine Klärung der Frage steht noch aus, inwieweit für die Mitteilungen in Strafsachen bereits eine Rechtsgrundlage besteht oder ob eine weitergehende gesetzliche Grundlage geschaffen werden **muß**. Der Entwurf hält offensichtlich an der bisherigen Rechtsqualität als Verwaltungsvorschrift fest, ohne eine Begründung zu nennen, obwohl der Unterausschuß der Justizministerkonferenz selbst sich auf der Sitzung am 18. und 19. Mai 1981 für die Schaffung einer Rechtsgrundlage ausgesprochen hat. Weil derartige Mitteilungen für die Betroffenen einen Eingriff darstellen, bedürfen sie einer Rechtsgrundlage.
3. Der Grundsatz der Zweckbindung der Verwendung von Daten im Datenschutzrecht soll sicherstellen, daß Daten nur von denjenigen Stellen verwendet werden, die sie zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung benötigen. Eine strenge Zweckbindung soll damit verhindern, daß Daten an andere Stellen gelangen und dort für andere als die ursprünglich **vorgesehenen** Zwecke Verwendung finden. Wegen der Sensibilität der auf Grund der MiStra mitgeteilten Daten hat der Grundsatz der Zweckbindung besonderes Gewicht. Neben einer Regelung in Nr. 3 (vgl. die dortigen Anmerkungen) ist eine eindeutige Vorschrift in der MiStra notwendig, die die Beachtung der Zweckbindung in allen Mitteilungsfällen sicherstellt.
4. Der vorliegende Entwurf sieht ohnehin eine Vielzahl von einzelnen Mitteilungsvorgängen vor. Eine Erweiterung dieses Katalogs durch relativ weitgehende Bestimmungen (vgl. Nr. 2 Abs. 2, Nr. 3 und Nr. 29) birgt die Gefahr in sich, daß die auf den Einzelfall bezogenen Regelungen und deren bewußte Beschränkungen umgangen werden. Damit wäre aber der Sinn der Einzelregelungen gefährdet, nämlich die mögliche Beeinträchtigung der durch Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Persönlichkeitssphäre des Betroffenen zu begrenzen. Daher sollte die Neufassung eine abschließende Regelung der Mitteilungsvorgänge enthalten.
5. Im Hinblick auf die **Auswirkungen**, die die Mitteilungen für den Betroffenen haben können, sollten diese im Regelfall vom Richter oder Staatsanwalt veranlaßt werden. Nur in Fällen, in denen nach den Einzelregelungen kein Entscheidungsspielraum besteht, sollte die Geschäftsstelle zur Anordnung der Mitteilung befugt sein. Diese Umkehrung des im Entwurf und der geltenden Fassung der MiStra enthaltenen Regel- und Ausnahmeverhältnisses drängt sich auch nach den Begründungen des Arbeitskreises der Justizverwaltungen auf. Dieser Arbeitskreis lehnt bei einer Reihe von Bestimmungen eine Neuregelung deshalb ab, weil die Geschäftsstellen bei einem geänderten, dem Datenschutz aber eher Rechnung tragenden Vollzug überfordert wären.
6. Die Mitteilungen in Strafsachen sollen die zu benachrichtigenden Behörden in Kenntnis von den Vorgängen setzen, auf die sie im Rahmen des ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichs zu reagieren haben. Ein strafrechtlich relevanter Sachverhalt läßt sich jedoch abschließend erst nach Abschluß des Strafverfahrens beurteilen. Damit den von den Mitteilungen Betroffenen nicht unnötige Nachteile entstehen, sollte der Grundsatz in der MiStra ausdrücklich festgelegt werden, daß Mitteilungen erst nach rechtskräftigem Abschluß des Strafverfahrens erfolgen dürfen. Auch der Inhalt der Mitteilungen ist auf das im Einzelfall wirklich notwendige Mindestmaß zu beschränken. Das bedeutet, daß im Regelfall die Mitteilung der Tatsache einer Verurteilung unter Angabe der Straftat genügen wird. Ausnahmen hinsichtlich einer vorzeitigen Mitteilung oder eines umfangreicheren Inhalts der Mitteilungen müssen auf die Fälle beschränkt werden, in denen wegen der Bedeutung des möglicherweise verletzten Rechtsguts die begründete Annahme besteht, daß vorzeitige Maßnahmen veranlaßt sind oder die zu benachrichtigende Behörde nur auf Grund um-

fassender Kenntnis des dem Strafverfahren zugrundeliegenden Sachverhalts geeignete Maßnahmen treffen kann.

Im einzelnen ist hier folgendes zu beachten:

Soweit unter Berücksichtigung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** Mitteilungen überhaupt erforderlich sind, sollten diese erst nach rechtskräftigem Urteil, das eine Verurteilung ausspricht, erfolgen. Diese Mitteilungen sollten sich entweder auf die Tatsache der Verurteilung oder auf den Abdruck des Urteilstenors beschränken.

Sollten Mitteilungen vorher erforderlich sein, dann dürfen diese grundsätzlich erst zum Zeitpunkt der Erhebung der öffentlichen Klage gemacht werden. Erst zu diesem Zeitpunkt ist bereits eine gewisse Erfolgsaussicht der Klage nach der Beurteilung des Staatsanwaltes anzunehmen. Diese vorzeitige Mitteilung kann nur dann veranlaßt sein, wenn begründete Anhaltspunkte vorliegen, daß die zu benachrichtigende Behörde Maßnahmen treffen muß, bevor das Verfahren abgeschlossen ist. Hierzu ist nur der Anklagesatz zu übermitteln. Keinesfalls darf das wesentliche Ergebnis der Ermittlungen übersandt werden.

Mitteilungen über die Einleitung des Verfahrens sollten auf die wenigen Ausnahmefälle beschränkt bleiben, in denen begründete Anhaltspunkte vorliegen, daß die zu benachrichtigende Behörde sofortige Maßnahmen einleiten muß. Der Inhalt der Mitteilung ist auf die Formel des Strafvorwurfs zu beschränken. Gleiches gilt für Mitteilungen über den Erlaß eines Haftbefehls.

7. Der Betroffene ist grundsätzlich davon zu benachrichtigen, welchen Stellen Mitteilungen nach der MiStra gemacht wurden. Von einer Benachrichtigung des Betroffenen kann ausnahmsweise nur dann abgesehen werden, wenn schwerwiegende Bedenken in der Person des Betroffenen entgegenstehen.

Die Benachrichtigung könnte **organisationstechnisch** ohne großen Aufwand beispielsweise mit einem zusätzlichen Formblatt im Durchschreibeverfahren erfolgen. Wesentliche Kostenfolgen dürften damit wohl kaum verbunden sein.

8. Die in der Mitteilung von Strafsachen liegenden Eingriffe sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu begrenzen. Deshalb ist durch eindeutige Adressierung sicherzustellen, daß von diesen Mitteilungen nur die Personen in den zu benachrichtigenden Behörden Kenntnis erlangen, welche diese Kenntnis zu ihrer Aufgabenerfüllung benötigen. (Beispielsweise sind Mitteilungen an den Leiter der Behörde oder die **personalsachbearbeitende** Stelle zu richten, wenn Mitteilungen öffentlich Bedienstete betreffen.) Außerdem sind derartige Mitteilungen in jedem Fall verschlossen zu versenden.
9. Die fahrlässige Begehung einer Straftat weist grundsätzlich auf ein geringeres Maß an strafrechtlicher Vorwerfbarkeit hin. Mitteilungen, die Fahrlässigkeitstaten betreffen, sollten daher grundsätzlich nicht im Rahmen der MiStra mitgeteilt werden. Dies gilt insbesondere bei fahrlässigen Verkehrsstraftaten. Nur bei engem Bezug zur beruflichen Tätigkeit des von der Mitteilung Betroffenen und besonderem Gewicht des verletzten Rechtsguts sollten Ausnahmen gemacht werden. Die Prüfung, ob auch in diesen Fällen eine Mitteilung nicht erst nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens erfolgen muß, sollte bei Fahrlässigkeitstaten besonders gründlich erfolgen.
10. Der Vollzug der Mitteilungen scheint nicht gleichmäßig zu erfolgen. Wegen der belastenden Wirkung, die die einzelnen Mitteilungen für die davon Betroffenen haben, entsteht hier eine nicht hinzunehmende Ungleichbehandlung. Möglicherweise ist diese Ungleichbehandlung ein Indiz dafür, daß manche Mitteilungspflichten als nicht mehr zeitgerecht empfunden werden; dies wäre ein Anlaß zu noch strengerer Prüfung der Erforderlichkeit.

Entwurf eines bundeseinheitlichen Gesetzes über die Sicherung und Nutzung von Archivgut**§ 1****Aufgaben der staatlichen (öffentlichen) Archive****Anm.:**

Die Klammerzusätze beachten länderspezifische Unterschiede.

(1) Die staatlichen (öffentlichen) Archive haben die Aufgabe, das Archivgut der öffentlichen Stellen des Landes (der Gemeinden und Gemeindeverbände) und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen sowie deren Rechtsvorgänger zu erfassen, zu übernehmen, auf Dauer zu verwahren, zu erhalten und insbesondere für wissenschaftliche Zwecke nutzbar zu machen und zu verwerten.

Anm.:

Nur aufzunehmen, wenn in § 1 Abs. 1 „staatliche“ Archive steht. Wenn dort „öffentliche“ Archive steht, ist dieser Absatz entbehrlich. Folgender Zusatz wäre denkbar: § 4 Abs. 6 bleibt unberührt.

(2) Die staatlichen (öffentlichen) Archive können auch Archivgut anderer, als der in Abs. 1 genannten öffentlichen Stellen archivieren.

(3) Die staatlichen (öffentlichen) Archive sammeln sonstiges Dokumentationsmaterial, soweit es der Ergänzung des staatlichen Archivguts dient und für seine Verwahrung keine andere Stelle zuständig ist.

Anm.:

Abs. 4 erstreckt sich auch auf automatisierte Registraturen.

(4) Die staatlichen Archive beraten die in Abs. 1 genannten Stellen des Landes . . . bei der Verwaltung und Sicherung ihrer Registraturen.

Anm.:

Hier sind länderspezifische Unterschiede vorhanden.

(5) Die staatlichen (öffentlichen) Archive nehmen Aufgaben im Rahmen der archivarischen Fachausbildung wahr und wirken bei der Aus- und Fortbildung des Registraturpersonals mit.

§ 2**Archivgut****Anm.:**

Dieser Teilsatz soll sicherstellen, daß auch die Unterlagen der Rechtsvorgänger (z. B. alliierte Spruchkammern) Archivgut darstellen.

(1) Archivgut sind alle archivwürdigen Unterlagen wie Akten, Einzelschriftstücke, Bild- und Tonmaterial, Karten, Pläne, Dateien oder Teile davon, maschinenlesbare Datenträger, auf diesen gespeicherte Informationen und Programme zu ihrer Auswertung sowie sonstiges Informationsmaterial und Hilfsmittel zu ihrer Nutzung, die bei den in § . . . (Verweis aus Geltungsbereich) genannten Stellen oder deren Rechts- oder Funktionsvorgängern oder bei natürlichen oder juristischen Personen erwachsen sind oder sich in deren Besitz befinden.

Anm.:

Es ist darauf verzichtet worden, Unterlagen auch für Zwecke der Verwaltung als archivwürdig zu bezeichnen, weil eine Vermischung von Aufgaben und Nutzungsrechten vermieden werden soll.

(2) Archivwürdig sind Unterlagen, die für die **Erforschung** und das Verständnis der Geschichte von bleibendem Wert sind und Unterlagen, die aufgrund von Rechtsvorschriften dauernd aufzubewahren sind.

§ 3

Aussonderung und Anbietung von Archivgut

Anm.:

Hier soll die Mitwirkung der Archive bei der Löschung von Daten entfallen. Die Archivklausel (z. B. § 16 Abs. 3 S. 1 BrDSG) ist zu streichen.

Anm.:

Diese Verpflichtung umfaßt auch personenbezogene Daten, die vom Landesdatenschutz geschützt sind, selbst wenn sie gesperrt sind (dieser deklatorische Satz kann auch in den Gesetzestext übernommen werden).

Anm.:

Diese Regelung schützt davor, daß das Datenschutzgesetz leerläuft.

Anm.:

Hier sollen auch die Verfassungsorgane einbezogen werden.

(1) Die in § 1 Abs. 1 bezeichneten Stellen sind verpflichtet, dem zuständigen Archiv die Unterlagen, die sie zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr dauernd benötigen (die zu der durch Rechtsnorm zugewiesenen Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind), unverzüglich zur Übernahme anzubieten, es sei denn, die Unterlagen sind offensichtlich von geringer Bedeutung. Unterlagen sind spätestens 30 Jahre nach ihrer Entstehung auszusondern und anzubieten, soweit nicht Rechtsvorschriften andere Fristen vorsehen.

(2) Soweit gleichförmige Unterlagen, die in großer Zahl anfallen, archivwürdig sind, sind Art und Umfang der vom zuständigen Archiv zu übernehmenden Unterlagen durch Vereinbarung der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde mit dem zuständigen Archiv im Grundsatz festzulegen. Diese Unterlagen dürfen nicht vollständig, sondern nur in einer Auswahl übernommen werden.

(3) Anzubietende Unterlagen können auch Abbildungen von automatisierten Dateien zu einem bestimmten Stichtag sein. Stichtag, Umfang und Auswahl sind durch Vereinbarung zwischen der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde und dem zuständigen Archiv im Benehmen mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz festzulegen. Diese Unterlagen sind dem zuständigen Archiv unmittelbar nach Erstellung anzubieten. Einsichtnahme und Nutzung (Benützung) durch das Archiv sind nicht vor Ablauf der in § 6 Abs. 3 genannten Fristen zulässig.

(4) Die gesetzgebenden Körperschaften sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen bieten, vorbehaltlich anderer gesetzlicher Regelungen oder soweit sie kein eigenes Archiv unterhalten, Unterlagen entsprechend Abs. 1 dem zuständigen Archiv zur Übernahme an.

(5) In Ausnahmefällen ist im Benehmen mit dem zuständigen Archiv die Abgabe an ein anderes Archiv zulässig, wenn die Einhaltung der in diesem Gesetz für die Aufbewahrung und Benutzung von Archivgut getroffenen Bestimmungen gewährleistet ist.

§ 4

Übernahme des Archivgutes

(1) Das zuständige Archiv übernimmt die von ihm im Benehmen mit der anbietenden Stelle als archivwürdig bestimmten Unterlagen. übernimmt das Archiv nicht binnen 6 Monaten die angebotenen Unterlagen, sind diese zu vernichten.

(2) Archivwürdige Unterlagen können bereits vor dem Entstehen der in § 3 Abs. 1 genannten **Anbietungspflicht** endgültig in das zuständige Archiv übernommen werden.

(3) Das zuständige Archiv kann im Auftrage staatlicher (öffentlicher) Stellen Unterlagen aufbewahren. Speichernde (verantwortliche) Stelle für diese Unterlagen bleibt die abgebende Stelle. Die Regelungen zur **Anbietungspflicht**, zur Entscheidung über die Archivwürdigkeit und Übernahme der Unterlagen finden Anwendung.

(4) Den Vertretern der staatlichen (öffentlichen) Archive ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben Zutritt zu den Registraturen der Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen und Einsicht in die angebotenen Unterlagen und die Findmittel der Registraturen zu gewähren.

(5) Die oberste Archivbehörde wirkt bei der Archivgutaussonderung mit. Sie erläßt insbesondere Richtlinien zur Bestimmung der Archivwürdigkeit.

(6) Die staatlichen (öffentlichen) Archive können von Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, bundesunmittelbarer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie von Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, soweit sie nicht der Aufsicht des Landes unterliegen, archivwürdige Unterlagen **übernehmen**, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt. Dies gilt entsprechend für die Übernahme privaten Archivgutes.

Anm.:

Kann auch in § 3 geregelt werden.

Anm.:

Diese Regelung gilt nur für Flächenstaaten mit Mittelbehörden.

§5

Sicherung des Archivguts

(1) Die staatlichen (öffentlichen) Archive sind befugt, das Archivgut nach archivwissenschaftlichen Gesichtspunkten zu ordnen, durch Findmittel zu erschließen, zu nutzen sowie Unterlagen, deren Archivwürdigkeit nicht mehr gegeben ist, auszusondern und zu vernichten. Das Zusammenführen personenbezogener Informationen durch das Archiv ist nur zulässig, wenn schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter nicht beeinträchtigt werden. Für Abbildungen nach § 3 Abs. 3 gilt Satz 1 erst nach Ablauf der Fristen des § 6 Abs. 3.

Anm.:

In der Begründung kann auf die Regelungen in den Datenschutzgesetzen hingewiesen werden.

(2) Sie haben die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die ordnungs- und sachgemäße dauernde Aufbewahrung und Benutzbarkeit des Archivguts sowie seinen Schutz vor unbefugter Benutzung oder vor Vernichtung sicherzustellen. Gleiches gilt für die im Auftrag verwahrten Unterlagen.

(3) Von einem staatlichen (öffentlichen) Archiv verwahrtes Archivgut des Landes kann mit Zustimmung der obersten Archivbehörde (gegen einen angemessenen Wertausgleich) an ein anderes Archiv abgegeben werden, wenn die Abgabe im öffentlichen Interesse liegt, archivwis-

senschaftlichen Grundsätzen entspricht und wenn schutzwürdige Belange Betroffener und Dritter dadurch nicht beeinträchtigt werden.

§6

Nutzung von Archivgut

(1) Jedermann hat das Recht, auf Antrag das in den öffentlichen Archiven verwahrte Archivgut nach Ablauf der festgelegten Sperrfristen zu wissenschaftlichen oder journalistisch-redaktionellen Zwecken sowie zur Wahrung berechtigter persönlicher Belange zu benutzen, soweit durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist. Bestehende Informationsrechte oder besondere Vereinbarungen mit Eigentümern privaten Archivguts bleiben unberührt. Die Nutzung von Archivgut ist einzuschränken oder zu versagen, wenn schutzwürdige Belange Betroffener, Dritter oder überwiegende Gründe des Gemeinwohls entgegenstehen oder der Erhaltungszustand des Archivguts gefährdet ist. Das Archiv kann die Nutzung von der Beachtung der Nebenbestimmungen abhängig machen.

Anm.:
Hier könnte ein Hinweis auf Bußgeldbewehrung angebracht sein.

(2) Belange von Amtsträgern sind in der Regel nicht vorrangig schutzwürdig, wenn die Amtsträger in Ausübung ihrer dienstlichen Obliegenheiten gehandelt haben.

(3) Soweit durch Rechtsvorschriften keine anderen Sperrfristen bestimmt sind, bleibt Archivgut mit Ausnahme bereits bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmter Unterlagen für 30 Jahre nach der Übernahme durch das Archiv von der Benutzung ausgeschlossen. Archivgut, das besonderen Geheimhaltungsbestimmungen unterliegt, bleibt darüber hinaus 60 Jahre nach der Übernahme durch das Archiv von der Benutzung ausgeschlossen. Archivgut, das sich nach seiner Zweckbestimmung auf natürliche Personen bezieht (personenbezogenes Archivgut), darf jedoch frühestens 30 Jahre nach dem Tode des betroffenen durch Dritte benutzt werden. Ist der Todestag nicht festzustellen, endet die Sperrfrist 120 Jahre nach der Geburt des Betroffenen. Werden Unterlagen vor Ablauf der Aufbewahrungsfristen vom Archiv übernommen, verlängert sich die Sperrfrist um den noch nicht abgelaufenen Aufbewahrungszeitraum.

Anm. zum Zeitpunkt der „Übernahme“:
Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist diese klare Regelung erforderlich (abweichend von anderen Formulierungsvorschlägen), da dadurch eine eindeutige Fristberechnung möglich ist.

(4) Mit Zustimmung der abgebenden Stelle können die Sperrfristen im Einzelfall oder für bestimmte Archivgutgruppen verkürzt oder um höchstens 20 Jahre verlängert werden, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt und kein Grund zur Annahme besteht, daß schutzwürdige Belange der Betroffenen oder Dritter entgegenstehen. Bei personenbezogenem Archivgut ist eine Verkürzung nur zulässig, wenn dies zur Erreichung des wissenschaftlichen Zwecks, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder aus sonstigen, im überwiegenden Interesse der abgebenden Stelle liegenden Gründen oder bei rechtlichem Interesse eines Dritten erfolgt und durch Anonymisierung oder auf andere Weise sichergestellt ist, daß schutzwürdige Belange

des Betroffenen oder Dritter nicht beeinträchtigt werden oder wenn die Betroffenen in die Benutzung eingewilligt haben.

(5) Behörden ist die Benutzung solcher personenbezogener Daten zu versagen, die bei der abgegebenen Stelle aufgrund besonderer Vorschriften zum Schutz des Betroffenen hätten gelöscht oder gesperrt werden müssen; gleiches gilt für sonstige Unterlagen, die aufgrund von Rechtsvorschriften hätten vernichtet werden müssen. Dies gilt nicht, wenn die Daten aufgrund von Rechtsvorschriften für Zwecke der Sicherung von Rechten oder Beweisen aufzubewahren sind oder wenn ihre Benutzung durch die Behörde dem Vorteil des Betroffenen zu dienen bestimmt ist oder wenn der Betroffene eingewilligt hat.

(6) Das Nähere wird durch eine Benutzungsordnung geregelt.

§7

Recht auf Auskunft und Gegendarstellung

(1) Dem Betroffenen ist auf Antrag nach Maßgabe des § ... des Landesdatenschutzgesetzes Auskunft über die im Archivgut zu seiner Person enthaltenen Daten zu erteilen. Statt einer Auskunft kann das Archiv Akteneinsicht gewähren.

(2) Das Archiv ist verpflichtet, eine Gegendarstellung des Betroffenen und bei rechtlichem Interesse seiner Hinterbliebenen dem Archivgut hinzuzufügen, die sich auf die Person des Betroffenen bezieht, wenn der Betroffene durch falsche Tatsachenbehauptungen beeinträchtigt ist und ein berechtigtes Interesse an der Gegendarstellung glaubhaft gemacht wird.

(3) Aufgrund besonderer Rechtsvorschriften zu berichtende Unterlagen sind um eine Richtigstellung zu ergänzen. Ist dies nicht möglich, besteht eine Verpflichtung zu deren besonderen Kennzeichnung.

(4) Diese Bestimmungen gelten nicht für amtliche Niederschriften über Sitzungen der gesetzgebenden oder beschließenden Körperschaften des Bundes, der Länder, der Gemeinden (Gemeindeverbände) und der Gerichte.

§8

Offenbarung von Geheimnissen

Anm.:
Baden-Württemberg wird einen Formulierungsvorschlag erarbeiten, der insbesondere die Probleme der besonderen Berufs- und Amtsgeheimnisse berücksichtigt (z. B. § 203 StGB).

(1) Landesrechtliche Regelungen über Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse stehen einer Anbietung und Übernahme von Unterlagen nicht entgegen.

(2) Archivgut, das einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt, darf erst 60 Jahre nach seiner Übernahme, jedoch frühestens 150 Jahre nach der Geburt des Betroffenen benutzt werden.

§ 9

Sonstige öffentliche Archive

Soweit die in § 3 Abs. 4 genannten Stellen eigene Archive unterhalten und für diese Stellen keine besonderen Rechtsvorschriften gelten, sind die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäß anzuwenden.

§ 10

Ermächtigung

Die oberste Archivbehörde wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. die örtliche und sachliche Zuständigkeit der staatlichen (öffentlichen) Archive,
2. das Verfahren zur Zulassung und die Benutzung der staatlichen Archive,
3. . . .
4. . . .
zu regeln.

§ 11

Ordnungswidrigkeiten

Schlußbemerkung

Eine eigene Regelung für Kommunen ist insbesondere für Flächenstaaten angezeigt.