



Freie Hansestadt Bremen

Landesbeauftragter für den Datenschutz

8. Jahresbericht



Vorgelegt zum 31. März 1986

**Achter Jahresbericht
des Landesbeauftragten für den Datenschutz**

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag), dem Präsidenten des Senats den Achten Bericht über das Ergebnis meiner Tätigkeit im Jahre 1985 zum 31. März 1986 (§ 26 Abs. 1 Bremisches Datenschutzgesetz).

Dr. Alfred Büllesbach, Landesbeauftragter für den Datenschutz

Inhaltsübersicht**1. Vorbemerkungen**

- 1.1 Technologische Initiativen, neue politische Aufgaben, Bürokommunikation in Wirtschaft und Verwaltung. Welche Priorität hat der Datenschutz?
- 1.2 Organisation

2. Rechts- und Informationstechnologie-Entwicklung**2.1 Rechtsentwicklung**

- 2.1.1 Entwicklung der Rechtsprechung
- 2.1.2 Entwicklung der Gesetzgebung im Lande Bremen
- 2.1.3 Entwicklung der Gesetzgebung im Bund
 - 2.1.3.1 Datenschutz- und Sicherheitsgesetze
 - 2.1.3.2 Novellierung der StPO
 - 2.1.3.3 Telekommunikationsordnung
 - 2.1.3.4 Änderung der Abgabenordnung

2.2 Technologieentwicklung

- 2.2.1 Komplexe Verarbeitungssysteme
 - 2.2.1.1 Arbeitsplatzorientierte Systeme
 - 2.2.1.2 Integrierte Bürokommunikation
- 2.2.2 Chip-Entwicklung
- 2.2.3 Expertensysteme, künstliche Intelligenz
 - 2.2.3.1 Lexikalische Fachdatenbanken, fallbezogene Wissensdatenbanken, Expertensysteme
 - 2.2.3.2 Künstliche Intelligenz

2.3 System-Viren**2.4 Gentechnik, Reproduktionstechnik und informationelle Selbstbestimmung**

3. Kooperationen

- 3.1 Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag)
- 3.2 Mitarbeit im ADV-Ausschuß (AADV) Bremen
- 3.3 Kooperationen mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz
- 3.4 Kooperation mit den Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz
- 3.5 Kooperation mit Kammern, Verbänden, sonstigen Institutionen

4. Eingaben und Beschwerden, Registerführung

- 4.1 Eingaben und Beschwerden
- 4.2 Register der meldepflichtigen Stellen
- 4.3 Dateienregister

5. Öffentlicher Bereich

Vorbemerkung

5.1 Personalwesen

- 5.1.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
Einsatz privater PC's in der öffentlichen Verwaltung
- 5.1.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

5.2 Inneres

- 5.2.1 Innere Sicherheit
Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

5.2.2 Meldewesen

- 5.2.2.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
 - Änderung des bremischen Meldegesetzes
 - Meldedatenübermittlungsverordnung des Landes
 - Meldedatenübermittlungsverordnung des Bundes
 - DEMOS-Entwicklung in Bremen
 - Auswertung des Melderegisters für Müllgefäßvolumenfeststellung
- 5.2.2.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

5.2.3 Kfz.-Zulassung/Führerschein

- 5.2.3.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
 - Automatisierung der Kfz.-Zulassung in Bremen
 - Führerschein auf Probe
- 5.2.3.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

5.2.4 Amtliche Statistik

- 5.2.4.1 Bundesstatistikgesetz
- 5.2.4.2 Novellierung des Landesstatistikgesetzes
- 5.2.4.3 Volkszählungsgesetz 1987
- 5.2.4.4 Mikrozensusgesetz
- 5.2.4.5 Hochschulstatistik

5.3 Rechtspflege und Strafvollzug

- 5.3.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
 - 5.3.1.1 Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)

- 5.3.1.2 Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)
- 5.3.1.3 Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes
- 5.3.1.4 Datenschutz im Strafvollzug
- 5.3.1.5 Namensnennung bei Zwangsversteigerungen
- 5.3.1.6 Schuldnerverzeichnis nach § 915 ZPO
- 5.3.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.4 Bildung, Wissenschaft und Kunst**
- 5.4.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.4.1.1 Änderung des Schulverwaltungsgesetzes
- 5.4.1.2 Entwurf eines bremischen Archivgesetzes
- 5.4.1.3 Datenabgleich von BaföG-Empfängern mit den Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Lande Bremen
- 5.4.1.4 Formblatt zum BaföG
- 5.4.1.5 Untersuchung zur Durchlässigkeit im Bremer Schulwesen
- 5.4.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.5 Arbeit**
- 5.5.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.5.1.1 Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts
- 5.5.1.2 Bereichsspezifischer Arbeitnehmerdatenschutz
- 5.6 Umwelt**
- 5.6.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.6.1.1 Einsichtsrecht in Umweltakten
- 5.6.1.2 Datenübermittlung an die Bürgerschaft bei „alten Rechten“ nach dem Wassergesetz
- 5.6.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.7 Jugend und Soziales**
- 5.7.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.7.1.1 PROSOZ
- 5.7.1.2 Beeinträchtigung des Sozialgeheimnisses im Sozialamt Bremerhaven
- 5.7.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden
- 5.8 Gesundheitswesen**
- 5.8.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.8.1.1 Krankenhausgesetz
- 5.8.1.2 Wirtschaftlichkeitsstudie
- 5.8.1.3 Personalauswahlstatistik
- 5.8.1.4 Übermittlung von Dialyse-Patienten-Daten
- 5.8.1.5 Verwaltungsvorschriften zum Bundesseuchengesetz
- 5.8.1.6 Tuberkulosestatistik
- 5.8.1.7 Medizinische Dokumentation und statistische Auswertungen (MEDUSA-K)
- 5.8.1.8 AIDS
- 5.8.1.9 Zentrallabor-Rechner
- 5.8.2 Forschungsprojekte im Gesundheitsbereich

- 5.8.2.1 Perinatalerhebungen in bremischen Frauenkliniken
- 5.8.2.2 Bronchial-Ca-Studie
- 5.8.2.3 Sozialepidemiologische Erfassung Tuberkulosekranker
- 5.8.2.4 Erhebungen über Malaria-Erkrankungen
- 5.9 Bauwesen**
- 5.9.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.9.1.1 Behandlung von Bedenken und Anregungen bei der Bauleitplanung
- 5.9.1.2 Datenerhebung für Sanierungszwecke
- 5.9.1.3 Interaktive Grafische Datenverarbeitung als integriertes System für Planungszwecke
- 5.9.1.4 Automatisiertes Liegenschaftsbuch
- 5.9.1.5 Wissenschaftliche Untersuchung zur Wohnungsversorgung von Problemgruppen
- 5.10 Wirtschaft und Außenhandel**
- 5.10.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
- 5.10.1.1 Notwendige Kooperation mit dem Landesbeauftragten bei der Technologieförderung
- 5.10.1.2 Auskunft aus dem Gewerbemelderegister an Auskunftteien
- 5.10.1.3 Zutrittsrecht von Energieversorgungsunternehmen
- 5.11 Finanzwesen**
- 5.11.1 Steuern
- 5.11.1.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle
 - Offenbarung von Steuerdaten gegenüber der Gewerbebehörde
 - Vorlage ärztlicher Atteste bei den Finanzbehörden
- 5.11.2 Haushalt
 - ADV-Verfahren Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR II)
- 5.12 Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a.**
- 5.12.1 Notarkammer
- 5.12.2 Ärztekammer
- 5.12.3 Bremischer Gemeinde-Unfallversicherungs-Verband (GUV)
- 5.12.4 Datenübermittlungen von Krankenkassen an Arbeitgeber

6. Nicht-öffentlicher Bereich

- 6.1 Vorbemerkungen**
- 6.2 Kreditwirtschaft**
- 6.2.1 Verhandlung mit den Banken über die „Schufa-Klausel“ in ihren AGB's
- 6.2.2 Mitteilungen von Adreßänderungen durch Kreditinstitute an die GEZ
- 6.2.3 Neuvergabe von Kontonummern
- 6.2.4 Bildschirmgeräte in Kassenräumen
- 6.3 Datenschutz im Versand- und Einzelhandel**
- 6.3.1 Schufa-Klausel bei Versand- und Einzelhandel
- 6.3.2 Datenerhebung durch ein Versandhaus
- 6.4 Auskunftteien**

- 6.4.1 Datenerhebung bzw. Datengewinnung der Auskunftsteien
- 6.4.2 Datenspeicherung und Datenveränderung durch die Auskunftsteien
- 6.4.3 Datenübermittlung durch die Auskunftsteien
- 6.4.4 Auskunftserteilung an den Betroffenen
- 6.4.5 Sperrung und Löschung von Daten
- 6.5 Datenschutz in der Versicherungswirtschaft**
- 6.5.1 Datenübermittlung im Rahmen fakultativer Gruppenversicherungsverträge
- 6.5.2 Schweigepflichtentbindungsklausel
- 6.5.3 Anfrage von Versicherungen bei Berufsunfähigkeitszusatzversicherungen
- 6.5.4 Versicherungsdienst für Behinderte
- 6.6 Datenschutz in Arztpraxen**
- 6.7 Arbeitnehmerdatenschutz**
- 6.7.1 Bekanntgabe von Personaldaten auf Betriebsversammlungen
- 6.7.2 Anfrage eines Arbeitgebers beim Arzt
- 6.7.3 Wochenberichte von Zivildienstleistenden über Schwerstbehinderte
- 6.8 Adreßhandel**
- 6.8.1 Adreßhandel mit Hilfsorganisationen
- 6.8.2 Adreßweitergabe durch Krankenselbsthilfeorganisationen
- 6.8.3 Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates zum Datenschutz bei der Direktwerbung
- 6.9 Bildschirmtext**
- 6.10 Sonstige Fälle aus dem nicht-öffentlichen Bereich**
- 6.10.1 Schwarze Listen bei einer Kraftdroschkenzentrale
- 6.10.2 Schwarzfahrerdatei
- 6.10.3 Einsatz von Videokameras im privaten Bereich
- 6.10.4 Pächteranschriften bei Kleingärten
- 6.10.5 Vernichtung von Datenträgern
- 6.10.6 Vorlagepflicht des Hausverwalters bei Miteigentum
- 6.10.7 Privates Mailbox-System
- 6.10.8 Briefgeheimnis im Betrieb
- 6.10.9 Datenweitergabe an Presseorgane
- 6.11 Straftaten und Ordnungswidrigkeiten**

7. Lernziel: Informationelle Selbstbestimmung

8. Anlagen

1. Mitteilungen in Zivilsachen
(Konferenzbeschluß vom 13. September 1985)
2. Anforderungen an Datenschutzregelungen für den Verfassungsschutz
(Konferenzbeschluß vom 16. September 1985)
3. Neue Medien
(Beschluß der nationalen Datenschutzbeauftragten vom 4. September 1985)
4. Direktwerbung
(Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats Nr. R [85] 20)
5. Sicherheits- und Datenschutzgesetze
(Konferenzentschließung vom 27. Januar 1986)

1. Vorbemerkungen

Die Entwicklung des Datenschutzes im Lande Bremen wie auch in anderen Ländern und im Bund zeigt, daß das Thema Datenschutz immer intensiver in den Strudel vielfältigster Interessen gerät. Dies ist zunächst in gewissen Grenzen normal für unsere Gesellschaft, da nicht alle Interessen datenschutzfreundlich sein müssen. Es ist eben für Datenschutzberatung und Datenschutzkontrolle typisch, daß immer zwischen widerstreitenden Interessen ausgeglichen werden muß. Die Diskussion um die Sicherheitsgesetze zeigt aber sehr deutlich, wie wichtig es ist, daß Datenschutzinstanzen sich öffentlich zu Wort melden, um auf Gefährdungen und Risiken von Gesetzesvorhaben aufmerksam zu machen. Im Falle des § 163 d StPO wurden immerhin einige, wenn auch nicht alle wesentlichen Datenschutzbedenken zur Beschränkung der Eingriffsbefugnisse aufgegriffen. Dieses Ergebnis ist ohne das Engagement von unabhängigen Datenschutzbeauftragten nicht vorstellbar. Die Diskussion zeigt aber gleichzeitig auch, daß die Durchführung datenschutzrechtlicher Positionen Stehvermögen und Sachkenntnisse vereinen muß. Dies gilt keineswegs nur für die Diskussion im Bundesbereich. Auch im Lande Bremen hat es im Jahre 1985 Diskussionen gegeben, die keineswegs von entwickeltem Datenschutzbewußtsein geprägt waren. So mußten auch im Lande Bremen Spitzen der Verwaltung gelegentlich mit Nachdruck auf datenschutzrechtliche Positionen hingeführt werden. In solchen Auseinandersetzungen ist es für den Landesbeauftragten sehr hilfreich, auch von führenden Politikern Unterstützung zu finden, wenn es darum geht, die Sache des Datenschutzes politisch und öffentlich darzustellen.

1.1 Technologische Initiativen, neue politische Aufgaben, Bürokommunikation in Wirtschaft und Verwaltung. Welche Priorität hat der Datenschutz?

Die Förderung und Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien, von Mikroelektronik, von Biotechnologien etc. ist erklärtes Ziel der politisch Verantwortlichen. Mit der Förderung und der Anwendung der neuen Technologien ist die Vorstellung verbunden, daß volkswirtschaftlich damit der Weg aus der Krise führt. Neue Automatisationskonzepte werden erarbeitet, geplant und in den entsprechenden Gremien beschlossen. So plant der Senat die Einführung der Bürokommunikation in der gesamten bremischen Verwaltung, wobei Teilansätze für verschiedene Behörden bereits in der Realisierung sind. Zeichnet sich somit für Bremen der Weg zu neuen Anwendungen von Informations- und Kommunikationstechniken ab, so ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu prüfen, inwieweit der Problemhorizont und das Problembewußtsein bezüglich der datenschutzrechtlichen und persönlichkeitsrechtlichen Fragen reicht.

Es gilt zu begreifen, daß Information als Erscheinungsbild im täglichen Warenangebot längst vorhanden ist. Information hat einen eigenen Stellenwert als Produktionsfaktor neben Arbeit, Kapital und Rohstoffen gewonnen. Vielfältige Informationen für Planung, Statistik, für Entscheidungen und für Alltagsbearbeitungsvorgänge haben eine Informationswelt entstehen lassen, die der automatisierten Informationsverarbeitung bedarf.

Information ist aber nicht nur wichtige Handelsware geworden, sondern hat neue Erfassungs-, Verarbeitungs-, Absatzungs- und Verteilungssysteme geschaffen. Betrachten wir die Entwicklung in den Hauptlinien, so stellen wir fest, daß

- die Integration vorhandener Netze der Post über Digitalisierung, Satellitenübertragung hin zu Universalnetzen mit einer Vielzahl neuer Nutzungsmöglichkeiten führt,
- Personal-, Mikrocomputer, kurz, multifunktionale Terminals in der Lage sind, verschiedene Kommunikationsarten wie Sprache, Text, Faksimile, Daten, Festbild in verschiedenen Kommunikationssystemen verfügbar zu halten und schließlich
- ein umfangreicher Einsatz der Mikroelektronik in der gesamten Produktion und in allen Bereichen des menschlichen Alltagslebens vielfältige Formen der Planung und Steuerung menschlicher Lebens- und Arbeitsabläufe ermöglicht,
- darüber hinaus versucht wird, den sog. Software-Engpaß durch vielfältige Software-Pakete zu überwinden.

Damit stellen sich Probleme für alle Bereiche gesellschaftlichen und menschlichen Lebens. Neben dem Anspruch auf soziale Sicherheit und Arbeitsplatzzerhaltung steht der Anspruch auf Freiheit des Menschen.

Datenschutzrechtlich wird die mit der Entwicklung verbundene Gefährdung der Persönlichkeit mit den Worten kommunikationstechnische Vernetzung, Kontextlosigkeit und Multifunktionalität personenbezogener Daten und drohender Verlust der Autonomie des Menschen beschrieben.

Für den Einsatz von Informationstechnologien unter Beachtung der Entwicklung der Personal-Computer und der ISDN-fähigen Multifunktionsterminals heißt dies, daß bei regelmäßiger Datenübermittlung gleichzeitig bereits ein Anwendungsfeld für diese Technologien besteht. Die On-line-Verfahren haben sich deutlich vermehrt und zeigen weiterhin eine zunehmende Tendenz. Dies bedeutet eine Tendenz hin zu umfassenderen Informationssystemen in verschiedenen Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung und eine Zunahme des Vernetzungsgrades innerhalb des Gesamtsystems öffentliche Verwaltung. Der Rationalisierungsdruck im öffentlichen und privaten Bereich begünstigt die weitere Anwendung von Informationssystemen, insbesondere bei personalintensiven Aufgaben. Ein Blick über die Landesgrenzen hinaus zeigt, daß die früheren DV-Gesamtpläne in Bund und Ländern nicht mehr fortgeschrieben wurden. Die DV-Gesamtplanung ist in der Tat auch nur begrenzt tauglich, die Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechniken in ihren Formen der Integration, der Kombination und damit der Dezentralisation zu erfassen. Deshalb sind neue Formen der Automationsgestaltung und Planung als Entwicklungs- und Rahmenplanung erforderlich.

Organisationstheoretisch betrachtet, war die bisherige Entwicklung des EDV-Einsatzes dadurch gekennzeichnet, daß sich eigenständige Rechenzentren neben den Fachaufgaben etablierten. Die Neuentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien mit offenen Kommunikationssystemen, mit Datenfernverarbeitung und Kompatibilität der Geräte, mit Informationsverbundnetzen und freiem Zugang zu Informationsdatenbanken verändert die bisher gewachsene Aufbau- und Ablauforganisation. Die zunehmende Verwendung von Personal-Computern und anderen multifunktionalen Endgeräten hingegen bringt wiederum die integrative Leistungsfunktion zur Geltung, die das Sonderdasein der Datenverarbeitung aufheben wird und wieder die Entscheidungsverantwortung für Datenverarbeitung und Fachaufgabe als Einheit verlangt.

Diese Entwicklung der neuen Technologien verlangt langfristige Perspektiven sowohl, was die Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung, als auch, was die damit einhergehenden Gefährdungen der Persönlichkeitsrechte (Freiheitsverlust) betrifft. So ist keineswegs langfristig auszuschließen, daß eine Rückverlagerung der Datenverarbeitung in die einzelnen Fachaufgaben eintritt und damit aus zentralen und großen Rechenzentren Aufgaben herausgelöst werden. Eine solche technische Entwicklung könnte dazu genutzt werden, das Verhältnis öffentliche Verwaltung und Bürger zu überdenken und insgesamt bürgerfreundlicher zu gestalten. Gleichzeitig ist dabei zu beachten, daß die Anpassung an Technik und die Informatisierung der öffentlichen Verwaltung für den Bürger neue Anforderungen schafft, die so umgesetzt werden sollten, daß der Bürger in seinem menschlichen Selbstwertgefühl geachtet und anerkannt wird.

Im 100. Geburtsjahr des Automobils bietet es sich geradezu an darauf hinzuweisen, daß nicht nur das Automobil die Gesellschaft gründlich verändert hat, sondern daß künftig die Einführung der Informations- und Kommunikationstechnologien in erheblich umfangreicherer Weise unsere bisherigen Lebens-, Arbeits- und Kommunikationsstrukturen verändern wird. Die Vorstellung von der menschenfreundlichen Gestaltung der neuen Technologien erfordert aber auch aktive und umfangreich ausgestattete Formen der Technikkontrolle sowohl bezüglich der Methoden als auch der Einflüsse auf Gestaltung von Technik bis hin zur politischen Beherrschung der modernen Technologien. Dies setzt neben rechtlichen Regelungen auch ein erweitertes Handlungsinstrumentarium voraus, das neben rechtlich-institutionellen Sicherungen organisatorische und soziale Regelungsinstrumente umfaßt. Hinzukommen muß ein flexibler Reaktionsmechanismus, der mit sozialer Phantasie und sozialer Kreativität der Entscheidungsinstanzen ausgefüllt wird.

Die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien erzeugt bei dem Bürger Ängste über Erfassung und Abbildungsdruck: Er erlebt, daß er erfaßt, gespeichert, vermittelt, vervielfältigt, abgebildet etc. wird. Solche Vorgänge zeigen sich nicht nur in der öffentlichen Verwaltung, sondern ebenso in der privaten Wirtschaft, z. B. bei Personalinformationssystemen, Personalentwicklungsplanungen, Kommunikationssystemen in den Büros etc.. Diese Formen der Informationsverarbeitung rufen bei den Betroffenen psychosozialen Streß hervor, und bei den-

jenigen, die über diese Informationen verfügen, führt dies zu einer Verstärkung ihrer geistigen und gesellschaftlichen Vormachtstellung. Das heißt, die Kontroll-, Planungs- und Leistungsmöglichkeiten werden erhöht. Diese Entwicklung hat bereits jetzt in breiten Teilen der Bevölkerung zu Unbehagen und zu dem Gefühl der Überwachung geführt.

Datenschutz galt bisher als eine der Reaktionen auf den Einsatz der Informationstechnologien. In den Datenschutzgesetzen wurde im wesentlichen auf den Mißbrauch, auf Schutz vor Überwachung und Registrierung, auf Herstellung von Transparenz beim Umgang mit persönlichen Daten abgestellt. Entsprechend wurde unter Zugrundelegung eines früheren Entwicklungsstandes der Datenverarbeitung auf Dateien, einzelne Daten, Mißbrauchsgefährdung und Phasen der Datenverarbeitung aufgebaut. Dieses Regelungsmodell ist aber defizitär. Es berücksichtigt nicht hinreichend die Probleme, die sich mit der Integration der Informationstechnologie stellen und schützt nicht ausreichend vor der Gefährdung menschlicher Autonomie und menschlicher Freiheit. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, den Datenschutz zu erweitern, zu differenzieren und fortzuentwickeln.

Betrachtet man unter diesen Gesichtspunkten den Stand der gegenwärtigen Planungen in Bremen, so ist es schon fast erstaunlich, welch geringer Bewußtseinsstand in den Konzepten zu diesen Datenschutzproblemen artikuliert wird. Es genügt eben nicht, zu schreiben, der Datenschutz entsprechend dem Bremischen Datenschutzgesetz wird beachtet, wenn sich herausstellt, daß neuartige Probleme entstehen, die mit der gegenwärtigen Rechtslage gar nicht mehr zu deuten sind. Das Problembewußtsein um die Gefährdung der Persönlichkeitsrechte, die mit der Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien verbunden sind, diese Beobachtung mußte im Jahre 1985 leider mehrfach gemacht werden, ist gerade bei den Spitzen in Politik und Verwaltung nicht entsprechend der Gefährdung ausgeprägt. Ein Land, das sich anschickt, die Zukunft zu gestalten, darf bei aller Wichtigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung nicht vergessen, daß die Zukunft auch in Freiheit erlebbar sein muß.

1.2 Organisation

Nach langwierigen und mehrjährigen Bemühungen ist es im Jahre 1985 endlich gelungen, daß der Dienststelle des Landesbeauftragten weitere Referenten zugewiesen wurden. Seit dem 1. September 1985 arbeitet ein weiterer Technik-Referent, dessen Planstelle inzwischen auf die Dienststelle übertragen wurde, und seit dem 1. Oktober 1985 ein Rechts-Referent, der bisher lediglich abgeordnet (ohne Übertragung der Planstelle) ist. Bei der Diskussion um die notwendige personelle und sachliche Ausstattung einer jungen Dienststelle ist es nach Abschluß der Errichtungsphase notwendig, den stellenplanmäßigen Rahmen und die notwendigen Sachmittel zu überdenken und der Bedeutung des Datenschutzes und dem wachsenden Aufgabenvolumen entsprechend anzupassen. Die ursprünglich im Jahre 1977 vorgesehene Ausstattung der Dienststelle ist bis heute nicht erreicht worden. Die vom Senat beschlossene Stärkung der Dienststelle im Jahre 1985 ist zu begrüßen, da ohne sie die Anforderungen nicht mehr zu bewältigen gewesen wären. Umfangreiche Automationsvorhaben stehen bevor und neue Aufgaben sind zu gewachsen. Neue gesetzliche Regelungen in Bund und Ländern führen zu neuen Datenverarbeitungsvorgängen und damit zu einer wachsenden Prüf- und Beratungstätigkeit des Landesbeauftragten.

Mit fortschreitender Entwicklung in der Technologie und dem sich ausbreitenden Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung in Büro und Verwaltung wird der Datenschutz sowohl aus rechtlicher wie aus technischer Sicht immer stärker gefordert. Um diesen Anforderungen gewachsen zu sein und dem daraus entstehenden Anspruch gerecht werden zu können, kommt der Fortbildung der Mitarbeiter des Landesbeauftragten auf diesem Sektor besondere Bedeutung zu. Die Fortbildung bisheriger Art, die sich in Fachtagungen — selten in Seminaren — sowie weitgehend im Selbststudium in der Freizeit vollzog, kann heute nicht mehr genügen. Der schnelle Wandel macht es dringend erforderlich, daß zumindest ein ständiger Informationsaustausch mit Fachleuten der Datenverarbeitung stattfindet. Eine gleichzeitige Sensibilisierung für Datenschutzprobleme in der Datenverarbeitung ist unverzichtbar.

Zur Wahrnehmung der Aufgaben aus dem Bildschirmtext-Staatsvertrag ist in der Dienststelle Ende 1985 ein Btx-Gerät installiert und angeschlossen worden.

Ein Landesorgan, das, wie die Diskussion nicht zuletzt um die Sicherheitsgesetze zeigt, mit datenschutzpolitischer Verantwortung, weitreichender und herausragen-

der Aufgabenwahrnehmung und mit Anforderung für die soziale Gestaltung der neuen Informationstechnologien betraut ist, muß entsprechend dieser Aufgabenstellung auch die zur Erfüllung dieser Aufgaben entsprechende Ausstattung erhalten. Ein Vergleich mit anderen bremischen Einrichtungen wie auch anderen Ländern und dem Bund zeigt, daß es an der notwendigen Ausstattung und Stärkung der Stellung des Landesbeauftragten, wie sie der Bedeutung dieses Organes entspricht, fehlt.

2. Rechts- und Informationstechnologieentwicklung

2.1 Rechtsentwicklung

2.1.1 Entwicklung der Rechtsprechung

Aus der Vielzahl von Gerichtsentscheidungen, die Fragen des Datenschutzes tangieren, soll an dieser Stelle nur auf einige Entscheidungen aus dem letzten Jahr verwiesen werden, die auch in Zukunft in der Praxis von Bedeutung sein werden.

Mehrere Entscheidungen behandeln den Auskunftsanspruch des Betroffenen und das Einsichtsrecht in Akten, Bücher und Karteien. Exemplarisch sei an dieser Stelle nur auf die folgenden Entscheidungen hingewiesen, betreffend:

- die Versagung der Akteneinsicht durch die Staatsanwaltschaft vor Abschluß des Ermittlungsverfahrens in besonderen Fällen ist rechtsstaatlich zulässig (Bundesverfassungsgericht, NJW 85, 1019)
- keine Einsichtgewährung durch nicht am Verfahren beteiligte Dritte in bei einem Rechtsanwalt beschlagnahmte Unterlagen (OLG Koblenz, NJW 85, 2038)
- die Zulässigkeit und den Umfang der Akteneinsicht des Verletzten in Strafakten und Geschäftsunterlagen, die Bestandteil der Strafakte geworden sind (OLG Hamm, NJW 85, 2040)
- kein Akteneinsichtsrecht in Personenstandsbücher für wissenschaftliche Forschungszwecke (LG Frankenthal, NJW 85, 2539 n.rkr.)
- kein Anspruch auf Einsicht in Behördenakten nach Abschluß des Verfahrens (OVG Bremen, 2 B 56/84)
- das Einsichtsrecht in Krankenunterlagen bei psychiatrischer Behandlung (BGH, NJW 85, 674)
- Auskunftsanspruch nach § 26 StVZO aus der Kartei der Kfz.-Zulassungsstelle und die Anforderungen an die Darlegung des berechtigten Interesses; Auskunft an andere Behörde ist keine Amtshilfe, sondern Zulassungsstelle erfüllt eigene Aufgaben (VGH Mannheim, OVG Koblenz, VG Berlin, alle NJW 84, 1911 ff.).

Mehrere Entscheidungen beschäftigen sich mit den strafrechtlichen Sanktionen des Kreditkartenmißbrauchs, mit dem ein Datenmißbrauch einhergeht. Vgl. zu diesem Bereich die Entscheidungen des BGH, AG Kulmbach, AG Gießen, alle NJW 85, 2280 ff.

Weitere Entscheidungen hatten sich mit Fragen der Datenverarbeitung bei Auskunftsteilen zu beschäftigen. Die Entscheidungen greifen in vielen Fällen die bisher geäußerten Bedenken der Aufsichtsbehörden auf. Vor der Klärung durch die Gerichte war eine Umsetzung der Forderungen der Aufsichtsbehörden bei den Auskunftsteilen häufig deshalb nicht möglich, weil das BDSG den Datenschutzbehörden keine Möglichkeiten zur Durchsetzung einer gesetzmäßigen Datenverarbeitung zur Verfügung stellt.

Zum Teil ist die von den Gerichten bei den Auskunftsteilen beanstandete Praxis verfahrensimmanent gewesen. Die Datengewinnung wie auch das Auskunftsverfahren bedürfen daher einer grundlegenden Reform. Da die Datenverarbeitung der Auskunftsteilen nur sehr unzureichend im BDSG geregelt ist und weiterhin vielen Bedenken der Aufsichtsbehörden von den Auskunftsteilen noch nicht Rechnung getragen ist, geht der Landesbeauftragte davon aus, daß ohne eine Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes mit präziseren bereichsspezifischen Regelungen es noch zu einer Vielzahl von weiteren gerichtlichen Auseinandersetzungen kommen wird. Neben den auch in der Gesetzgebungsberatung geäußerten rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wird deutlich, daß normenklare, bürgernahe gesetzliche Regelungen gleichzeitig der Entlastung der Gerichte dienen können. Von den Gerichtsentscheidungen, die die Tätigkeit von Auskunftsteilen betreffen, sei auf die nachfolgenden hingewiesen, die sich beziehen auf:

Auskunftsanspruch über Datenempfänger bei Telex-Direktverfahren
(BGH, NJW 84, 1887)

Anspruch auf Bekanntgabe des Datenempfängers
(BGH, NJW 84, 1886)

Zulässigkeit der Speicherung personenbezogener Daten durch die Auskunftsteien
(BGH, NJW 84, 1889)

keine Schufa-Auskunft an Kreditvermittler
(BGH, NJW 86, 49)

unwirksame Schufa-Klausel in Kreditverträgen
(BGH, NJW 86, 46; vgl. hierzu auch Pkt. 6.2.1 dieses Berichtes)

2.1.2 Entwicklung der Gesetzgebung im Lande Bremen

Die Entwicklung der Gesetzgebung im Lande Bremen sei hier nur kurz dargestellt, da die einzelnen Materien in dem jeweiligen Sachzusammenhang aufgegriffen werden. Die Bürgerschaft (Landtag) hat u. a. folgende datenschutzrechtlich bedeutungsvolle Gesetze im Jahre 1985 beschlossen:

- Gesetz zur Änderung des bremischen Meldegesetzes
- Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen

Vordringlich sind folgende Gesetzgebungsvorhaben:

- Novellierung des Bremischen Datenschutzgesetzes
- Krankenhausgesetz mit bereichsspezifischen Datenschutzregelungen
- Archivgesetz
- Novellierung des Landesstatistikgesetzes
- Aufnahme bereichsspezifischer Datenschutzregelungen im Schulverwaltungsgesetz.

2.1.3 Entwicklung der Gesetzgebung im Bund

2.1.3.1 Datenschutz- und Sicherheitsgesetze

Zwei Jahre nach Verkündung des Volkszählungsurteils durch das Bundesverfassungsgericht liegen eine Reihe neuer Gesetzentwürfe dem Bundestag bzw. Bundesrat zur Beratung und Beschlußfassung vor. Im einzelnen handelt es sich um eine Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz, Verwaltungsverfahrensgesetz, das Personalausweis- und Paßgesetz, Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst, Straßenverkehrsgesetz und nicht zuletzt den Entwurf eines Gesetzes über die informationelle Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei.

Erstmalig in der bisherigen Geschichte hat sich der Gesetzgeber eine derartig anspruchsvolle und umfangreiche Gesetzgebungstätigkeit auferlegt. So sehr es zu begrüßen ist, daß zu all diesen Bereichen Gesetzentwürfe vorgelegt werden, so besteht doch die Gefahr, daß bei Umsetzung der vorliegenden Gesetzentwürfe ein Regelungsnetz entsteht, das das Recht des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung in sein Gegenteil verkehrt. Da dies aber erklärtermaßen nicht Absicht des Gesetzgebers ist, kann nur dringend empfohlen werden, diese Gesetze ausführlich ohne Zeitdruck und mit dem nötigen Sachverstand zu beraten und insbesondere zu Änderungen fähig und bereit zu sein. Für einseitige politische Denunziationen von Befürwortern oder Gegnern ist an dieser Stelle und bei dieser ernstesten Materie kein Platz.

Den Weg in bereichsspezifische Regelungen für Sicherheitsbehörden hat Bremen durch das Bremische Polizeigesetz und durch das Bremische Verfassungsschutzgesetz bereits vor Jahren beschritten. Die jetzt vorliegenden neuen Entwürfe des Bundes erreichen in einigen Regelungspunkten nicht den Anforderungsstand der bremischen Rechtslage (z. B. Verfassungsschutzgesetz).

Bei einer Gesamtschau dieser Gesetzentwürfe muß erkannt werden, daß Regelungen vorgesehen sind, die umfangreiche Vernetzungen zwischen Bundes- und Landesbehörden vorsehen. Sie ermöglichen einen Informationsverbund, der an die Grenzen föderaler Ordnung stößt. Zu den verschiedenen Gesetzen im einzelnen:

- **Entwurf zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes**

Wenn das Bundesdatenschutzgesetz heute geändert werden soll, so ist dies an

den Kriterien des Volkszählungsurteils, den Notwendigkeiten, die sich aus der technischen Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie ergeben und an den Erfahrungen der Datenschutzpraxis zu messen. Bereits am 4. November 1983 hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten in Bremen Anforderungen an die Novelle zu einem Bundesdatenschutzgesetz gestellt. Der jetzt vorliegende Entwurf enthält durchaus einige Verbesserungen, doch muß insgesamt gesagt werden, daß er den datenschutzrechtlichen Erwartungen nicht gerecht wird.

Im wesentlichen ist verbessert worden:

- die Klarstellung, daß Datenschutz weder allein Schutz von Daten noch ausschließlich vor Mißbrauch, sondern Schutz des Bürgers vor Verletzung seines Persönlichkeitsrechtes ist,
- die Einführung eines verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruches,
- die grundsätzliche Regelung der Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke (allerdings überarbeitungsbedürftig),
- die Abschaffung der Gebühren- bzw. Entgeltspflichtigkeit für die Auskunft über die eigenen Daten und die Ausdehnung der Auskunft auf Herkunft und Empfänger der Daten,
- die Pflicht zur Löschung von Daten, die für den Speicherzweck nicht mehr erforderlich sind,
- die Anerkennung der Zweckbindung personenbezogener Daten als eine wichtige Konkretisierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung,
- die Klarstellung, daß Geheimhaltungsvorschriften der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten nicht entgegengehalten werden können und schließlich
- die Stärkung der Befugnisse der Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich und die Stärkung der Stellung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten.

Trotz dieser Verbesserungen enthält der vorliegende Entwurf allerdings gravierende Mängel:

- Er wird auf die Datenverarbeitung in Dateien beschränkt, obwohl nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfassend gilt und jeden Umgang mit personenbezogenen Daten umfaßt.
- Die technische Entwicklung im Dateibegriff selbst wird nicht hinreichend berücksichtigt, z. B. die zunehmende Verknüpfung von Akten-, Text- und Datenverarbeitung ebenso wenig wie z. B. neue Formen der Bildverarbeitung, Videoaufzeichnungen etc..
- Die Vorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes über den Schutz personenbezogener Daten gleichen die vorgenannten Nachteile nicht aus, da zum einen die Kontrolle begrenzt wurde und zum anderen das Verwaltungsverfahrensgesetz im Gegensatz zum BDSG z. B. nicht für die Finanzverwaltung, Post, Strafverfolgung, Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und weite Bereiche der Sozialverwaltung gilt. Durch diese Konstruktion bleibt die Datenverarbeitung außerhalb von Dateien auch im nicht-öffentlichen Bereich unregelt.
- Die Datenerhebung als wichtige Phase der Datenverarbeitung ist im BDSG nicht geregelt, obgleich gerade mit der Erhebung der Erhebungszweck festzulegen ist, da erst so für den Bürger erkennbar ist, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß.
- Die Datenverarbeitung in „internen Dateien“ ist weitgehend ausgeklammert.
- Wenn das Gesetz die Datenverarbeitung davon abhängig macht, daß die Einwilligung des Betroffenen vorliegt, dann hat der Gesetzgeber durch besondere Regelungen den Betroffenen davor zu schützen, daß er durch soziale, wirtschaftliche und psychische Zwänge (etwa als Mieter, Patient oder Arbeitssuchender) in seiner Entscheidungsfreiheit nicht unangemessen eingeschränkt wird.

- Der zunehmende Einsatz von Arbeitsplatzrechnern und Kleincomputern (PC), die verbreitete Nutzung von Datenverarbeitungs- und -übertragungsnetzen erfordert sowohl Transparenz als auch Kontrollierbarkeit dieser Informationsverarbeitungsformen. Auch hierüber schweigt der Entwurf.
- Die Regelung für automatisierte Abrufverfahren (On-line) ist grundsätzlich zu begrüßen, obgleich die inhaltlichen Anforderungen an die Zulassung solcher Verfahren zu verschärfen sind. Die Risiken, die in der möglichen Selbstbedienung des Datenempfängers liegen, müssen durch wirksame Kontrollmechanismen erheblich gemindert werden. Es ist nicht nur notwendig, die Zulässigkeit des Abrufverfahrens zu kontrollieren, sondern ebenso dringend ist die Rechtmäßigkeit des Einzelabrufes kontrollfähig zu gestalten.
- Inwieweit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung getragen wird, zeigen die Regelungen der Datenspeicherung und der Datenübermittlung. Die Erhebung, die Speicherung und die Übermittlung haben sich grundsätzlich an dem festgelegten Zweck zu orientieren. Der Katalog erlaubter Zweckänderungen ist im Gesetz zu weit geregelt. Soweit Erweiterungen vorgesehen sind, müßten sie dem Betroffenen mitgeteilt werden.
- Das Recht des Bürgers auf Auskunft über seine Daten darf nicht dadurch geschmälert werden, daß Nachrichtendienste ohne Verpflichtung zur Interessenabwägung im Einzelfall und ohne Begründung die Auskunft verweigern dürfen. Mit einer Regelung, wie sie für Polizei und Staatsanwaltschaft gefunden wurde, könnten Geheimhaltungsinteressen auch der Nachrichtendienste hinreichend berücksichtigt werden.
- Eine unabhängige und weisungsfreie Datenschutzkontrolle stellt bei weithin für den Bürger nicht durchschaubaren Datenverarbeitungsvorgängen auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ein wichtiges Rechtsprinzip dar. Hieran gemessen und gemessen an der gegenwärtigen Kontrollpraxis, verschlechtert der Entwurf die Kontrollbefugnis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz. So wird teilweise die Kontrolle auf den Einzelfall beschränkt, womit Organisationskontrollen in weiten Bereichen ausgeschlossen werden. Es fehlt eine Verpflichtung der Behörden, den Bundesbeauftragten für den Datenschutz über Planungen wichtiger Automatisierungsvorhaben zu unterrichten, es wird die Kontrolle im G10-Bereich eingeschränkt etc..
- Die Datenschutzvorschriften für den nicht-öffentlichen Bereich (Dritter und Vierter Abschnitt BDSG) werden ohne zwingendes Bedürfnis gelockert:
 - Obwohl in der Öffentlichkeit die Direktwerbung (Adreßhandel) mehr und mehr problematisiert wird und Technik und Methoden der Direktwerbung verfeinert wurden, ist es versäumt worden, klare gesetzliche Regelungen für die Datenverarbeitung zu Zwecken der Direktwerbung aufzunehmen, die an die Einwilligung der Betroffenen anknüpfen.
 - Es fehlen Regelungen des Datenschutzes für Arbeitnehmer.
 - Die Auskunft an den Betroffenen muß auch den Speicherungszweck umfassen, dies gilt ebenso für die Benachrichtigung bei erstmaliger Speicherung von Daten.
 - Der Empfänger übermittelter Daten muß strenger an den Übermittlungszweck gebunden werden.

— **Entwurf Bundesverfassungsschutzgesetz**

Die Absicht, bereichsspezifische Regelungen zu erlassen, wird begrüßt. Zum vorgelegten Gesetzentwurf sind folgende kritische Anmerkungen zu machen:

- Die Aufgabenbeschreibung des Verfassungsschutzes ist unklar. Es muß präzise gesagt werden, was unter verfassungsfeindlichen Bestrebungen zu verstehen ist, da hiervon eine Vielzahl von personenbezogenen Datenspeicherungen abhängt.
- Die Befugnisse zur Verarbeitung und sonstigen Nutzung personenbezogener Daten dürfen nicht nur in Generalklauseln beschrieben und sehr weit gefaßt werden, sie sind vielmehr zu differenzieren nach Art und Zweck der

Datenerhebung. Die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel stellt eine besondere Form personenbezogener Datenerhebung dar, so daß Begriff und damit Inhalt, Zweck und Ausmaß präzisiert werden müssen.

- Das verfassungsrechtlich gebotene Zweckbindungsprinzip wird nicht beachtet. Dies gilt sowohl bei der Informationsübermittlung an den Verfassungsschutz als auch bei der Befugnis des Verfassungsschutzes, jedes amtliche Register einsehen zu können.
- Die Befugnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz zur Übermittlung von Daten an andere Behörden ist sehr vage und unpräzise formuliert.
- Die Trennung von Polizei und Verfassungsschutz ist nicht nur organisatorisch, sondern insbesondere inhaltlich zu verstehen. Das Trennungsgebot darf nicht, auch nicht durch pauschale Übermittlungsregelungen, unterlaufen werden.

Hier muß insbesondere auf den Entwurf des Zusammenarbeitsgesetzes zwischen Nachrichtendiensten und Polizei hingewiesen werden, der die informationelle Zusammenarbeit in sehr vagen und großzügigen Regelungen vorsieht. Werden die Informationswege in der Weise, wie in dem jetzigen Entwurf zum Zusammenarbeitsgesetz vorgesehen, verbunden, so entsteht das gesellschaftliche Risiko, daß sich hieraus geheimpolizeiliche Formen entwickeln können. Die leidvollen historischen Erfahrungen dürfen an dieser Stelle nicht vergessen werden.

- Besondere Bedenken bestehen gegen die vorgesehene automatische Abrufbarkeit von Textzusätzen, weil die Textinformation, bevor sie abgerufen wird, nicht inhaltlich überprüft werden kann (Wahrheitsgehalt, Aktualität, Verwertungsverbote, Quellenschutz etc.). Es besteht deshalb die Gefahr, daß ein Sachverhalt verkürzt wiedergegeben in jederzeit automatisch abrufbaren Informationssystemen über Bürger erhältlich ist und diese somit politisch und strafrechtlich nachteilig qualifizieren kann, ohne daß der Bürger dies überprüfen könnte. Diese qualitative Erweiterung des nachrichtendienstlichen Informationssystems (NADIS) ist für die Arbeit des Verfassungsschutzes nicht erforderlich; weiterhin bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, so daß die Erweiterung auch aus rechtlichen Gründen nicht zulässig ist.

— Entwurf MAD-Gesetz

Die Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen für den Militärischen Abschirmdienst ist inzwischen weitgehend unbestritten.

In den §§ 1 und 2 des MAD-Gesetzesentwurfes werden zunächst die Aufgaben des MAD beschrieben.

Da sich das MAD-Gesetz in seinen wesentlichen Vorschriften auf den Entwurf des Bundesverfassungsschutzgesetzes bezieht, ist insoweit auf die oben vorgetragene datenschutzrechtliche Kritik zu verweisen. Darüber hinaus ist datenschutzrechtlich sehr problematisch, daß Daten, die bei der sog. „Nachrichtengewinnung“ erhoben werden, auch dann in Dateien gespeichert werden dürfen, wenn nicht die einzelnen Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 vorliegen. Dadurch könnten umfangreiche Datenspeicherungen über Personen entstehen, die nicht Bundeswehrangehörige sind. Nimmt man die Übermittlungsregelungen nach dem MAD-Gesetz und dem ZAG hinzu, verstärken sich diese Bedenken noch.

— Entwurf zur Änderung Straßenverkehrsgesetz

Der Entwurf des Straßenverkehrsgesetzes sieht einerseits Regelungen für die Verarbeitung von Kfz.-Zulassungsdaten in örtlichen Fahrzeugregistern und andererseits Regelungen für ein zentrales Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) vor. Der Aufbau des Systems ist weitgehend abgeschlossen. ZEVIS ist ein umfassendes Datenbanksystem, in dem das zentrale Fahrzeugregister mit den registrierten ca. 23 Millionen Fahrzeughaltern, die „Verkehrssünder“ und Angaben über entzogene und versagte Führerscheine gespeichert sind. Die automatisierte Datenverarbeitung und der On-line-Anschluß für Polizeibehörden des Bundes und der Länder gewährt einen unmittelbaren Zugriff auf die Daten und macht eine leichte und umfassendere Nutzung durch diese und andere Behörden

möglich. Darüber hinaus wird auch anderen Stellen, z. B. Nachrichtendiensten, die Abfrage aufgrund der neuen Datenverarbeitungsstruktur erleichtert. Mit dieser neuen Infrastruktur der Informationsverarbeitung entstehen Konsequenzen, die gegenwärtig kaum hinreichend zu übersehen und in ihren Gefährdungen abzuschätzen sind. Datenschutzrechtliche Bedenken wurden bereits im letzten Jahresbericht vorgetragen (vgl. 7. Jahresbericht, Pkt. 5.2.1.4). Der vorgelegte Entwurf stößt in mehreren Punkten nach wie vor auf datenschutzrechtliche Bedenken:

- Der Grundsatz der Zweckbindung ist insbesondere für die Kraftfahrzeugzulassungsdaten zu beachten. Zulassungsdaten werden zur Sicherung der Verantwortung der Fahrzeughalter erhoben und um verkehrs- und zivilrechtliche Haftungen aus der Teilnahme am Straßenverkehr zu gewährleisten. Jede danach zweckfremde Verwendung der Daten bedarf einer entsprechenden Rechtfertigung aus überwiegendem Allgemeininteresse und kann nur für genau eingegrenzte Fallgruppen und unter einschränkenden Bedingungen zugelassen werden. Anlaß der Anfrage muß immer der Sachzusammenhang mit der Halterverantwortung sein. Die Verweisung des § 35 Abs. 1 auf § 32 Abs. 2 versucht, eine hinreichende Zweckbindung herzustellen. In § 35 Abs. 3 wird hingegen die Nutzung der gespeicherten Halter- und Fahrzeugdaten für eine Vielzahl weiterer Zwecke geöffnet und macht dadurch die Zweckdurchbrechung fast zur Regel.
 - Das On-line-Abfrageverfahren ermöglicht die Nutzung von ZEVIS als eine Art bundesweites Adreßregister. Eine derart umfassende Regelung müßte im einzelnen begründet und ihre Erforderlichkeit in ausreichendem Maße nachgewiesen werden.
 - Die Datenübermittlungen müssen sowohl intern wie auch extern datenschutzrechtlich kontrollierbar bleiben. Die gegenwärtigen Protokollierungspflichten sind noch unzureichend. Es muß einerseits vermieden werden, daß mit der Massenprotokollierung neue und Gefährdung schaffende Datenbestände entstehen, andererseits ist auf Dauer ein unkontrollierter Zugriff der Polizei auf örtliche oder überörtliche Register nicht vertretbar. Es genügt auch nicht, nur die betreffende Dienststelle zu dokumentieren, sondern Angaben über den Anlaß des Übermittlungersuchens und die dafür verantwortliche Person sind erforderlich, um den Hintergrund einer Anfrage nachprüfen zu können. Schließlich muß gesetzlich das Zweckbindungsgebot der Protokollierungsdaten geregelt werden. Die Nutzung zu weiteren Zwecken (vgl. § 35 Abs. 3 Ziffer 2) ist abzulehnen.
- **Änderung des Personalausweisgesetzes, des Paßgesetzes und der Strafprozeßordnung**

Die Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag haben am Freitag, dem 28. Februar 1986 in 2. und 3. Lesung das Gesetz über den maschinenlesbaren Personalausweis und das Paßgesetz sowie eine Ergänzung der StPO um § 163d beschlossen. Das Gesetzgebungsverfahren war öffentlich breit diskutiert und kritisiert worden. Die Kritik der Fachleute bezog sich insbesondere darauf, daß ohne Not der § 163d StPO im Zusammenhang mit neuen Personalausweis- und Paßgesetzen verabschiedet werde, obwohl es sachlich geboten erscheine, im Rahmen der bevorstehenden Novellierung zum Strafprozeßrecht eine Gesamtkonzeption bereichsspezifischer Datenschutzregelungen zu erreichen. Unabhängig von den Bedenken zu § 163d StPO muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Notwendigkeit der Maschinenlesbarkeit von Paß und Ausweis nicht dargelegt wurde. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wäre dies aber geboten gewesen.

Der maschinenlesbare Ausweis und § 163d StPO sind zu einem Zeitpunkt eingeführt worden, in dem verfassungsrechtlich prinzipielle Voraussetzungen noch nicht erfüllt sind. Die Erhebungstatbestände von Daten z. B. durch den Grenzschutz, durch das Bundeskriminalamt, die Polizeien der Länder oder den Zoll sind gesetzlich nicht geschaffen. Allgemeine Generalklauseln in den vorhandenen Gesetzen genügen den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht. Bezüglich der einzelnen Anforderungen ist auf die Beschlüsse der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 13. September 1983 (vgl. Anlage 7 zum 6. Jahresbericht), auf den Beschluß der Konferenz vom 27./28. März 1984 (vgl. Anlage 1 zum 7. Jahresbericht) und auf den Beschluß vom 27. Januar 1986 (Anlage 5) zu verweisen.

Zur Änderung des § 163d StPO hat der Landesbeauftragte folgende Kritikpunkte geäußert:

- Die Tragweite dieser Gesetzesänderung in allen Konsequenzen läßt sich wegen des unpräzisen, nicht normenklaren und nicht einschränkenden Regelungsgehaltes in der zur Verfügung stehenden Beratungszeit nicht vollständig ausloten.

Erkennbar ist aber, daß § 163d StPO zum Teil weit über das hinausgeht, was bisher mit § 3a des Entwurfes zum Personalausweisgesetz intendiert war, wie auch, daß den bisher in den Beratungen geäußerten Bedenken der Datenschutzbeauftragten nicht genügend Rechnung getragen wird.

- Ein weitgehender Anwendungsbereich des § 163d ergibt sich dadurch, daß er gelöst wurde vom maschinenlesbaren Ausweis, ja vom Ausweis überhaupt. Damit ist jede Art der Informationsgewinnung abgedeckt.
- Als Anlaß der Informationsgewinnung wird die „Personenkontrolle“ im Gesetzentwurf genannt, ohne daß dieser Begriff durch den Gesetzgeber oder die Rechtsprechung näher bestimmt ist. Damit ist das Vorliegen der Voraussetzungen nicht klar bestimmbar und für den betroffenen Bürger die mögliche Situation der Informationserhebung nicht erkennbar. Damit kann jeder Kontakt mit der Polizei zum Anlaß einer Speicherung in Dateien genommen werden, wie der Beschluß der Innenministerkonferenz von 1977, der bis heute nicht aufgehoben ist, es auch belegt.
- Weder der Umfang der speicherbaren Daten noch die Begrenzung der Personen ist im Gesetz präzise geregelt. So läßt der Entwurf in § 163d Abs. 3 durchaus zu, daß bei Nichtvorliegen von bestimmten Merkmalen oder Eigenschaften eben diese nicht bezeichnet werden, weil sie nicht bekannt sind, so daß im umfangreichen Maße unbeteiligte Bürger von der Anordnung erfaßt werden können. Selbst eine Beschreibung wie „Brillenträger“ eröffnet bereits uferlose Speicherformen.
- Noch ehe die polizeiliche Beobachtung, die Rasterfahndung etc. gesetzlich klar geregelt sind, soll mit dem § 163d StPO eine Verarbeitungsvorschrift geschaffen werden, die in der Sache eine erhebliche Ausweitung der polizeilichen Beobachtung enthält, weil sie nicht mehr beschränkt ist auf Personen, die nach Kriterien der bisherigen polizeilichen Dienstvorschriften ausgeschrieben wurden.
- Mit § 163d StPO wird durch die sog. Schleppnetz-fahndung die Massendatenverarbeitung eingeführt. Nach Aussagen der Kriminalpolizei ist dies eine Datenverarbeitung im Zusammenhang mit polizeilichen Maßnahmen (z. B. Ringalarmfahndungen, Einrichtungen von Kontrollstellen) und den dort anfallenden personen- und sachbezogenen Massendaten. Im Gegensatz zu den von vornherein im engeren Fallzusammenhang erfaßten Hinweisen und Spuren werden Massendaten aufgrund rein zufälliger Bezüge zum jeweiligen Tagesgeschehen erhoben, um daraus für die Ermittlungen bedeutsame Hinweise zu gewinnen. Die Regelung sieht schließlich in Absatz 4 vor, daß die erhobenen und gespeicherten Daten unter bestimmten Voraussetzungen mit polizeilichen oder anderen Datenbeständen abgeglichen werden können. Mit dieser Entwicklung der Massendatenverarbeitung, die im Zusammenhang mit den vorhandenen Datenverarbeitungsformen der Polizei gesehen werden muß, kann gesagt werden, daß die Polizei neben präventiven und repressiven Datenbeständen künftig sog. operative Datenbestände aufbauen kann. Damit ist eine Entwicklung in Gang gesetzt, die Daten losgelöst vom konkreten Fall, losgelöst vom konkreten Verdacht und losgelöst vom konkreten Verfahren verarbeitet bis hin zur Verarbeitung von Daten über bestimmte Personengruppen, Angehörige der „Szene“, Kontaktpersonen etc. (vgl. Bundesbeauftragter für den Datenschutz 7. Jb., S. 67). Die Datenverarbeitung solcher personenbezogener Daten in Polizeidateien ist unstrittig ein Rechtseingriff, darüber hinaus bedeutet diese Form der Massendatenverarbeitung eine zunehmende Inanspruchnahme von Personen, die weder Beschuldigte noch Verdächtige noch Störer sind. Damit stellt sich allerdings nicht nur ein datenschutzrechtliches Problem, sondern ein grundsätzliches Problem des Verhältnisses polizeilicher Denkansätze zur Verfassungsrechtslage in unserer Gesellschaft. Es kommt nicht nur darauf an, die technische Entwicklung zu erkennen und zu nutzen, sondern sie muß

juristisch gestaltet werden und in ihren Schranken und Grenzen rechtlich festgeschrieben werden. Diese Fragen sind nur lösbar in einer Gesamtkonzeption der Strafprozeßordnung.

- Der Katalog der Anknüpfungstatbestände ist, nachdem der Umfang des § 100a StPO heftig kritisiert wurde, im Verlauf der Debatte deutlich beschränkt worden. Die richterliche Anordnung ist der nach § 111 Abs. 2 StPO nachgebildet worden.
- Unklar ist in der beschlossenen Fassung nach wie vor die Bezeichnung der speichernden Stelle und ob mit § 163d die Einrichtung einer bundesweiten Zentraldatei vorgesehen ist.
- Ebenfalls nicht klar ist die Regelung über die Anordnung der Maßnahme nach § 163d StPO, da sie weder die Erlaßvoraussetzungen noch die Abgrenzungen präzise genug festlegt. Heißt z. B. räumlich begrenzt: gesamte Bundesrepublik ohne Freihafen Bremen?

— Entwurf Zusammenarbeitsgesetz (ZAG)

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die informationelle Zusammenarbeit der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes und nachrichtendienstlicher Tätigkeit (Zusammenarbeitsgesetz—ZAG) vom 31. Januar 1986 unterliegt trotz einiger Verbesserungen gegenüber den Vorentwürfen erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken. Grundsätzlich muß gegen diesen Entwurf eingewendet werden, daß er

- das Gebot der Verhältnismäßigkeit bei einzelnen Übermittlungsbefugnissen nicht beachtet,
- das verfassungsrechtliche Gebot der zweckgebundenen Verwendung von Daten zur Erfüllung unterschiedlicher Aufgaben nicht hinreichend beachtet und schließlich
- das Trennungsgebot für die organisatorische und informationelle Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten nicht konsequent umsetzt.

Die Trennung der Nachrichtendienste von der Polizei hat nicht ausschließlich organisatorische und informationelle Bezüge, sondern sie ist ein materielles Prinzip rechtsstaatlicher Ordnung schlechthin. Die Bedeutung besteht in der Verteilung polizeilicher und nachrichtendienstlicher Befugnisse auf verschiedene Behörden, um so in der Zielsetzung die Macht der beiden Einrichtungen zu hemmen. Dieses Anliegen schützt nicht nur Bürgerfreiheiten, sondern ist für eine funktionierende föderale Demokratie unverzichtbar.

Unter Berücksichtigung dieser Prinzipien ist der Landesbeauftragte der Meinung, daß ein ZAG als Querschnittsgesetz nicht notwendig ist. Einzelne Datenverarbeitungsregelungen sind im Sinne des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich dort bereichsspezifisch zu regeln, wo der Informationsfluß stattfinden soll. Dies erhöht einerseits die Transparenz, indem die einschlägigen Regelungen z. B. im Verfassungs-, Polizei- bzw. MAD-Gesetz geregelt werden und vermindert andererseits das Risiko vieler unsichtbarer Datenvernetzungen.

Die Einzelkritik zum Entwurf eines Zusammenarbeitsgesetzes wird der Landesbeauftragte in die Beratungen einbringen.

2.1.3.2 Novellierung der StPO

Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zum Schutz des Persönlichkeitsrechts bei der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten haben im Sicherheits- und Rechtspflegebereich einen Bedarf an der Schaffung neuer und an der Überarbeitung bestehender Rechtsvorschriften deutlich werden lassen. Eine sorgfältige Untersuchung des Bedarfs und die Erarbeitung verfassungsgemäßer Regelungen im einzelnen ist ein länger andauernder Prozeß, der die Datenschutzbeauftragten und die Justizverwaltungen wohl noch auf Jahre hinaus beschäftigen wird.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz hatte in ihrer Entschließung zu den Aus-

wirkungen des Volkszählungsurteils bereits im März 1984 darauf hingewiesen (vgl. 7. Jahresbericht, Pkt. 2.2), daß sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ableiten läßt, daß die gesamte Informationsverarbeitung im Bereich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung sowie der Tätigkeit der Nachrichtendienste präzise geregelt werden müssen. Deshalb seien die Strafprozeßordnung sowie die Polizeigesetze des Bundes und der Länder zu novellieren. In der Entschließung werden auch weitere inhaltliche Kriterien genannt, denen solche Regelungen zu entsprechen haben.

Das jetzt von der Bonner Regierungskoalition vorgelegte Gesetzespaket zur inneren Sicherheit läßt aber die Forderung nach einer Novellierung der StPO unberücksichtigt. Lediglich eine flickwerkartige Einfügung des § 163 d StPO, die sog. Schlepptnetzfehndung, ist vorgesehen (zur inhaltlichen Kritik vgl. Pkt. 2.1.3.1). Der Landesbeauftragte hat öffentlich davor gewarnt, eine die Gesamtbelange einer StPO-Novellierung vernachlässigende Einzelregelung ohne Not zu verabschieden. Diese Kritik ist um so berechtigter, als eine Einführung der wegen der Maschinenlesbarkeit datenschutzrechtlich nicht unproblematischen Ausweise ohne Verabschiedung des § 163 d StPO möglich gewesen wäre.

Da die Probleme der Datenverarbeitung zu Zwecken der Strafverfolgung einer grundsätzlichen Überarbeitung bedürfen, hat sich unter Federführung des Landesbeauftragten ein Arbeitskreis der Datenschutzbeauftragten gebildet, um die datenschutzrechtlichen Anforderungen an eine solche StPO-Novelle zu formulieren. Hinsichtlich eines Teilaspektes, nämlich der Mitteilungen in Strafsachen (MiStra), hatte die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz ihre Forderungen bereits in ihrem im November 1983 in Bremen gefaßten Beschluß (vgl. 6. Jahresbericht, Anlage 8) formuliert.

Bei der bereichsspezifischen Regelung der Datenverarbeitung zu Zwecken der Strafverfolgung kann es nicht allein darum gehen, die bisherige Praxis unkritisch rechtlich abzusichern. Vordringlich erscheint es insbesondere, daß der Gesetzgeber der Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens rechtliche Regelungen an die Hand gibt, die es ermöglichen, diese Rolle auch unter den Bedingungen des zunehmenden Einsatzes der Datenverarbeitungstechniken wahrzunehmen.

Ohne den Ergebnissen der Arbeitsgruppe vorgreifen zu wollen läßt sich jetzt schon erkennen, daß insbesondere bereichsspezifische Befugnisnormen für die Informationsverarbeitung im Zuge moderner Fahndungsmethoden erforderlich sind. Hierzu zählen u. a. die Rasterfehndung, polizeiliche Beobachtung, erkennungsdienstliche Behandlung sowie der Einsatz lesender oder mithörender technischer Geräte wie auch Bild- und Filmaufzeichnungen. Dazu zählen schließlich auch der Einsatz von V-Leuten und andere Formen der verdeckten Ermittlung. Die Fahndungsmethoden bedürfen einer gesetzlichen Beschreibung, die Anwendungskriterien und die Entscheidung über den Einsatz müssen ebenso vom Gesetzgeber festgeschrieben werden wie auch eine organisatorische und verfahrensrechtliche Absicherung. Auch die Speicherung und sonstige Verwendung der Daten bedarf bereichsspezifischer Regelungen. Hier sind Sonderregelungen insbesondere für Spurendokumentationssysteme wie für zentrale Namensdateien und Aktennachweissysteme vorzusehen. Neben diesen vordringlichen Aufgaben wäre es erstrebenswert, auch die Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte wie auch die Benachrichtigung der von der Strafverfolgung Betroffenen zu regeln. Schließlich wären auch Überlegungen anzustellen, wie die Behandlung Dritter und der Öffentlichkeit im Verfahren zum Schutze der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen besser auszugestalten sind.

Der Landesbeauftragte hofft, daß die Arbeitsgruppe noch vor der Sommerpause zu einem abschließenden Ergebnis gelangt.

2.1.3.3 Telekommunikationsordnung

Die Deutsche Bundespost plant mittelfristig die Digitalisierung des Fernsprechnetzes und die Integration aller schmalbandiger Übertragungsnetze (Sprache, Daten, Texte, Standbilder) im dienstintegrierten Digitalnetz ISDN. Langfristig sollen bis Mitte der 90er Jahre alle Dienste und Netze einschließlich der Bewegtbild-Versorgung (Bildfernsprechen, Videokonferenz, Hörfunk- und Fernsehvermittlung) im Breitband-ISDN und Glasfasernetz „BIGFON“ zusammengefaßt werden. Schon jetzt werden schrittweise die elektromechanischen Vermittlungseinrichtungen in den Orts- und Fernvermittlungsstellen des Fernsprechnetzes durch digi-

tale Vermittlungstechnik ersetzt. Ebenso schrittweise erfolgt der Übergang zur digitalen Übertragungstechnik, wobei für den Teilnehmer der Unterschied zur analogen Technik zunächst kaum wahrnehmbar ist. Die vorgesehene Ersetzung der herkömmlichen Kupferdrähte durch optische Lichtleiter (Glasfaser) wird nicht in einem Mal erfolgen, sondern es werden kontinuierlich Kupferstrecken durch Glasfaser ersetzt, wobei durch die Digitalisierung des Signals Übergänge von Kupfer auf Glasfaser oder von Glasfaser auf Kupfer technisch unproblematisch sind. Am (vorläufigen) Ende der Weiterentwicklung von Diensten und Netzen durch die Deutsche Bundespost steht nach den bekannt gewordenen Plänen ein Satellitenübertragungs- und Glasfaser-Universalnetz, das für den Endverbraucher Telefon-, Daten- und Textkanäle sowie Hörfunk- und Fernsehkanäle von bisher unvorstellbarer Kapazität zur Verfügung stellt.

Obwohl die Bundespost bereits technisch ausgereifte Pläne vorgelegt hat und mit der Realisierung begonnen hat, fehlt es bisher an Konzeptionen für die rechtlichen Rahmenbedingungen der „Telematik-Gesellschaft“ (Telekommunikation und Informatik). Vom Bundespostministerium gibt es hierzu bisher den Entwurf einer „Telekommunikationsordnung (TKO)“ von 1985 als Verordnungsentwurf. Rechtsgrundlage ist § 14 Postverwaltungsgesetz, der den Bundespostminister ermächtigt, „die Rechtsverordnung über die Bedingungen . . . für die Benutzung der Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens zu erlassen“. Diese Ermächtigung reicht jedoch nicht aus für die geplanten neuen Dienste und Netze. Es kann nicht der Bundespost überlassen bleiben, darüber zu entscheiden, wie die Kommunikationsgesellschaft der Zukunft aussieht. Notwendig sind vielmehr gesetzliche Grundlagen für die Medienordnung in Abstimmung von Bund und Ländern. Tangiert sind hierbei neben Rundfunk- und Presserecht, Urheberrecht und Verbraucherrecht auch das Arbeitsrecht (elektronische Fernarbeit, Teleheimarbeit). Insbesondere aber bedarf es angesichts der aufgezeigten technischen Entwicklungen neuer Konzeptionen eines Daten- bzw. Informationsverkehrsrechts. Der Landesgesetzgeber sollte sich seiner (Mit-)Verantwortung für die Kommunikationsordnung der Zukunft nicht entziehen.

2.1.3.4 Änderung der Abgabenordnung

Der Bundestag hat am 19. Dezember 1985 das Steuerbereinigungsgesetz 1986 beschlossen.

Mit diesem Gesetz wurde auch die Abgabenordnung (AO) geändert und ergänzt. Einige Änderungen sind datenschutzrechtlich relevant.

Mit einer Ergänzung des § 30 AO wird die Regelung des Steuergeheimnisses den besonderen Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung dadurch angepaßt, daß schon der unbefugte Abruf von im automatisierten Verfahren gespeicherten Daten eine Verletzung des Steuergeheimnisses bedeutet. Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen gegen den unbefugten Abruf von Daten zu treffen sind. Er kann dabei nähere Regelungen treffen, bei welchen Datenarten der Abruf zulässig ist und wer zum Abruf berechtigt ist.

Bedauerlich ist, daß keine Vorschrift aufgenommen worden ist, welche die zwischen den Datenschutzbeauftragten und den Finanzbehörden strittige Frage der Kontrollbefugnis regelt. Daß allein Sicherungsvorschriften nicht ausreichen, verdeutlichen Presseberichte, wonach in den Abfallcontainern eines Finanzamtes Computerbogen mit den Steuerdaten von über 10 000 Bürgern gefunden worden sind.

Der Landesbeauftragte hält nach wie vor eine gesetzliche Klarstellung, daß den Datenschutzbeauftragten nicht unter Berufung auf das Steuergeheimnis Auskünfte und Akteneinsicht verweigert werden können, für dringend geboten.

Der Forderung der Datenschutzbeauftragten, die Kontrollmitteilungen von Behörden an die Finanzbehörden wegen ihres starken Eingriffscharakters auf gesetzliche Basis zu stellen, die Mitteilungspflicht möglichst eng zu begrenzen und die übermittelnde Stelle zur Unterrichtung der Betroffenen zu verpflichten, ist durch die Einfügung eines neuen § 93a in die AO nur unzureichend Rechnung getragen worden. Die Regelung des Umfangs der Mitteilungspflicht und der Pflicht zur Unterrichtung des Betroffenen ist durch Ermächtigung der Bundesregierung mittels Rechtsverordnung überlassen worden. Besonders kritikwürdig erscheint dem Landesbeauftragten, daß der Ordnungsgeber ausdrücklich ermächtigt wird, den

Umfang der Mitteilungspflicht zu bestimmen und Ausnahmen von der Unterrichtung des Betroffenen zu regeln.

Es bleibt zu hoffen, daß die entsprechende Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, alsbald erlassen wird und die Forderungen der Datenschutzbeauftragten, die Mitteilungspflicht eng zu begrenzen und keine Ausnahmen von der Pflicht zur Unterrichtung der Betroffenen zuzulassen, berücksichtigt werden.

2.2 Technologieentwicklung

2.2.1 Komplexe Verarbeitungssysteme

2.2.1.1 Arbeitsplatzorientierte Systeme

Bis in die jüngste Vergangenheit hinein — teilweise noch bis heute — waren und sind Datenverarbeiter der Großrechenzentren der Ansicht, automatisierte Datenverarbeitung habe vom Zentralrechner auszugehen. Neben der zentralen Planung und Betreuung haben auch die „verarbeiteten“ Datenströme vom Zentralrechner zur Sachbearbeitung zu fließen. Das gilt sowohl für den Stapelbetrieb mit Beleg-eingabe als auch für kombinierte Dialog-/Stapelanwendungen. Je mehr unsere Gesellschaft jedoch schnelle Entscheidungen erfordert und je aktuellere Basisdaten benötigt werden, desto stärker kommt von seiten der Anwender das Interesse an der Datenverarbeitung als Entscheidungshilfe auf — möglichst nah am Arbeitsplatz.

Parallel zu Hochleistungs-Großrechnern wurden leistungsfähige Kleinrechner entwickelt, die mittlerweile an die Kapazität ihrer „großen Brüder“ heranreichen (Hauptspeichergrößen mit mehr als einem Megabyte — = 1 Million Zeichen — sind nicht selten). Gemeint sind hier Kleinrechenanlagen wie zum Beispiel Personal-Computer (PC), Arbeitsplatzcomputer, Rechner für verteilte Verarbeitung und integrierte Daten- und Textverarbeitung. Diese Geräte sind frei programmierbar, haben neben hohem technischen Standard auch eine leistungsfähige System- und Standard-Software zu bieten.

Daneben wächst eine Generation von Fachleuten heran, die mit Computern „umgehen“ kann. Das Bedienungs- und Software-Privileg der zentralen Datenverarbeitung wird langsam aber stetig abgebaut. Das führt dazu, daß Anwender immer mehr den Wunsch hegen, selbst Datenverarbeitung am Arbeitsplatz zu betreiben. Als Folge wird die Installation einer Vielzahl von Kleinrechnern in Wirtschaft und Verwaltung zu verzeichnen sein. Die Datenströme werden geteilt: Sie fließen entweder überhaupt nicht mehr über den Zentralrechner oder nur noch vorbereitet und gefiltert. Die Dezentralisierung der Datenverarbeitung wird zunehmen, zugleich wird aber auch der Bedarf an Verbundlösungen und „Vernetzung“ steigen.

Grundsätzlich ist gegen den Einsatz derartiger Systeme dann nichts einzuwenden, wenn er kontrollierbar ist und bleibt.

Der autonome Einsatz von Kleinrechnern bietet heute software- und hardware-mäßig so gut wie keinen Schutz. Lediglich organisatorische Maßnahmen zur Sicherung der Daten sind möglich. Als neuartiges Problem taucht die Verwendung privateigener Rechner für dienstliche Zwecke bzw. die Verwendung dienstlicher Rechner für private Zwecke auf. Dieses Problem kann nach Auffassung des Landesbeauftragten nur durch innerdienstliche bzw. innerbetriebliche Anweisungen und stichprobenweise Kontrollen gelöst werden. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten und die Kontrolle dieser Vorgänge hier ebenso gelten wie beim Einsatz eines Großrechners.

2.2.1.2 Integrierte Bürokommunikation

Der Einsatz von Arbeitsplatzcomputern erlaubt neben autonomen Anwendungen auch die Verbindung verschiedener Büroarbeiten. Über entsprechende Übertragungsmedien (Telefon-, Koaxial-, Lichtwellenleitungen o. ä.) ist es möglich, den Austausch von Software, Nachrichten und Daten innerhalb einer Verwaltungsorganisation und zwischen verschiedenen Organisationen computerunterstützt vorzunehmen.

Am Beispiel der Planungen der Freien Hansestadt Bremen soll der Trend dieser Entwicklung kurz dargestellt werden. In einer vom Senat bestellten Arbeitsgruppe wurde ein Technisierungs-Konzept erarbeitet, das zur Verwaltungs-Rationalisie-

zung und flächendeckenden Integration der Daten- und Textverarbeitung, letztlich zur Einführung der computerunterstützten Sachbearbeitung im bremischen öffentlichen Dienst führen soll. Im Ergebnis dieses Konzeptes soll Ende der 80er Jahre ein einheitliches, integriertes Bürokommunikations-System installiert sein.

Die Entwicklung soll über drei Phasen erfolgen. In den ersten beiden Phasen werden zunächst Schreibdienste und Sekretariate mit Schreib- und Textautomaten ausgestattet. Die dritte Phase soll den „automatisierten“ Sachbearbeiterplatz als kompatible Ergänzung zur Textbe- und -verarbeitung bringen. Ziel ist es, die Verwaltungsarbeit zu automatisieren und in einem Kommunikationsnetz Zugriffsmöglichkeiten zu Daten und Texten anderer Behörden zu schaffen. Außerdem werden Netzausgänge die Verbindung über Postdienste nach außen ermöglichen.

Die Vernetzung unterschiedlicher Verwaltungsaufgaben birgt die Gefahr von willkürlichem und unkontrolliertem Datenaustausch zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten. Es muß eindringlich auf die hierin liegenden Datenschutz-Risiken hingewiesen werden. Technisch leicht erreichbare, nahezu offene Datenbestände verleiten dazu, unrechtmäßig Verknüpfungen vorzunehmen bzw. Informationen „herauszuziehen“, und so Aufgaben- und Funktionsdifferenzierungen zu durchbrechen.

Der Einsatz von PC als Datenstationen ermöglicht die „Öffnung“ an sich geschützter Datenbereiche. Es gibt bis heute weder Software noch Hardware, die geeignet wäre, geübte PC-Benutzer (Sachbearbeiter) daran zu hindern, unberechtigt in fremde Datenbestände zu schauen oder diese zu kopieren. Auch ein Berechtigungs- und Zugriffsschutz kann Computer-Freaks nicht hindern, in die Kommandosprache des PC einzusteigen. Sicherlich bietet eine Sicherheits-Software im Zentralrechner einen gewissen Schutz. Die Entwicklung der Netzstrukturen wird jedoch in Zukunft dazu führen, daß in vielen Fällen auf die Zwischenschaltung eines Großrechners verzichtet wird. Der Landesbeauftragte fordert deshalb mit Nachdruck, daß ein besonderes Datenschutzkonzept für PC und Netzwerke erarbeitet wird, bevor sie beschafft und eingesetzt werden.

Papier und Akten aus den Büros weitgehend zu verbannen und die Text- und Datenspeicherung in elektronische Dateien zu verlagern, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht ein sehr bedeutsamer Entwicklungsprozeß. Die hierin liegenden Datenschutzprobleme sollten in jedem Fall gleichberechtigt mit den Organisations- und Entwicklungsproblemen gelöst werden.

2.2.2 Chip-Entwicklung

Chips sind physische Informationsträger für die elektronische Datenverarbeitung. In der Größenordnung um 1 cm² können sie Informationen und Prozessoren (= festverdrahtete Programme) aufnehmen. Einer groben Einteilung zufolge unterscheidet man zwischen Mikroprozessor-Chips und Speicherchips.

Die Speicherchips mit einer Informationsdichte bis zu einem Megabit (= 1 Million physische Speicherstellen — in der Entwicklung 4 Megabit) können hardwaremäßig mit Schlüsseln, Prüfungen, Rechenoperationen usw. ausgerüstet sein. Da die Stärke der Chip-Plättchen weniger als 1 mm beträgt, lassen sich diese zum Beispiel sehr gut in Plastikkarten (Kreditkarten, Euroscheckkarten usw.) einschweißen.

Die Mikroprozessor-Chips dienen der Steuerung von Datenverarbeitungsanlagen. In diesem Bericht soll darauf nicht näher eingegangen werden. Viele neuartige Anwendungen auf der Basis dieser Technologien werden gegenwärtig entwickelt bzw. sind bereits im Einsatz. Zum Beispiel:

— Point of Sale (POS)

Chip-Karten können u. a. verwendet werden für ein bargeldloses Zahlungssystem. Sie bewirken, daß zum Beispiel der Gegenwert der im Supermarkt eingekauften Waren vom Konto des Käufers abgebucht wird.

— Geldausgabeautomaten (GAA)

Die Geldausgabe erfolgt in limitierter Höhe mit einer entsprechend ausgerüsteten Euroscheckkarte und einem zusätzlich verwendeten persönlichen Geheimschlüssel (PIN).

— Banken und Sparkassendienst

Mittels einer Chipkarte können selbsttätig im Dialog mit einem Zentralrech-

ner in Banken und Sparkassen Bankgeschäfte getätigt werden, ohne daß ein Schaltersachbearbeiter in Aktion treten muß.

— Öffentliche Kartentelefone

Die Bundespost erprobt derzeit derartige Telefone, um den bargeldlosen Telefonverkehr in öffentlichen Telefonzellen anbieten zu können.

Wegen der vielen persönlichen Informationen, die auf diesen unterschiedlichen Chipkarten gespeichert sind und die mit anderen Daten zusammengefaßt werden können, entsteht die Gefahr einer ungewollten und unkontrollierten Datenverarbeitung. Dies ist aus der Sicht des Datenschutzes höchst bedenklich. Auch hier ist der Landesbeauftragte der Auffassung, daß gleichzeitig mit der Entwicklung derartiger Systeme die darin liegenden Datenschutzrisiken mit gelöst werden müssen. Auch der Bundesgesetzgeber ist hier gefordert.

2.2.3 Expertensysteme, künstliche Intelligenz

In der gegenwärtigen Diskussion über die künftige technologische Entwicklung spielen Expertensysteme und künstliche Intelligenz eine große Rolle.

2.2.3.1 Lexikalische Fachdatenbanken, fallbezogene Wissensdatenbanken, Expertensysteme

Expertensysteme sind in der Regel Ansammlungen von laufend verändertem und ergänztem Fachwissen, bezogen auf spezielle Anwendungsbereiche (zum Beispiel Medizin) mit benutzerfreundlicher Software. Durch laufendes Verändern und Hinzufügen werden in Datenbanken spezielle Fachkenntnisse gesammelt, die von Experten abgerufen werden können. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die Sammlung nicht personenbezogener Daten unproblematisch. Kritisch wird solch ein Werk jedoch dann, wenn die Nutzung dieser Sammlung personenbezogen protokolliert und ausgewertet wird. Da derartige Expertensysteme in der Regel zentral verwaltet, jedoch dezentral zum Beispiel über Kleinrechner und überregionale Netze zugreifbar (Auskunft, ändern) sind, werden hier „abbildende Auswertungen“ möglich. Kritisch ist dabei aus datenschutzrechtlicher Sicht auch, daß die Nutzung solcher Systeme nahezu unkontrollierbar ist (vgl. Pkt. 6.10.7).

2.2.3.2 Künstliche Intelligenz

Unter künstlicher Intelligenz versteht man sich selbst programmierende Datenverarbeitungssysteme nach Grundvorgaben durch Wissenschaftler. Dazu erforderlich sind neben einer leistungsfähigen Hardware und vom System selbsttätig bearbeitenden Datenbeständen auch selbständig interpretierende Software. Unsere Gesellschaft der Spezialisten macht die Einrichtung von Wissensdatenbanken sowie die automatisierte Interpretation und Verbindung von sich ergänzenden Bedingungen möglich. Dabei besteht das Problem, unbefugte Datenmanipulationen festzustellen und zu verhindern. Insbesondere aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die selbsttätige Verknüpfung verschiedener Datenbestände nicht nachvollziehbar. Zum Beispiel wäre es denkbar, daß die Speicherung von Einzeldaten zur Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in mehreren Datenbanken durchaus zulässig ist, ihre Verknüpfung jedoch, deren Verbindung und daraus gewonnene neue Erkenntnisse ungesetzlich sind. Ein Konzept zur Lösung der hierin liegenden Datenschutzprobleme fehlt bisher. Auch hier fordert der Landesbeauftragte die begleitende Klärung der aufgeworfenen Datenschutzfragen.

2.3 System-Viren

Ein Virus im medizinischen Sprachgebrauch ist ein Krankheitserreger, der Ansteckungsgefahr bringt und sich unkontrolliert ausbreiten kann.

Ein Virus in der System-Steuerung eines Computers ist ein Software-Modul, das unter bestimmten, nur dem Erfinder bekannten Bedingungen Daten und die Befehlsfolge anderer Programme verändern kann. Hier besteht ein Datenschutzproblem besonderer Art, da unkontrollierbar Manipulationen in der Datenverarbeitung vorgenommen werden. Diese Manipulationen, die bis zum Zusammenbruch eines Systems führen können, können natürlich auch zeitgesteuert verlaufen: Ein bestimmtes Datum, das einen bestimmten Verarbeitungszyklus anstößt, wird unerkannt im zeitlichen Rhythmus verändert und wieder zurückgestellt.

Es würde den Bericht sprengen, Einzelheiten hier auszuführen. Es sei nur darauf hingewiesen, daß eine aufmerksame Kontrolle der für die Verarbeitung zugelassenen Software unerlässlich ist, ohne daß dies jedoch ausreicht, um derartige Manipulationen völlig auszuschließen.

2.4 Gentechnik, Reproduktionstechnik und informationelle Selbstbestimmung

Zu den persönlichkeitsrechtlichen Prinzipien, die es bei der Erforschung im Bereich der Gen- und Biotechnologie zu berücksichtigen gilt, zählen aus datenschutzrechtlicher Sicht, daß die Individualität und die Selbstbestimmung des Menschen es verlangen, daß er nicht in seinen Gensubstanzen manipuliert wird („Menschenzüchtung“) und dadurch in seiner Würde verletzt wird.

Neuere Entwicklungen der Humangenetik erweisen sich in zunehmendem Maße als Herausforderung (auch) für den Datenschutz. Seit es Genforschern gelungen ist, Erbgutinformationen in der DNS (Desoxyribonucleinsäure) zu entschlüsseln und zu verändern, wird auch die damit verbundene Gefahr für die informationelle Selbstbestimmung erkennbar. Genetische Informationen, d. h. die in den Gensträngen aller Lebewesen enthaltenen Erbanlagen, bedürfen gerade wegen ihrer persönlichkeitsrechtlichen Bedeutung eines besonderen Schutzes. Bei ihrer Erhebung muß daher ganz besonders auf die Freiwilligkeit geachtet werden. Bei den dafür erforderlichen diagnostischen Eingriffen ist das Einverständnis des Betroffenen unabdingbare Voraussetzung, wobei nicht nur hinsichtlich der möglichen Versuchsrisiken und Folgeschäden, sondern auch über die vorgesehene Verwendung der Versuchsergebnisse eine Aufklärungspflicht bestehen muß. Die Freiwilligkeit kann dann nicht angenommen werden, wenn ein genbiologisches Gutachten zur Bedingung etwa für den Abschluß eines Versicherungsvertrages oder eines Arbeitsverhältnisses gemacht wird. Angesichts der jetzt schon vorhandenen diagnostischen Möglichkeiten in der Gentechnik werden Erhebungs-, Untersuchungs- und Verwendungsverbote durch den Gesetzgeber notwendig, vor allen Dingen das strikte Verbot heimlicher Genuntersuchungen.

Genetische Eingriffe, etwa die Neukombination oder Implantation von Gen-Material oder andere Arten des „genetic engineering“ berühren Wert und Würde der Person, die im Mittelpunkt der grundgesetzlichen Ordnung stehen. Informationelle Selbstbestimmung ist ohne freie Individualität nicht denkbar, die vielleicht einmal mögliche künstliche Schaffung erbgutidentischer Menschen (Cloning) schon aus diesem Grunde abzulehnen.

Auch bei der Reproduktionstechnik wie etwa bei künstlicher Befruchtung, Embryo-Transfer, Leihmüttern und sog. Retortenbabys stellen sich datenschutzrechtliche Probleme, etwa im Spannungsfeld des Rechts des Spenders auf Anonymität einerseits und dem Recht des Kindes auf Kenntnis seiner Abstammung andererseits.

Die Sicherung der verfassungsrechtlichen Prinzipien erfordert gewisse Schutz- und Sicherungsmaßnahmen, die datenschutzrechtlich relevant sind. Es wird Dokumentationspflichten über die Entgegennahme und Aufbewahrung menschlicher Keimzellen zum Zwecke der künstlichen Befruchtung geben müssen. Dabei tritt die Frage auf, an wen im Einzelfall hierüber Auskunft erteilt werden darf und schließlich: Wie ist der Datenschutz für Spender und Spenderin zu gewährleisten? Dabei werden eine Reihe personenbezogener Daten mitgespeichert wie Herkunft des Spenders/der Spenderin, soziale Umstände, partnerschaftliche Voraussetzungen, Ehelichkeit/Nichtehelichkeit etc. Nicht zuletzt ist aus datenschutzrechtlichen Gründen über ein differenziertes Auskunftsrecht nachzudenken.

Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, daß auf den Gebieten der Gen- und Reproduktionstechnik mit großem Aufwand Forschung und Entwicklung betrieben wird, während die sozialen, juristischen und ethischen Folgen kaum untersucht werden, geschweige denn Lösungsvorschläge vorliegen. Der Landesbeauftragte wird die für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedrohliche Entwicklung im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten weiterverfolgen.

3 Kooperationen

3.1 Kooperation mit dem Datenschutzausschuß der Bürgerschaft (Landtag)

An den Sitzungen des Datenschutzausschusses der Bürgerschaft (Landtag) nahm der Landesbeauftragte beratend teil.

Themen der Sitzungen waren unter anderem:

- Einführung des Krebsregisters
- Untersuchungskartei für Kindergartenkinder
- Datenverarbeitung in der Psychiatrie (PsychKG)

- Datenschutz im Schulwesen
- Statistische Dienste
- Landesarchivgesetz
- Informationssystem der Polizei (ISA)
- Führerschein auf Probe
- Einsatz von Videokameras zum Beispiel an Kontrollstellen zu Verkehrslenkungs- bzw. Lehrzwecken bei Großdemonstrationen
- Änderung des Straßenverkehrsregisters (Fahrzeugregister, ZEVIS)
- Automatisierung der Kfz.-Zulassung in Bremen (FAZID)
- Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau
- Auswirkung des Volkszählungsurteils auf:
 - Meldewesen
 - Polizeigesetz
 - Verfassungsschutzgesetz
 - Mikrozensusgesetz
 - Landesstatistikgesetz
 - Katastrophenschutzgesetz
 - Novellierung BrDSG
- 6. Jahresbericht des Landesbeauftragten
 - Stellungnahme des Senats
 - Bericht des Datenschutzausschusses
- 7. Jahresbericht des Landesbeauftragten.

Darüber hinaus wurde die Personalsituation der Dienststelle des Landesbeauftragten erörtert.

In der folgenden Übersicht wird auf die Fundstellen, nicht aber auf den Erörterungszeitpunkt verwiesen.

Folgende datenschutzrelevante Fragen waren im letzten Jahr Gegenstand von Anfragen und Plenardiskussionen in der Bürgerschaft (Landtag):

Plenarsitzung	Antrag- und Fragesteller, Mitteleiler	Fundstelle	Gegenstand
15. 01. 85	GRUNE	Drs. 11/331	Speicherung von Selbstmordversuchen
22. 04. 85	CDU	PIPr 11/31	Krebsregistergesetz
26. 04. 85	LfD	Drs. 11/365	Jahresbericht des Landesbeauftragten
29. 04. 85	CDU	Drs. 11/377	Einsatz moderner Techniken in den Verwaltungen des Landes und den Stadtgemeinden
09. 05. 85	CDU	Drs. 11/374	Vorlage eines Krebsregisters im Lande Bremen
03. 06. 85	Senat	Drs. 11/397	Gesetz zur Änderung des Meldegesetzes
08. 07. 85	GRUNE	Drs. 11/421	Gesetz zur Änderung des Meldegesetzes
10. 07. 85	CDU	Drs. 11/386	Einsatz moderner Techniken in den Verwaltungen des Landes Bremen und der Stadtgemeinden

Plenarsitzung	Antrag- und Fragesteller, Mitteleiler	Fundstelle	Gegenstand
13. 08. 85	Senat	Drs. 11/444	Verbesserung der Datenlage im Bereich der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit im Lande Bremen
13. 08. 85	Senat	Drs. 11/445	Stellungnahme Senat zum 7. Jahresbericht des Landesbeauftragten
12. 09. 85	GRUNE	PIPr 11/38	Fristlose Kündigung eines Auszubildenden bei Krupp-Atlas Elektronik (Übermittlung polizeilicher Daten an Arbeitgeber)
23. 10. 85	CDU	PIPr 11/41	Gesetz zur Änderung des Meldegesetzes
23. 10. 85	GRUNE	PIPr 11/41	Gesetz zur Änderung des Meldegesetzes
29. 10. 85	Senat	Drs. 11/492	Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau (Feba)
19. 11. 85	DS-Ausschuß	Drs. 11/510	Bericht/Antrag des DS-Ausschusses zum 7. Jahresbericht des Landesbeauftragten
02. 12. 85	CDU	Drs. 11/528	Zentrale Erhebung von Daten über Lehrer und Schüler
06. 12. 85	CDU	Drs. 11/525	Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen
10. 12. 85	SPD	Drs. 11/532	Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen

3.2 Mitarbeit im ADV-Ausschuß (AADV) Bremen

Auch im Jahr 1985 hat der Landesbeauftragte an den regulären Sitzungen des AADV mit beratender Stimme teilgenommen. Bei diesen Sitzungen wurden u. a. folgende Themen beraten:

- Automatisierung im Bereich des Jugendamtes Bremen (Amtsvormundschaft)
- Einsatz der ADV zur Durchführung der Weiterbewilligung von Aufwendungszuschüssen und der Bewilligung von Zuschüssen nach der Mietobergrenzenregelung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau
- Benutzung privat-eigener Personal-Computer zur Erledigung dienstlicher Aufgaben
- Weiterentwicklung des MEDUSA-Verfahrens der kommunalen Kliniken in Bremen
- Beschaffung eines Labor-ADV-Systems für das Zentrallabor des Zentralkrankenhauses St.-Jürgen-Straße
- Einführung des automatisierten Liegenschaftsbuches (ALB)
- ADV-Verfahren Verkehrsordnungswidrigkeiten
- ADV-Verfahren Energieverbrauchserfassung und -auswertung und Heizölbeschaffung
- Beschaffung von Rechnern und sonstigem DV-Gerät für bremische Schulen
- Austausch von Hardware im Landeskriminalamt Bremen
- Dezentrales Einwohner-Melde-Online-System (DEMOS)
- Änderung des DV-Verfahrens zur Berechnung und Erhebung der Kfz-Steuer im Zusammenhang mit der Förderung des schadstoffarmen Autos

- Beschaffung von ADV-Systemen zur Umsetzung der medizinischen Geräteverordnung
- Automatisierung der Kfz-Zulassungsstelle Bremen-Stadt (FAZID-Verfahren)
- Umstellung des DV-Verfahrens für das kleinräumige Bezugssystem der Stadt Bremen
- Internes DFU-Netz der Freien Hansestadt Bremen
- PC-Einsatz im Amt für Stadtentwässerung und Stadtreinigung
- Erweiterung der Rechneranlage im Wasserwirtschaftsamt zur Durchführung zusätzlicher Aufgaben
- Modernisierung der Rechneranlage im Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung
- Einführung der ADV im Bereich der Stadtbibliothek Bremen
- Beschaffung von Datenerfassungsgeräten beim Versorgungsamt Bremen
- Einsatz der ADV im Gewerbeaufsichtsamt Bremen
- ADV-Verfahren ISA und CANASTA (Vereinfachung der Datenübergabe zwischen diesen Verfahren)
- Einführung eines automatisierten Verfahrens für die Anmeldesteuern
- Neukonzeption des ADV-Verfahrens „Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen — HKR II“
- Beschaffung von Arbeitsplatzcomputern für die Programmiergruppe Steuern beim Finanzsenator
- PROSOZ-Verfahren beim Senator für Jugend und Soziales

Aus dieser Übersicht wird deutlich, daß der Einsatz der ADV in der bremischen Verwaltung weiter fortschreitet. Neben einigen neuen zentralen DV-Anwendungen (z. B. ALB, FAZID, DEMOS) auf den Großrechnersystemen des Rechenzentrums der bremischen Verwaltung stehen zunehmend Kleinrechner- und PC-Systeme für isolierte autonome DV-Anwendungen auf der Tagesordnung des AADV. Auch die Probleme, die sich durch die zunehmende Terminalisierung der DV-Anwendungen für das interne Fernmelde- und DFU-Netz der bremischen Verwaltung ergeben, wurden diskutiert, wobei diese Thematik in den nächsten Jahren bei Umsetzung des vom Senat beschlossenen Konzepts zur verstärkten Einführung einer flächendeckenden integrierten Bürokommunikation in der bremischen Verwaltung noch erheblich an Bedeutung gewinnen wird.

Für den Bereich der Stadtgemeinde Bremerhaven und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Stellen mit eigenständiger Datenverarbeitung, wie zum Beispiel Universität Bremen, Sozialversicherungsträger, öffentlich-rechtliche Verbände bestehen derartige Informationsmöglichkeiten, wie sie der Landesbeauftragte im AADV hat, nicht. Hier ist die vorbeugende Beratung und Erörterung datenschutzrechtlicher Probleme im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anwendung der ADV praktisch nicht existent.

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

In Sitzungen und Arbeitskreisen der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz wurden unter anderem folgende Problemschwerpunkte erörtert:

- Volkszählung und Mikrozensus
- Personalausweisgesetz
- Bildschirmtext (Btx)
- Telefonfernwerkssystem (Temex)
- Ausländerzentralregister
- Novellierung BDSG
- Novellierung Landesdatenschutzgesetze

- Novellierung Polizeigesetze
- Novellierung Statistikgesetze
- Melderechtsrahmengesetz/Landesmeldegesetze
- Novellierung Verfassungsschutzgesetz
- Datenschutz bei Notariatskarteien
- Europaratskonvention bezüglich Datenschutz
- Führerschein auf Probe
- Vorlage ärztlicher Atteste beim Finanzamt
- Speicherung von Daten über Sinti und Roma
- Datenschutz beim automatisierten Zahlungsverkehr

Beschlußfassungen zu den oben angegebenen Punkten sind je nach Aktualität als Presseerklärungen zur Veröffentlichung freigegeben worden.

Zu Einzelpunkten verweise ich auf Abschnitt 5 dieses Berichts.

3.4 Kooperation mit den Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz

Die Zusammenarbeit mit den Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz wurde im Berichtsjahr anlässlich der Sitzungen des „Düsseldorfer Kreises“ kontinuierlich weitergeführt.

Unter anderem wurden hierbei folgende Problempunkte erörtert:

- Datenschutz in der Kreditwirtschaft
 - Mitteilung von Adreßänderungen durch Kreditinstitute an die Gebühren-einzugszentrale (GEZ) der Rundfunkanstalten
 - Übermittlung von Telefonteilnehmer-Adressen durch die Deutsche Post-reklame-GmbH an die GEZ der Rundfunkanstalten
 - Nachweis der Einwilligungserklärung des Betroffenen bei Bankauskünften auf Ersuchen eines anderen Kreditinstitutes
- Datenschutz bei Handelsauskunfteien (allgemein)
- Datenschutz in der Versicherungswirtschaft
 - Zentrale Dateien der Versicherungsverbände
 - Schweigepflichtentbindungsklausel
 - Btx-Einsatz in der Versicherungswirtschaft
- Datenschutz im Krankenhaus
- Datenschutz bei Adreßverlagen und Direktwerbeunternehmen
- Datenschutz beim Versandhandel
- Datenschutz in Pressearchiven
- Novellierung des BDSG und anderer Datenschutzvorschriften
- Privatärztliche Verrechnungsstellen
- Neuregelung des Schuldnerverzeichnisses gem. § 915 ZPO.

Nähere Ausführungen zu einzelnen in der Übersicht aufgeführten Problemkreisen siehe unter den Punkten 5. und 6. dieses Berichtes.

3.5 Kooperation mit Kammern, Verbänden, sonstigen Institutionen

Die Zusammenarbeit mit den bremischen Kammern wurde im Jahre 1985 fortgesetzt, wobei auch erstmals Kontakte zur Handelskammer Bremen geknüpft werden konnten. Die Kooperation mit dem Erfa-Kreis Bremen (Zusammenkunft von betrieblichen Datenschutzbeauftragten) wurde in der bewährten Weise weitergeführt. Der Landesbeauftragte hat darüber hinaus einer Vielzahl von Verbänden, Institutionen, Parteien, Gewerkschaften etc. für eine Vortragstätigkeit, für Podiumsdiskussionen oder ausführliche schriftliche Stellungnahmen bzw. gutachter-

liche Äußerungen zur Verfügung gestanden. Außerdem wurde der Landesbeauftragte von zahlreichen Schulen, Hochschulen, Volkshochschulen und anderen Weiterbildungseinrichtungen sowie von Veranstaltern von Fachtagungen und Kongressen als Referent angefordert. Der Landesbeauftragte versucht derartigen Anforderungen so gut es geht nachzukommen, weil er sich hiervon einerseits den notwendigen Erfahrungsaustausch und andererseits die Weitervermittlung des Datenschutzgedankens an Interessierte und eine breite Öffentlichkeit verspricht. Er ist dabei oft auf die Bereitschaft seiner Mitarbeiter angewiesen, über die normale Arbeitszeit hinaus zu arbeiten.

4. Eingaben und Beschwerden, Registerführung

4.1 Eingaben und Beschwerden

Im Berichtsjahr hatte der Landesbeauftragte insgesamt 139 **schriftliche** Eingaben und Beschwerden zu bearbeiten. Davon bezogen sich 61 auf öffentliche, 78 auf nicht-öffentliche Stellen. Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der schriftlichen Eingaben und Beschwerden konstant geblieben.

Daneben erreichten den Landesbeauftragten im Berichtsjahr deutlich mehr **mündliche** oder **telefonische** Anfragen, Hinweise und Beratungssuche als im Vorjahr (1984 ca. 850, 1985 ca. 1350), die zum großen Teil sofort, zum Teil aber auch erst nach weitergehender Sachaufklärung auf schriftlichem Wege erledigt werden konnten. Die Gesamtzahl aller Eingaben und Beschwerden hat sich gegenüber dem Vorjahr weiter erhöht. Gegenüber früher sind die Eingaben und Beschwerden heute in der Bearbeitung aufwendiger, da sich schwierigere Sachverhalte stellen und der Anteil der reinen Verständnisfragen zurückgegangen ist.

4.2 Register der meldepflichtigen Stellen

Die Zahl der zum Register nach § 39 Abs. 1 BDSG meldepflichtigen Firmen hat sich wie in den Vorjahren leicht erhöht.

Aufgeteilt nach Tätigkeiten ergibt sich folgender Stand (Vorjahre in Klammern):

	1985	1984	1983
— Kredit- und Handelsauskunfteien	11	(7)	(8)
— Service-Rechenzentren	38	(33)	(29)
— Datenerfassungsbetriebe	15	(12)	(13)
— DV für verbundene Betriebe	20	(18)	(17)
— DV für sonstige Dritte	17	(20)	(20)
— Markt- und Meinungsforschungsinstitute	3	(3)	(3)
— Adreßbuchverlage	3	(4)	(3)
— Datenvernichtungsunternehmen	2	(2)	(2)
	109	(99)	(95)

Die Änderungen in den einzelnen Sparten (Zu- und Abgänge) sind nicht besonders aufgeführt.

Obwohl sich die Bereitschaft zur Registermeldung im wesentlichen erhöht hat, bestehen immer noch Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Zuordnung zum 3. oder 4. Abschnitt BDSG, insbesondere bei der DV für verbundene Betriebe und Spezialauskunfteien für bestimmte Wirtschaftszweige, die zum Teil durch überregionale Wirtschaftsverbände als eingetragene Vereine geführt werden.

4.3 Dateienregister

Wesentliche inhaltliche und zahlenmäßige Veränderungen bei den für den öffentlichen Bereich (Land, Kommunen und ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts) gemeldeten logischen Dateien haben sich in 1985 nicht ergeben (1984 = 1491 Dateien, 1985 = 1487 Dateien). Die Aufschlüsselung nach manuellen Dateien und maschinellen Dateien entspricht ebenfalls der Verteilung in 1984.

Die überall beobachtete Dezentralisierung der Datenverarbeitung und Neueinführung von automatisierten Verfahren, auch im öffentlichen Bereich, läßt zwar eine erhebliche Erhöhung von zu meldenden Dateien erwarten, den vorliegenden Dateienmeldungen entsprechend kann dieser Trend in Bremen jedoch nicht festgestellt werden. Dies kann darauf zurückzuführen sein, daß bei den neuen bzw. teilweise dezentralisierten Verfahren auf schon bestehende und gemeldete Dateienbestände zurückgegriffen wird.

5. Öffentlicher Bereich

Vorbemerkung

Im Berichtszeitraum hat sich der Eindruck verdichtet, daß die Verwaltung bemüht ist, die Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil, d. h. die Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers, in der alltäglichen Verwaltungsarbeit umzusetzen. Dabei erkennen die Mitarbeiter in der Verwaltung immer mehr, daß die Umsetzung des Datenschutzrechtes viel Sachkenntnis, Verwaltungserfahrung und Handlungsphantasie voraussetzt.

Viele Behörden versuchen, den Handlungszwang, der sich aus der Umsetzung von Haushaltseinsparungen ergibt, durch kurzfristige Automatisierungsüberlegungen aufzufangen. Aus der Sicht des Landesbeauftragten drängt sich häufig der Eindruck auf, daß die Automatisierung dann geplant wird, wenn in der Arbeitsumsetzung bereits ein Engpaß eingetreten ist.

Der zunehmende Einsatz von Personal-Computern in bremischen Behörden und öffentlichen Stellen wirft die Frage nach dem Datensicherungs- und Datenschutzkonzept für PC's auf. Der Landesbeauftragte hat mehrfach im AADV darauf hingewiesen, daß vor dem PC-Einsatz in der Verwaltung ein Datenschutz- und Datensicherungskonzept durch den Senat vorzulegen ist. Der Einsatz von PC's bedarf auch einer zentralen Organisation, da bei verteilter Beschaffung und verteiltem Einsatz sehr schnell der Überblick verloren gehen kann. In die Betrachtung ist auch der problematische Einsatz privater PC's, die dienstlich genutzt werden, mit einzubeziehen (siehe auch Pkt. 2.2.1.1 und 5.1.1).

Die Automatisationsvorhaben, die gegenwärtig in der bremischen Verwaltung erarbeitet werden wie zum Beispiel DEMOS, PROSOZ, demnächst Automatisierung des Paß- und Ausweiswesens im Zusammenhang mit der Neukonzeption der Meldestellen wirft das Problem auf, daß die besten Aufgaben- und Funktionsdifferenzierungen im ADV-Konzept vergeblich sind, wenn in den Meldestellen oder Ortsämtern eine einzige Person auf verschiedene, fein säuberlich getrennte Register zugreifen kann. Der Bürger könnte sich, wenn der Planungshorizont beibehalten wird, dem Zugriff einer einzelnen Person auf in der Konzeption getrennte, aber vor Ort zusammengeführte Bestände gegenübersehen, so daß die vermeintliche Bürgernähe für den Bürger sich so eher als unheimlich darstellt. Der Landesbeauftragte wirft dieses Problem frühzeitig auf, um so darauf hinzuweisen, daß es keinen Sinn macht, in der ADV-Konzeption die verschiedenen Geheimnisse und Datenbestände zu differenzieren, wenn vor Ort ein einzelner Sachbearbeiter auf alle Bestände zugreifen kann.

5.1 Personalwesen

5.1.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

Einsatz privater PC's in der öffentlichen Verwaltung

Eine Prüfung bei der Schutzpolizei Bremerhaven hat ergeben, daß ein leitender Beamter auf seinem privaten Personal-Computer (PC), der sich in seiner Wohnung befindet, Einladungen zu Fortbildungsveranstaltungen erstellte und dabei die Namen der Teilnehmer sowie die Dienstbezeichnung speicherte. Des weiteren wurde festgestellt, daß das Polizeiverwaltungsamt in Bremerhaven eine Urlaubs- und Krankendatei zum Zwecke der Einsatzplanung führte, die entgegen den Bestimmungen des BrDSG und der Datenregisterverordnung nicht beim Landesbeauftragten angemeldet war.

Außerdem ergab eine Prüfung in den Diensträumen der Fernmeldeabteilung der Ortspolizeibehörde Bremerhaven, wo mehrere PC benutzt wurden, daß einige davon Bediensteten privat gehörten. Unter anderem führte ein leitender technischer Beamter dieser Abteilung in seinem Dienstzimmer auf seinem privaten PC eine Wechselschichtstatistik über Ausfallzeiten sowie Altersangaben der Beschäftigten. Ebenso wurde eine Urlaubs- und Krankendatei geführt, die von jedermann

einsehbar war. Insbesondere gab es keine ausreichenden Datensicherungsmaßnahmen.

In allen drei Fällen hat der Landesbeauftragte Verstöße gegen Vorschriften des BrDSG und gegen die Datenregisterverordnung festgestellt und eine Beanstandung gegenüber dem Magistrat der Seestadt Bremerhaven ausgesprochen.

Im Rahmen dieser Beanstandung hat der Landesbeauftragte zur Beseitigung der Mängel und zur sonstigen Verbesserung des Datenschutzes in der Stadtverwaltung Bremerhaven folgendes vorgeschlagen:

- Da bei Datenverarbeitung auf einem privaten PC in der Privatwohnung weder für den Dienstherrn noch für den Landesbeauftragten Kontrollmöglichkeiten nach dem BrDSG gegeben sind, ist eine derartige Datenverarbeitung für den gesamten Bereich der Stadtverwaltung Bremerhaven zu untersagen.
- In den dargestellten Fällen ist sicherzustellen, daß die personenbezogenen Daten unverzüglich gelöscht werden.
- Hinsichtlich der nicht angemeldeten Kranken- und Urlaubsdateien beim Polizeiverwaltungsamt muß die Anmeldung nach der Datenregisterverordnung unverzüglich nachgeholt werden.
- Für den Bereich der Fernmeldeabteilung ist es erforderlich, die dort betriebene Datei unverzüglich beim Landesbeauftragten anzumelden oder die personenbezogenen Daten zu löschen.
- Soweit Datenverarbeitung in der Fernmeldeabteilung weiter betrieben werden soll, ist durch technische und organisatorische Maßnahmen gemäß § 6 Abs. 1 BrDSG sicherzustellen, daß Unbefugte keinen Zugriff auf die dort gespeicherten personenbezogenen Daten erhalten.

Aufgrund der vorgefundenen Sachverhalte hält es der Landesbeauftragte für wahrscheinlich, daß auch in anderen Dienststellen der Stadtverwaltung — mehr oder weniger unkontrolliert — private PC's eingesetzt werden. Daher ist es unabdingbar, ein detailliertes Konzept über den Einsatz von PC's in der Stadtverwaltung zu erarbeiten und dem Landesbeauftragten zur datenschutzrechtlichen Begleitung zuzuleiten. Der Landesbeauftragte vermutet, daß sich die Problematik des Einsatzes privater PC's auch in der bremischen Verwaltung stellt. Den zuständigen Stellen wird empfohlen, Dienstvorschriften zu erlassen, die grundsätzlich diesen Einsatz verbieten.

5.1.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

- Aufgrund von Beschwerden hat der Landesbeauftragte das **Anmeldeverfahren zu Fortbildungsveranstaltungen** der Senatskommission für das Personalwesen geprüft. Dabei müssen die Bewerber eine Vielzahl personenbezogener Daten, u. a. die Privatanschrift sowie die Amtsbezeichnung nebst Besoldungs-, Vergütungs- bzw. Lohngruppe, angeben.

Nach Angaben der Senatskommission für das Personalwesen werde die Privatanschrift einschließlich Telefonnummer benötigt, um Kolleginnen und Kollegen, die sich angemeldet haben, auch kurzfristig erreichen zu können. Dies sei dann erforderlich, wenn sich kurzfristig Terminverschiebungen ergeben oder Teilnehmer absagen und Nachrücker angesprochen werden müssen. Die Angabe der Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe sei erforderlich, weil ein großer Teil der Veranstaltungen sehr zielgruppenorientiert angeboten wird. Nach den Bewerbungsschlußterminen werden die Bewerbungen ADV-mäßig aufbereitet, die Zu- und Absagen im Rechenzentrum der bremischen Verwaltung erstellt und versandt. Die nicht berücksichtigten Anmeldungen werden vernichtet. Die Formulare der zugelassenen Bewerberinnen und Bewerber werden fünf Jahre aufbewahrt für eventuelle Prüfungen des Rechnungshofes. Der Landesbeauftragte hält das geschilderte Verfahren für datenschutzrechtlich unbedenklich.

- Die Universität Bremen, Zentralstelle für die Durchführung des Kooperationsvertrages, sandte einem abgewiesenen Bewerber seine **Bewerbungsunterlagen als Drucksache** in einem unverschlossenen Briefumschlag zurück.

Nachdem der Landesbeauftragte auf die Dienst- und Amtsverschwiegenheit sowie auf das Brief- und Datengeheimnis hingewiesen hat, wird die Universität Bremen in Zukunft derartige Unterlagen in einem verschlossenen Umschlag versenden.

- Der Senator für Wirtschaft und Außenhandel hat einem abgewiesenen Bewerber

eine schriftliche Begründung zur **Ablehnung seiner Bewerbung** unter Hinweis auf Datenschutzbestimmungen verwehrt.

Der Landesbeauftragte hat der senatorischen Dienststelle gegenüber dargelegt, daß ein solcher Hinweis unzutreffend ist und außerdem dazu führt, den Datenschutz in öffentlichen Mißkredit zu bringen. Die senatorische Dienststelle wird künftig in ähnlich gelagerten Fällen den abgelehnten Bewerbern eine schriftliche Begründung zukommen lassen.

- Der Ausbildungspersonalrat des Zentralkrankenhauses St.-Jürgen-Straße hat moniert, daß **Duplikate von Beurteilungen** bei den Ausbildern aufbewahrt werden. Dienstliche Beurteilungen gehören zu den Vorgängen, die materiell Inhalt der Personalakte sind. Soweit nicht eine besondere Aktenführung — wie etwa für Ausbildungs- und Prüfungsakten — zugelassen ist, sind sie nur in der Personalakte aufzubewahren. Jede weitere Aktenführung, zu der auch einzelne Beurteilungsbögen bei Ausbildern oder Vorgesetzten gehören, erfüllt den Tatbestand einer unzulässigen doppelten Personalaktenführung (vgl. Nr. 9 der Richtlinien über die Führung von Personalakten).

Das Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße hat inzwischen erklärt, daß die Oberschwester der Kliniken Kopien von Beurteilungsbögen nicht mehr sammeln und die bisher vorhandenen Unterlagen an die Personalabteilung abgegeben und der jeweiligen Personalakte beigelegt worden sind.

- Ein ähnlich gelagertes Problem gab es in der Krankenpflegeschule des Zentralkrankenhauses St.-Jürgen-Straße bei der **Führung von Ausbildungsakten**. So sollen Beurteilungsbögen entgegen der Schulordnung des Senators für Gesundheit nicht in der Ausbildungsakte, sondern getrennt verwahrt worden sein. Außerdem hatte sich in einer Ausbildungsakte ein Zettel mit handschriftlichen Aufzeichnungen der Leiterin der Krankenpflegeschule befunden, die ein Gespräch mit dem Auszubildenden wiedergeben, ohne daß dokumentiert ist, ob der Betroffene nach der genannten Schulordnung dazu gehört wurde.

Alle Beurteilungsbögen sind inzwischen der Ausbildungsakte zugeordnet und die handschriftliche Aufzeichnung über den Auszubildenden vernichtet worden.

- Der **Ausbildungspersonalrat (APR)** beim Hanseatischen Oberlandesgericht in Bremen beabsichtigte, durch Befragung der Gerichtsreferendare Informationen über die Ausbildung in den einzelnen Stationen zu sammeln, um so interessierten Kollegen eine Vorinformation über ihre jeweils bevorstehende **Stationsausbildung** zu bieten. Dazu sollten die **Gerichtsreferendare** einen umfangreichen mehrseitigen **Fragebogen** ausfüllen, der dann als eine Sammlung beim Ausbildungspersonalrat aufbewahrt werden sollte. Es war beabsichtigt, die Fragebogen von den Referendaren namentlich unterzeichnen zu lassen und den jeweiligen Ausbildern die Möglichkeit zu geben, sich vom Inhalt der Fragebogen Kenntnis zu verschaffen. Auf die Fragen des Landesbeauftragten zur Durchführung und Aufbewahrung der Fragebogenaktion hat sich der APR nicht geäußert, im übrigen hat er im wesentlichen vorgetragen, die geplante Fragebogenaktion sei nach § 10 Abs. 1 BrDSG zulässig, da sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben des APR nach § 22 a Bremisches Personalvertretungsgesetz (BrPVG) erforderlich sei.

Unter Zugrundelegung des oben geschilderten Sachverhaltes hält der Landesbeauftragte die Durchführung der geplanten Fragebogenaktion für datenschutzrechtlich unzulässig. Es ist davon auszugehen, daß die strukturierte Datensammlung eine Datei darstellen würde. Die Frage, ob zur Zulässigkeit der Speicherung und Datenübermittlung die Vorschriften von §§ 10 und 13 BrDSG oder aber wegen § 1 Abs. 4 BrDSG die Vorschriften des BDSG zur Anwendung kommen, kann dahinstehen, da man bei Anwendung der Vorschriften beider Gesetze zu gleichen Ergebnissen kommt. Entscheidende Bedeutung kommt der Frage zu, ob § 22 a BrPVG eine ausreichende Rechtsgrundlage für die personenbezogene Datenspeicherung und -übermittlung darstellt. § 22 a BrPVG ist nicht darauf gerichtet, eine Eingriffsgrundlage in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu bilden. Die Vorschrift erfüllt außerdem nicht die inhaltlichen Voraussetzungen einer Eingriffsgrundlage zur Datenverarbeitung über Dritte nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz. Aber auch die beabsichtigte Datenübermittlung an die Gerichtsreferendare/Praktikanten durch den APR könnte im Einzelfall problematisch sein, da der APR beabsichtigt, die Daten ungeprüft zu speichern und somit von seiten des APR nicht auszuschließen ist, daß bei der Übermittlung schutzwürdige Belange der Ausbilder beeinträchtigt würden.

Soweit die Fragebogenaktion hingegen auf freiwilliger Basis, d. h. mit Einwilligung der betroffenen Ausbilder, durchgeführt werden sollte, stehen dieser Vorgehensweise keine datenschutzrechtlichen Bedenken entgegen. Der Landesbeauftragte weist für diesen Fall vorsorglich auf die Meldepflicht nach § 21 BrDSG hin.

- Der Senator für Gesundheit und Sport verlangte von den Bediensteten seines Ressorts sehr detaillierte **Angaben über eventuelle Nebenverdienste** auch dann, wenn es sich um geringe Nebeneinkünfte aus Schreivarbeiten handelt, die außerhalb der Dienstzeit verrichtet werden.

Die Erhebung von Angaben über Nebenverdienste richtet sich nach der Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten. Danach ist der Beamte verpflichtet, auf Verlangen des Dienstvorgesetzten Art und Umfang der von ihm ausgeführten Nebentätigkeit und die Höhe der dafür empfangenen Vergütung anzugeben bzw. Nachweise zu erbringen.

Wenn es sich um Nebenbeschäftigungen nach § 3 Abs. 2 Bremische Nebentätigkeitsverordnung handelt, die insgesamt einen geringen Umfang haben, außerhalb der Dienstzeit ausgeübt werden und die Vergütung hierfür 100,— DM im Monat nicht übersteigt, sind genaue Angaben über die Höhe der Vergütung nicht erforderlich. In einem solchen Fall reichen entsprechende Erklärungen oder entsprechende Nachweise aus.

Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß der Senator für Gesundheit und Sport nunmehr entsprechend verfährt.

- Die Direktion des Zentralkrankenhauses Bremen-Ost hat beabsichtigt, wegen eines Personalvorganges **Nebenakten** anzulegen. Die **Personalaktenführung** für die bremische Verwaltung richtet sich nach den „Richtlinien über die Führung von Personalakten“. Nach Nr. 9 dieser Vorschrift ist es untersagt, doppelt Personal-, Sonder- oder Nebenakten zu führen. Diese Regelung ist der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angepaßt worden, wonach jeder Vorgang über einen Mitarbeiter, egal wo er geführt wird und wann er entstanden ist, ein Teil der Personalakte ist. Gemäß den beamtenrechtlichen und tarifrechtlichen Bestimmungen hat der Bedienstete ein Recht auf Einsicht in seine vollständigen Personalakten. Der ihm dadurch eingeräumte umfassende Persönlichkeitsschutz würde durchkreuzt, wenn an mehreren Stellen für ihn nicht erkennbare Personalakten geführt würden.

Die von der Direktion des Zentralkrankenhauses Bremen-Ost beabsichtigte Anlage von Nebenakten ist unzulässig, wenn ein Vorgang aktenkundig gemacht werden soll, der im Sinne von Nr. 4 Abs. 8 Nr. 3 der Richtlinien einer mißbilligenden Äußerung eines Dienstvorgesetzten zugrunde liegt. Er darf nur in die Beilagen H eingeordnet werden und ist gemäß Nr. 7 Abs. 3 Nr. 1 der Richtlinien nach Ablauf von drei Jahren aus den Personalakten zu tilgen.

- In einem Fall hat die Senatskommission für das Personalwesen (SKP) im Rahmen eines Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses den Rechtsvertretern des Gläubigers im Rahmen der **Auskunftspflicht des Drittschuldners** nach § 840 ZPO mitgeteilt, zu welchem Zeitpunkt das befristete Arbeitsverhältnis des Betroffenen beendet ist. Der Betroffene monierte, daß die Verlängerung dieses Arbeitsverhältnisses ohne erneuten Pfändungs- und Überweisungsbeschuß durch die SKP den Rechtsanwälten mitgeteilt wurde.

Da durch die Verlängerung des Arbeitsverhältnisses die ursprüngliche Drittschuldnererklärung insoweit eine falsche Angabe enthielt, war die SKP verpflichtet, die Berichtigung ihrer Erklärung vorzunehmen, um sich nicht selbst schadenersatzpflichtig gegenüber dem Gläubiger zu machen. Eine solche Datenübermittlung ist datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden.

5.2 Inneres

5.2.1 Innere Sicherheit

Kurze Darstellung von Problemen und Einzelbeschwerden

- Aufgrund einer Nachrichtensendung von Radio Bremen haben sich Bürger an den Landesbeauftragten gewandt mit dem Vorwurf, die Bremer Kriminalpolizei würde unberechtigterweise eine Liste der Namen von Bürgern verlangen, die Einspruch gegen die beabsichtigte Bebauung des Hollerlandes eingelegt haben. Anlaß soll die Durchführung einer öffentlichen **Anhörung zur Hollerland-Bebauung** in der Stadthalle gewesen sein.

Dazu hat der Senator für Inneres erklärt, daß Namenslisten und weitere Informationen über die Teilnehmer der Anhörung von der Polizei weder angefordert noch selbst angelegt worden seien; ihr sei lediglich vom Wasserwirtschaftsamt ein Flugblatt gegen die Bebauung des Hollerlandes für die Beurteilung der Lage zur Verfügung gestellt worden.

- Nach der Enttarnung eines in Bremer **Friedensgruppen** eingesetzten **verdeckt ermittelnden Polizeibeamten** haben sich mehrere Bürger an den Landesbeauftragten gewandt mit der Bitte, zu prüfen, ob über sie personenbezogene Daten gespeichert wurden und ob Datensammlungen über politische Aktivitäten beim Stadt- und Polizeiamt und beim Landesamt für Verfassungsschutz angelegt seien.

Der Landesbeauftragte hat die betroffenen Bürger auf ihr Auskunftsrecht nach § 15 BrDSG hingewiesen. In diesem Zusammenhang konnten rechtswidrige Datensammlungen bei den genannten Dienststellen nicht festgestellt werden.

5.2.2 Meldewesen

5.2.2.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfswfälle

— Änderung des bremischen Meldegesetzes

Im Berichtsjahr wurden die im Vorjahr begonnenen ausführlichen Beratungen der Innendeputation über die Vorschläge zur Änderung des bremischen Meldegesetzes abgeschlossen. Das Gesetz wurde von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen und ist inzwischen in Kraft getreten. Folgende wesentliche Änderungen sieht es vor:

- Einfügung einer Öffnungsklausel für die Nutzung an sich gesperrter und gesondert aufzubewahrender Meldedaten von Verstorbenen bzw. Verzogenen
- Hinausschieben der Übergangsfrist für die Anpassung der automatisiert geführten Melderegister von Ende 1985 auf Ende 1987
- Streichung der Privilegierung der Datenübermittlung innerhalb der Ortspolizeibehörden und Einfügung des funktionalen Behördenbegriffs ins Melderecht
- Streichung der Befugnis, die gespeicherten Meldedaten aufgrund der Angaben bei der nächsten Volkszählung zu aktualisieren
- Einführung eines Widerspruchsrechts zur Weitergabe der Meldedaten an politische Parteien.

— Meldedatenübermittlungsverordnung des Landes

Die Arbeiten an der Verordnung zur Durchführung des bremischen Meldegesetzes, insbesondere zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden, wurden im Hinblick auf die anstehenden Änderungen des bremischen Meldegesetzes zunächst nicht weiter verfolgt. Nachdem inzwischen die Gesetzesänderung in Kraft getreten ist, sollten die Arbeiten am Verordnungsentwurf wieder aufgenommen und zu einem Abschluß gebracht werden.

— Meldedatenübermittlungsverordnung des Bundes

Der Landesbeauftragte erhielt den Entwurf einer 1. Verordnung zur Änderung der 2. Meldedatenübermittlungsverordnung des Bundes zur Stellungnahme zugeleitet. Mit diesem Verordnungsentwurf sollen die bestehenden Datenübermittlungen ausgeweitet sowie der Kreis der Datenempfänger erweitert werden. Die Änderung dieser Verordnung wurde durch das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz (HEZG) des Bundes, das die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung vorsieht, ausgelöst. Hierzu ist ein neuer Datenfluß von den Meldebehörden zu den Rentenversicherungsträgern bei bestimmten Anlässen eingeführt worden. Mit dieser Änderung der 2. Meldedatenübermittlungsverordnung des Bundes sollen auch weitere Datenwünsche der von dieser Verordnung begünstigten Bundesbehörden erfüllt werden. Der Landesbeauftragte hat Bedenken geltend gemacht und hofft, daß diese bei den Beratungen dieses Verordnungsentwurfs berücksichtigt werden.

— DEMOS-Entwicklung in Bremen

Die Meldebehörde Bremen entwickelt zusammen mit dem Rechenzentrum der bremischen Verwaltung ein neues automatisiertes Verfahren zur Unterstützung und Abwicklung ihrer melderechtlichen Aufgaben (DEMOS = Dezentrales Einwohner-Melde-Online-System). Dieses neue Datenverarbeitungsverfahren soll das

bisherige, inzwischen veraltete EDAS-Verfahren (EDAS = Einwohnerdatenbanksystem) ablösen und neben Rationalisierungseffekten auch die notwendige Anpassung an das geänderte bremische Melderecht und die aktuelle systemtechnische Entwicklung (z. B. einheitliche zentrale Einwohnerdatenbank, Dezentralisierungskonzept, Einbeziehung weiterer Aufgabenbereiche der Meldebehörde in die Automation) bringen. Der Landesbeauftragte hat sich bereit erklärt, in der DEMOS-Lenkungsgruppe beratend mitzuwirken, ohne sich hierdurch jedoch in seinen Prüfungsmöglichkeiten einschränken zu lassen. Der Landesbeauftragte verspricht sich hiervon, daß bereits im Entwicklungsstadium eines so zentralen Datenverarbeitungsverfahrens die wichtigen Datenschutzgesichtspunkte eingebracht werden können und der Verwaltung auf diese Weise unter Umständen kostspielige Verfahrensänderungen erspart bleiben. Aufgrund seiner Arbeitsbelastung ist es dem Landesbeauftragten nicht möglich, die Verfahrensentwicklung ständig mit nennenswerter Personalkapazität zu begleiten.

Die Übergangsfrist zur Anpassung der automatisiert geführten Melderegister wurde vom bremischen Gesetzgeber um zwei Jahre auf Ende 1987 hinausgeschoben. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß dies ausreicht, das neue automatisierte Einwohnermeldeverfahren in Bremen zu entwickeln und einzuführen.

Zwischenzeitlich werden Überlegungen zum Einsatz von Fremdsoftware angestellt. Das Konzept des „Duisburger Verfahrens“, dessen Untersuchung derzeit ansteht, zeichnet sich u. a. durch eine größere Flexibilität aus. Die Möglichkeiten dieses „offenen Systems“ bieten in Zukunft eine vergleichbar leichte Verbindung zu anderen Datenbanken — ein Gesichtspunkt, der im Sinne des Datenschutzes besonderer Beobachtung bedarf.

Der Landesbeauftragte weist darauf hin, daß bei der Übernahme von DV-Verfahren aus anderen Ländern darauf geachtet werden muß, daß das bremische Landesrecht ungeschmälert umgesetzt wird.

— Auswertung des Melderegisters für Müllgefäßvolumenfeststellung

Der Landesbeauftragte erhielt mehrere Eingaben, die die Auswertung des Melderegisters für Zwecke des Amtes für Stadtentwässerung und Stadtreinigung betrafen. Es handelt sich dabei um die Mitteilung der Anzahl der gemeldeten Personen für eine bestimmte Adresse (Straße und Hausnummer), die das Amt für Stadtentwässerung und Stadtreinigung zur Überprüfung des Müllbehältnisvolumens von der Meldebehörde anfordert.

Nach dem bremischen Ortsgesetz ist die Stadtgemeinde, hier das Amt für Stadtentwässerung und Stadtreinigung, für die Abfallbeseitigung zuständig. Dieses hat die Befugnis, im Rahmen des Anschluß- und Benutzungszwanges (§ 3 ff. Ortsgesetz über die Abfallbeseitigung in der Stadtgemeinde Bremen) die Grundstückseigentümer zur Übernahme eines nach Anzahl der jeweils im Haushalt lebenden Personen gestaffelten Abfallbehältervolumens zu verpflichten.

Die Ermittlung der Anzahl der gemeldeten Personen für die vom Amt für Stadtentwässerung und Stadtreinigung aufgegebenen Straßen und Hausnummern erfolgt im Rahmen eines automatisierten Einwohnermeldeverfahrens. In diesem Verfahren werden die Zahlen listenweise für eine Straße und nicht aufgrund einer Einzelabfrage weitergegeben.

Diese Mitteilung umfaßt lediglich die Anzahl der gemeldeten Personen, weitere personenbezogene Daten der angemeldeten Personen werden nicht mitgeteilt. Es handelt sich nach Meinung des Landesbeauftragten nicht um eine Datenübermittlung i. S. v. § 30 Bremisches Meldegesetz, wonach die Meldebehörde u. a. personenbezogene Daten übermitteln darf, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist.

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß die hier beschriebene Auswertung des Melderegisters für Zwecke des Amtes für Stadtentwässerung und Stadtreinigung mit den Aufgaben der Meldebehörde (§ 2 Bremisches Meldegesetz) und den Vorschriften über die Zweckbindung der Daten, das Meldegeheimnis und die schutzwürdigen Belange der Betroffenen (§§ 5, 6, 7 Bremisches Meldegesetz) nicht in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Aus diesem Grund hat der Landesbeauftragte den Senator für Inneres gebeten darzulegen, ob bzw. inwieweit und nach welcher Rechtsgrundlage das Melderegister für derartige Auswertungen genutzt werden darf.

Der Senator für Inneres bejaht die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung durch die Meldebehörde an das Amt für Stadtentwässerung und Stadtreinigung, da diese durch § 30 Bremisches Meldegesetz abgedeckt sei.

Eine Prüfung durch das Amt für Stadtentwässerung und Stadtreinigung, inwieweit ausreichend Müllgefäße zur Verfügung stehen, gehöre nach § 4 Abs. 1 Ortsgesetz über die Abfallbeseitigung in der Stadtgemeinde Bremen zu dessen Aufgaben. Wenn bei dem Vorliegen des Kriteriums „rechtmäßige Erfüllung von Aufgaben“ nach § 30 Bremisches Meldegesetz Vor- und Familienname übermittelt werden dürften, müsse es erst recht zulässig sein, nur die Anzahl der gemeldeten Personen je Adresse zu übermitteln.

Der Senator für Inneres teilt die Auffassung des Landesbeauftragten nicht, daß die hier in Rede stehenden Angaben nicht in Einklang mit den §§ 5, 6, 7 Bremisches Meldegesetz stehen sollen.

Der Landesbeauftragte behält sich eine abschließende Stellungnahme vor.

5.2.2.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

Mehrere junge Bürger haben mitgeteilt, daß sie von Radio Bremen einen Hörerbrief zusammen mit einem Anmeldeformular der Gebühreneinzugszentrale der Rundfunkanstalten (GEZ) erhalten haben. Sie vermuteten, daß ihre **Anschrift** dafür **unrechtmäßig vom Einwohnermeldeamt an Radio Bremen** übermittelt worden war. In Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten von Radio Bremen konnte festgestellt werden, daß eine Datenübermittlung vom Einwohnermeldeamt an Radio Bremen nicht erfolgt ist.

Die von Radio Bremen verwendeten Adressen sind von der GEZ für alle Landesrundfunkanstalten zentral von einem Adressenlieferanten eingekauft worden. Die GEZ hat sich bei Vertragsabschluß vom Lieferanten ausdrücklich bestätigen lassen, daß die Adressen ordnungsgemäß erworben sind. Der Lieferant hat außerdem erklärt, daß allen Betroffenen mitgeteilt worden sei, daß ihre Adressen von ihm gespeichert seien und daß den Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt wurde, durch Negativangabe die Adressen löschen zu lassen. Ein Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen wurde nicht festgestellt.

Eine Prüfung der Richtigkeit der Angaben des Adressenlieferanten durch den Landesbeauftragten ist nicht erfolgt, weil dieser seinen Sitz in Baden-Württemberg hat.

Eine Prüfung der Angaben der Adressenlieferanten durch die zuständige Aufsichtsbehörde wurde von den Petenten bisher nicht gefordert.

5.2.3 Kfz.-Zulassung/Führerschein

5.2.3.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

— Automatisierung der Kfz.-Zulassung in Bremen

Die Entwicklungsarbeiten am neuen automatisierten Kfz.-Zulassungsverfahren in Bremen (FAZID) wurden im Berichtsjahr weitgehend abgeschlossen. Die Einführung des neuen Datenverarbeitungsverfahrens erfolgte im Januar dieses Jahres. Der Landesbeauftragte hatte bei der Antragstellung im AADV auf datenschutzrechtliche Probleme hingewiesen. Diese wurden von der Verwaltung offensichtlich nicht genügend geachtet. So entstand die Situation, daß der Landesbeauftragte am Ende der Entwicklungsarbeiten rechtliche Bedenken gegen einen wichtigen Teil dieses Verfahrens geltend machen mußte. Diese richteten sich im wesentlichen gegen den vorgesehenen On-line-Zugriff der Polizei auf die gespeicherten Kfz.-Zulassungsdaten. Die derzeitige Rechtslage erlaubt lediglich Einzelauskünfte der Kfz.-Zulassungsstelle an die Polizei, jedoch keine regelmäßige Datenübermittlung, wie sie ein On-line-Zugriff darstellen würde. Der Landesbeauftragte hat dies zuletzt in seinem 7. Jahresbericht (Pkt. 5.2.1.4) ausgeführt. Der Senator für Inneres und das Stadt- und Polizeiamt widersetzten sich zunächst dieser Rechtsauffassung. Der Datenschutzausschuß und die Bremische Bürgerschaft haben sich der Auffassung des Landesbeauftragten vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Rechtslage ausdrücklich angeschlossen. Ein Entwurf zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, der diesen Bereich regeln soll, befindet sich gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren. Vorläufig wurde für die Polizei folgendes Verfahren vereinbart:

Während der Geschäftszeit der Kfz.-Zulassungsstelle werden im Regelfall telefonische Auskünfte an die Polizei auf Einzelanfrage von der Zulassungsstelle erteilt. Dies entspricht der bisherigen Praxis. Außerhalb der allgemeinen Geschäftszeit

der Zulassungsstelle erhält ein begrenzter Personenkreis der Polizei (Kraftfahrstaffel) Zugang zu den Auskunftsbildschirmgeräten der Zulassungsstelle und kann dort unter eigener Kennung und eigenem Passwort selbständig spezielle Auskunftsformate aufrufen und abfragen. Diese Zugriffe der Polizei auf den FAZID-Datenbestand werden systemseitig im Rechenzentrum und anwenderseitig bei der Polizei (im Wachbuch bei der Kraftfahrstaffel) protokolliert. Der Landesbeauftragte wäre auch bereit, einer Verlagerung des Auskunftsbildschirmgerätes von der Zulassungsstelle zur Kraftfahrstaffel zuzustimmen, wenn dieses Gerät ansonsten unter den gleichen Bedingungen genutzt wird (nur außerhalb der Geschäftszeit der Zulassungsstelle, bestimmter Personenkreis, eigene Benutzerkennung und eigenes Passwort, spezielle Auskunftsformate, Protokollierung der Zugriffe). Einer Verlagerung dieses Auskunftsbildschirmgerätes in das Polizeihaus in Bremen kann der Landesbeauftragte deshalb nicht zustimmen, weil er eine Vorwegnahme des On-line-Zugriffes der Polizei darstellt, der bisher gesetzlich nicht geregelt ist.

Nach der jüngsten Änderung des bremischen Meldegesetzes ist ein weiterer zentraler Teil des FAZID-Verfahrens datenschutzrechtlich problematisch geworden. Diesen Punkt hatte der Landesbeauftragte ebenfalls bereits bei der Antragstellung dieses Vorhabens im AADV problematisiert. Es handelt sich um die regelmäßige Übermittlung von Daten aus dem automatisierten Melderegister an das FAZID-Verfahren. Eine solche regelmäßige Übermittlung von Meldedaten ist vor Erlass der entsprechenden Rechtsverordnung nach Auffassung des Landesbeauftragten unzulässig. Der automatisierte generelle Zugriff des FAZID-Verfahrens auf den automatisierten Meldedatenbestand (EDAS-Zugriff) zum Abgleich und zur einheitlichen Formatierung der Daten ist datenschutzrechtlich deshalb zu beanstanden. Damit ist ein weiterer wesentlicher Verfahrensbestandteil von FAZID betroffen.

Am Beispiel dieser Verfahrensentwicklung läßt sich deutlich machen, wie wichtig eine frühzeitige Abstimmung und Beratung mit dem Landesbeauftragten ist und wie aufwendig nachträgliche Änderungen möglicherweise sein können. Bei der Einführung des FAZID-Verfahrens sind noch weitere datenschutzrechtliche problematische Punkte offenkundig geworden (z. B. der Datenabgleich mit dem Einwohnerdatenbestand bei Umstellung auf den automatisierten Kfz.-Zulassungsbetrieb, Katalog der übermittelten Meldedaten, Übermittlung und Speicherung des melderechtlichen Ordnungsmerkmals in FAZID), die der Landesbeauftragte mit den beteiligten Stellen gegenwärtig erörtert.

— Führerschein auf Probe

Bereits im letzten Jahresbericht hatte der Landesbeauftragte unter Pkt. 5.2.1.4 über das Vorhaben des Bundes berichtet, durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Fahrlehrgesetzes einen „Führerschein auf Probe“ einzuführen, und zugleich auf die damit verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme hingewiesen. Nach Abschluß der verwaltungsinternen Abstimmung hat die Bundesregierung inzwischen das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Gegenwärtig befindet sich der Gesetzentwurf in der parlamentarischen Beratung. Der Landesbeauftragte hat im Berichtsjahr gegenüber dem Senator für Inneres zu diesem Gesetzentwurf Stellung genommen und gebeten, seine datenschutzrechtlichen Anregungen und Bedenken bei den weiteren Beratungen im Bundesrat zu berücksichtigen. Hinsichtlich des Inhalts seiner Anregungen und Bedenken verweist der Landesbeauftragte auf seine Ausführungen im letzten Jahresbericht; sie gelten grundsätzlich auch heute noch. Der Senat hat in seiner Stellungnahme zu diesem Bericht erklärt, daß er die Auffassung des Landesbeauftragten bei der Festlegung der bremischen Haltung im Bundesrat „berücksichtigen“ werde. Leider hat der Senat nicht erklärt, daß er die datenschutzrechtlichen Anregungen und Bedenken in die Beratungen des Bundesrates einbringen wird. Angesichts der Bedeutung dieses Gesetzentwurfs für die Millionen von Fahranfängern und vor dem Hintergrund der Tatsache, daß eine neue zentrale Datei aller Fahranfänger beim Kraftfahrtbundesamt in Flensburg eingerichtet werden soll mit einer Vielzahl neuer Datenübermittlungen und Datenverarbeitungsvorgänge bittet der Landesbeauftragte den Senat nochmals, die vorgetragenen datenschutzrechtlichen Bedenken im Bundesrat zu vertreten.

5.2.3.2 Kurze Darstellung von Problemen und Einzelbeschwerden

Bei der Zulassung von Kraftfahrzeugen für juristische Personen hat das Stadt- und Polizeiamt zum Nachweis der gesetzlichen Vertretungsbefugnis bei Antragstellung die Vorlage eines Handelsregistersauszuges verlangt.

Ein Handelsunternehmen hat sich beschwerdeführend an den Landesbeauftragten gewandt und geltend gemacht, daß durch die Vorlage des Handelsregisterauszuges auch personenbezogene Daten wie zum Beispiel die Beteiligungsverhältnisse offenbart werden, deren Kenntnis für die Erfüllung der Aufgaben des Stadt- und Polizeiamtes bei der Kraftfahrzeugzulassung nicht erforderlich ist.

Auf Anregung des Landesbeauftragten hat das Stadt- und Polizeiamt das Verfahren dahingehend geändert, daß die Firmen darauf hingewiesen werden, daß die Vorlage eines reduzierten Handelsregisterauszuges genügt, aus dem die Angaben über die Firma, Firmensitz und die vertretungsberechtigten Personen sowie die Art der Vertretungsrechtsverhältnisse hervorgeht. Für Firmen, die bereits einmal einen Auszug vorgelegt haben und deren genaue Bezeichnung bekannt ist, entfällt die Vorlagepflicht künftig.

5.2.4 Amtliche Statistik

Auch im laufenden Berichtsjahr wurden die Bemühungen fortgesetzt, die gesetzlichen Grundlagen für die Vielfalt der gegenwärtigen amtlichen Statistiken an die vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil festgelegten Anforderungen anzupassen. Im einzelnen wird dazu auf die Ausführungen im 6. Jahresbericht (Pkt. 5.3.1.1) und im 7. Jahresbericht (Pkt. 5.2.11) verwiesen. Insbesondere hatte der Landesbeauftragte sich in diesem Berichtsjahr mit der Durchführung und Novellierung folgender Bundesstatistiken zu beschäftigen:

- Bundesstatistikgesetz
- Volkszählungsgesetz
- Mikrozensus
- Hochschulstatistik.

5.2.4.1 Bundesstatistikgesetz

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Novellierung und Neufassung des Bundesstatistikgesetzes beschlossen und auf den Gesetzgebungsweg gebracht. Die Datenschutzbeauftragten hatten bisher kaum Gelegenheit, ihre Bedenken und Anregungen in die Beratung dieses Entwurfes einzubringen.

Auch in die Beratung des Entwurfes durch den Unterausschuß „Bundesstatistik“ des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates am 27. und 28. Januar 1986 war es wegen des kurzfristigen Termines nicht möglich, die Bedenken und Anregungen des Landesbeauftragten einzubringen. Für die folgende Beratung im Ausschuß für Innere Angelegenheiten des Bundesrates am 5. Februar 1986 ergab sich erstmalig Gelegenheit, dem Senator für Inneres als Vertreter der Freien Hansestadt Bremen die Bedenken und Anregungen des Landesbeauftragten mündlich vorzutragen.

Auch dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz war eine Frist von nicht einmal zwei Wochen zur Stellungnahme eingeräumt worden.

Bei einem Gesetz mit einem so hohen Anteil datenschutzrechtlich relevanter Vorschriften wäre eine wirkungsvollere Beteiligung der Datenschutzbeauftragten vonnöten gewesen. Nachfolgend werden nur die schwerwiegenden Bedenken gegen den Gesetzentwurf aufgeführt:

- Der Gesetzentwurf sieht eine pauschale Ermächtigung zur Durchführung von Bundesstatistiken vor, wenn die Angaben ausschließlich aus allgemein zugänglichen Quellen oder aus öffentlichen Registern, zu denen das Statistische Bundesamt oder die statistischen Ämter der Länder Zugang haben, verwendet werden.

Durch die Verknüpfungsmöglichkeiten frei zugänglicher, aber normalerweise nicht verknüpfter Daten aus unterschiedlichen Lebensbereichen, können neue sensible schützenswerte Informationen entstehen.

Die Verarbeitung solcher Informationen für statistische Zwecke bedarf aber nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts einer klaren, den Zweck bestimmenden, gesetzlichen Regelung.

- Soweit der Gesetzentwurf vorsieht, daß Daten, die von Verwaltungsstellen des Bundes im Verwaltungsvollzug erhoben worden oder sonstwie angefallen

sind, an das Statistische Bundesamt übermittelt werden dürfen, bestehen dagegen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken, wenn hiervon personenbezogene Daten betroffen sind. Diese Bedenken sind auch nicht dadurch auszuräumen, daß die Daten aufgrund ausreichender Rechtsnorm erhoben worden sind, da die vorgesehene Übermittlung eine Änderung des Verwendungszwecks bedeutet. Auch nicht unter Zwang erhobene Daten dürfen jedenfalls dann nicht übermittelt werden, wenn der Betroffene nicht ausdrücklich auch der Übermittlung der von ihm gemachten Angaben an das Statistische Bundesamt zugestimmt hat. Eine Übermittlung personenbezogener Daten wird vom Landesbeauftragten nur nach vorheriger Anonymisierung für zulässig angesehen.

- Mit dem Gesetzentwurf soll die Bundesregierung ermächtigt werden, unter bestimmten Voraussetzungen durch Rechtsverordnung Wirtschafts-, Lohn- und Umweltstatistiken auf begrenzte Zeit mit Auskunftspflicht anzuordnen. Diese Vorschrift erfüllt nicht die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Normenklarheit. Der Landesbeauftragte hält diese Ermächtigung deshalb nur dann für zulässig, wenn Auskünfte in diesen Fällen freiwillig gegeben werden können.
- Im Gesetzentwurf wird die Auskunftspflicht zum Grundsatz erhoben und die Freistellung davon zur Ausnahme gemacht. Aus datenschutzrechtlicher Sicht kann nur der umgekehrte Weg gutgeheißen werden. Die Angabe von Erhebungsmerkmalen sollte grundsätzlich freiwillig sein und die Auskunftspflicht sollte im Einzelfall gesondert geregelt werden.
- Im übrigen erfüllen eine Reihe von Vorschriften wie zum Beispiel Löschungsvorschriften und Vorschriften über die Hilfsmerkmale nicht das Gebot der Normenklarheit.

Wenn die Statistik für eine moderne Industriegesellschaft zur Steuerung sozialer und ökonomischer Entwicklungen einen hohen Stellenwert hat, ist es um so wichtiger dafür zu sorgen, daß der Bürger auch bereit ist, die notwendigen Angaben wahrheitsgemäß zu machen. Nur so erhalten die Statistiken den notwendigen Aussagewert.

Der Landesbeauftragte erwartet, daß die datenschutzrechtlichen Belange durch weitere Beratungen des Gesetzes berücksichtigt werden.

5.2.4.2 Novellierung des Landesstatistikgesetzes

Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum letzten Jahresbericht des Landesbeauftragten die Notwendigkeit zur Novellierung des Landesstatistikgesetzes grundsätzlich anerkannt. Als novellierungsbedürftige Punkte wurden die Regelungen über die Anforderungen an statistische Datenerhebungen und Aufbereitungen, die Weitergabe erhobener Daten, die Ausgestaltung des Statistikgeheimnisses sowie die Rechte und Pflichten der Auskunftspflichtigen genannt. Der Landesbeauftragte regt an zu prüfen, ob die Novellierung des Landesstatistikgesetzes nicht bereits für die Durchführung der Volkszählung 1987 erforderlich ist. In jedem Fall sollten aber die Arbeiten an der Novellierung dieses Gesetzes nach der Verabschiedung des Bundesstatistikgesetzes auch in Bremen abgeschlossen werden. Dabei könnte dann ein etwaiger Musterentwurf der Länder für ein Landesstatistikgesetz berücksichtigt werden.

5.2.4.3 Volkszählungsgesetz 1987

Das Volkszählungsgesetz 1987 ist nach langen und intensiven Beratungen verabschiedet und am 14. November 1985 im Bundesgesetzblatt verkündet worden. Als Zählungstichtag ist nunmehr der 20. Mai 1987 vorgesehen. Gegenüber dem vom Bundesverfassungsgericht in Teilen beanstandeten Volkszählungsgesetz 1983 konnten wesentliche Verbesserungen aus datenschutzrechtlicher Sicht erreicht werden. Zum Beispiel

- müssen die Gemeinden räumlich, organisatorisch und personell abgesetzte Erhebungsstellen einrichten,
- dürfen die Zähler nicht in der unmittelbaren Nähe ihrer Wohnung eingesetzt werden; bei Konflikten mit Berufspflichten (zum Beispiel Polizisten, Steuerbeamte) darf eine Bestellung zum Zähler nicht vorgenommen werden,
- können die ausgefüllten Fragebogen portofrei an das Statistische Landesamt zurückgesandt werden,

- ist im Gesetz eine Unterscheidung zwischen sog. Hilfsmerkmalen und Erhebungsmerkmalen vorgenommen worden; Hilfsmerkmale, die personenbezogen sind, müssen nach Abschluß der Erhebungsphase gelöscht werden,
- wird durch Verfahrensvorschriften die Wiederherstellung des Personenbezuges unterbunden und unter Strafe gestellt,
- ist die Übermittlung von Daten aus der Volkszählung an die Städte und Gemeinden nur unter ganz engen Voraussetzungen überhaupt noch möglich (eigenständiges, abgeschottetes statistisches Amt, Vorliegen eines Landesgesetzes mit entsprechender Befugnis, nur Daten ohne Namen und Anschrift).

Die Bundesregierung wurde in einer Beschlußempfehlung beauftragt, dem Deutschen Bundestag einen Bericht über die Durchführung der Volkszählung, die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Sicherungen sowie den Stand der Methodendiskussion zuzuleiten.

Gegenwärtig sind die statistischen Ämter mit der Vorbereitung der Zählung beschäftigt. Der Landesbeauftragte wird die Durchführung des Volkszählungsgesetzes 1987 im Lande Bremen kontrollieren.

5.2.4.4 Mikrozensusgesetz

Das neue Mikrozensusgesetz ist Mitte des Jahres 1985 in Kraft getreten. Auch hier wurden gegenüber der früheren Fassung des Gesetzes aus der Sicht des Datenschutzes wesentliche Verbesserungen vorgenommen. Zum Beispiel

- ist auch in diesem Gesetz zwischen sog. Hilfsmerkmalen, die frühzeitig gelöscht werden müssen, und Erhebungsmerkmalen unterschieden worden,
- ist die Verwendung der Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken sowie ein Reidentifizierungsverbot ausdrücklich normiert worden,
- ist eine Strafvorschrift für die Durchbrechung des Statistikgeheimnisses eingeführt worden,
- sind die Vorschriften zur Durchführung und Organisation des Mikrozensus sowie zur Unterrichtung der Auskunftspflichtigen erheblich erweitert worden,
- ist die EG-Arbeitskräftestichprobe bezüglich ihrer Auskunftsverpflichtung erstmalig eindeutig im Gesetz geregelt worden.

Außerdem hat der Gesetzgeber Testerhebungen mit freiwilliger Auskunftserteilung angeordnet um prüfen zu können, ob bei künftigen Mikrozensuserhebungen ganz oder teilweise auf die Auskunftsverpflichtung verzichtet werden kann.

Im Sommer 1985 wurde ein Mikrozensus auf der Grundlage des neuen Mikrozensusgesetzes durchgeführt. In Bremen waren rd. 3200 Haushalte betroffen. Der Landesbeauftragte erhielt in diesem Zusammenhang eine Vielzahl von Anfragen und Eingaben, die fast ausschließlich informativer Art waren.

5.2.4.5 Hochschulstatistik

Im letzten Jahresbericht hatte der Landesbeauftragte empfohlen, wegen der bestehenden datenschutzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken zumindest teilweise die Durchführung dieser Statistik auszusetzen (vgl. 7. Jahresbericht Pkt. 5.2.1.1). Dieser Empfehlung wurde nicht gefolgt. Durch neue Verfahrensregelungen wird versucht, die hochschulstatistischen Erhebungen trotz unveränderter Rechtslage einigermaßen datenschutzkonform durchzuführen. Der Landesbeauftragte ist jedoch nach wie vor der Auffassung, daß seine grundsätzlichen Bedenken nicht durch Änderung des Verfahrens ausgeräumt werden können. Da sich die Novellierung des Hochschulstatistikgesetzes hinzieht, wiederholt der Landesbeauftragte hiermit seine Empfehlung zur teilweisen Aussetzung der Hochschulstatistik und bittet die zuständigen Ressorts dies erneut zu prüfen.

Die Diskussion über die Änderung des Hochschulstatistikgesetzes ist im Berichtsjahr nicht wesentlich vorangekommen. Strittig ist insbesondere die Frage, ob die Studentenstatistik als Verlaufsstatistik geführt und mit der Prüfungskandidatenstatistik verknüpft werden soll, wie dies von der Kultusministerkonferenz gewünscht wird.

Ende Januar 1986 hat die Bundesregierung den Entwurf für ein neues Hochschulstatistikgesetz beschlossen und dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet. In diesem Entwurf ist auf eine „personenbezogene Zusammenführung der Studen-

tendateien“ verzichtet worden. Gleichzeitig wurde jedoch eine verbesserte Erfassung der Erhebungsmerkmale der Studenten- und Prüfungsstatistik vorgesehen, um dadurch „neue verlaufsanalytische Auswertungsmöglichkeiten aus den Bestandsstatistiken“ zu erschließen. Ob damit das strittige Problem Verlaufsstatistik zufriedenstellend gelöst werden kann, bedarf einer vertieften Betrachtung. Der Landesbeauftragte wird zum vorgelegten Gesetzentwurf gegenüber dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst Stellung nehmen.

Der Landesbeauftragte erhielt im Berichtsjahr eine Vielzahl von Beschwerden Betroffener, die sämtlich auf die datenschutzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Probleme hinwiesen. Der Landesbeauftragte konnte den Beschwerden durchweg nicht abhelfen.

5.3 Rechtspflege und Strafvollzug

5.3.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarf

5.3.1.1 Mitteilung in Zivilsachen (MiZi)

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben im letzten Jahr die Erarbeitung von Änderungsvorschlägen hinsichtlich der einzelnen Mitteilungspflichten auf der Grundlage ihres Beschlusses vom 6./7. Juni 1984 (siehe auch 7. Jahresbericht Pkt. 5.3.1.2) abgeschlossen. Das Ergebnis der Beratungen ist von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten am 13. September 1985 in einem Beschluß zusammengefaßt worden (siehe Anlage 1).

Parallel dazu haben die Justizminister und -senatoren der Länder auf ihrer Konferenz im September 1985 ebenfalls die mit den rechtlichen Grundlagen für die MiZi zusammenhängenden Fragen erörtert und den Bundesminister der Justiz gebeten, noch im Jahr 1986 Vorschläge für eine gesetzliche Regelung vorzulegen. Als vorläufige Regelung hat der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug am 13. November 1985 eine allgemeine Verfügung zur Änderung der Anordnung über MiZi erlassen. Diese Verfügung erfüllt bereits einige datenschutzrechtliche Anforderungen, so daß der Landesbeauftragte berechtigte Hoffnung hat, daß bei der Ausarbeitung der in Aussicht gestellten Vorschläge durch den Bundesminister der Justiz die Anregungen der Datenschutzbeauftragten — soweit sie bisher noch nicht berücksichtigt werden konnten — umfassend berücksichtigt werden.

5.3.1.2 Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)

Nachdem am 1. April 1985 eine Übergangsregelung bis zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die MiStra in Kraft getreten ist, haben die Landesjustizverwaltungen und der Bundesminister der Justiz eingehend erörtert, welche gesetzliche Regelung den Anforderungen des Volkszählungsurteils am ehesten gerecht wird. Die Landesjustizverwaltungen halten mehrheitlich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für gegeben und haben sich deshalb für das Regelungsmodell „Bundesmitteilungsgesetz“ ausgesprochen, während der Bundesminister der Justiz einer rahmengesetzlichen Regelung und landesrechtlichen Ergänzungen den Vorrang einräumte.

Nach weitergehender verfassungsrechtlicher Prüfung dieser Frage hat der Bundesminister der Justiz angekündigt, noch im ersten Halbjahr des Jahres 1986 einen Referentenentwurf zur gesetzlichen Regelung der MiStra vorzulegen. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug über das weitere Vorgehen frühzeitig informieren wird.

5.3.1.3 Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes

Der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug hat den Arbeitsentwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes (Stand: 1. Juni 1984) mit der Bitte um datenschutzrechtliche Prüfung vorgelegt.

Da im Rahmen des Strafvollzugs personenbezogene Daten der Gefangenen und auch Dritter auf vielfältige Weise erhoben, gespeichert und anderen Stellen übermittelt werden, ist es erforderlich, bereichsspezifische Regelungen im Jugendstrafvollzugsgesetz aufzunehmen, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausreichend berücksichtigen. Dazu ist es notwendig, zunächst einmal den behördlichen Umgang mit personenbezogenen Daten im Jugendstrafvollzug rechtstatsächlich zu erfassen und die einzelnen Datenverarbeitungsvorgänge sodann auf ihre weitere Erforderlichkeit zu überprüfen. Für eine Prüfung wäre es zweckmäßig, wenn ein Erhebungsbogen erstellt würde, anhand dessen die Landesjustizverwal-

tungen die einzelnen einschlägigen Datenverarbeitungsprobleme erfassen und bewerten können.

Der Landesbeauftragte hat gegenüber dem Senator für Rechtspflege und Strafvollzug seine datenschutzrechtliche Bewertung dargelegt und geht davon aus, daß die angeregte Vorgehensweise umgesetzt wird, um zu einer datenschutzgerechten Lösung zu kommen.

5.3.1.4 Datenschutz im Strafvollzug

Die Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz sind auch im Strafvollzug zu berücksichtigen. Der Landesbeauftragte hat dem Senator für Rechtspflege und Strafvollzug eine Problemübersicht zugesandt, die eine Reihe von datenschutzrechtlichen Problemen aus dem Bereich des Strafvollzugs enthält, wie sie bei den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bekannt geworden sind. Inwieweit die Fragen lediglich Spezifika einzelner Länder enthalten, konnte bei der Bestandsaufnahme nicht vermerkt werden. Zweck der Auflistung war vielmehr, dem Senator eine Diskussionsgrundlage bei den Gesprächen der Rechtsreferenten auf Länderebene an die Hand zu geben. Ziel ist es, präzise datenschutzrechtliche Regelungen, die auch den Umfang der notwendigen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung regeln, zu erarbeiten und dazu beizutragen, in Zukunft auf diesem Gebiet die zum Teil eingetretene Rechtsunsicherheiten zu beseitigen.

Im einzelnen hat der Landesbeauftragte auf folgende Probleme hingewiesen:

— **Datenschutzrechtliche Probleme im Verhältnis Gefangener/Justizvollzugsbehörden**

— Gefangenenstammbuch, Vollzugsgeschäftsordnung (VGO) Nr. 58

— Gefangenenkartei (VGO Nrn. 53, 65)

— Gefangenenpersonalakten

Hier stellt sich die Frage nach dem zu erhebenden Umfang der Daten und Dauer der Aufbewahrung.

— Speicherung potentieller Störer in einer Gefangenenkartei

— Erkennungsdienstliche Behandlung von U-Häftlingen

— Verwendung von Paketmarken

Die VGO trifft keine Regelungen über die Verwendung der Paketmarken, diese sind anstaltsintern eingeführt worden.

— Postkontrolle (VGO Nrn. 37—40), insbes. auch Briefverkehr zwischen Datenschutzbeauftragten und Häftling

In Bremen wird nach Auskunft des Senators für Rechtspflege und Strafvollzug der Schriftverkehr zwischen Gefangenen und Behörden nicht geöffnet.

— Mitteilungen an den Absender von Paketen bei Annahmeverweigerung durch die Justizvollzugsanstalt

Hierdurch erfährt jeder Absender eines Paketes bei Nichtannahme und Rücksendung, daß der Empfänger einsitzt

— zentrale Erfassung drogenabhängiger Gefangener

— Haftraumbeschilderung

Es wurden mehrfach Beschwerden darüber laut, daß Besucher oder Besuchergruppen die neben den Zellentüren befindlichen Schilder (u. a. Name, Konfession, Kostform) einsehen könnten.

— Verwertung von Erkenntnissen aus kombinierter Überwachung von Post und Besuchsverkehr

— Im übrigen besteht eine Vielzahl von datenschutzrechtlichen Problemen im Verhältnis der Justizvollzugsbehörden zu Behörden (Polizei-, Melde-, Ausländerbehörden, Jugend-, Kreiswehrrersatz-, Wahl- und Statistikämter) Privaten und sonstigen Dritten (z. B. Forschungsinstitute, Versicherungen, Krankenhäuser, Gläubiger und Arbeitgeber). Schließlich sind auch Datenverarbeitungs-

vorgänge aus Anlaß der Besucherkontrolle und der Überprüfung von Urlaubsanschriften bei Vollzugslockerung datenschutzrechtlich relevant.

Der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug hat die Anregungen an den Bundesjustizminister mit der Bitte übersandt, die Überlegungen des Landesbeauftragten in die Erörterungen über datenschutzrechtliche Ergänzungen im Strafvollzugsgesetz einzubeziehen. Im übrigen ist dem Landesbeauftragten bekanntgeworden, daß die Vollzugsgeschäftsordnung bereits in datenschutzrechtlicher Hinsicht unter Federführung des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalens überarbeitet wird; u. a. sind zahlreiche Vordrucke zu prüfen und neu zu gestalten.

5.3.1.5 Namensnennung bei Zwangsversteigerungen

Aufgrund einer Eingabe war zu prüfen, ob bei der öffentlichen Ankündigung von Zwangsversteigerungen auch der Name des Eigentümers genannt werden muß.

Nach § 38 Zwangsversteigerungsgesetz (ZVG) soll die Terminbestimmung u. a. die Bezeichnung des zur Zeit der Eintragung des Versteigerungsvermerkes eingetragenen Eigentümers enthalten. Daraus ergibt sich, daß die Namensnennung nicht in jedem Fall zwingend vorgeschrieben ist. Gerade unter Berücksichtigung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung bedarf diese „Soll-Vorschrift“ einer neuen Auslegung dergestalt, daß grundsätzlich auf die Namensnennung bei der Veröffentlichung der Terminbestimmung verzichtet werden kann. Lediglich die Veröffentlichung im Amtsblatt gemäß § 30 Abs. 1 ZVG ist eine für das Zwangsversteigerungsverfahren unabdingbare Voraussetzung, vor allem für die Wahrung von Rechten Dritter, die bisher am Verfahren noch nicht beteiligt sind. Hier dürfte die Namensnennung regelmäßig notwendig sein. Es bleiben jedoch Sonderfälle denkbar, in denen auch die Namensnennung im Amtsblatt nicht erforderlich ist.

Der Landesbeauftragte hat den Senator für Rechtspflege und Strafvollzug gebeten, die Amtsgerichte, insbesondere die Rechtspfleger über die datenschutzrechtliche Auslegung zu unterrichten.

Die senatorische Dienststelle vertritt jedoch die Ansicht, aus der in § 38 ZVG enthaltenen Formulierung „soll“ ließe sich ein Ermessen des Vollstreckungsgerichts nicht herleiten. Sie dokumentiere lediglich, daß ein Verstoß gegen § 38 ZVG nicht automatisch wie eine Verletzung einer Muß-Vorschrift die Unwirksamkeit der Terminbestimmung zur Folge habe.

Der Landesbeauftragte bekräftigt noch einmal seine Auffassung, wonach unter dem Gesichtspunkt der neueren Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts die genannte „Soll-Vorschrift“ datengerechter ausgelegt werden muß. Die Auffassung des Landesbeauftragten wird von anderen Landesjustizverwaltungen geteilt, die darauf hinwiesen, daß sich Gerichte in ihrem Zuständigkeitsbereich bereits entsprechend verhalten.

5.3.1.6 Schuldnerverzeichnis nach § 915 ZPO

Nach § 915 Abs. 4 Zivilprozeßordnung (ZPO) hat das Vollstreckungsgericht ein Verzeichnis der Personen zu führen, die vor ihm eine eidesstattliche Versicherung abgegeben haben oder gegen die wegen einer verweigerten eidesstattlichen Versicherung die Haft angeordnet ist (Schuldnerverzeichnis). Soweit die auf der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis beruhende Schuld abgetragen ist oder seit der Eintragung drei Jahre verstrichen sind, hat das Vollstreckungsgericht auf Antrag des Schuldners die Löschung in dem Schuldnerverzeichnis anzuordnen. Weiterhin ist in dieser Vorschrift geregelt, daß jedermann auf Antrag über das Bestehen oder Nichtbestehen einer bestimmten Eintragung Auskunft zu erteilen ist, wobei auch Einsicht in das Verzeichnis gewährt werden kann. Abschriften aus dem Verzeichnis dürfen nur erteilt und entnommen werden, wenn die Einhaltung der vorgesehenen Lösungsfrist von drei Jahren gesichert erscheint. Die näheren Vorschriften erläßt der Bundesminister der Justiz mit Zustimmung des Bundesrates.

Diese näheren Vorschriften hat der Bundesminister der Justiz in der „Allgemeinen Vorschrift des Bundesministers der Justiz über die Erteilung und die Entnahme von Abschriften oder Auszügen aus den Schuldnerverzeichnissen“ vom 1. August 1955 erlassen.

Im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz ist die Datenweitergabe aufgrund dieser allgemeinen Verwaltungsvorschrift aus dem Jahre 1955 nicht mehr zulässig, weil nach dem Volkszählungsurteil eine Datenweitergabe nur noch aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift, die dem Grund-

satz der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen muß, erlaubt ist. Da einerseits die Vorschrift des § 915 ZPO nicht dem Verfassungsgebot der Normenklarheit entspricht und andererseits die konkreten Ausführungen in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift aus dem Jahre 1955 weder ein Gesetz noch eine Rechtsverordnung im Sinne des Volkszählungsurteils darstellt, ergibt sich die Notwendigkeit, die Regelungen des § 915 ZPO entsprechend der Volkszählungsentscheidung neu zu fassen.

Dazu hat der Bundesminister der Justiz im August 1985 einen Entwurf zur Änderung gesetzlicher Vorschriften über das Schuldnerverzeichnis sowie den Entwurf einer Verordnung über die Erteilung von Abdrucken aus dem Schuldnerverzeichnis vorgelegt.

Zu begrüßen ist, daß der Entwurf eine detaillierte gesetzliche Regelung vorsieht, wobei gegenüber der derzeitigen Praxis auch einige Verbesserungen des Datenschutzes vorgesehen sind. Allerdings räumt der Entwurf die Schwächen des geltenden Rechts im wesentlichen nicht aus. Insbesondere ist nicht vorgesehen, daß der Auskunftsuchende ein berechtigtes Interesse nachweisen muß. Des weiteren scheint der Kreis der Empfänger von Abdrucken aus dem Schuldnerverzeichnis zu weit gefaßt zu sein. Schließlich hält es der Landesbeauftragte für unabdingbar, dem betroffenen Schuldner ein umfassendes Auskunftsrecht darüber einzuräumen, an wen seine personenbezogenen Daten im Einzelfall weitergegeben worden sind.

Der Landesbeauftragte wird über den Fortgang der Beratungen weiter unterrichten.

5.3.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

— Nach Angaben aus der Bevölkerung ist im Stadtteil Bremen-Horn ein Sack mit verschiedenen Unterlagen (u. a. Karteikarten für das **Eigentümerverzeichnis**, Auszüge aus dem **Bestandsverzeichnis** des Grundbuches, **Anträge** auf Einsicht von **Grundbuchakten**) gefunden worden. Im Hause des Amtsgerichts Bremen konnte nicht festgestellt werden, wie die Karteikarten aus dem Grundbuchamt gelangt sind. Der Landesbeauftragte hat dem Amtsgericht Bremen u. a. empfohlen, die Dienstzimmer im Grundbuchamt während der Abwesenheit der Beschäftigten verschlossen zu halten, sowie die Ablagefächer mit den personenbezogenen Unterlagen derart anzuordnen, daß sie auch während des Publikumsverkehrs von den Beschäftigten im Auge behalten werden können.

— Im Winter des vergangenen Jahres haben spielende Kinder auf einem Trümmergelände in Bremerhaven-Geestemünde stapelweise **Quittungsblöcke eines Gerichtsvollziehers** aus den Jahren 1966—1971 gefunden. Die Quittungsblöcke enthielten Angaben darüber, wer dem Gerichtsvollzieher wieviel Geld wegen welcher Sache gezahlt hat.

Der Landesbeauftragte hat diesen Vorfall zum Anlaß genommen zu prüfen, ob die gegenwärtige Praxis der Vernichtung von Quittungsblöcken durch den Gerichtsvollzieher den datenschutzrechtlichen Anforderungen entspricht.

Nach § 74 der Gerichtsvollzieherordnung (GVO) kann der Gerichtsvollzieher die Quittungsblöcke fünf Jahre nach der Erledigung vernichten. Der Landesbeauftragte hat den Senator für Rechtspflege und Strafvollzug gebeten zu prüfen, welche Gesichtspunkte für eine Aufbewahrung der Quittungsblöcke über fünf Jahre hinaus sprechen. Soweit es keine Gründe hierfür gibt, empfiehlt sich eine generelle Regelung, wonach die Quittungsblöcke grundsätzlich fünf Jahre nach Erledigung des Falles vernichtet werden. Zu begrüßen ist übrigens, daß sich das Amtsgericht Bremerhaven zukünftig zur Vermeidung ähnlicher Vorkommnisse von allen ausscheidenden Gerichtsvollziehern dienstlich versichern lassen wird, daß sich keine datenschutzrechtlich relevanten Vorgänge mehr in ihrem Besitz befinden.

— Von Bürgern ist an den Landesbeauftragten die Frage herangetragen worden, ob die **öffentliche Bekanntmachung** über die **Entmündigung** einer Person wegen Verschwendung oder Trunksucht, insbesondere aber auch die Wiederaufhebung einer solchen Entscheidung (Bemündigung) per Anzeige in der örtlichen Tageszeitung zulässig ist, zumal sich aus der Vorschrift des § 687 ZPO eine solche Veröffentlichung nicht unmittelbar ableiten läßt und die Frage unter Berücksichtigung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung eine neue Qualität gewinnt.

Der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug hat mitgeteilt, daß im Hause des Bundesministers der Justiz gegenwärtig im Rahmen der anstehenden Reform des Entmündigungsrechts der § 687 ZPO gerade auch mit Rücksicht auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung überarbeitet wird.

- Das Oberlandesgericht Celle hat sich mit der Frage der Auskunfterteilung über **personenbezogene Daten von Inhaftierten** befaßt, wonach sich Auskünfte nach Nr. 5 Abs. 3 der Vollzugsgeschäftsordnung i. V. m. dem jeweiligen Landesdatenschutzgesetz richten (Beschuß vom 21. 09. 1984 — 3 Ws 133/84).

In diesem Sinne ist der Betroffene vor Erteilung einer ihn betreffenden Auskunft grundsätzlich nach seinem Einverständnis zu befragen. Soweit er seine Einwilligung verweigert, muß das Auskunftsbegehren nach § 13 BrDSG geprüft werden, wonach in Übereinstimmung mit dem Beschluß des Oberlandesgerichts Celle regelmäßig von einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Gefangenen auszugehen ist, wenn Auskunft über seinen Aufenthalt und dessen Dauer beantragt wird.

Legt aber ein anfragender Gläubiger — etwa unter Hinweis auf einen titulierten Zahlungsanspruch — schlüssig sein berechtigtes Interesse dar, so sind ihm die für die Verfolgung dieses Interesses notwendigen Daten mitzuteilen. Die Auskunft umfaßt dann in der Regel lediglich die Mitteilung des Aufenthaltsortes. Nur wenn der Betroffene in naher Zeit, d. h. innerhalb eines Monats voraussichtlich entlassen wird, muß er es im Hinblick auf berechnete Gläubigerinteressen auf eine richtige Auskunft hinnehmen, daß seine in Kürze bevorstehende Entlassung mitgeteilt wird. In allen übrigen Fällen muß sich der Gläubiger ggf. wiederholt an die Anstalt wenden. Auskunft über den Wohnsitz Haftentlassener dürfen von den Anstalten nicht erteilt werden, da hierfür die Meldebehörden zuständig sind und nur dort jedermann zumindest Anspruch auf einfache Melderegisterauskunft hat.

Um das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht unverhältnismäßig einzuschränken ist es unabdingbar, den Betroffenen von jeder über ihn erteilten Auskunft unverzüglich zu unterrichten. Der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug ist vorsorglich auf die Entscheidung des Oberlandesgerichts Celle und die sich daraus ergebenden Folgerungen für den Strafvollzug im Lande Bremen hingewiesen worden.

5.4 Bildung, Wissenschaft und Kunst

5.4.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.4.1.1 Änderung des Schulverwaltungsgesetzes

Die Notwendigkeit, das bremische Schulrecht und bereichsspezifische Datenschutzbestimmungen zu ergänzen, ist von Senat und Bürgerschaft sowie von allen Bürgerschaftsfraktionen anerkannt worden. Die Bürgerschaft hat den Senat aufgefordert, in der laufenden Legislaturperiode einen mit dem Landesbeauftragten abgestimmten Gesetzentwurf in die Bremische Bürgerschaft einzubringen.

Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst hat im Berichtsjahr eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Landesbeauftragten eingerichtet, die bis zum Ende des Schuljahres 1985/86 einen Gesetzentwurf erarbeiten soll. Arbeitsunterlagen für diese Arbeitsgruppe sind u. a. ein erster Formulierungsvorschlag des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst sowie die Vorschläge, die der Landesbeauftragte in seinem letzten Jahresbericht gemacht hat.

5.4.1.2 Entwurf eines bremischen Archivgesetzes

Bereits in der Stellungnahme zum 2. Jahresbericht des Landesbeauftragten hat der Senat sich für ein Archivgesetz ausgesprochen. Nachdem ein früher erster Entwurf vorgelegt wurde, hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten einen einheitlichen Entwurf für ein Archivgesetz vorgelegt, der in den weiteren Beratungen berücksichtigt wurde. Im Berichtszeitraum hat nunmehr der Senator für Wissenschaft und Kunst einen zweiten Entwurf eines bremischen Archivgesetzes in die Beratung eingeführt, der in mehreren Gesprächen ausführlich besprochen wurde. Die Beratungen wurden vorläufig abgeschlossen, um die Ergebnisse der Anhörung zum Bundesarchivgesetz noch mit zu verarbeiten. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß im Jahre 1986 ein überarbeiteter Entwurf eines bremischen Archivgesetzes vorliegt, der in der Folge dann auch in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden kann.

5.4.1.3 Datenabgleich von Bafög-Empfängern mit den Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Lande Bremen

Im Rechenzentrum der bremischen Verwaltung erfolgte ein automatisierter Datenabgleich zwischen Personaldatensätzen der SKP und den Bafög-Datensätzen des

Landesamt für Ausbildungsförderung. Der Landesbeauftragte hat diesen Datenabgleich beanstandet (vgl. 7. Jahresbericht, Pkt. 5.1.1.1). Die SKP hat daraufhin erklärt, daß sie bis zur Klärung des Falles auf weitere Datenabgleiche verzichten werde.

Der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst hat Mitte des letzten Jahres in einem Schreiben noch einmal dargelegt, warum aus rechtlichen, insbesondere aber aus wirtschaftlichen Gründen, weiterhin ein Bedarf am Datenabgleich bestehe. Da aber im wesentlichen keine neuen Gesichtspunkte vorgetragen wurden, die nicht schon bei der Beanstandung Berücksichtigung gefunden haben, mußte der Landesbeauftragte an den von ihm geäußerten Bedenken in bezug auf den Datenabgleich generell festhalten, solange keine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage vorliegt.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal zu verdeutlichen, daß es dem Landesbeauftragten nicht darum geht, Bafög-Empfänger davor zu schützen, daß ihr ordnungswidriges oder sogar strafbares Verhalten aufgedeckt wird. Zur Verfolgung stehen die vom Gesetz gegebenen Überprüfungsmaßnahmen zur Verfügung. Vielmehr geht es hier darum, daß die personenbezogenen Daten aller Beschäftigten im bremischen öffentlichen Dienst unter Änderung der Zweckbestimmung benutzt wurden, um den Datenabgleich durchzuführen. Damit wurde aber, ähnlich wie bei dem beabsichtigten Melderegisterdatenabgleich im Zuge der Volkszählung, eine generelle Zweckänderung der Daten beabsichtigt, ohne daß hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht.

Die Vorschriften des Bafög ermöglichen auch unter Berücksichtigung des Interesses der Allgemeinheit an einer sparsamen Mittelverwendung keinen flächendeckenden Datenabgleich zwischen den beiden hier angesprochenen Personengruppen.

Die Erkenntnis, daß einzelne sich nicht rechtstreu verhalten, gilt auch in anderen Bereichen. Trotz dieser Erkenntnis hat sich der Gesetzgeber nur in wenigen Fällen, in denen herausragende Rechtsgüter gefährdet sind, entschlossen, einen „Totalabgleich“ zuzulassen. Aber selbst in diesen Fällen handelt es sich ganz überwiegend um einmalige Maßnahmen. Das beanstandete Verfahren sieht aber eine Dauerprüfung vor.

Der Landesbeauftragte mußte daher feststellen, daß aus datenschutzrechtlicher Sicht das in Rede stehende Verfahren rechtlich nicht zulässig ist. Soweit daran festgehalten werden soll, bedarf es hierfür einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung.

Der Landesbeauftragte hält es im übrigen für unzulässig, die Computerausdrucke des beanstandeten Abgleichs weiter auszuwerten und zu verwenden. Soweit nicht bereits geschehen, sind sie umgehend zu vernichten.

5.4.1.4 Formblatt zum Bafög

Nach § 36 Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög) sind die Eltern eines Förderungsempfängers verpflichtet, Auskünfte über ihre Einkommensverhältnisse zu erteilen. Dazu wird ein bundeseinheitliches Formblatt „Bafög 3/83“ verwendet, das auf der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Formblätter nach § 46 Abs. 3 Bafög (Formblatt VVV) vom 3. Mai 1983 beruht.

Eine datenschutzrechtliche Überprüfung hat ergeben, daß möglicherweise nicht alle hiernach zu erhebenden Daten erforderlich sind. So wird z. B. erfragt, ob der Erklärende ledig, verheiratet, verwitwet, dauernd getrennt lebend oder geschieden ist sowie seit wann der jeweilige Status besteht. Im Berechnungsverfahren des anrechenbaren Einkommens wird jedoch nicht zwischen „dauernd getrennt lebend“ einerseits, „geschieden“ andererseits sowie zwischen „ledig“ und „verwitwet“ differenziert. Auch der Zeitpunkt der Familienstandsänderung ist nur insoweit von Interesse, als die Verhältnisse des vorletzten Jahres vor Beginn des Bewilligungszeitraumes bzw. ausnahmsweise im Bewilligungszeitraum selbst für die Berechnung zugrunde zu legen sind.

Weiterhin wird erfragt, ob der Erklärende als Arbeiter, Angestellte, Beamter oder Selbständiger erwerbstätig ist. Eine Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten ist — soweit ersichtlich — bei der weiteren Berechnung an keiner Stelle erheblich. Außerdem wird die Angabe des Gesamtbetrags der Einkünfte erfragt, der dann noch nach den einzelnen steuerlichen Einkunftsarten differenziert aufgliedert werden soll. Nach § 21 Abs. 1 Bafög ist jedoch nur die Summe der

positiven Einkünfte maßgeblich. Die Aufteilung auf die einzelnen Einkommensarten erscheint unter diesem Gesichtspunkt entbehrlich.

Der Landesbeauftragte hat den Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst gebeten, die Probleme in einer Besprechung der obersten Landesbehörden mit dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft zu erörtern und auf eine datenschutzgerechte Neufassung des Formblattes hinzuwirken.

5.4.1.5 Untersuchung zur Durchlässigkeit im Bremer Schulwesen

Unter Federführung des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst wird eine Untersuchung durchgeführt, deren Ergebnis Aufschluß über den Einfluß der Elternentscheidung bei der Wahl der Schullaufbahnen nach der Orientierungsstufe auf die Schullaufbahn der jeweiligen Schüler bringen soll. Im Rahmen dieser Untersuchung ist eine Datenerhebung aus den Schullaufbahnakten bestimmter bremischer Schulen vorgesehen (ca. 7000 Schüler; Totalerfassung der relevanten Schüler). Vor Beginn der Durchführung dieses Projekts ist der Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst an den Landesbeauftragten herangetreten und hat diesen um eine datenschutzrechtliche Beurteilung der Untersuchung gebeten.

Der Landesbeauftragte hat gegen eine Durchführung der Untersuchung, wie sie beabsichtigt ist, dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst gegenüber folgende Bedenken geltend gemacht.

Da es für eine solche Datenerhebung, Speicherung und sonstige Verarbeitung der personenbezogenen Daten an einer Rechtsgrundlage mangelt, ist eine Durchführung der Untersuchung nur anonym oder auf freiwilliger Grundlage (§ 3 BrDSG), d. h. mit Einwilligung der Betroffenen, durchzuführen.

Des weiteren hat eine Zweckbindung der Daten an die Untersuchung zu erfolgen. Nach Abschluß der Untersuchung sind die Daten zu löschen, die Fragebögen und sonstigen Unterlagen mit personenbezogenen Daten zu vernichten und die Datenübermittlung und die Weitergabe personenbezogener Unterlagen ausdrücklich auszuschließen.

Die Personen, die mit der Erhebung, Aufbereitung, Verarbeitung und Aufbewahrung zu tun haben, sind auf das Datengeheimnis (§ 5 BrDSG) zu verpflichten. Die erforderlichen technisch-organisatorischen Sicherungsmaßnahmen gem. § 6 BrDSG für die Verarbeitung und Aufbewahrung des personenbezogenen Datenmaterials sind zu treffen.

In einer anschließenden gemeinsamen Besprechung des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst und des Landesbeauftragten wurden diese Einwendungen erörtert, und die beteiligten Ressorts einigten sich auf folgende Vorgehensweise:

Die Datenerhebung im Rahmen der Untersuchung erfolgt ohne Personenbezug (anonym); auch die weitere Verarbeitung der Daten erfolgt in anonymisierter Form.

Durch ein Rundschreiben an die Schulen soll verdeutlicht werden, daß es sich um eine einmalige, befristete Aktion im Rahmen einer wissenschaftlichen Untersuchung handelt. Es soll keine Verknüpfung der Daten mit anderem personenbezogenen Datenmaterial erfolgen.

Der Landesbeauftragte hat zudem angeregt, die Eltern der betroffenen Schüler über Ziel und Zweck der Untersuchung zu informieren und auf die einschlägigen Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes hinzuweisen.

5.4.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden Projekt „Ältere Menschen in Bremen“

— Im Rahmen der Ausbildung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst führt die Hochschule für Öffentliche Verwaltung ein Projekt „Ältere Menschen in Bremen“ durch. Für dieses Projekt hat eine Arbeitsgruppe „Das Wohnen älterer Menschen“ einen Fragebogen entwickelt, der eine Vielzahl personenbezogener Angaben aus dem näheren Lebenskreis von den Betroffenen abfragt. Aufgrund einer Eingabe hatte sich der Landesbeauftragte mit dem Fragebogen zu befassen.

Da aus der Vorbemerkung auf dem Fragebogen nicht zweifelsfrei hervorgeht, daß die Beantwortung der Fragen freiwillig ist, hat der Landesbeauftragte u. a. empfohlen, einen deutlichen Hinweis auf die Freiwilligkeit anzubringen. Die

Hochschule für Öffentliche Verwaltung hat den Fragebogen inzwischen entsprechend geändert.

5.5 Arbeit

5.5.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.5.1.1 Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts

Auf dem Gebiet des Arbeitnehmerdatenschutz sind in den letzten Jahren höchst-richterliche Entscheidungen bedeutsam geworden, die eigentlich das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei Einführung von technischen Einrichtungen zur Überwachung von Leistung und Verhalten der Arbeitnehmer nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) zum Gegenstand haben. Die Persönlichkeitsrechte der Arbeitnehmer, insbesondere der Schutz vor unbegrenzter Speicherung und Überwachung, sind Individualrechte und kollektivrechtlichen Regelungen durch Mitbestimmung daher nicht zugänglich. Gleichwohl hat die Rechtsprechung zur Mitbestimmung und die dort vorgenommene Begrenzung der Einführung von Kontrolltechnologien auch Auswirkungen auf das individuelle Arbeitsverhältnis und den Arbeitnehmerdatenschutz. Es sollen daher im folgenden zwei im Berichtszeitraum ergangene Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts näher dargestellt werden:

In seiner Entscheidung vom 14. September 1984 (1 ABR 23/82 — Der Betrieb 1984, 2513) hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) unter Berufung auf die im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigten Gefahren der technischen Datenverarbeitung für das Persönlichkeitsrecht ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates bejaht, „wenn und soweit sich diese Gefahren gerade bei der technischen Überwachung von Verhalten und Leistung der Arbeitnehmer verwirklichen“. Diese Rechtsprechung ist durch zwei Beschlüsse des BAG vom 23. April 1985 bekräftigt und ausgebaut worden.

Im ersten Fall (1 ABR 39/81) geht es darum, ob beim TUV die Eintragung der Personalkennziffer des Prüfers in die maschinenlesbaren Prüfbelege der Mitbestimmung unterliegt. Der 1. Senat des BAG hat festgestellt, daß eine datenverarbeitende Anlage auch dann eine zur Überwachung von Leistung und Verhalten der Arbeitnehmer bestimmte technische Einrichtung (§ 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG) sein kann, wenn die leistungs- und verhaltensbezogenen Daten dem System vom Arbeitnehmer selbst zum Zweck der Speicherung und Verarbeitung eingegeben werden. Hierbei kommt es nach Auffassung des Gerichts nicht darauf an, ob aus den so hergestellten EDV-Listen vollständige Aussagen über Leistung und Verhalten der Arbeitnehmer gewonnen werden können. Es genüge für das Entstehen des Mitbestimmungsrechts, daß die maschinell gewonnenen Daten in Verbindung mit weiteren Angaben und Umständen ein Leistungs- und Verhaltensprofil ermöglichen.

In dem zweiten Beschluß des BAG vom 23. April 1985 (1 ABR 2/82) ging es um ein elektronisches Text- und Datenerfassungssystem eines Verlages. Das verwendete Programm sieht vor, daß der jeweilige Bearbeiter bei der Bedienung sein Namenskürzel einzugeben hat. Hierdurch kann später festgestellt werden, wie viele Zeilen der einzelne Beschäftigte produziert hat. Das BAG hält die Verwendung des rechnergesteuerten Textsystems als technische Einrichtung zur Überwachung von Leistung und Verhalten der Arbeitnehmer für mitbestimmungspflichtig. Es stellt darauf ab, daß das Textsystem ein sog. Inhaltsverzeichnis der einzelnen Texte erarbeitet. Dieses Inhaltsverzeichnis sagt, wenn das Namenskürzel eingegeben wird, u. a. aus, daß ein bestimmter Text eine bestimmte Anzahl von Zeilen hat und von einem bestimmten Mitarbeiter eingegeben worden ist. Auf der Grundlage der vom System registrierten einzelnen Arbeitsvorgänge, die vom Texterfasser am Eingabegerät ausgeführt worden sind, erfolgt somit eine von der technischen Einrichtung erarbeitete Aussage über die Leistung des betroffenen Arbeitnehmers. Dieser Vorgang unterscheidet sich nach Auffassung des Gerichtes nicht wesentlich von der unmittelbaren Erfassung und Sichtbarmachung einzelner Leistungsdaten durch die technische Einrichtung.

Beide Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts zeigen, daß die Fortentwicklung des Arbeitnehmerdatenschutzes z. Z. lediglich durch punktuelle Gerichtsentscheidungen zur Frage des Mitbestimmungsrechts erfolgt. Dies reicht jedoch nicht aus, um das Recht der Arbeitnehmer auf informationelle Selbstbestimmung wirksam zur Geltung zu bringen. Für den Arbeitnehmerdatenschutz bedarf es vielmehr gesetzgeberischer Aktivitäten, die an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz orientiert sind.

5.5.1.2 Bereichsspezifischer Arbeitnehmerdatenschutz

Auf die Notwendigkeit einer bereichsspezifischen gesetzlichen Regelung des Arbeitnehmerdatenschutzes hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten bereits im März 1984 hingewiesen (vgl. 7. Jahresbericht Anlage 1, Pkt. 2.7). Nunmehr hat auch der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in seinem Bericht über die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Datenschutzes für Arbeitnehmer vom 30. April 1985 zu dieser Problematik grundsätzlich Stellung genommen. Der Bericht verweist auf die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten von Personalinformationssystemen, die je nach Ausgestaltung im Einzelfall zu einer Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Arbeitnehmer führen. Dieser Gefährdung könne durch gesetzliche Regelungen insbesondere zum Schutz der Zweckbindung und der Datentransparenz von Arbeitnehmerdaten entgegengewirkt werden. Außerdem sei eine gesetzliche Klarstellung und Ergänzung der bisherigen Rechtsprechung zum Fragerecht des Arbeitgebers, zur Zulässigkeit von Einstellungsuntersuchungen und psychologischen Tests, zum Zeugnisrecht und zur Erteilung von Auskünften an Dritte sinnvoll. Neben den Regelungen des Individualarbeitsrechts bedürfe ein geschlossenes Konzept zur Gewährleistung eines wirksamen Arbeitnehmerdatenschutzes der Ergänzung durch effektive Kontrollinstanzen.

Der Landesbeauftragte begrüßt, daß nunmehr auch auf Bundesebene die Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen für den Arbeitnehmerdatenschutz bestätigt wurde. In Bremen hat der Senat in einem Beschluß zu dem Bericht über Anwendung und Auswirkung von Informations- und Kommunikationstechnologien die zuständigen Ressorts beauftragt, ihn über einen Regelungsbedarf auf dem Gebiet eines bereichsspezifischen arbeitsrechtlichen Datenschutzes zu unterrichten. Der Innensenator hat eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema einberufen, an der der Landesbeauftragte beratend mitgewirkt hat. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor. Auch die Bremische Bürgerschaft hat in ihrer Stellungnahme zum 7. Jahresbericht die Notwendigkeit für gesetzliche Regelungen für den Arbeitnehmerdatenschutz bestätigt.

5.6 Umwelt

5.6.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.6.1.1 Einsichtsrecht in Umweltakten

Die Bundestagsfraktion der GRÜNEN hat den Landesbeauftragten gebeten, zu ihrem Entwurf über das Einsichtsrecht in Umweltakten Stellung zu nehmen. Das Gesetz beabsichtigt die Schaffung eines durchsetzbaren Rechts für jedermann, in die Akten der Umweltverwaltung Einsicht zu nehmen. Das Einsichtsrecht soll dem Bürger umfassende Informationsmöglichkeiten über Art und Ausmaß von schädlichen Umwelteinwirkungen schaffen und die Tätigkeit der Umweltverwaltung durch die Öffentlichkeit kontrollierbar machen.

Aktenöffentlichkeit widerspricht der in Deutschland überkommenen Verwaltungstradition der Geheimhaltung. Ausländische Erfahrungen, insbesondere der am schwedischen Vorbild orientierte amerikanische Freedom of Information Act (FOIA) zeigen jedoch, daß das Modell einer „gläsernen Verwaltung“ andernorts schon seit längerem praktiziert wird. Ansätze zu einer stärkeren Transparenz von Verwaltungshandeln als Voraussetzung für direkte Bürgerbeteiligung finden sich in Bremen im Bereich des Umweltrechts bei den Vorschriften über das Wasserbuch. Danach hat jedermann das Recht auf Einsicht und Vorlage der Urkunden, auf die in der Eintragung Bezug genommen wird (vgl. § 170 BremWasserG). Grundsätzlich steht das mit dem Gesetz über das Einsichtsrecht in Umweltakten verfolgte Ziel der Erhöhung der Transparenz von Verwaltungshandeln dem Ziel des Datenschutzes nicht entgegen. Auch beim Datenschutz gibt es Auskunftsrechte und Veröffentlichungspflichten; Informationsfreiheit ist die Voraussetzung für die Wahrnehmung von Rechten und somit notwendiges Korrelat zum individuellen Datenschutz. Die Herstellung von Öffentlichkeit als Voraussetzung für die Ausübung demokratischer Kontroll-, Beteiligungs- und Mitwirkungsbefugnisse darf nicht mit dem Verweis auf Persönlichkeitsrechte unmöglich gemacht werden. Ein Akteneinsichtsrecht muß daher für den Einzelfall Kriterien entwickeln, um im Sinne des vom Bundesverfassungsgericht statuierten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung abzuwägen zwischen den berechtigten Belangen der Betroffenen und dem Informationsrecht der Öffentlichkeit. Die hierzu im Gesetzentwurf der GRÜNEN vorgeschlagene Lösung kann aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht voll befriedigen. Gleichwohl wurde mit dem Gesetzentwurf ein Anstoß gegeben,

über das Thema Akteneinsichtsrecht, Datenschutz und demokratischer Staat weiter nachzudenken. Zu einer Rechtsentwicklung in diesem Bereich ist auch der Landesgesetzgeber aufgerufen.

5.6.1.2 Datenübermittlung an die Bürgerschaft bei „alten Rechten“ nach dem Wassergesetz

Der Senat hat in seiner Antwort vom 1. Oktober 1985 auf eine Kleine Anfrage über „Alte Rechte“ gemäß § 32 Bremisches Wassergesetz (Bremische Bürgerschaft — Landtag — Drucksache 11/472) mitgeteilt, daß die namentliche Nennung einiger Anmelder sowie die genaue Bezeichnung des Nutzungsortes in diesen Fällen nicht erfolgen könne, da die Offenbarung nach § 30 des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht gestattet sei. Eine Fraktion der Bremischen Bürgerschaft hat den Landesbeauftragten gebeten zu prüfen, ob die Auskunftsverweigerung des Senats aus datenschutzrechtlicher Sicht bejaht wird.

Der Landesbeauftragte hat dazu die Auffassung vertreten, daß der Senat im Ergebnis zu Recht abgelehnt habe, Anmelder „Alter Rechte“ und genaue Bezeichnungen von Nutzungsorten in seiner Antwort aufzuführen, soweit es sich dabei um personenbezogene Daten handelt, da Antworten des Senats auf Anfragen der Bremischen Bürgerschaft als Drucksache vorgelegt werden und diese der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Dieses darf jedoch nicht das Informationsrecht der Bremischen Bürgerschaft und ihrer Abgeordneten einschränken.

Der Landesbeauftragte hat die Angelegenheit mit dem Senator für Umweltschutz erörtert und Übereinstimmung in der Rechtsauffassung feststellen können.

Der Senator für Umweltschutz hat sich bereit erklärt, der Bürgerschaft oder ihren Fraktionen oder Abgeordneten die entsprechenden Auskünfte zu erteilen, wenn sie sich deswegen an ihn wenden.

5.6.2.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

— Weiterleitung von Daten des Bremischen Wasserbuches

Anläßlich einer Anfrage aus dem politischen Raum hinsichtlich der Übermittlung von personenbezogenen Daten aus dem Wasserbuch an Einzelpersonen, Bürgerinitiativen usw. bat der Senator für Umweltschutz um Beratung zu folgenden Fragen:

- Können die an den Einleitungsstellen (der Abwasserleitungen) erhobenen Werte für die einzelnen Parameter in wissenschaftlichen Publikationen veröffentlicht werden?
- Können die von den Wasserbehörden erhobenen Werte auf Anfragen von politischen Parteien mitgeteilt werden?
- Können diese Werte an interessierte Einzelpersonen herausgegeben werden?
- Können diese Werte Bürgerinitiativen oder Umweltschutzverbänden zur Verfügung gestellt werden?

Der Landesbeauftragte hatte in seiner Stellungnahme zwischen dem öffentlichen Interesse nach § 170 Abs. 1 Bremisches Wassergesetz und den schutzwürdigen Belangen betroffener Einleiter abzuwägen. Dieses öffentliche Interesse ist zu bejahen, wenn das Allgemeinwohl durch die Umweltbelastung durch Abwasser beeinträchtigt wird.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist nicht zu erkennen, daß schutzwürdige Belange betroffener Einleiter der Veröffentlichung bei einem berechtigten Interesse entgegenstehen.

Es ist deshalb in diesem Fall nicht zu erkennen, daß datenschutzrechtliche Bestimmungen einer Einsichtnahme in das Wasserbuch entgegenstehen.

5.7 Jugend und Soziales

5.7.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.7.1.1 PROSOZ

Die Zahl der Empfänger von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, insbesondere von Hilfen zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen, wird im gesamten Bundesgebiet voraussichtlich in den nächsten Jahren weiter an-

steigen. Um die Sachbearbeiter in den Sozialämtern bei der Bearbeitung der steigenden Anzahl von Anträgen zu entlasten, beabsichtigt der Senator für Jugend und Soziales, zunächst in einem Modellversuch in Bremen, das Dialogsystem PROSOZ (Programmierte Sozialhilfe) mit zu entwickeln und einzuführen. An dem Gesamterprobungsverfahren, das u. a. auch vom BMFT finanziell unterstützt wird, nehmen noch verschiedene andere Stellen im Bundesgebiet teil. Die einjährige Planungs- und Experimentierphase läuft bis zum 31. Oktober 1986. Daran soll sich eine zweieinhalbjährige Durchführungsphase anschließen. In der Probephase soll, um eine optimale Entwicklungskonzeption zu verwirklichen, in jedem Ortsamt und in jedem Sozialamtsbezirk ein PC aufgestellt werden. Darüber hinaus sollen 56 Beschäftigte aus Sozial- und Ortsämtern begleitende Schulungen erhalten. Die Durchführungsphase sieht bereits flächendeckend einen PC-Einsatz vor.

Da in der Erprobungsphase lediglich mit fiktiven Fällen und Scheindaten gearbeitet wird, sind in diesem Teilbereich wenigstens hinsichtlich der Leistungsempfänger keine Datenschutzverstöße zu befürchten. Der Landesbeauftragte hat in einem ersten Gespräch mit der Projektleitung beim Senator für Jugend und Soziales darauf hingewiesen, daß parallel zu dem Versuch ein Datenschutzkonzept zu erarbeiten ist. Dabei sind zusammenfassend folgende Felder einer datenschutzrechtlichen Betrachtung zu unterziehen:

- Beachtung der rechtlichen Regelungen, die die Sozialdaten betreffen wie Sozialgesetzbuch (SGB), BDSG etc.
 - hier speziell auch Überprüfung der regelmäßigen Datenübermittlungen
 - Sicherung der Rechte der Betroffenen wie Auskunft, Sperrung, Löschung etc.
 - Abgrenzung der speichernden Stellen.
- Rechtliche Regelungen betreffend die Beschäftigten wie BDSG-Arbeitnehmerdatenschutz, AVV-BrDSG-Personalwesen etc.
- Technische Maßnahmen
 - PC-spezifische
 - Verbindung untereinander
 - Verbindung mit Host oder Großrechner
 - Verknüpfung mit anderen Verfahren.
- Verschiedene organisatorische Maßnahmen wie
 - Zuständigkeiten
 - Zugriffserlaubnisse
 - Vertretungsregelungen
 - Möglichkeiten funktionaler Trennungen etc.

5.7.1.2 Beeinträchtigung des Sozialgeheimnisses im Sozialamt Bremerhaven

Verschiedene Eingaben betreffen die mangelnde Wahrung des Sozialgeheimnisses in den Räumen des Sozialamtes Bremerhaven. Danach werden häufig jeweils zwei bis drei Bürger gleichzeitig in ein Zimmer gebeten und abgefertigt. Dies hat zur Folge, daß nicht nur Namen, sondern auch die privaten, familiären und wirtschaftlichen Verhältnisse allen in den Zimmern jeweils anwesenden Personen bekannt werden. Mehrere Betroffene haben sich beschwert, daß andere Sozialhilfeempfänger, die zur gleichen Zeit ihren Antrag im selben Zimmer besprochen haben, später — besonders im großen Warteraum — von diesen weitere Einzelheiten zu den besprochenen persönlichen Verhältnissen erfragen.

Das bisherige Verfahren läßt erkennen, daß die personenbezogenen Angaben der Sozialhilfeempfänger unbefugt offenbart werden. Nach § 35 Abs. 1 SGB I hat jeder Anspruch darauf, daß Einzelangaben über seine persönlichen und sachlichen Verhältnisse von den Leistungsträgern als Sozialgeheimnis gewahrt und nicht offenbart werden. Der Landesbeauftragte hat deshalb das Sozialamt Bremerhaven um Darlegung gebeten, welche technischen, baulichen oder sonstigen organisatorischen Maßnahmen beabsichtigt sind, um einen den Anforderungen des Gesetzes Rechnung tragenden Schutz des Sozialgeheimnisses in den Räumlichkeiten sicherzustellen.

Das Sozialamt Bremerhaven hat auf die erhöhte Inanspruchnahme aufgrund der ständig steigenden Arbeitslosigkeit hingewiesen. Diese Situation habe zur Folge, daß es sich nicht in allen Fällen vermeiden ließe, daß mehrere Hilfesuchende gleichzeitig in einem Zimmer abgefertigt werden. Dabei sei zu bedenken, daß es sich in aller Regel um Notsituationen handele, in denen sofort geholfen werden müsse, und die Hilfesuchenden nicht auf den nächsten Tag vertröstet werden könnten. Hinsichtlich der baulichen Maßnahmen beabsichtigt der Magistrat, ein vom Bund übernommenes Gebäude im Spätsommer 1986 als Stadthaus V herzurichten. Darin sollen u. a. dem Sozialamt 12 weitere Büroräume zugeteilt werden, um die ungünstige Situation des Sozialamtes innerhalb des Stadthauses III zu verbessern. Gleichzeitig räumt der Magistrat ein, trotz allem der Anforderung zur Einhaltung des Sozialgeheimnisses nicht voll gerecht werden zu können. Deshalb sei der Magistrat bestrebt, sich im Rahmen vorhandener Kapazitäten stets für eine weitere Entzerrung der Situation einzusetzen.

Der Landesbeauftragte hat dem Magistrat noch einmal deutlich gemacht, daß es nicht den datenschutzrechtlichen Vorschriften entspricht, wenn den Anforderungen des § 35 SGB I nicht voll Rechnung getragen wird. Nach § 6 Abs. 1 BDSG i. V. m. § 79 Abs. 1 SGB X hat die speichernde Stelle die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind um die Ausführung der Datenschutzbestimmungen zu gewährleisten. Diese Bestimmungen können nur eingehalten werden, wenn sich lediglich ein Antragsteller z. Z. in dem jeweiligen Dienstzimmer aufhält, um mit dem Sachbearbeiter seinen Sozialhilfeantrag zu besprechen und dabei seine persönlichen Verhältnisse zu offenbaren.

Der Landesbeauftragte hat das Sozialamt Bremerhaven noch einmal auf seine Verpflichtung zur Einhaltung des Sozialgeheimnisses hingewiesen und angeregt, durch die Herrichtung von Trennwänden in den bisherigen Amtsräumen schon jetzt eine Entzerrung zu erreichen.

5.7.2 Kurze Darstellung von Problemen und Beschwerden

— Ein Sozialhilfeempfänger hat beim Sozialamt Bremerhaven beantragt, die **Kosten für einen Taschenrechner**, den sein Sohn in der Schule benötigt, zu **übernehmen**. Daraufhin habe sich das Sozialamt an die Schule gewandt, um dort die Notwendigkeit eines Taschenrechners zu erfragen. Nachdem der Klassenlehrer den Sohn des Betroffenen daraufhin ansprach, stellte sich die Frage, ob das Sozialamt Bremerhaven personenbezogene Daten, die dem Sozialgeheimnis unterliegen, ohne Zustimmung des Betroffenen an die Schule weitergegeben hat.

Das Sozialamt Bremerhaven hat in der Weitergabe des eingereichten Antrages an das Schulamt Bremerhaven keine unzulässige Preisgabe von personenbezogenen Daten gesehen, zumal nach seiner Ansicht auch die Kollegen des Schulamtes an den Datenschutz gebunden seien und die Abgabe des Antrages im „wohlverstandenen Interesse“ des Antragstellers gewesen sei. Außerdem hatte das Sozialamt vom Beschwerdeführer die Einwilligung erhalten, im Rahmen eines Antrages auf Übernahme der Kosten einer Klassenfahrt die Angelegenheit mit dem Klassenlehrer zu besprechen, so daß dieser über die finanziellen Verhältnisse der Familie und damit über den Bezug von Sozialhilfe ohnehin informiert war.

Der Landesbeauftragte hat dem Sozialamt gegenüber deutlich gemacht, daß es sich hier um die Offenbarung des Sozialgeheimnisses handelt, die sich insbesondere nach § 67 SGB I richtet. Außerdem war hier die Vorschrift des § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I anzuwenden, wonach der Antragsteller selbst im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht alle Tatsachen anzugeben hat, die für die Leistung erheblich sind oder auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zustimmen muß. In diesem Fall wäre es also erforderlich gewesen, daß der Antragsteller eine Bescheinigung der Schule beibringt oder schriftlich einwilligt, daß eine Auskunft beim Schulamt eingeholt wird. Damit wird dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung getragen und die Transparenz der öffentlichen Verwaltung gestärkt.

Abgesehen davon stellt sich die Frage, ob die Offenlegung der Personalien des Antragstellers gegenüber dem Schulamt bzw. der Schule nicht entbehrlich und damit unverhältnismäßig war, zumal es ausreichen dürfte, allgemein die Notwendigkeit eines Taschenrechners für den jeweiligen Unterricht ohne Personenbezug zu erfragen. Von einem „wohlverstandenen Interesse“ des An-

tragstellers bei der Anfrage an das Schulamt kann aufgrund des vom Bundesverfassungsgericht postulierten Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht mehr ausgegangen werden. Im übrigen besagt die Vorschrift des § 67 Nr. 1 SGB I, daß eine Offenbarung des Sozialgeheimnisses nur zulässig ist, soweit der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat. Insoweit entspricht die beschriebene Vorgehensweise nicht den gesetzlichen Anforderungen.

Das Sozialamt Bremerhaven hat inzwischen erklärt, daß es in Zukunft in jedem Einzelfall die Einwilligung des Betroffenen vorher einholen wird.

- In einem ähnlich gelagerten Fall hat das Sozialamt Bremen das Schulzentrum an der Alwin-Lonke-Straße gebeten, sofort **Mitteilung** zu machen, sobald ein bestimmter Schüler den **Schulbesuch abbrechen** sollte.

Nach § 60 Abs. 1 Nr. 2 SGB I hat der Sozialhilfeempfänger Änderungen in den Verhältnissen, die für die Leistung erheblich sind, unverzüglich mitzuteilen. Diese Vorschrift richtet sich zunächst an den Betroffenen selbst. Erst wenn der Betroffene gegen diese Mitwirkungspflicht verstoßen hat oder ein Verstoß zu befürchten ist, kann der Sozialhilfeträger sich die erforderlichen Auskünfte durch Dritte erteilen lassen. Voraussetzung zur Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte ist nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I, daß der Betroffene vorher dieser Auskunftseinholung zustimmt. Eine besondere Formvorschrift besteht zwar nicht, jedoch ist grundsätzlich Schriftform (zum Beispiel ein entsprechendes Formular) zweckmäßig. Wenn der Betroffene der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte nicht zustimmen sollte, hat er die Folgen fehlender Mitwirkung nach § 66 SGB I zu tragen.

Dieses Verfahren dient im übrigen der Datenflußtransparenz zwischen verschiedenen Stellen; für den Betroffenen wird dadurch die Datenübermittlung erkennbar und geschieht nicht hinter seinem Rücken. Das Sozialamt Bremen teilt die Rechtsauffassung des Landesbeauftragten und wird zukünftig regelmäßig vorab das schriftliche Einverständnis des Betroffenen einholen.

- Die Hauptfürsorgestelle für Kriegsoffer und Schwerbehinderte beim Senator für Jugend und Soziales beabsichtigte, die **Adreßverwaltung** zum Zwecke der Versendung von **Taxi-Gutscheinen** im Rahmen des Sonderfahrdienstes für Schwerstbehinderte im automatisierten Verfahren zu erstellen und dazu die hierfür erforderlichen Daten vom Versorgungsamt zu beziehen. Die Adreßverwaltung sollte dann auf einem Personal-Computer (PC), der sich beim Planungsbeauftragten der Dienststelle befindet, vorgenommen werden.

Da es sich bei der Datenübermittlung zwischen dem Versorgungsamt und der Hauptfürsorgestelle um die Offenbarung des Sozialgeheimnisses handelt, hat der Landesbeauftragte den Vorgang datenschutzrechtlich beurteilt und Empfehlungen ausgesprochen. Ein erster Probelauf hat jedoch ergeben, daß die Adreßdaten des Versorgungsamtes nicht so aktuell sind und damit nicht sichergestellt war, daß die Betroffenen die Taxi-Gutscheine auch tatsächlich per Post erhalten.

Die Hauptfürsorgestelle hat daher auf die Datenübermittlung verzichtet und die Pflege des Adreßbestandes selbst übernommen.

- Das Sozialamt Bremerhaven hat der **Mitteilung über die Festsetzung eines Unterhaltsbetrages** an die Mutter eines Betroffenen auch die Berechnungsunterlagen, die eine Übersicht über die Vermögensverhältnisse des Betroffenen beinhalten, als Anlage beigelegt.

Auf Anfrage hat die Dienststelle erklärt, daß die Berechnungsunterlagen wesentlich an die Unterhaltsberechtigte weitergeleitet wurden und in Zukunft von einer unbefugten Offenbarung des Sozialgeheimnisses absehen wird.

- Ein Betroffener wandte sich an das Sozialamt Bremen, um die Übernahme seiner **rückständigen Stromkosten** zu beantragen. Dazu legte er eine **Bescheinigung der Stadtwerke Bremen** vor, aus der sich die rückständigen Beträge ergaben. Der zuständige Sachbearbeiter wandte sich daraufhin ohne Wissen des Betroffenen telefonisch an die Stadtwerke Bremen, um nähere Einzelheiten zu erfahren. Die Stadtwerke haben den vom Betroffenen geschilderten Vorgang bestätigt und einen Vermerk über das Gespräch mit dem Sozialamt in der Karteikarte aufgenommen.

Die Anfrage an die Stadtwerke Bremen stellt eine Offenbarung des Sozialgeheimnisses dar. Eine Offenbarung des Sozialgeheimnisses ist nach § 67 SGB X nur zulässig, soweit der Betroffene im Einzelfall eingewilligt hat oder soweit

eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis vorliegt. Beides war hier nicht der Fall. Der Landesbeauftragte hat das Sozialamt Bremen aufgefordert, in ähnlich gelagerten Fällen der Vorschrift des § 67 Nr. 1 SGB X Rechnung zu tragen.

5.8 Gesundheitswesen

5.8.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarf

5.8.1.1 Krankenhausgesetz

Bei Prüfungen in Krankenhäusern und in Gesprächen mit dem Senator für Gesundheit und Sport ist deutlich geworden, daß dieser außerordentlich komplexe Bereich dringend einer bereichsspezifischen Datenschutzregelung unterworfen werden muß, die über die allgemeine Regelung der Datenverarbeitung durch das BDSG hinausgeht. Auch das Arztgeheimnis führt in vielen Fällen zu keiner befriedigenden, rechtssicheren Lösung der Probleme, weil das Arztgeheimnis für das komplexe Ineinandergreifen verschiedener Dienste im Krankenhaus nicht paßt. Probleme stellen sich hier u. a. bei wechselnden behandelnden Ärzten, Hinzuziehung verschiedener Spezialisten aus anderen Abteilungen, teilweise verbunden mit der Erstellung von spezialmedizinischen Untersuchungsergebnissen durch Fachabteilungen und Labore. Es bedarf daher gesetzlicher Regelungen, die das Verhältnis zwischen Krankenhaus und Patienten regeln und dabei auch das Verhältnis zu Dritten, insbesondere zu den Kostenträgern, berücksichtigen. Dabei sollte auch eine Trennung zwischen der Krankenhausverwaltung und deren Abrechnungsdaten einerseits und der Behandlungsdaten andererseits angestrebt werden. Die Regelung sollte sich nicht nur auf die automatisierte Datenverarbeitung beziehen, sondern entsprechend den Anforderungen aus dem Volkszählungsurteil die Krankenakten mit einbeziehen. Schwierigkeiten ergeben sich auch bei der Abgabe der vom Gesetz geforderten schriftlichen Einwilligungserklärung insbesondere bei akuten Fällen. Besondere Aufmerksamkeit muß der Regelung der Verarbeitung und sonstigen Nutzung der Patientendaten im Krankenhausbereich selbst geschenkt werden. Neben Regelungen der Datensicherung sind auch spezielle Regelungen für die Datenverarbeitung von Patientendaten durch Dritte wie etwa die Verfilmung von Krankenakten vorzusehen (zu weiteren Datenschutzregelungen im Krankenhausgesetz siehe auch 3. Jahresbericht Pkt. 5.2.8.7).

Neben den vorgenannten Einzelaspekten gibt es noch eine Vielzahl von Problemfeldern, die einer datenschutzgerechten Lösung zugeführt werden müssen. Außer in den Ländern Bayern und Berlin gibt es z. Z. keine Bundesländer, die in ihren Krankenhausgesetzen ausdrückliche Datenschutzregelungen aufgenommen haben. Dem Landesbeauftragten ist aber bekannt, daß auch in anderen Ländern an bereichsspezifischen Datenschutzregelungen im Krankenhausbereich gearbeitet wird.

Der Forderung des Landesbeauftragten nach bereichsspezifischen Regelungen im Krankenhausbereich wurde bisher deshalb nicht entsprochen, weil im Lande Bremen bisher kein Krankenhausgesetz existierte. Wohl auch wegen der Umorganisation der Krankenhäuser ist nunmehr der Senator für Gesundheit und Sport in Überlegungen eingetreten, auch im Lande Bremen ein Krankenhausgesetz zu erlassen. Der Landesbeauftragte wird dem Senator seine Vorstellungen über Datenschutzregelungen im Krankenhausgesetz unterbreiten.

5.8.1.2 Wirtschaftlichkeitsstudie

Obwohl die Studie eines Wirtschaftsberatungsunternehmens über die Wirtschaftlichkeit in den Krankenanstalten noch nicht offiziell vorgelegt wurde, wurden in der Gesundheitsverwaltung schon erste Schlüsse daraus gezogen. Mit dem Ziel, Leistungsanalyse in den Krankenanstalten zu betreiben, sollen künftig auch Leistungsdaten der Bediensteten erfaßt werden. Die damit u. U. verbundenen Einzelleistungskontrollen widersprechen den bisherigen Dienstvereinbarungen in Bremen (ASteV-DV, Bildschirm-DV). Unabhängig davon sind solche Leistungserfassungen Bestandteil von Beurteilungsmöglichkeiten, denen die Bediensteten wehrlos ausgesetzt sind. Der Grund dafür liegt in der programmäßigen Zusammenfaßbarkeit von Einzeldaten, deren Verbindung der Bedienstete nicht übersehen kann. Der Landesbeauftragte erhebt dagegen Bedenken und fordert seine Beteiligung, bevor ein abschließendes Konzept vorgelegt wird.

Offensichtlich hat der Vollzug der in der Studie genannten unterschiedlichen Maßnahmen erhebliche Auswirkungen auf die Behandlung personenbezogener Daten. Wie umfangreich datenschutzrechtliche Belange berührt werden, läßt sich im De-

tail noch nicht sagen, da bisher dem Landesbeauftragten trotz mehrfacher Aufforderung offizielle Informationen nicht zur Verfügung gestellt wurden.

5.8.1.3 Personal-Ausfallstatistik

Zur Unterstützung der Pflegesatzverhandlungen mit den Krankenkassen im Zusammenwirken mit der o. g. Studie soll zum 1. Januar 1986 eine Personal-Ausfall-Statistik (AUST) erstellt werden. Der Landesbeauftragte ist aufgefordert worden, die dazu abgeschlossene Dienstvereinbarung zwischen dem örtlichen Personalrat und dem Senator für Gesundheit und Sport aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begutachten. Kritisiert wurde zunächst der mangelhafte Anonymisierungsgrad für die zu erfassenden Daten. Es war in Einzelfällen aus den kumuliert eingegebenen Daten eine Rück-Identifizierung möglich. Insbesondere der stark differenzierte Kostenartenschlüssel in Verbindung mit anderen Merkmalen ließ — bei kleineren Organisationseinheiten — ohne weiteres Rückschlüsse auf bestimmte Personen zu. Zur weiteren Vorgehensweise bei diesem Verfahren wurde gefordert, daß

- die Herkunft der Daten vor der Eingabe in den Bildschirm organisatorisch festgelegt wird,
- eine Beschreibung des Dialogverfahrens und der Auswertungen (Stapelverfahren) vorgelegt wird,
- das Verarbeitungsprotokoll und die PEKOS-Erweiterung beschrieben werden (PEKOS = Personalkostenverfahren für Betriebskostenabrechnung),
- die Datei des verdichteten PEKOS-Datensatzes festgelegt wird,
- ein eigenes Datenschutzkonzept vorgelegt wird.

Eine ausführliche Stellungnahme kann erst erarbeitet werden, wenn diese Verfahrensbeschreibungen vorliegen.

5.8.1.4 Übermittlung von Dialyse-Patienten-Daten

An die European Dialysis and Transplant Association (E.D.T.A) in London werden jährlich Krankheitsdaten von Dialyse-Patienten der bremischen Krankenanstalten übermittelt. Auf eine Anfrage hin, wie diese Krankheitsdaten übermittelt werden, wurde dem Landesbeauftragten mitgeteilt, daß die Übermittlung einmal jährlich ohne personenbezogene Daten — also anonym — erfolge. Eine Überprüfung des Verfahrens ergab, daß nicht nur namentlich übermittelt wurde, sondern auch patientenbezogene Auswertungen durchgeführt wurden. Das führte zu einer förmlichen Beanstandung, weil eine Einwilligung der Patienten weder für die Übermittlung noch für die Auswertung vorlag. In diesem Vorgang liegt ein eklatanter Verstoß sowohl gegen die ärztliche Schweigepflicht als auch den Datenschutz. Hinzu kommt, daß der verantwortliche Arzt eine schriftliche Falschauskunft gegeben hat, was sich erst bei der Überprüfung vor Ort herausstellte.

Der Senator für Gesundheit und Sport wurde im Zusammenhang mit dieser Beanstandung aufgefordert, zu überprüfen, inwieweit ähnliche Übermittlungen erfolgen und wie jeweilig verfahren wird. Nach Abschluß dieser Überprüfung erwartet der Landesbeauftragte einen Bericht.

5.8.1.5 Verwaltungsvorschriften zum Bundesseuchengesetz

Aufgrund des Volkszählungsurteils war es notwendig, die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (AVV) zum Bundesseuchengesetz (BSeuchG) zu überarbeiten. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Verwaltungsvorschrift hatte der Landesbeauftragte darauf verwiesen, daß Datenübermittlungen (Mitteilungspflicht der Gesundheitsämter untereinander) nicht aufgrund von AVV vorgenommen werden dürfen. Nach dem Volkszählungsurteil darf das Grundrecht des einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung nur aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. § 78 Abs. 5 BSeuchG, der den Erlaß von Verwaltungsvorschriften u. a. für die Zusammenarbeit von Gesundheitsämtern vorsieht, reicht als Rechtsgrundlage für eine Datenübermittlung nicht aus.

Zwischenzeitlich hat der Bundesrat zu den AVV zum BSeuchG einen Beschluß gefaßt (Drs. 39/85 vom 14. 6. 1985). In diesem Beschluß wird die Bundesregierung gebeten, bei nächster Gelegenheit den Entwurf einer Neufassung des § 78 Abs. 5 des BSeuchG vorzulegen. Inhaltlich sollen bei dieser Neufassung die Voraussetzungen, der Umfang der Weitergabe personenbezogener Daten und deren Zweckbindung entsprechend den Grundsätzen des Volkszählungsurteils geregelt werden.

5.8.1.6 Tuberkulosestatistik

Gemäß § 5a BSeuchG muß von den Gesundheitsämtern eine Tuberkulosestatistik geführt werden. Die Rückfrage beim Städtischen Gesundheitsamt (SGA) in Bremerhaven ergab, daß sowohl die Erhebung als auch die Übermittlung datenschutzrechtlich dann nicht zu beanstanden ist, wenn die Daten den Patientenakten entnommen und anonymisiert weitergeleitet werden.

Die Untersuchung der Praxis in Bremen dagegen ergab, daß eine Datei mit Namen, Aktenzeichen und weiteren Differenzierungskriterien (z. B. Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Erkrankungstyp, Diagnoseart) geführt wird. Gemäß § 3 BrDSG muß entweder eine rechtliche Grundlage oder die Einwilligung des Betroffenen für eine derartige Speicherung oder Übermittlung vorliegen. Es sind daher die genauen Voraussetzungen und der Umfang der zu erhebenden und zu übermittelnden Daten festzulegen.

5.8.1.7 Medizinische Dokumentation und statistische Auswertungen (MEDUSA-K)

In Ausweitung der medizinischen Basisdokumentation des Zentralkrankenhauses Ost aus dem Jahre 1981 soll für alle Krankenhäuser eine Kurzfassung dieses Verfahrens geschaffen werden, damit den Anforderungen der Bundespflegesatzverordnung Rechnung getragen werden kann. In dem Beschluß des ADV-Ausschusses vom 15. April 1985 ist die Genehmigung abhängig gemacht worden u. a. von der Zustimmung des Landesbeauftragten. Eine Stellungnahme ist erst nach Prüfung der vollständigen Verfahrensunterlagen möglich. Die vorliegende Dokumentation ist nicht vollständig. So fehlen u. a. Schlüsselverzeichnisse, Erläuterungen zum Verfahrensablauf, Feldbeschreibungen, Erläuterungen zu den Listen, Technik des Zugriffsschutzes u. a.. Insbesondere bedarf es auch einer Beschreibung der Schnittstellen zu anderen Verfahren bzw. Teilverfahren und Aussagen über den Zugriffsbzw. Berechtigungsschutz.

5.8.1.8 AIDS

AIDS ist die amerikanische Abkürzung für „Acquired Immune Deficiency Syndrome“ und bedeutet auf deutsch: Erworbenes Immundefektsyndrom.

Die Suche nach den Ursachen der AIDS-Erkrankung und nach Möglichkeiten der wirksamen Bekämpfung war ein zentrales Thema der gesundheitspolitischen Diskussion im Jahre 1985. Die noch nicht abschließend geklärten Übertragungsformen der Krankheit wie auch die ungeklärten Probleme der Früherkennung erschweren die Möglichkeit der Eindämmung der Krankheit. Das zum Nachweis des Krankheitserregers entwickelte Verfahren des HTLV-III-Tests kann zwar den Virus im menschlichen Blut nachweisen, seine Feststellung bedeutet aber nicht, daß die untersuchte Person tatsächlich an einer AIDS-Erkrankung leidet.

Die vielen ungeklärten Fragen und Probleme spiegeln sich natürlich auch bei der Datenerhebung und -speicherung über AIDS-Kranke wider, insbesondere wenn man dem datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsprinzip wie auch den Anforderungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung tragen will.

Parallel zur Diskussion verschiedener gesundheitspolitischer Maßnahmen wie der Einführung einer personenbezogenen Meldepflicht von AIDS-Fällen oder der Erstellung einer AIDS-Statistik läuft deshalb die Diskussion über die Datenschutzanforderungen. Bedeutsam werden diese Fragen nicht nur in Haft- und Krankenanstalten, sondern wegen des epidemiologischen Charakters der Krankheit ganz allgemein.

Der Landesbeauftragte hat bereits sehr früh die Entwicklung auf diesem Gebiet beobachtet und ist im November 1983 an den Senator für Gesundheit und Sport herangetreten. Damals hatte der Senator erklärt, daß eine Erfassung der AIDS-Fälle ohne gesetzliche Grundlage abgelehnt werde. Außerdem habe er das Hauptgesundheitsamt darauf hingewiesen, daß im Falle einer zukünftigen Erfassung auf gesetzlicher Grundlage die Datenerhebung möglichst nur in anonymisierter Form erfolgen sollte.

Im Berichtsjahr war der Bluttransfusionsdienst im Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße an den Landesbeauftragten herangetreten und hatte um datenschutzrechtliche Beurteilung des aufgrund von AIDS umzugestaltenden Blutspendeverfahrens gebeten. Im Zuge der Beratung erklärte der ärztliche Leiter des Bluttransfusionsdienstes, daß es absolut unzulässig sei, von einem „AIDS-Test“ zu sprechen. Auf der ganzen Welt gebe es gegenwärtig kein Verfahren, das in der Lage wäre, die komplexen Ursachen des AIDS-Syndroms zweifelsfrei nachzuweisen und damit

der Ausbreitung dieser schrecklichen neuen Krankheit wirkungsvoll Einhalt zu gebieten. Trotz aller Vorbehalte und medizinischer Einschränkungen sei es aber notwendig, im zentralen Bluttransfusionsdienst der Bremer Kliniken einen neuartigen Test zu praktizieren, der vor allem Empfängern von Blutübertragungen mehr Sicherheit vor der Infektion mit der neuartigen Krankheit geben solle. Neben gefährdeten Risikogruppen aus dem Homosexuellen-, Prostituierten- und Drogenmilieu gelten nach Wissenschaftlermeinungen auch Bluttransfusionen als mögliche Ansteckungsquelle.

Der Bluttransfusionsdienst führt daher einen Test durch, der der Suche nach dem Antikörper des sog. HTLV-III-Virus gilt, der im Verdacht steht, AIDS-Erkrankungen hervorzurufen oder zumindest mit zu verursachen. Träger entsprechender Antikörper sollen daher künftig frühzeitig erkannt und von der Blutspende ausgeschlossen werden.

Der Landesbeauftragte hat die Datenverarbeitung im Zuge des Blutspendeverfahrens geprüft und daraufhin insbesondere folgende Empfehlungen abgegeben:

Ein Informationsblatt für Blutspender über AIDS, ein Informationsblatt für neue Blutspender und ein Fragebogen soll dem Erstspender vor der Blutentnahme ausgehändigt werden. Der Blutspender wird damit u. a. darauf aufmerksam gemacht, daß im Rahmen der Bearbeitung seine gesundheitlichen Daten in Dateien gespeichert werden sollen. Eine Datenspeicherung erfolgt dabei auch dann, wenn der Antrag auf Anerkennung als Blutspender abgelehnt wird.

Ferner sollte in das Informationsblatt auch die Zusicherung aufgenommen werden, daß die gespeicherten Daten nur im Rahmen der Abwicklung der Bedürfnisse des Bluttransfusionsdienstes genutzt werden und daß Auskünfte an Dritte aus dem Datenbestand der Blutbank in keinem Falle, auch nicht mit Einverständnis eines Spenders, erteilt werden. Bei entsprechenden Anfragen des Betroffenen bleibt eine Aushändigung einer Bescheinigung an den Betroffenen selbst möglich.

Weiter ist der Spender darauf hinzuweisen, daß die Angabe seiner Daten freiwillig geschieht und soweit er hinsichtlich einzelner Fragen Bedenken hat, ihm das fachkundige Personal gerne Sinn und Zweck der Fragestellung erläutern wird. Zu den Fragebogen hat der Landesbeauftragte hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung Anregungen gegeben. Insbesondere hat er darauf hingewirkt, daß bei den Erhebungsbogen zwei Vordrucke voneinander getrennt werden, um in den Fällen, in denen ein Blutspender vorübergehend oder dauernd als Spender abgelehnt werden soll, den einen Fragebogen mit einer Vielzahl von Angaben zu vernichten und um auf dem anderen Fragebogen den Grund der Ablehnung zu vermerken. Dabei sollte bei befristeten wie auch bei unbefristeten Sperrern der Grund lediglich in weit gefaßten Kategorien dokumentiert werden. Die Benennung der einzelnen Ablehnungsgründe sollte jedenfalls so allgemein erfolgen, daß bestimmte Erkenntnisse oder ein konkretes Krankheitsbild nicht dokumentiert werden. Schließlich hat der Landesbeauftragte auch bei der Erarbeitung der Einwilligungserklärung mitgewirkt.

In einem anderen Fall war die **Drogenhilfe Bremen e.V.**, Therapiezentrum Hohehorst, an den Landesbeauftragten herangetreten und hatte gebeten, die Zulässigkeit eines allgemeinen Suchtests nach AIDS sowie die Rückmeldung der Untersuchungsergebnisse an den Leistungsträger zu prüfen.

Der Landesbeauftragte hat dazu erklärt, daß die Zulässigkeit eines allgemeinen Suchtests sich nach dem Prinzip der Erforderlichkeit beurteilt, die Durchführung eines solchen Tests sich also nach allgemeinen medizinischen Gesichtspunkten zu richten hat, die nicht in der Entscheidungskompetenz des Landesbeauftragten liegen. Die vom Leistungsträger geforderte Bekanntgabe des Testergebnisses im Zuge der Aufnahmebestätigung hingegen unterliegt der datenschutzrechtlichen Überprüfung.

Bei der möglichen Weitergabe der Patientendaten durch die Drogenhilfe Bremen e.V. an den Leistungsträger würde es sich um eine Datenübermittlung aus Krankenakten handeln. Die Datenübermittlung beurteilt sich nach den Vorschriften der Sozialgesetzbücher. Da hier das Verhältnis des Leistungsträgers zu Dritten zu beurteilen ist, findet der 3. Teil des SGB X Anwendung. Danach sind gemäß § 100 SGB X Ärzte oder Angehörige eines anderen Heilberufs verpflichtet, im Einzelfall auf Verlangen des Leistungsträgers Auskunft zu geben, sofern dies für die Erbringung von Sozialleistungen erforderlich ist. Diese Auskunftspflicht besteht, wenn

dies gesetzlich zulässig ist oder die schriftliche Einwilligung des Betroffenen im einzelnen vorliegt.

Da keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, könnte eine Offenbarung lediglich im Einzelfall mit Einwilligung des Betroffenen erfolgen. Unter den gegebenen Umständen wäre eine Erklärung seitens des Therapiezentrums, daß den Anforderungen des Leistungsträgers allgemein Rechnung getragen wird, ausreichend. Darüber hinaus würde eine Einzelmitteilung in jedem Aufnahme-fall damit überflüssig. Soweit jedoch der Leistungsträger an einer Einzelübermittlung festhalten sollte, ist im übrigen die Schweigepflicht aus § 203 StGB zu berücksichtigen.

Im Zusammenhang mit AIDS-Erkrankungen steht auch die datenschutzrechtliche Beurteilung **vertraulicher AIDS-Fallberichte**. Das Robert-Koch-Institut des Bundesgesundheitsamtes (BGA) hat einen AIDS-Fragebogen entwickelt. Die Daten des Fragebogens sollen für ein AIDS-Register benutzt werden, das nach labormedizinischen und klinischen Daten aufgebaut werden soll. In der datenschutzrechtlichen Begutachtung hat der Landesbeauftragte festgestellt, daß der Fragebogen nicht anonym ist, da eine Reidentifizierung bei einiger logischer Geschicklichkeit möglich sein dürfte. In seiner Stellungnahme hat der Landesbeauftragte auch darauf hingewiesen, daß einige personenbezogene Merkmale abgefragt wurden, deren Erforderlichkeit nicht erkennbar war. Soweit der Fragebogen daher nicht überarbeitet werden sollte, wäre eine Einverständniserklärung der Patienten erforderlich.

5.8.1.9 Zentrallabor-Rechner

Der Zentrallabor-Rechner dient der Automatisierung von Laboruntersuchungen und deren Auswertungen im Zentrallabor der Klinik St.-Jürgen-Straße. Der AADV hat der Beschaffung zugestimmt unter der Maßgabe der Zustimmung des Landesbeauftragten. Zum Zeitpunkt des AADV-Beschlusses stand noch nicht fest, welches Rechnersystem mit integrierter Software zukünftig Verwendung finden sollte. Der Landesbeauftragte geht davon aus, daß folgende Forderungen bei einem Datenschutzkonzept berücksichtigt werden:

- Der Zugriffsschutz muß in einem Berechtigungsprofil dargelegt werden.
- Die Beschreibung der Datensätze in Verbindung mit der Dienstvereinbarung AUST ist darzulegen (siehe auch Pkt. 5.8.1.3).
- Das Überleitungskonzept insbesondere im Hinblick auf die Erstübernahme aus dem Patientendatensatz ist von besonderer Bedeutung.
- Sowohl ein Schnittstellen-Profil als auch ein Übertragungs-Profil sind notwendig.
- Um ein abschließendes Bild dieses Verfahrens zu erhalten, ist eine Software-Beschreibung notwendig.
- Die Art der Protokollierung ist darzustellen.

Fernwartung: Ein Problem ist das Vorhaben, die Wartung und Fehlerkorrektur über eine Telefonleitung vorzunehmen. Die Diskussion dieser Problematik ist auf Länderebene wiederholt geführt worden. Sensible Krankheitsdaten könnten in unberechtigte Hände geraten; deshalb ist dem Datenschutz besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Bei der Fehleranalyse durch die Wartungstechniker des Herstellers müssen Hauptspeicherinhalte verfügbar gemacht werden, so daß der Techniker in der Lage ist, diese Daten zu lesen. Er kann nicht darauf verzichten, da bei einer Fehlerbeseitigung die „Momentaufnahme“ des Hauptspeichergeschehens von Bedeutung ist. Eine wesentliche Forderung des Landesbeauftragten ist deshalb ein besonderes Datenschutzkonzept für die Fernwartung (vgl. hierzu schon 5. Jahresbericht, Pkt. 3.3.3). Unter anderem sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Der Anstoß der Fernwartung darf nur vom Zentrallabor ausgehen.
- Nur ein begrenzter Personenkreis beim Zentrallabor darf die Fernwartung auslösen. Diese Personen erhalten eine eigene USER-ID (= Benutzer-Kennzeichen, das vom DV-System aus verwaltet wird) — mit regelmäßig zu änderndem Password.
- Die Wartungstechniker müssen vorweg benannt werden und sich mit eigener USER-ID und regelmäßig zu änderndem Password melden.
- Änderungen der USER-ID dürfen nur von bestimmten änderungsberechtigten Personen des Zentrallabors durchgeführt werden.

- Ein Fehler-Logbuch muß geführt werden.
- Der Zentrallabor-Rechner hat während der Fernwartung oder Fern-Fehlerbeseitigung automatisch ein Protokoll zu erstellen.
- Der Hersteller hat die bei der Fernwartung bei ihm gespeicherten oder ausgedruckten Daten nach der Verwendung zu löschen und dieses dem Zentrallabor mitzuteilen.

Vor Einsatz des Rechners sollten die aufgeworfenen Fragen geklärt werden, damit den datenschutzrechtlichen Belangen Rechnung getragen werden kann.

5.8.2 Forschungsprojekte im Gesundheitsbereich

5.8.2.1 Perinatalerhebungen in bremischen Frauenkliniken

Zur Vorsorge bei der Schwangerschaft und Bekämpfung der Mütter- und Säuglingssterblichkeit werden sog. Perinatalerhebungen durchgeführt. In einem perinatologischen Basis-Erhebungsbogen werden medizinische Daten während der Schwangerschaft und der Geburt gesammelt und dokumentiert. Diese Daten werden zunächst nicht anonym, sondern mit Namen und anderen Identifizierungsmerkmalen der Patientin erhoben. Zur Erfassung und Speicherung ist somit die Einwilligungserklärung der Betroffenen notwendig. Auf diese Einwilligung kann nur dann verzichtet werden, wenn die im Datenschutzkonzept der Konferenz der Datenschutzbeauftragten von Mai 1985 genannten Auflagen erfüllt werden. Diese Auflagen führen zur Anonymisierung der aufgenommenen Daten und machen einen Rückschluß auf bestimmte Personen unmöglich. In der 54. Konferenz der Gesundheitsminister bzw. -senatoren der Länder wurde dieses Konzept akzeptiert mit der Einschränkung, daß die angegebene Postleitzahl nicht zweistellig, sondern dreistellig aufgenommen werden soll. Beide Seiten haben die Absicht signalisiert, auch darüber Konsens zu erreichen.

5.8.2.2 Bronchial-Ca-Studie

Für das vom Bremer Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin (BIPS) durchgeführte Forschungsprojekt, das auch von einer Vielzahl anderer Forschungsinstitutionen getragen wird, ist ein Fragebogen entwickelt worden, der dem Landesbeauftragten zur Begutachtung vorgelegt wurde. Der Fragebogen soll von Interviewerinnen nach Befragung der Probanden ausgefüllt werden. Die Namen der Probanden sind auf den Fragebogen vermerkt. Sie dienen dazu, ergänzend pathologische und radiologische Referenzgutachten einzuholen. Die Identifizierung auf dem Transportwege läuft über eine sog. Laufnummer. Alle Beteiligten werden auf das Datengeheimnis verpflichtet, und die Probanden werden um eine Einverständniserklärung gebeten. Diese Einverständniserklärung kann widerrufen werden. Der Inhalt der Einverständniserklärung wurde zwischen dem BIPS und dem Landesbeauftragten einvernehmlich festgelegt. Die Einhaltung der Datenschutzvorschriften wird überprüft.

Zur Ergänzung der Bronchial-Ca-Studie soll ein weiterer Fragebogen zur Validierung eingeführt werden, der Auskunft über das Passivrauchen geben soll. Diese Befragung soll weltweit durchgeführt werden. Die Auswertung soll im Studienzentrum in Lyon erfolgen. Der Fragebogen wurde dem Landesbeauftragten zur Begutachtung übersandt. Zusammen mit dem Fragebogen war auch die Einwilligungserklärung der Probanden zu prüfen. Der Fragebogen war nicht ausreichend anonymisiert. Das BIPS war deshalb auf Anregung des Landesbeauftragten bereit, auf einige Identifizierungsmerkmale zu verzichten. Die Einverständniserklärung erhielt einen ergänzenden Hinweis auf die automatisierte Verarbeitung der Daten.

5.8.2.3 Sozialepidemiologische Erfassung Tuberkulosekranker

Das Hauptgesundheitsamt beabsichtigte, zur statistischen Erfassung tuberkulöser Neufälle unter sozialepidemiologischen Gesichtspunkten einen Fragebogen einzuführen, der auch personenbezogene Daten aufnehmen sollte. Es war beabsichtigt, den Fragebogen — allerdings in anonymisierter Form — einer Akademie in Düsseldorf zur Auswertung zur Verfügung zu stellen.

Die Verfahrensbeschreibung ergab einige datenschutzrechtliche Bedenken. Weder § 5a noch § 31 Bundesseuchengesetz bieten eine ausreichende Rechtsgrundlage für die beabsichtigte Untersuchung. Der Landesbeauftragte fordert, daß eine schriftliche Einwilligung der Betroffenen eingeholt wird. Die Fragebogen sind nicht zu den Krankenakten zu nehmen, sondern getrennt aufzubewahren.

Gegen die Auswertung in der Akademie Düsseldorf in der beabsichtigten anonymisierten Form bestehen keine Bedenken.

Unter der Voraussetzung, daß den genannten Anforderungen entsprochen wird und die Sperr- und Löschungsvorschriften eingehalten werden, ist der Befragung zugestimmt worden.

5.8.2.4 Erhebungen über Malaria-Erkrankungen

Die Datenerhebungen über Malaria-Erkrankungen, die das Hauptgesundheitsamt für das Bundesgesundheitsamt durchführt, dienen einer umfassenden Epidemiologie. Bei dem Fragebogen ist jedoch fraglich, ob so viele personenbezogene Daten mit erfaßt werden müssen (z. B. Anfangsbuchstaben des Namens, Geburtstag und -monat, Nationalität, Zweck einer Reise, Aufenthaltsgrund in Deutschland). Eine nicht erforderliche Reidentifizierung des Betroffenen wird damit möglich. Da eine rechtliche Grundlage für die Erhebung nicht gegeben ist, müßte die Einwilligung der betroffenen Patienten zur Erhebung eingeholt werden. Durch eine ausreichende Anonymisierung des Fragebogens wurden die datenschutzrechtlichen Bedenken ausgeräumt.

5.9 Bauwesen

5.9.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.9.1.1 Behandlung von Bedenken und Anregungen bei der Bauleitplanung

Der Senator für das Bauwesen hat den Landesbeauftragten gebeten zu prüfen, wie die aufgrund öffentlicher Auslegung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen eingegangenen Bedenken und Anregungen zu behandeln sind. Dabei geht es ihm insbesondere um die Frage, ob die Namen und Adressen der Einwender in Senats- und Deputationsvorlagen sowie Bürgerschaftsdrucksachen aufgeführt und in öffentlicher Sitzung behandelt werden dürfen.

Der Landesbeauftragte hat dem Senator für das Bauwesen dazu mitgeteilt, daß die Übermittlung der im Bauleitplanverfahren gewonnenen personenbezogenen Daten an die Baudeputation, den Senat und die Stadtbürgerschaft zulässig ist, weil diese Entscheidungsbefugnisse bei der Bauleitplanung haben.

Das Problem liegt hier in dem Schutz der personenbezogenen Daten vor dem Zugriff nicht Zugriffsberechtigter. Dieser Schutz ist zumindest bei den in den Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft zum Bauleitplanverfahren erscheinenden personenbezogenen Daten nicht gewährleistet. Da die Stadtbürgerschaft nach Art. 87 der Bremischen Landesverfassung Mitteilungen des Senats zur Beratung und gegebenenfalls zur Beschlußfassung zu stellen hat, werden die personenbezogenen Daten der Einwender nicht Zugriffsberechtigten dadurch bekannt gemacht, daß Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Hierbei ist zu beachten, daß die Stadtbürgerschaft und ihre Abgeordneten einen Anspruch auf Information über die eingegangenen Bedenken und Anregungen sowohl hinsichtlich des Inhalts als auch des Namens und der Anschrift der Einsender haben.

Es gilt deshalb einen Weg zu finden, der sowohl dem Schutz der personenbezogenen Daten der Einsender als auch dem Informationsrecht der Stadtbürgerschaft gerecht wird.

Der Landesbeauftragte hat als Lösungsmöglichkeit vorgeschlagen, die Namen und Anschriften der Einsender in den Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft codiert erscheinen zu lassen. Ein Verfahren, das bereits vom Petitionsausschuß bei seinen Berichten an die Bürgerschaft geübt wird.

Soweit sich in den Inhalten von Bedenken und Anregungen personenbezogene Daten befinden, könnte eine Form der Darstellung gefunden werden, die keine personenbezogenen Daten enthält, aber dennoch das Gewicht, daß der Einsender seinen Bedenken und Anregungen beimißt, deutlich erkennbar wiedergibt, damit ein Abgeordneter entscheiden kann, ob er einer Sache nachgehen will oder nicht.

Die Bürgerschaftsverwaltung und den Abgeordneten müßte dann eine Möglichkeit gegeben werden, die Bedenken und Anregungen ohne besondere Schwierigkeiten einzusehen und sich gegebenenfalls Abschriften oder Ablichtungen fertigen zu lassen.

Für die Stadtgemeinde Bremerhaven ist eine ähnliche Problemstellung für die

Behandlung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplänen zu vermuten, da nach § 33 der Geschäftsordnung für die Stadtverordnetenversammlung Vorlagen auch an andere als die Stadtverordneten verteilt werden. Der Landesbeauftragte hat das Dezernat Bauverwaltung des Magistrats auf dieses Problem aufmerksam gemacht. Der Landesbeauftragte hat den Beteiligten seinen Rat für die weitere Erörterung des Problems angeboten.

5.9.1.2 Datenerhebung für Sanierungszwecke

Die Stadtverordnetenversammlung hat die vorbereitende Untersuchung nach § 4 des Städtebauförderungsgesetzes zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit sowie zur Vorbereitung und Durchführung der Sanierung eines Gebietes der Stadt Bremerhaven beschlossen. Anlässlich der vom Magistrat dazu durchgeführten Datenerhebung bei den Mietern und Grundstückseigentümern dieses Gebietes hat sich ein Betroffener beschwerdeführend an den Landesbeauftragten gewandt und bezweifelt, daß der Umfang der Datenerhebung wie z. B. Angaben zum Lebensalter und zum Beruf seiner Person und aller zum Haushalt gehörenden Personen für eine vorbereitende Untersuchung erforderlich und zulässig sei.

Da zum Zeitpunkt des Einganges der Beschwerde der weitaus größte Teil der verteilten Fragebogen von den Betroffenen an das zuständige Stadtplanungsamt ausgefüllt zurückgegeben worden war und somit der Zweck der Datenerhebung auch ohne die Abgabe der restlichen Fragebogen erreichbar war, wurde auf die noch ausstehenden Fragebogen verzichtet.

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven hat dazu mitgeteilt, daß er jedoch grundsätzlich in den Vorschriften der §§ 3, 4 und 8 des Städtebauförderungsgesetzes eine ausreichende rechtliche Grundlage für die durchgeführte Datenerhebung sehe. Der Landesbeauftragte bezweifelt, daß die im Städtebauförderungsgesetz normierte Mitwirkungspflicht als ausreichende Rechtsnorm für die umfangreichen Datenerhebungen bei Sanierungsvorhaben angesehen werden kann. Diese Zweifel sind durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz bestätigt worden, da die dort geforderte Voraussetzung für eine zulässige Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, nämlich die Normenklarheit, von den entsprechenden Vorschriften des Städtebauförderungsgesetzes nicht erfüllt ist.

Da derzeit keine akuten Sanierungsmaßnahmen bekannt sind, wird der Landesbeauftragte die Erörterung des Problems aussetzen, da vermutet werden kann, daß durch das z. Z. in den zuständigen Ausschüssen in Beratung befindlichen Baugesetzbuch eine ausreichende gesetzliche Regelung erfolgt.

5.9.1.3 Interaktive Grafische Datenverarbeitung als integriertes System für Planungszwecke

Der Senator für das Bauwesen beabsichtigt, für seinen Bereich die Interaktive Grafische Datenverarbeitung als integriertes System für Planungszwecke einzuführen. Dabei ist sowohl an das Zeichnen von Plänen als auch an thematische Kartierungen auf der Grundlage von verfügbaren Verwaltungsdaten gedacht. Um eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen zu können, beabsichtigt der Senator für das Bauwesen, ein Demonstrationsverfahren durchzuführen. Ein Software-Anbieter hat sich angeboten, ein solches Verfahren unter Verwendung realer Daten aus dem Einwohnermeldeamt kostenlos durchzuführen.

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß die Verwendung von im Verwaltungsvollzug gewonnenen Daten für Planungszwecke durch den Senator für das Bauwesen im Hinblick auf seine Aufgabenstellung bei der Bauleitplanung unter der Voraussetzung zulässig ist, daß dabei das Verbot des Übermaßes beachtet wird. Danach ist die Übernahme der vollständigen Identifizierungsmerkmale, die die Identität der Betroffenen offenlegen, unzulässig.

Eine endgültige Beurteilung der Zulässigkeit der Verwendung im Verwaltungsvollzug gewonnener Daten für die Interaktive Grafische Datenverarbeitung als integriertes System kann erst im weiteren Verlauf der Programmentwicklung erfolgen.

Für das beabsichtigte Demonstrationsverfahren hat sich der Landesbeauftragte bereit erklärt, datenschutzrechtliche Bedenken unter der Voraussetzung zurückzustellen, daß er an der Auswahl des Gebietes beteiligt wird und daß bei Adressen, bei denen die Anzahl der gemeldeten Einwohner kleiner als drei ist, diese mit einer einstelligen Zufallszahl multipliziert wird, damit die Identifizierung der

Betroffenen insbesondere auch bei Einfamilienhäusern erschwert wird. Der Landesbeauftragte weist darauf hin, daß diese Zustimmung kein Präjudiz für eine Zustimmung zur Einführung der Interaktiven Grafischen Datenverarbeitung als integriertes System beinhaltet.

5.9.1.4 Automatisiertes Liegenschaftsbuch

Im 7. Jahresbericht wurde unter Pkt. 5.9.1.2 über die Absicht der Übernahme des von der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder (AdV) entwickelten Automationsverfahrens ALB (= automatisiertes Liegenschaftsbuch) und die damit verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme berichtet.

In einer Besprechung mit Vertretern des Senators für Rechtspflege und Strafvollzug, des Senators für Bauwesen und dem Landesbeauftragten wurden die weiteren Schritte erörtert, die als notwendig erachtet werden, die Belange des Datenschutzes in bezug auf das automatisierte Liegenschaftsbuch abzudecken.

Hierbei handelt es sich im wesentlichen um folgende datenschutzrechtlich relevante Bereiche:

- Die Kataster- und Vermessungsverwaltung ist speichernde Stelle i. S. v. § 2 Abs. 3 des Bremischen Datenschutzgesetzes. Dieses gilt ebenfalls für die aus dem Grundbuch übermittelten Eigentümerangaben.
- Darstellung des vorgesehenen Datenkataloges und Darlegung des Rechtsgrundes für die Datenerfassung durch die Kataster- und Vermessungsverwaltung.
- Erörterung mit dem potentiellen Anwender, auf welcher Grundlage dessen Erfassungsbedürfnis ruht.
- Welche Katasternutzer kommen zukünftig in Frage? Hierbei ist nach Einzel- auskünften, Gruppenauskünften und Auswertungen zu unterscheiden.
- Darstellung des berechtigten Interesses und der Datenbereiche, auf welche sich die jeweiligen Nutzungen beziehen (oder beschränken) sollen (oder müssen).
- Sicherstellung, daß die ALB-Benutzung zwischen Kataster- und Vermessungsverwaltung und Rechenzentrum der bremischen Verwaltung nur im Rahmen der vorgesehenen Auskunftserteilung erfolgen kann.

Die Kataster- und Vermessungsverwaltung wird deshalb in absehbarer Zeit mit dem Aufbau der erforderlichen Darstellungen beginnen. Weiterhin könnte es erforderlich werden, die betroffenen katasterlichen Rechtsgrundlagen entsprechend den datenschutzrechtlichen Erfordernissen zu novellieren, da die bisherigen Regelungen nicht ausreichend erscheinen.

Es wurde vereinbart, nach einem entsprechenden Fortschritt in der Vorbereitung, die notwendige Beteiligung fortzusetzen.

5.9.1.5 Wissenschaftliche Untersuchung zur Wohnungsversorgung von Problemgruppen

Dieses Vorhaben wurde als ein Gemeinschaftsprojekt des Senators für das Bauwesen und des Senators für Soziales geplant.

Gegenstand der Untersuchung war die Beobachtung, daß immer häufiger Problemgruppen bei der Wohnungsversorgung in preiswerten Wohnungen des Altbaubestandes im Bremer Westen unterkommen. Aus diesem Grund sollte eine Gruppe von 180 ausgewählten Sozialhilfeempfängern befragt werden.

Die Projektleitung und auch die inhaltliche Federführung unterlag dem Senator für das Bauwesen, der in der Hauptsache an Aussagen interessiert war, die für die Erarbeitung wohnungspolitischer Zielsetzungen eingesetzt werden können.

Der Landesbeauftragte hatte in der Besprechung des Vorhabens beim Senator für das Bauwesen im März 1985 Bedenken dahingehend geäußert, daß es sich um Sozialdaten handele, für deren Offenbarung keine gesetzliche Grundlage gegeben sei. Die Einwendung des Landesbeauftragten, eine Erhebung und Offenbarung dieser Daten nur mit Einwilligung der Betroffenen durchzuführen, wurde von den beteiligten Ressorts anerkannt. Auch in der Frage einer weiteren nicht der Zweckbindung unterliegenden Datenübermittlung wurde eine Einigung in der Weise erzielt, daß jegliche weitere Datenübermittlung untersagt ist.

5.10 Wirtschaft und Außenhandel

5.10.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

5.10.1.1 Notwendige Kooperation mit dem Landesbeauftragten bei der Technologieförderung

Forschung, Entwicklung und Einsatz neuer Technologien gewinnen als Wirtschaftsfaktor für Bremen zunehmende Bedeutung. So sollen bremische Unternehmen und Forschungseinrichtungen u. a. auch am europäischen Eureka-Programm beteiligt werden und damit den Anspruch Bremens als Technologiestandort stärken. Ein Schwerpunkt der Wirtschaftsförderung liegt auch in Bremen im Bereich technologischer Innovationen.

Insbesondere dort, wo personenbezogene Datenverarbeitung und Nachrichtenübertragungstechnik kombiniert und integriert werden, entstehen datenschutzrechtliche Probleme, die bereits in der Systementwicklung, spätestens aber beim Einsatz berücksichtigt und einer Lösung zugeführt werden müssen. Während bei der Diskussion des neuen Mediums „Bildschirmtext“ der Datenschutz Beachtung gefunden und zu neuen Regelungen geführt hat (vgl. Art. 9 des Staatsvertrages über Bildschirmtext), werden für andere neuartige Systeme wie zum Beispiel Local Area Networks, Mailbox-Systeme etc. Datenschutz-Konzeptionen nicht im ausreichendem Maße erarbeitet und umgesetzt. Staatliche Förderung von Entwicklung und Betrieb neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sollte nur dann gewährt werden, wenn sichergestellt ist, daß die Belange des Datenschutzes schon bei der Entwicklung berücksichtigt werden, da es sich in der Praxis als sehr schwierig erweist, Änderungen bei implementierten Systemen durchzusetzen. Mittelfristig kann außerdem davon ausgegangen werden, daß datenschutzkonforme Produkte bessere Marktchancen haben. Bei der Technologieförderung bedarf es deshalb einer Kooperation zwischen den für die Vergabe zuständigen Stellen und den Datenschutzbeauftragten. Dieser Aspekt sollte bei der Wirtschaftsförderung im Lande Bremen ebenfalls Berücksichtigung finden.

5.10.1.2 Auskunft aus dem Gewerbemelderegister an Auskunftfeien

Zwischen dem Senator für Wirtschaft und Außenhandel und dem Landesbeauftragten wurde in den Jahren 1979/1980 die Frage der Erteilung von Auskünften aus dem Gewerbemelderegister an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs erörtert. Der Landesbeauftragte hat den Standpunkt vertreten, daß eine solche Übermittlung von Daten, soweit sie personenbezogen ist und der Betroffene einer Weitergabe der Daten nicht ausdrücklich zugestimmt hat, unzulässig ist, weil eine Erlaubnisvorschrift dafür im Gewerberecht nicht vorhanden ist und es sich bei dem Gewerbemelderegister auch nicht um ein öffentliches Register handelt.

Da die Bundesregierung die Absicht geäußert hatte, eine gesetzliche Regelung herbeizuführen, wurde mit dem Senator für Wirtschaft und Außenhandel als Übergangslösung vereinbart, Daten aus dem Gewerbemelderegister ohne Zustimmung des Betroffenen an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs nur noch in solchen Fällen zu übermitteln, in denen der Empfänger berechnigte Interessen von solchem Gewicht geltend macht, daß dieses geeignet ist, die schutzwürdigen Belange des Betroffenen zurückzudrängen.

Der Deutsche Bundestag hat bei dem Erlaß des Gesetzes zur Änderung des Titels III der Gewerbeordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften die beabsichtigte gesetzliche Regelung des Problems mit der Begründung ausgeklammert, daß zunächst eine Auswertung des Volkszählungsurteils vorzunehmen sei. Nunmehr machen insbesondere Versicherungsunternehmen und Handelsauskunftfeien Ansprüche auf Erteilung von Auskünften aus dem Gewerbemelderegister geltend.

Gegen eine Ablehnung eines Antrages auf Erteilung einer Auskunft durch das registerführende Stadt- und Polizeiamt in Bremen hat eine Handelsauskunftfei Widerspruch beim Senator für Wirtschaft und Außenhandel erhoben. Dieser hat den Widerspruch nach erneuter Erörterung des Problems mit dem Landesbeauftragten als unbegründet zurückgewiesen.

Der Landesbeauftragte begrüßt das vom Senator für Wirtschaft und Außenhandel geübte Verfahren, da nur so das verfassungsmäßige Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt werden kann.

5.10.1.3 Zutrittsrecht für Energieversorgungsunternehmen zu Wohnungen und Geschäftsräumen

Um eine Überprüfung der tariflichen Einstufung vornehmen zu können, ist es nach Meinung der Energieversorgungsunternehmen erforderlich, Zutritt zu Wohnungen und Geschäftsräumen der Kunden zu erhalten, damit Zahl, Nutzung und Größe der Tarifräume ermittelt werden können.

Dieses Zutrittsrecht wird aus § 16 der Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (AVBELtV vom 21. Juni 1979, BGBl. I, S. 684) i. V. m. den Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Energieversorgungsunternehmens abgeleitet.

Der Landesbeauftragte hegt Zweifel, ob die sehr vage formulierte Bestimmung des § 7 Abs. 2 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) eine ausreichende Rechtsgrundlage für einen derart weitgehenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bietet bzw. das Zutrittsrecht mit der in § 7 Abs. 2 EnWG geforderten angemessenen Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen in Einklang steht. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist Bestandteil des durch § 7 Abs. 2 EnWG geschützten Interesses des Kunden. Dieses Recht ist daher in der Weise zu berücksichtigen, daß ein Zutrittsrecht nicht erforderlich wird, wenn das wirtschaftliche Interesse des Energieversorgungsunternehmens auch auf andere, den persönlichen Lebensbereich des einzelnen weniger belastende Weise sichergestellt werden kann. Dieses kann durch die Einstufung in den ungünstigsten Tarif, der nach den für das Energieversorgungsunternehmen von außen erkennbaren Verhältnissen in Betracht kommt, erreicht werden. Schon nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darf nur in Ausnahmefällen von dem Recht auf zwangsweisen Zutritt zu den Räumen Gebrauch gemacht werden, und zwar nur in den Fällen, in denen das hier vorgeschlagene Verfahren versagt.

Dieses Verfahren wird in anderen Bundesländern bereits praktiziert.

Der Bundesbeauftragte hat dieses Problem und die Vorschläge mehrerer Landesbeauftragter zur Änderung des Verfahrens an den Bundesminister für Wirtschaft herangetragen. Dieser schlägt als Alternativen vor, anstelle einer Gestattung des Zutritts einen anderweitigen Nachweis der tariflichen Bemessungsgrundlagen vorzulegen oder einer ungünstigeren Tarifeinstufung zuzustimmen.

Der Landesbeauftragte begrüßt diesen Vorschlag, da so dem Persönlichkeitsrecht der Kunden ausreichend Rechnung getragen wird und erwartet, daß er in die Praxis umgesetzt wird.

5.11 Finanzwesen

5.11.1 Steuern

5.11.1.1 Schwerpunkte, Handlungsbedarfsfälle

— Offenbarung von Steuerdaten gegenüber der Gewerbebehörde

Nach dem Gemeinsamen Erlaß des Bundesministers für Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft vom 25. Juni 1981 (veröffentlicht in Bundessteuerblatt 1981 I S. 500) können Finanzämter den Gewerbebehörden auf deren Ersuchen hin Auskünfte über die Verletzung steuerrechtlicher Pflichten, die mit der Ausübung des Gewerbes in Zusammenhang stehen, oder aus eigener Erschließung Auskünfte erteilen.

Die Gewerbebehörden verwerten diese Informationen in ihren Verfahren, wenn die beabsichtigte Rücknahme oder der Widerruf der Erlaubnis oder die beabsichtigte Gewerbeuntersagung als geeignetes und erforderliches Mittel erscheint, die künftige Verletzung steuerrechtlicher Pflichten zu unterbinden, insbesondere das Anwachsen weiterer Steuerrückstände zu verhindern.

Der Erlaß stützt sich bei diesen das Steuergeheimnis durchbrechenden Maßnahmen auf § 30 Abs. 4 Nr. 1 Abgabenordnung (AO), wonach Voraussetzung ist, daß die Auskunft durch die Finanzämter auf Ersuchen der Gewerbebehörden der Durchführung eines bereits anhängigen oder in Kürze einzuleitenden Verfahrens oder Gerichtsverfahrens in Steuersachen, dient.

Die Auskunftserteilung durch die Finanzämter von sich aus soll wegen des Gebotes der Verhältnismäßigkeit nur erfolgen, wenn außer den o. g. Voraussetzungen auch die steuerliche Unzuverlässigkeit so gravierend ist, daß sich aus ihr allein

die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit ergibt. Der Landesbeauftragte ist der auch in der Literatur vertretenen Auffassung, daß die Vorschrift des § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine derartige Datenübermittlung bietet.

Aus diesem Grund ist der Landesbeauftragte an den Senator für Finanzen herangetreten und hat um Mitteilung gebeten, wie im Lande Bremen von der Finanzverwaltung derartige Auskunftersuchen der Gewerbebehörden behandelt werden. Aus Anlaß der Anfrage des Datenschutzbeauftragten eines anderen Bundeslandes haben sich die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder mit dieser Frage befaßt und sind übereinstimmend zu der Auffassung gelangt, an der bundeseinheitlichen Regelung vom 25. Juni 1981 festzuhalten.

Der Landesbeauftragte sieht eine grundsätzliche Klärung dieser Problematik als dringend geboten an, da es an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für eine derartige Datenübermittlung fehlt, wie sie vom Bundesverfassungsgericht für schwerwiegende Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht gefordert wird.

— Vorlage ärztlicher Atteste bei den Finanzbehörden

Die Finanzbehörden verlangen für Besteuerungszwecke in einer Vielzahl von Fällen ärztliche bzw. amtsärztliche Atteste oder Bescheinigungen, in welchen eine ärztliche Diagnose enthalten sein soll.

Diese ist z. B. bei Schwerbehinderung, der Erforderlichkeit einer Kur oder den Behandlungskosten für schwere Krankheiten der Fall.

Der Landesbeauftragte ist der Auffassung, daß für die Besteuerungszwecke in den ärztlichen Attesten eine Diagnose nicht enthalten sein müsse. Es genüge vielmehr, in den Attesten nur die für das Besteuerungsverfahren notwendigen Angaben zu machen und auf deren Begründung im einzelnen zu verzichten.

Aus diesem Grund ist der Landesbeauftragte an den Senator für Finanzen herangetreten und hat angeregt, daß nur das notwendige Minimum an Daten von den Finanzbehörden erhoben werden sollte, die für die Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

Daraufhin hat der Senator für Finanzen mitgeteilt, daß die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sich abschließend mit der Frage befaßt und den einheitlichen Beschluß gefaßt haben, daß auf Diagnosen in ärztlichen Attesten nicht verzichtet werden könne.

Dieses Ergebnis kann jedoch nicht zufriedenstellen, da nicht dargelegt worden ist, welchen Zweck die Mitteilung von konkreten medizinischen Daten an die Finanzbehörden haben soll.

5.11.2 Haushalt

ADV-Verfahren, Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR II)

Der Senat hat der Neukonzeption des ADV-Verfahrens HKR II zugestimmt. Die neue Konzeption sieht die Verlagerung der Datenerfassung und der Belegführung zu den anordnenden Behörden vor, wobei das Gesamtverfahren in die integrierte Bürokommunikation einbezogen werden soll. Der AADV ist beteiligt und hat der Aufnahme der Hauptuntersuchung zugestimmt. Die Abstimmung mit dem Landesbeauftragten soll während der Hauptuntersuchung herbeigeführt werden. Schon jetzt ist das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen nahezu vollständig automatisiert, die einzelnen DV-Verfahren sind sowohl untereinander als auch mit vielen DV-Fachverfahren verbunden. Das neue Konzept HKR II, das einbezogen werden soll in das Gesamtkonzept Bürokommunikation, gilt nach Auffassung der Konzeptarbeiter deshalb hierfür als besonders geeignet, weil es flächendeckend nahezu alle Behörden erfaßt. Diese sollen mit Bildschirmgeräten — eventuell intelligenten Terminals, z. B. PC's, Textsysteme — ausgestattet werden, die im Rahmen des Konzeptes integrierte Bürokommunikation multifunktional einsetzbar wären. Bei der Planung eines derartig umfangreichen ADV-Verfahrens muß der Landesbeauftragte erwarten, daß bereits in der Konzeption die datenschutzrechtlichen Aspekte parallel miterarbeitet werden. Das vorliegende Grobkonzept jedenfalls enthält noch nicht einmal das Stichwort „Datenschutz“.

5.12 Sonstige öffentliche Stellen, Körperschaften, Kammern u. a.

5.12.1 Notarkammer

Nach § 21 BrDSG sind die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristi-

schen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen verpflichtet, die von ihnen betriebenen Dateien, in denen personenbezogene Daten gespeichert werden, beim Landesbeauftragten für den Datenschutz anzumelden. Dabei ist es unerheblich, ob die personenbezogenen Daten in automatisierten Verfahren verarbeitet werden.

Notare als unabhängige Träger eines öffentlichen Amtes für Aufgaben der vorsorgenden Rechtspflege in den Ländern (§ 1 Bundesnotarordnung) sind sonstige öffentliche Stellen des Landes gemäß § 1 Abs. 2 BrDSG. Eine Überprüfung des Datenschutzregisters hat ergeben, daß von seiten der Notare bisher noch keine Datei angemeldet worden ist, obwohl nach den Erkenntnissen des Landesbeauftragten meldepflichtige Dateien vorhanden sein müßten.

Als meldepflichtige Dateien kämen insbesondere Urkundensammlungen (z. B. der Wechsel- und Scheckproteste), die Massekartei sowie die Erbvertragskartei in Betracht. Auch ein zur Urkundenrolle oder ein zum Massebuch geführtes Namensverzeichnis würde den Dateibegriff des BrDSG erfüllen und der Meldepflicht unterliegen. Ob und inwieweit personenbezogene Daten in automatisierten Verfahren bei den Notaren verarbeitet werden, ist nicht bekannt. Der Landesbeauftragte hat die Notarkammer Bremen um Prüfung der Angelegenheit und ggf. um weitere Veranlassung gebeten, damit die meldepflichtigen Dateien der Notare in das Dateienregister aufgenommen werden können.

Der Vorstand der Bremer Notarkammer vertritt dazu die Auffassung, daß die notariellen Urkundensammlungen und Karteien keine Dateien im Sinne der Datenschutzgesetze darstellen. Die verschiedenen berufsrechtlichen Gesetze über die Führung dieser Sammlungen und über die notarielle Verschwiegenheitspflicht stellen nach Ansicht der Bremer Notarkammer Spezialregelungen dar, die den Bestimmungen des BrDSG vorgehen. Außerdem ist die Bremer Notarkammer der Auffassung, daß Notare nicht als „sonstige öffentliche Stellen“ im Sinne des § 1 Abs. 2 BrDSG anzusehen sind, da sie nicht in die Behördenorganisation des Landes direkt oder indirekt eingegliedert sind. Eine Meldung der bei Notaren geführten Dateien zum Dateienregister des Landesbeauftragten komme daher nicht in Betracht.

Wegen der länderübergreifenden Bedeutung hat sich die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit dieser Problematik befaßt.

Die Konferenz hat festgestellt, daß die Notare als Träger eines öffentlichen Amtes öffentliche Stellen sind und deshalb in vollem Umfang den Bestimmungen der Datenschutzgesetze unterliegen. Die Verpflichtung zur Verschwiegenheit (§ 18 Bundesnotarordnung) kann unter diesen Umständen die Geltung der Datenschutzgesetze nicht in Frage stellen. Soweit die Datenschutzgesetze dies vorsehen, sind die Notare verpflichtet, die von ihnen geführten automatisierten und manuellen Dateien zu den von den Datenschutzbeauftragten geführten Dateienregistern anzumelden. Außerdem kann nach Ansicht der Konferenz die Verschwiegenheitspflicht der Notare der Kontrolltätigkeit der Datenschutzbeauftragten nicht entgegengehalten werden.

Der Landesbeauftragte hat die Bremer Notarkammer daher gebeten, die Notare auf ihre Meldepflicht gemäß § 21 BrDSG hinzuweisen.

Mit einem Schreiben, das kurz vor Redaktionsschluß einging, hat die Notarkammer bekundet, daß sie nach wie vor an ihrer Rechtsauffassung festhält. Der Landesbeauftragte wird daher zu prüfen haben, ob er gegenüber dem Vorstand der Notarkammer eine Beanstandung ausspricht, die auch der zuständigen Rechtsaufsicht zugeleitet wird.

5.12.2 Ärztekammer

Wie im 7. Jahresbericht (Pkt. 5.11.1.2) dargestellt, konnten zusammen mit dem Senator für Gesundheit und Sport und der Ärztekammer bei Fragen der Gewährleistung der ärztlichen Schweigepflicht nach Praxisauflösung oder Tod eines Arztes erhebliche Verbesserungen erzielt werden. Offen blieb einzig, ob die Kammer in den Fällen, in denen ein Arzt stirbt und die Praxis nicht übernommen wird, die verbleibenden Krankenakten übernehmen könnte.

Die derzeitige Rechtslage sieht nach herrschender Meinung in diesen Fällen vor, daß die Erben, die meist keine Ärzte sind oder zu den berufsmäßigen Gehilfen des Arztes zählen, nicht der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen, die Krankenunterlagen in Besitz nehmen. Gegen diese Praxis hatte der Landesbeauftragte Bedenken geäußert.

Die Vertreter der Ärztekammer hatten in dem Gespräch mit dem Landesbeauftragten im wesentlichen aus drei Gründen die Übernahme der Krankenunterlagen durch die Ärztekammer in diesen Fällen abgelehnt. Zum einen wende sich die Berufsordnung für Ärzte an den Arzt und nicht an die Kammer, daher müsse der Arzt selbst dafür Rechnung tragen, daß eine entsprechende ordnungsgemäße Aufbewahrung sichergestellt sei. Daher könne auch nur eine beratende Hilfe der Erben zugesichert werden. Zum anderen beruhe die Fallgestaltung ein nicht zu unterschätzendes Mengenproblem in sich, weil nicht nur in Fällen unvorhersehbaren Ablebens des Arztes das eingangs geschilderte Problem entstehe. Vielmehr sei zu vermuten, daß nicht alle Ärzte 10 Jahre nach Praxisaufgabe die ärztlichen Unterlagen vernichten würden, weil die Berufsordnung für Ärzte lediglich eine Aufbewahrungsfrist, nicht jedoch eine Vernichtungsvorschrift enthalte. Schließlich wurden auch finanzielle und bezüglich der Aussortierung von zu vernichtenden Krankenunterlagen organisatorische Schwierigkeiten vorgebracht.

Der Landesbeauftragte hat Verständnis für das Vorbringen der Ärztekammer geäußert, gleichwohl zeigen die Ausführungen, daß ein dringender Bedarf besteht, der ärztlichen Schweigepflicht auch in diesem Bereich durch rechtliche Regelungen eine hinreichende Umsetzung zu gewährleisten. Da es sich hier nicht um ein landesspezifisches Problem handelt, beabsichtigt der Landesbeauftragte, in Abstimmung mit den anderen Datenschutzbeauftragten nach einer praktikablen Lösung zu suchen.

5.12.3 Bremischer Gemeinde-Unfallversicherungs-Verband (GUV)

Der GUV hat für die Verlegung seiner Geschäftsräume das ehemalige Schwesternwohnheim des Krankenhauses Findorff gekauft. Er ist an den Landesbeauftragten herangetreten mit der Bitte um datenschutzrechtliche Beratung. Dabei handelte es sich insbesondere um bauliche und organisatorische Maßnahmen.

Der Landesbeauftragte hat nach der Besichtigung gemeinsam mit den Vertretern des GUV einen Katalog zusammengestellt, der die Datensicherheit gewährleisten soll.

5.12.4 Datenübermittlungen von Krankenkassen an Arbeitgeber

Ein Beschwerdeführer bat um Auskunft, ob Krankenkassen berechtigt sind, Krankheitsdaten an Arbeitgeber zu übermitteln. Nach Auskunft der Leistungsabteilung der Handelskrankenkasse werden personenbezogene Diagnosedaten oder ähnliches nicht an den Arbeitgeber weitergeleitet. Allerdings sei es üblich, dem Arbeitgeber auf Anfrage mitzuteilen, ob eine genehmigte Kur im Zusammenhang mit einer Krankheit stehe, wegen der der Arbeitnehmer innerhalb der letzten 12 Monate krankgeschrieben worden sei.

Ein solche Auskunft an den Arbeitgeber ist zulässig, da nach § 1 Abs. 2 Lohnfortzahlungsgesetz der Arbeitnehmer nur dann für die Dauer von 6 Wochen Anspruch auf Arbeitsentgelt hat, wenn er innerhalb von 12 Monaten nicht infolge derselben Krankheit wiederholt arbeitsunfähig war. Um dieser Vorschrift gerecht zu werden, ist es allerdings nur erforderlich, dem Arbeitgeber gegenüber auf eine entsprechende Frage nach dem Krankheitszusammenhang mit „ja“ oder „nein“ zu antworten. Ein Aufschluß über die Art der Krankheit ist damit nicht verbunden.

6. Nicht-öffentlicher Bereich

6.1 Vorbemerkungen

Aus dem umfangreichen Gebiet werden hier exemplarisch einige Fälle herausgegriffen und der breiten Öffentlichkeit dargestellt. Die Abhandlung des nicht-öffentlichen Teils beabsichtigt kein vollständiges Bild zu zeichnen. Da bei Betrieben, die Datenverarbeitung für eigene Zwecke betreiben, der Landesbeauftragte nur auf eine Beschwerde hin tätig werden kann, soll durch die Darstellung der nachfolgenden Problemfelder eventuellen Datenschutzverstößen vorgebeugt werden. Neben dieser Form, sich an die Öffentlichkeit zu wenden, nimmt der Landesbeauftragte die Gelegenheit wahr, sich mit den betrieblichen Datenschutzbeauftragten über generelle Datenschutzfragen ins Einvernehmen zu setzen.

Soweit Datenschutzfragen über das Gebiet des Landes Bremen hinausgehen und ihnen eine allgemeine Bedeutung zukommt, werden diese Fragestellungen, insbesondere um auch eine einheitliche Rechtsanwendung des BDSG sicherzustellen, im Kreise der Obersten Aufsichtsbehörden nach dem BDSG, dem sogenannten „Düsseldorfer Kreis“, diskutiert.

6.2 Kreditwirtschaft

6.2.1 Verhandlung mit den Banken über die „Schufa-Klausel“ in ihren AGB's

Die bisherige „Schufa-Klausel“ der Kreditwirtschaft, von der bei verschiedenen Bankgeschäften Gebrauch gemacht wurde, verstößt gegen § 9 des Gesetzes über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen und darf nicht mehr verwendet werden. Das Urteil des BGH vom 19. September 1985 (III ZR 213/83), das die Klausel für unwirksam erklärt hat, hat aber nicht nur zur Folge, daß eine neue „Schufa-Klausel“ erarbeitet werden muß, sondern durch dieses Urteil wird es erforderlich, das Einmelde- und Auskunftsverfahren der Schufa in vielen Bezügen zu überarbeiten.

Die in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Kreditwirtschaft bei Kontoeröffnungsanträgen, Bürgschaftserklärungen, Kreditanträgen und Kreditverträgen jeweils in leicht abgewandelter Form üblicherweise verwendete Klausel „Die Bank ist berechtigt, der Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (Schufa) und der KSV-Kreditschutzvereinigung Daten des Kreditnehmers und etwaiger Mitschuldner über die Aufnahme (Kreditbetrag, Laufzeit, Ratenhöhe) und Abwicklung dieses Kredites zur Speicherung zu übermitteln“ entspricht nicht den gesetzlichen Anforderungen, weil in der Klausel das Kreditinstitut pauschal ermächtigt wird, alle Daten des Kreditnehmers an Dritte weiterzugeben. Der BGH hat in seinem Urteil dazu im wesentlichen folgendes festgestellt: Zwar sei im Interesse der Banken, aber auch der Allgemeinheit und der Kreditnehmer selbst die Übermittlung bestimmter Kreditdaten an ein Kreditinformationssystem gestattet, das eine Kreditvergabe an Kreditunwürdige verhindern will, notwendig sei aber, daß die übermittelnde Bank Aussagekraft und Berechtigung einer bestimmten Einzelübermittlung unter sorgfältiger Interessenabwägung prüfe. Darüber hinaus müsse das Kreditinformationssystem so organisiert sein, daß die gespeicherten Daten insgesamt ein möglichst vollständiges aktuelles Bild der Kreditwürdigkeit bieten und die Weitergabe sich auf Anschlußnehmer beschränkt, die ein berechtigtes Interesse haben, über die Kreditwürdigkeit eines Betroffenen unterrichtet zu werden. Die bisherige formularmäßige Einwilligung beschränke sich nicht auf bestimmte Kreditdaten, sondern pauschal auf Angaben über einseitige Maßnahmen des Kreditgebers zur Durchsetzung vermeintlicher Ansprüche gegen den Kreditnehmer, beispielsweise Mahnungen, Kündigungen, Mahnbescheide. Die Einwilligung ermächtige den Kreditgeber uneingeschränkt, derartige Negativmerkmale ohne Interessenabwägung im Einzelfall und sogar in Fällen, in denen eine solche Abwägung negativ ausfallen würde, an ein Kreditinformationssystem zu übermitteln. Diese Einwilligung sei daher gemäß § 9 AGBG unwirksam.

Veranlaßt durch diese BGH-Rechtsprechung und unter Berücksichtigung dieser Grundsätze ist eine neue „Schufa-Klausel“ zu erarbeiten. Dazu haben sich Vertreter der Kreditwirtschaft, der Schufa und der Datenschutz-Aufsichtsbehörden unter Mitwirkung des Landesbeauftragten zusammengefunden. Endgültige Ergebnisse werden voraussichtlich im März 1986 vorliegen. Bei der Neufassung der „Schufa-Klausel“ ist grundsätzlich zu berücksichtigen,

- daß die Klausel auch eine Erklärung über die Berechtigung des Kreditinstituts zur Datenübermittlung an die Schufa enthält, d. h., der Kunde willigt durch seine Unterschrift unter diese Klausel in die Übermittlung seiner Daten an die Schufa ein (Daten über den beabsichtigten ordnungsgemäßen Vertragsablauf).

- Daneben sind Regelungen für die Übermittlung positiver und negativer Merkmale durch die Kreditinstitute an die Schufa zu berücksichtigen. Hinsichtlich der negativen Merkmale bedarf es einer differenzierten Regelung, die danach unterscheidet, ob es sich um objektiv feststehende Daten oder um auf einseitige Veranlassung eines Gläubigers ergangene Maßnahmen handelt. Hinsichtlich der Übermittlung harter Negativmerkmale (wie z. B. durch Gericht festgesetzte Lohnpfändung — LP oder Zwangsvollstreckung — ZV) wird mit der Entscheidung des BGH vom 7. Juli 1983 (III ZR 159/82) davon auszugehen sein, daß die Übermittlung in aller Regel aufgrund einer pauschalen Prüfung erfolgen kann, während die Übermittlung sog. weicher Negativdaten einer äußerst sorgfältigen Interessenabwägung im Einzelfall unterzogen werden müsse, weil durch die Speicherung dieser Merkmale bei der Schufa und den damit verbundenen vielfältigen Zugriffsmöglichkeiten Dritter eine Verletzung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen viel wahrscheinlicher erscheint.

Des weiteren erfordern die Ausführungen des Urteils eine Neuorganisation des Schufa-Einmelde- und Auskunftsverfahrens. Hier werden im wesentlichen drei Aspekte verfolgt:

- Die im Schufa-Verfahren vorgesehenen Merkmale und Merkmalsgruppen sind sorgfältig auf ihre Aussagekraft und damit Erforderlichkeit zu überprüfen. Hier wird eine Verringerung der Merkmale angestrebt. So besteht z. B. jetzt schon Einigkeit, daß die Merkmale „Klageerhebung“ und „letzte außergerichtliche Mahnung“ nicht mehr von der Schufa verwandt werden, weil sie keine Aussagekraft über die Berechtigung oder das tatsächliche Bestehen einer Forderung haben.
- Des weiteren ist das Schufa-Verfahren transparenter zu gestalten, um dem Bürger eine bessere Wahrnehmung seiner Datenschutzrechte gegenüber der Schufa zu ermöglichen. Diskutiert werden Maßnahmen zur verbesserten und intensiveren Aufklärung der Kunden über das Schufa-Verfahren. Außerdem sollen dem Bürger auf Anfrage Herkunft und Empfänger seiner Daten im Einzelfall mitgeteilt werden. Dies würde eine wesentliche Verbesserung des Datenschutzes bedeuten. Schließlich sollte dem Bürger bei negativen Entscheidungen, die auf einer Schufa-Auskunft fußen, mitgeteilt werden, welche Ursache der Entscheidung zugrunde gelegen hat.
- Der Anschlußkundenkreis der Schufa ist so zu begrenzen, daß das Auskunftsverfahren auf den eigentlichen Zweck der Schufa, nämlich das kreditrisiko Risiko kalkulierbarer zu machen, beschränkt bleibt und sonstige Interessenten und Nutznießer vom Auskunftsverfahren ausgeschaltet werden. Jedenfalls sollte die Schufa sich von den Vertragspartnern lösen, die selbst keine Kredite gewähren wie z. B. Makler, Wohnungsvermittler, Autovermieter und Gastwirte. Nach Mitteilung der Bundes-Schufa sind daher bis zum 31. Dezember 1985 1000 bis 1200 Anschlußfirmen ausgeschieden, bis zum 30. Juni 1986 werden voraussichtlich noch 500 bis 600 Anschlußfirmen den Anschlußvertrag lösen. Soweit aber Warenkredite oder wirtschaftliche Vorleistungen erbracht werden (z. B. von Heizölhändlern, Handwerkern), ist Ziel der Datenschutz-Aufsichtsbehörden, daß diesem Personenkreis in Zukunft Daten nur noch dann von der Schufa zur Verfügung gestellt werden, wenn der Kunde im Einzelfall ausdrücklich seine Einwilligung hierzu erklärt hat.

Die Verhandlungen mit dem Zentralen Kreditausschuß und Vertretern der Schufa werden weitergeführt.

6.2.2 Mitteilungen von Adreßänderungen durch Kreditinstitute an die GEZ

Die Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) und die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft hatten eine Vereinbarung getroffen, nach der die Kreditinstitute der GEZ Adreßänderungen der Bankkunden mitteilen wollten, die ihre Rundfunkgebühren im Lastschriftverfahren einziehen lassen. Dazu war verabredet, daß die GEZ einem Großteil der Kreditinstitute ein Magnetband übermittelt, damit diese ihnen bekanntgewordene Anschriftenänderungen mitteilen können. Dabei sollten Bankleitzahl, Kontonummer sowie Name und Anschrift des Teilnehmers übermittelt werden. Die Kreditinstitute sollten entsprechend den Vereinbarungen folgende Daten zurückübermitteln: Bearbeitungsdatum des Kreditinstituts, Datum der letzten Anschriftenänderung bei der Bank, Ergebniskennzeichen, Postleitzahl, Ort, Straße, Hausnummer und Adreßzusatz.

Die Datenübermittlung der GEZ an die Bank beurteilt sich nach § 24 Abs. 1, 2. Alternative BDSG, die Datenübermittlung der Kreditinstitute an die GEZ nach § 24 Abs. 1, 3. Alternative BDSG. Ein berechtigtes Interesse an der Mitteilung einer neuen Anschrift seitens der Rundfunkanstalten war nach Art. 4 des Rundfunkgebühren-Staatsvertrages gegeben, denn danach ist der Rundfunkteilnehmer verpflichtet, Änderungen der Wohnungsanschrift mitzuteilen. Zu beachten war aber, daß die staatsvertragsrechtliche Norm sich an den Rundfunkteilnehmer unmittelbar wendet und nicht an das Kreditinstitut. Schon weil diese Norm dem Rundfunkteilnehmer selbst die Pflicht auferlegt, Adreßänderungen mitzuteilen, fehlt es an der Erforderlichkeit einer Datenübermittlung durch die Kreditinstitute. Weiterhin war zu bedenken, daß der vom Kontoinhaber angegebene Wohnsitz nicht unbedingt mit der Anschrift des Rundfunkteilnehmers identisch sein muß, wie auch bei dem Verfahren nicht berücksichtigt werden konnte, daß Dritte für Rundfunkteilnehmer Gebühren entrichten können. Damit war aber nicht auszuschließen, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden könnten. Schließlich war auch zu berücksichtigen, daß die Mitteilung der Anschriftsänderung mit dem Bankgeheimnis nicht vereinbar ist.

Diese Bedenken wurden auch trotz anderer Meinungen im „Düsseldorfer Kreis“ aufrechterhalten. Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand soll der NDR erklärt haben, daß die Kreditwirtschaft auf weitere Datenübermittlungen an die GEZ verzichtet.

6.2.3 Neuvergabe von Kontonummern

Ein Mitglied eines Sportvereins in Bremen, dessen Mitgliedsbeiträge im Lastschriftverfahren vom Konto des Vaters abgebucht werden, eröffnete ein Girokonto bei einer Sparkasse in Bremen. Anhand der Kontoauszüge stellte die Betroffene fest, daß der Mitgliedsbeitrag für ihren Sportverein von ihrem neuen Girokonto abgebucht wurde, obwohl ein entsprechender Auftrag nicht bestand. Nach Rückfrage bei der Sparkasse galt die Abbuchung dem vorherigen Kontoinhaber, der ebenfalls Mitglied des Sportvereins war. Infolge der Neuvergabe der Kontonummer innerhalb eines halben Jahres war es zu einer Kontenüberschreibung gekommen. Nach Angabe der Sparkasse wird im automatisierten Abbuchungsverfahren nur die Kontonummer verglichen. Der Landesbeauftragte hat der Sparkasse empfohlen, die Nummer eines aufgelösten Kontos frühestens nach Ablauf eines Jahres neu zu vergeben. Außerdem wurde angeregt, bei derartigen Buchungen vorab einen Namensabgleich vorzunehmen.

6.2.4 Bildschirmgeräte in Kassenräumen

Ein Bankkunde trug vor, daß die Bildschirmgeräte in den Kassenräumen eines Kreditinstituts so aufgestellt waren, daß die Kunden vor den Kassen bei Scheckeinlieferungen mühelos den jeweils aktuellen Kontostand vom Bildschirm ablesen können. Dabei könne auch der Kontostand eines anderen Kunden, der gerade vorher bedient wurde, erkannt werden.

Das Kreditinstitut hat inzwischen veranlaßt, die fraglichen Bildschirme mit Vortatzscheiben auszurüsten, die ein Erkennen der Daten durch Dritte ausschließen. Damit wird das Bankgeheimnis gewahrt.

6.3 Datenschutz im Versand- und Einzelhandel

6.3.1 Schufa-Klausel bei Versand- und Einzelhandel

Mit Vertretern der Bundes-Schufa, des Bundesverbandes des deutschen Versandhandels und der Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels haben die Obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz aus den Ländern Verhandlungen aufgenommen, um den Datenschutz auch im Versandhandel nach der Schufa-Entscheidung des Bundesgerichtshofes datenschutzgerechter zu gestalten. Nach dem Urteil des Bundesgerichtshofes vom 19. September 1985 zur Schufa-Klausel ist nicht nur eine Neufassung der Schufa-Klausel für die Kreditwirtschaft notwendig, sondern auch Änderungen des Schufa-Auskunftsverfahrens insgesamt. Hieraus ergeben sich auch Auswirkungen auf den Versandhandel.

Versandhandel und Einzelhandel sind der Ansicht, daß weder sie noch die Schufa verpflichtet seien, die Kunden über die im Zusammenhang mit Schufa-Anfragen vorzunehmenden Datenübermittlungen und -speicherungen aufzuklären. Demgegenüber vertreten die Datenschutz-Aufsichtsbehörden die Ansicht, daß sich Unterrichtungspflichten bereits aus §§ 24 bzw. 32 BDSG ergeben.

Insbesondere geht es darum sicherzustellen, daß das Verfahren bei Anfragen des Versandhandels den Betroffenen transparenter als bisher gemacht wird. Der Kunde muß erkennen können, daß Datenspeicherung beim Handelsunternehmen zum Zwecke der Schufa-Anfrage und Datenübermittlungen von Handelsunternehmen an die Schufa durch die Anfrage stattfinden. Solche Vorgänge sind nach §§ 23, 24 Abs. 1 BDSG zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung des vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses, das durch die Bestellung entstanden ist. Weiß der Kunde nicht, daß der Vertrag mit dem Handelsunternehmen nur nach einer Schufa-Anfrage über ihn zustandekommen kann und hat er vor Abgabe der Bestellung keine Möglichkeit zur Entscheidung, ob er den Vertrag unter dieser Voraussetzung überhaupt eingehen will, kann nicht beurteilt werden, daß die Schufa-Anfrage und die dafür notwendigen Datenspeicherungen und -übermittlungen noch im Rahmen der Zweckbestimmung des vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses liegen. Der Betroffene weiß bei der Abgabe seiner Bestellung nicht, daß das Handelsunternehmen ihm nach seiner geschäftlichen Auffassung schon durch Einräumung einer Zahlungsfrist einen Kredit gewährt, zu dem es ggf. erst nach einer Schufa-Anfrage über den Betroffenen bereit ist.

Der Betroffene weiß ebenfalls nicht, daß das Handelsunternehmen, bei dem er eine Ware geringeren Wertes bestellt, unter Umständen aufgrund dieser Bestellung nicht nur die Ware liefern, sondern auch ein Kundenkonto für den Besteller eröffnen will, das ihm einen Kreditrahmen bei dem Handelsunternehmen verschafft, das Kreditkonto aber nur nach erfolgter Schufa-Anfrage eingerichtet wird. Die Einrichtung eines solchen sog. „Versandhauskontos“ liegt nicht „im Rahmen der Zweckbestimmung“ des vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses, bei dem es sich um die schlichte Bestellung einer Ware handelt und der Betroffene über die Folgen seiner Bestellung nichts weiß. Der Kunde ist über diese Zusammenhänge aufzuklären, damit er die Möglichkeit hat, entweder von einer Bestellung abzusehen oder z. B. die Lieferung der Ware per Nachnahme zu bestellen, wenn der Vertragspartner die Lieferung auf Rechnung nicht hinnehmen will.

Die Verpflichtung zu einer entsprechenden Aufklärung des Bestellers ergibt sich aus der zwischen diesem und dem Handelsunternehmen entstandenen vertragsähnlichen Rechtsbeziehung, die auch im Geiste des durch das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Volkszählungsgesetz 1983 aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz abgeleiteten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu sehen ist. Wenn auch die unmittelbare Drittwirkung von Grundrechten in der Rechtslehre umstritten ist, so ist doch heute allgemein anerkannt, daß die Interpretation des Privatrechts nicht im Widerspruch zu der in den Grundrechten zum Ausdruck kommenden Wertordnung erfolgen darf. Vielmehr ist sie so vorzunehmen, daß der verfassungsrechtlich vorgegebenen Wertordnung in angemessener Weise Rechnung getragen wird. Die somit notwendige Unterrichtung des Kunden wäre durch entsprechende Hinweise auf den Bestellformularen sicherzustellen. Wird nicht für alle Kunden bei der Schufa angefragt, so wäre auch denkbar, einen solchen Hinweis nicht pauschal z. B. in Bestellformulare aufzunehmen, sondern dies nur für bestimmte Bestellungen, bei denen tatsächlich eine Schufa-Anfrage in Betracht kommt, vorzusehen.

Die Datenübermittlung von der Schufa an das anfragende Versand- oder Einzelhandelsunternehmen und die Speicherung der Anfragemerkmale bei der Schufa ist nach § 32 Abs. 2 BDSG zulässig, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten glaubhaft dargelegt hat. Die in der Praxis vorkommende Speicherung der Anfragemerkmale AH (Anfrage des Handels wegen Lieferung oder Leistung) bzw. VK (Versandhauskonto, nur als Beobachtungsmerkmal) ist aufgrund der Anfrage des Versandhandels bei der Schufa zulässig, soweit kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

Die Abwägung zwischen den berechtigten Interessen des Handels und der Schufa auf der einen Seite und den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen auf der anderen Seite ist nur möglich, wenn der Betroffene über die beabsichtigte Anfrage bei der Schufa vorher unterrichtet wird, damit er seine Interessen in diese Abwägung mit einbringen kann. Dies ergibt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz, in dem das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen statuiert worden ist, welches jedenfalls in dem bereits dargelegten Sinne einer mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte auch für die Auslegung der Rechtsbeziehung des Privatrechts maßgeblich ist und dem Urteil des Bundesgerichtshofes zur Schufa-Klausel, in dem das Schufa-Kreditinformations-

system nur unter der Voraussetzung für zulässig gehalten wird, daß es so organisiert wird, daß die gespeicherten Daten insgesamt ein möglichst vollständiges, aktuelles Bild der Kreditwürdigkeit bieten. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn der Betroffene seine Interessen in die Abwägung mit einbringen kann, weil ansonsten die Gefahr besteht, daß falsche Bilder von der Kreditwürdigkeit des Betroffenen bei der Schufa entstehen.

Die Verhandlungen mit den genannten Verbänden des Versandhandels und des Einzelhandels sind noch nicht abgeschlossen.

6.3.2 Datenerhebung durch ein Versandhaus

Der Landesbeauftragte hat erfahren, daß Außendienstmitarbeiter für jeden der von ihnen betreuten Sammelbesteller einen umfangreichen Fragebogen über die persönlichen Lebensverhältnisse ausfüllen sollen, der z. B. Hinweise auf Hobbies, Nebenbeschäftigungen und Mitgliedschaften in Vereinen usw. enthält.

Inzwischen hat die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde von dem Versandhaus die Auskunft erhalten, der Fragebogen würde im Rahmen eines Umsatzsteigerungsprogramms innerhalb der Sammelbestellerorganisation durchgeführt, die Daten in einer internen Datei erfaßt und nicht automatisiert verarbeitet.

Da sich bisher jedoch kein Betroffener beschwert hat und es sich hier nach Aussage des Versandhauses um eine interne Datei im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 BDSG handelt, bestehen keine weiteren Möglichkeiten zur datenschutzrechtlichen Überprüfung.

Dieser Fall zeigt einmal mehr, daß sowohl die Regelungen über sogenannte interne Dateien als auch die Rechte der Aufsichtsbehörden (§ 30 BDSG) verbessert werden müssen.

6.4 Auskunfteien

Eine Vielzahl der Eingaben und Beschwerden betraf auch in diesem Berichtsjahr wieder die Datenerhebung und Datenverarbeitung der Auskunfteien. So unterschiedlich die einzelnen Auskunfteien auch strukturiert sind und arbeiten, so ergeben sich doch immer wieder gleichartige Fragen und Probleme. Einige Beispiele aus der Prüftätigkeit des letzten Jahres mögen dies verdeutlichen:

6.4.1 Datenerhebung bzw. Datengewinnung der Auskunfteien

Auskunfteien gewinnen ihr Datenmaterial entweder von ihren Vertragspartnern und Kunden oder aus allgemein zugänglichen Quellen (z. B. Telefonbuch, Adreßbuch, Zeitungen), öffentlichen Verzeichnissen und Registern (z. B. Handelsregister, Gewereregister, Schuldnerverzeichnis), durch eigene Rechercheure oder auch aus Angaben der Betroffenen, wobei die Art und Weise der Datengewinnung bei den einzelnen Auskunfteien ein unterschiedliches Gewicht hat. Bei der einen Auskunftei dominiert die Datengewinnung vom eigenen Vertragspartner bzw. Kunden, bei anderen Auskunfteien steht die eigene Recherche oder das allgemein zugängliche Datenmaterial oder die Nutzung öffentlicher Register im Vordergrund. In jedem Fall entstehen aber Zuordnungs- und Aktualitätsprobleme, wie die vielen Eingaben und Beschwerden hinsichtlich der Richtigkeit oder Gültigkeit der Daten zeigen. Da die Datenerhebung vom BDSG nicht erfaßt wird, vollzieht sich diese Tätigkeit der Auskunfteien außerhalb der datenschutzrechtlichen Schutznorm. Der Betroffene erfährt von der Erhebung seiner Daten bei einer Auskunftei in aller Regel nichts.

6.4.2 Datenspeicherung und Datenveränderung durch die Auskunfteien

Das Speichern personenbezogener Daten bzw. ihre Veränderung sind nach dem BDSG zulässig, soweit dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Dies setzt in jedem Fall eine Einzelabwägung des jeweiligen Falles voraus und impliziert zugleich, daß die Daten zulässigerweise in den Besitz der Auskunftei gelangt sind. Bei keiner der geprüften Auskunfteien wird — von Ausnahmefällen abgesehen — so verfahren. Eine Einzelabwägung der verschiedenen Interessen mit der Folge, daß auch einmal eine Datenspeicherung bzw. Datenveränderung unterbleibt, findet trotz gesetzlicher Anforderung praktisch nicht statt. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß der Betroffene von der Datenspeicherung oder einer späteren Datenveränderung nach der bestehenden Rechtslage zunächst nichts erfährt. Erst bei erstmaliger Übermittlung seiner Daten ist er von der Auskunftei zu benachrichtigen, es sei denn, er hat auf andere Weise (z. B. durch eine Klausel in einem Kreditvertrag) von der Speicherung Kenntnis

erlangt. Über spätere Datenübermittlungen z. B. nach erfolgten Datenveränderungen erfährt der Betroffene nichts. Auch diese gesetzlichen Regelungen stoßen nach wie vor bei vielen Betroffenen auf großes Unverständnis und ungläubiges Kopfschütteln.

6.4.3 Datenübermittlung durch die Auskunftsteilen

Die Übermittlung personenbezogener Daten durch eine Auskunftsteil ist nach der bestehenden Rechtslage zulässig, wenn der Datenempfänger ein berechtigtes Interesse an ihrer Kenntnis glaubhaft darlegt. Darüber hinaus ist die Übermittlung von listenmäßig oder sonst zusammengefaßten Daten über Angehörige einer Personen-Gruppe zulässig, wenn sie sich auf bestimmte Adreßangaben beschränkt und kein Grund zur Annahme besteht, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Auf den Willen des Betroffenen kommt es hierbei nicht an. Bei allen Auskunftsteilen erfolgt der Nachweis des berechtigten Interesses „schablonenhaft“, d. h. es wird ein standardisiertes, meist formularmäßiges Merkmal verwendet, ohne daß eine Prüfung durch die jeweilige Auskunftsteil erfolgt. Wegen der Massenhaftigkeit der Auskunftserteilung hatten die Datenschutzaufsichtsbehörden sich seinerzeit mit einer stichprobenweisen Prüfung des berechtigten Interesses durch die Auskunftsteilen einverstanden erklärt. Die Prüfpraxis zeigt jedoch, daß auch die stichprobenweise Prüfung des berechtigten Interesses nicht, wie seinerzeit verabredet, durchgeführt wird. Neben der Feststellung dieses Tatbestandes gibt es für die Aufsichtsbehörde keine weiteren Sanktionsmöglichkeiten an dieser Stelle.

Verschiedene Auskunftsteilen, die ihren Datenbestand in automatisierter Form verarbeiten, nutzen die sich dadurch ergebenden zusätzlichen Verarbeitungsmöglichkeiten zu neuartigen Diensten und Angeboten. So sind z. B. einige Auskunftsteilen inzwischen dazu übergegangen, ihren Kunden speziell aufbereitete, nach bestimmten Kriterien selektierte und sortierte Adressen (sogenanntes bonitätsgeprüftes Adreßmaterial) anzubieten. Das für Auskunftsteilzwecke gespeicherte Datenmaterial wird also anderweitig nutzbar gemacht, d. h. für andere Zwecke verwendet. Die Betroffenen, deren Daten dabei verwendet werden, erfahren von dieser neuen zweckentfremdeten Datenverwendung nichts. Die Datenschutzaufsichtsbehörden halten diese neuartige Dienstleistung einiger Auskunftsteilen für datenschutzrechtlich höchst problematisch, je nach Fallgestaltung sogar für unzulässig. Mit dieser Feststellung sind die Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden allerdings erschöpft, während die Betroffenen ihre Möglichkeiten (z. B. Strafantrag, zivilrechtliche Ersatzansprüche) wegen der fehlenden Information nicht nutzen können.

Die zunehmende Automation im Bereich der Auskunftsteilen führt auch dazu, daß die einzelne Datenschutzaufsichtsbehörde einen Datenverarbeitungsvorgang nicht mehr vollständig und abschließend prüfen kann. Z. B. betreiben die vier norddeutschen Schufa-Gesellschaften Berlin, Bremen, Hamburg und Hannover im Kunden-Rechenzentrum eines großen DV-Herstellers in Hamburg ein gemeinsames, zentral und einheitlich auch für andere Schufa-Gesellschaften (Düsseldorf, Mannheim, München) entwickeltes DV-Verfahren. Die beteiligten norddeutschen Schufa-Gesellschaften sind über Datenfernübertragungseinrichtungen an das Rechenzentrum in Hamburg angeschlossen, d. h. sie können dort in einer einheitlichen Datenbank gespeicherte Daten on-line abfragen, ändern oder löschen. Über eine Kopplung des Rechners in Hamburg mit anderen Schufa-Systemen ist ein Datenaustausch zwischen allen beteiligten Schufa-Gesellschaften möglich (bundesweites Verbundsystem).

Prüfungen des Landesbeauftragten bei der Schufa in Bremen beziehen sich ausschließlich auf die Abläufe in Bremen. Die dahinterstehenden Datenverarbeitungsvorgänge in Hamburg müssen von der dortigen Datenschutzaufsichtsbehörde in Amtshilfe geprüft werden, was die Kontrolle zersplittert, verzögert und unter Umständen faktisch unmöglich macht. Der Landesbeauftragte wird die sich aus diesem Verbundsystem ergebenden datenschutzrechtlichen Probleme in den gemeinsamen Gesprächen der Obersten Aufsichtsbehörden mit der Schufa zur Sprache bringen.

6.4.4 Auskunftserteilung an den Betroffenen

Die Auskunftsteilen sind nach dem BDSG verpflichtet, den Betroffenen Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten zu geben. Die Prüfungen des Landesbeauftragten hinsichtlich der Frage, ob die Auskünfte vollständig und richtig gegeben wurden, führten nur gelegentlich zu Beanstandungen. Die Betroffenen wollen zumeist aber auch wissen, woher die Daten stammen und an wen sie übermittelt wurden. Diese Daten werden von den Auskunftsteilen in der Regel nicht mit-

geteilt, weil sie dazu entweder nicht verpflichtet seien oder weil diese Daten „zur Person des Betroffenen“ nicht gespeichert sind. Auch dies stößt bei den Betroffenen immer wieder auf Unverständnis und große Unzufriedenheit.

6.4.5 Sperrung und Löschung von Daten

Unter bestimmten Voraussetzungen sind gespeicherte personenbezogene Daten von den Auskunftsteilen zu sperren bzw. zu löschen. Prüfungen des Landesbeauftragten führen hier häufig zu Beanstandungen. So ist oft festzustellen, daß „altes“ Datenmaterial entgegen der gesetzlichen Verpflichtung fünf Jahre nach der Einspeicherung nicht gesperrt bzw. trotz Verlangens des Betroffenen nicht gelöscht wurde. Die betreffenden Auskunftsteile verwiesen hier auf den damit verbundenen besonderen Arbeitsaufwand oder auf ein büromäßiges Versehen. Auch das Sperren bzw. Löschen der Daten in den verschiedenen Kopien bzw. Duplikaten der Dateien erwies sich häufig als nicht erfolgt.

Ein weiteres grundsätzliches Problem trat gelegentlich auf. Das BDSG verpflichtet die Auskunftsteile, personenbezogene Daten zu sperren, wenn ihre Richtigkeit vom Betroffenen bestritten und sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen läßt. Ein bloßes Bestreiten der Richtigkeit durch den Betroffenen reicht nach herrschender Auslegung des BDSG nicht aus, den Sperrungsanspruch zu bewirken. Das Ansinnen der Auskunftsteile gegenüber den Betroffenen, die richtigen Daten anzugeben, um dann eine Datenberichtigung vorzunehmen, kann allerdings auch nicht akzeptiert werden. Der Landesbeauftragte hat die Auskunftsteile in diesen Fällen aufgefordert, das gespeicherte Datenmaterial insgesamt oder die bestrittenen Daten unverzüglich auf ihre Richtigkeit zu überprüfen und bis zum Abschluß dieser Prüfung die Daten vorläufig zu sperren. Die Auskunftsteile sind dieser Aufforderung nicht immer gefolgt, auch in den Fällen nicht, in denen der Landesbeauftragte selbst aufgrund der Unterlagen des Betroffenen von der Unrichtigkeit der Daten überzeugt war. Von den Betroffenen wird diese Gesetzeslage ebenfalls als sehr unverständlich und höchst unvollständig empfunden. Die Möglichkeiten der Datenschutzaufsichtsbehörde können dem Betroffenen nicht weiterhelfen und er ist auf seine eigenen, in diesem Fall höchst unzulänglichen Möglichkeiten angewiesen.

6.5 Datenschutz in der Versicherungswirtschaft

6.5.1 Datenübermittlung im Rahmen fakultativer Gruppenversicherungsverträge

Fakultative Gruppenversicherungsverträge werden zwischen einem Versicherungsunternehmen und einem Verein oder Verband geschlossen. Durch einen solchen Vertrag erhalten die Mitglieder die Möglichkeit, spezielle Einzelversicherungen zu günstigeren Bedingungen abzuschließen. Voraussetzung ist aber, daß 50 Prozent der Mitglieder der jeweiligen Organisation eine solche Versicherung abschließen. In der Regel handelt es sich um Sterbegeld- oder Unfallversicherungen.

Bisher war es offensichtlich üblich, daß der Versicherung im Rahmen des fakultativen Versicherungsvertrages der gesamte Mitgliederbestand mit Namen, Anschrift und häufig auch Geburtsdatum überlassen oder übermittelt wurde, damit die Vertreter des Versicherungsunternehmens bei den Mitgliedern ihre Werbemaßnahmen häufig durch Hausbesuche durchführen konnten.

Aufgrund mehrerer Beschwerden — zum Teil wurden die Beschwerdeführer offensichtlich gegen ihren ausdrücklich erklärten Willen weiterhin mit Werbemaßnahmen überzogen — hatte die Aufsichtsbehörde den Vorgang datenschutzrechtlich zu prüfen.

Der Gruppenversicherungsvertrag kann, selbst wenn in diesem Vertrag eine ausdrückliche Datenübermittlung vorgesehen sein sollte, keine Grundlage für die Weitergabe von Mitgliederdaten darstellen, weil eine solche Regelung einen unzulässigen Vertrag zu Lasten Dritter darstellen würde.

§ 24 Abs. 1 BDSG stellt auf die Einzelfallprüfung ab, die jeweilige Mitgliederorganisation hat daher vor der Übermittlung an das Versicherungsunternehmen sicherzustellen, daß durch die Übermittlung schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Da eine Vielzahl von Organisationen mit regionalen und überregionalen Gliederungen von diesem Verfahren tangiert waren, war eine Beratung im „Düsseldorfer Kreis“ erforderlich, der im wesentlichen zu den nachfolgend dargestellten Ergebnissen gelangte.

Für unbedenklich wurde die Übermittlung von personenbezogenen Daten derjenigen Mitglieder an die Versicherung gehalten, die bereits einen Einzelversicherungsvertrag abgeschlossen haben. Anders dagegen mußte die Gestaltung der Datenübermittlung aussehen, wenn personenbezogene Daten von „Altmitgliedern“, mit denen bisher kein Versicherungsvertrag zustande gekommen war, und neu eintretenden Mitgliedern an die Versicherung übermittelt werden sollen.

Die Übermittlung von personenbezogenen Daten neu eingetretener Mitglieder ist nur zulässig, wenn diese im Zusammenhang mit ihrer Eintrittserklärung schriftlich ihre Einwilligung für diese Datenübermittlung erteilt haben. Bei Altmitgliedern hingegen wurde es für ausreichend angesehen, deren schutzwürdigen Belangen Rechnung zu tragen, wenn diesen die Möglichkeit eingeräumt wird, einer Datenübermittlung an die Versicherung zu widersprechen. Mit diesen Maßgaben erscheint die Übermittlung von Mitgliederdaten jedenfalls dann vertretbar, wenn die Zielsetzung des Gruppenversicherungsvertrages im Rahmen der speziellen Zielsetzungen des Vereins liegen.

Eine Satzungsänderung mit dem Ziel, die Datenübermittlung generell aller Mitglieder im Rahmen von fakultativen Gruppenversicherungsverträgen an Versicherungsunternehmen zu ermöglichen, wäre nach Auffassung des Landesbeauftragten nicht nur aus praktischen Gründen nicht durchführbar, weil sie in aller Regel Änderungen des Vereinszwecks nach § 33 Abs. 1 Satz 2 BGB darstellen würde und grundsätzlich nur einstimmig beschlossen werden könnte. Sie sei auch nicht wünschenswert, weil durch eine solche Satzungsänderung in das informationelle Selbstbestimmungsrecht in unverhältnismäßiger Weise eingegriffen würde, da auf diese Art und Weise die datenschutzrechtlichen Grundgedanken der Freiwilligkeit einer Einwilligung in die Datenübermittlung wie auch die Zweckbindung der Daten leerlaufen würde und damit der vom Grundgesetz getragene Selbstbestimmungsgedanke beschnitten würde.

Bei den seit über zwei Jahren im wesentlichen von Bremen und Hamburg geführten Verhandlungen mit der Versicherungswirtschaft zeichnet sich nunmehr endgültig ab, daß der von Datenschutz-Seite vorgeschlagene Einwilligungs- und Widerspruchslösung gefolgt werden soll. Der Landesbeauftragte wird sich im Jahre 1986 dafür einsetzen, daß diese Lösung nunmehr schnellstmöglich auch bei den Organisationen im Lande Bremen umgesetzt wird.

6.5.2 Schweigepflichtentbindungsklausel

Bereits in früheren Jahresberichten hat der Landesbeauftragte auf die datenschutzrechtlichen Probleme, die mit der Schweigepflichtentbindungsklausel verbunden sind, hingewiesen. Die Klausel, die in Anträgen der Versicherungswirtschaft zu Kranken-, Unfall- und Lebensversicherungen Verwendung findet, hat einen derartig weiten — auch in die Zukunft gerichteten — Charakter und ermächtigt zu einer für den Betroffenen unüberschaubaren Menge von Auskünften, insbesondere auch durch Ärzte und Behörden.

In einem Gespräch zwischen Vertretern der Aufsichtsbehörden und der Versicherungswirtschaft wurde Einigkeit darüber erzielt, daß eine Eingrenzung der Schweigepflichtentbindungsklausel auf das jeweils versicherungsvertragsrechtlich erforderliche Maß vorzunehmen ist. Zur Zeit werden vorliegende Neuformulierungen der Klausel mit dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen und der Versicherungswirtschaft diskutiert. Der Landesbeauftragte hat die Vorschläge auch dem Senator für Gesundheit und Sport mit der Bitte vorgelegt, speziell aus arztrechtlicher Sicht zu den Entwürfen Stellung zu nehmen.

6.5.3 Anfrage von Versicherungen bei Berufsunfähigkeitszusatzversicherungen

Aufgrund eines Auskunftersuchens einer Versicherungsgesellschaft übermittelte eine Kreditauskunftei aus Bremerhaven Daten über die Vermögensverhältnisse eines Versicherungsnehmers, der eine Berufsunfähigkeitszusatzversicherung abschließen wollte. Das berechtigte Interesse gemäß § 32 Abs. 2 BDSG begründete das Versicherungsunternehmen damit, daß eine rechtzeitige Überprüfung der Bonität verhindern könne, daß wirtschaftlich schwache Versicherungsnehmer nach Abschluß einer hohen Versicherungssumme einen Versicherungsfall vorspiegeln könnten. Der Landesbeauftragte hat in dem Fall festgestellt, daß die Kenntnis von Daten über die Bonität eines Versicherungsnehmers für das Versicherungsunternehmen im Fall einer Berufsunfähigkeitsversicherung nicht erforderlich ist und damit auch kein berechtigtes Interesse begründen kann. Das Versicherungsunternehmen könnte bei Fällen der Berufsunfähigkeitszusatzversicherung allenfalls ein

Interesse an Auskünften über das damit in Zusammenhang stehende Arbeitsverhältnis und über den Gesundheitszustand des zukünftigen Versicherungsnehmers haben. Ein darüber hinausgehendes Interesse ist mit dem Geschäftszweck des Versicherungsabschlusses nicht mehr zu vereinbaren, so daß die eingangs geschilderte Datenübermittlung durch die Auskunft rechtlich unzulässig war.

6.5.4 Versicherungsdienst für Behinderte

Ein Versicherungsdienst in Bremen hatte Eltern von Behinderten aus Bremerhaven angeschrieben und ihnen ein Lebens- und Kapitalversicherungsangebot für ihre behinderten Angehörigen unterbreitet.

Die entsprechenden Behindertenwerkstätten aus Bremerhaven haben sich an den Landesbeauftragten gewandt, nachdem Eltern dort vorstellig wurden und sich darüber beschwert hatten, daß Anschriften verwendet wurden, die offensichtlich aus dem Datenbestand der Behindertenwerkstätten stammten. Zu der Verwendung war keinerlei Genehmigung erteilt worden.

Bei einer Prüfung des Versicherungsdienstes konnte sich der Inhaber angeblich nicht erinnern, woher die Anschriften, die listenmäßig vorhanden waren, stammten. Da nur rechtmäßig erlangte Daten auch nur rechtmäßig gespeichert werden können, der Inhaber diesen Nachweis jedoch nicht erbringen konnte, wurden die vorhandenen Listen in Gegenwart der Mitarbeiter des Landesbeauftragten vernichtet. Eine Rückfrage bei den Behindertenwerkstätten ergab, daß von hieraus Namenslisten nicht herausgegeben worden waren.

6.6 Datenschutz in Arztpraxen

Verschiedene Beschwerdeführer klagten darüber, daß in Arztpraxen Behandlungs- und Besprechungskabinen voneinander lediglich durch bewegliche und nicht schallgeschützte Stellwände oder Vorhänge getrennt sind. Das führe dazu, daß die besonders vertraulichen Gespräche zwischen Patient und Arzt von Mitpatienten zwangsläufig wahrgenommen würden, ohne daß sich der Patient davor schützen könne. U. a. erschienen auch in diesem Zusammenhang mehrere Artikel in den lokalen Presseorganen, eine Überschrift lautete: Arztbesuch geriet zum peinlichen Erlebnis.

Der Landesbeauftragte hat aus diesem Anlaß noch einmal festgestellt, daß der Arzt für organisatorische und bauliche Bedingungen zu sorgen hat, die eine Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht sicherstellen. Nur soweit ein Patient ausdrücklich auf sein Geheimhaltungsinteresse anderen Patienten gegenüber verzichtet, wäre eine parallele Behandlung statthaft.

Entsprechendes gilt für die räumliche Gestaltung von Aufnahme- und Wartezimmern. Auch hier kommt es immer wieder zu Beschwerden, weil die moderne Raumgestaltung es häufig nicht mehr ermöglicht, personenbezogene Daten unter Ausschluß der Mitpatienten bei der Anmeldung in der Praxis der Sprechstundenhilfe mitzuteilen.

Der Landesbeauftragte hat dieses Problem auch im Zuge der Besprechung mit der Ärztekammer und Zahnärztekammer vorgetragen. Die Vertreter haben zugesagt, beide Probleme in den Ärzteblättern noch einmal anzusprechen und bei den Ärzten und Sprechstundenhilfen für eine verstärkte Sensibilisierung für den Datenschutz zu werben.

6.7 Arbeitnehmerdatenschutz

6.7.1 Bekanntgabe von Personaldaten auf Betriebsversammlungen

In einer Anfrage ging es darum, ob der Betriebsrat Überstundendaten von namentlich benannten Mitarbeitern auf einer Betriebsversammlung bekanntgeben darf.

Nach § 33 Betriebsverfassungsgesetz hat der Betriebsrat über den Inhalt der Personalakte Stillschweigen zu bewahren, soweit er vom Arbeitnehmer im Einzelfall nicht von dieser Verpflichtung entbunden wird. Dieses Stillschweigen erstreckt sich auch auf Angaben über Überstundendaten der Mitarbeiter.

6.7.2 Anfrage eines Arbeitgebers beim Arzt

Eine Firma fragte beim Landesbeauftragten an, ob der behandelnde Arzt auf Anfrage des Arbeitgebers Auskunft darüber geben muß, ob und wann er von einem Auszubildenden an Berufsschultagen konsultiert worden ist.

Ein Arzt, der unbefugt der Schweigepflicht unterliegende Daten offenbart, macht sich gem. § 203 StGB strafbar. Mit dieser Regelung soll u. a. das Vertrauensver-

hältnis zwischen Arzt und seinem Patienten in besonderer Weise gegen äußere Einflüsse geschützt werden. Daher ist es dem Arzt und seinen berufsmäßigen Gehilfen grundsätzlich nicht erlaubt, Auskünfte über den Patienten zu erteilen. Ausnahmen können sich aufgrund spezieller gesetzlicher Regelungen ergeben.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 4 Berufsbildungsgesetz (BBiG) hat der Arbeitgeber den Auszubildenden „anzuhalten“, die Berufsschule zu besuchen. Der Auszubildende ist nach § 9 Satz 2 BBiG verpflichtet, an Ausbildungsmaßnahmen teilzunehmen, für die er nach § 7 BBiG freigestellt wird. Kommt er dieser Pflicht wegen Krankheit nicht nach, so muß er nach § 36 Abs. 4 Bremisches Schulgesetz darüber Nachweis führen. Diesen Nachweis hat er aber gegenüber der Schule zu erfüllen. Diese Regelungen erlauben somit keine Durchbrechung der ärztlichen Schweigepflicht.

Der Arzt gibt dem Auszubildenden eine Bescheinigung, die den Zeitraum der Arbeitsunfähigkeit enthält. Dieser kann das Attest der Schule einreichen, so daß eine direkte Information des Arztes an den Arbeitgeber unzulässig wäre.

6.7.3 Wochenberichte von Zivildienstleistenden über Schwerstbehinderte

Dem Sozialen Friedensdienst Bremen e.V. (SFD) ist vom Bundesamt für den Zivildienst die Verpflichtung auferlegt worden, von jedem beim SFD im Rahmen der Schwerstbehindertenbetreuung tätigen Zivildienstleistenden Wochenberichte über Art und Umfang der bei einem Behinderten geleisteten Hilfestellungen zu erstellen und für das Bundesamt für den Zivildienst zur Einsichtnahme bereitzuhalten. Das Bundesamt begründet seine Anordnung mit der Fürsorgepflicht gegenüber dem Zivildienstleistenden, die auch die Verpflichtung beinhaltet, eine Überbelastung des Zivildienstleistenden bei der Arbeit zu vermeiden. Die Wochenberichte stellen die Arbeitsleistung der Zivildienstleistenden dar. Da jeder Zivildienstleistende für die Betreuung eines einzelnen zuständig ist, enthalten die Berichte damit auch eine genaue Beschreibung des Tagesablaufes des Schwerstbehinderten.

Dem Landesbeauftragten liegen eine Vielzahl Eingaben und Beschwerden aus dem betroffenen Personenkreis vor, die sich insbesondere dagegen wenden, daß die zu erstellenden Wochenberichte detaillierte Informationen aus dem Privat- und Intimbereich der Behinderten enthalten, ohne daß die Betroffenen in diese Datenerhebung eingewilligt haben. Außerdem hat sich der SFD, der Zivildienstleistende u. a. im Bereich der individuellen Schwerstbehindertenbetreuung beschäftigt, gegen die Anordnung des Bundesamtes für den Zivildienst gewandt, weil die Erfüllung dieser Aufgabe nur auf der Grundlage einer außerordentlich vertrauensvollen Basis zwischen dem Zivildienstleistenden und dem/der Behinderten stattfinden kann und er dieses Vertrauensverhältnis gefährdet sieht.

Nachdem sich der SFD an das Bundesamt gewandt hat, um eine Änderung dieser Praxis zu erreichen, hat das Bundesamt für den Zivildienst darauf hingewiesen, daß sich der SFD bei der Einrichtung der Plätze für Zivildienstleistende schriftlich verpflichtet habe, das entsprechende Merkblatt für die individuelle Schwerstbehindertenbetreuung zu befolgen. Ohne diese Verpflichtungserklärung wären die Plätze nicht geschaffen worden. Insoweit hat das Bundesamt den SFD aufgefordert, unverzüglich zu bestätigen, daß die Bestimmungen des Merkblattes eingehalten werden; andernfalls würde das Bundesamt für den Zivildienst die Plätze für die Zuweisung weiterer Zivildienstleistender sperren und ggf. die betreffenden Zivildienstleistenden versetzen lassen.

Diese Sachlage nimmt den Behinderten die Möglichkeit, ihr verfassungsrechtlich garantiertes Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wahrzunehmen. Sie können nicht mehr freiwillig darüber entscheiden, welche personenbezogenen Daten über sie erhoben werden.

Auf Anfrage hat der Senator für Jugend und Soziales erklärt, daß Schwerstbehinderte, die diese Dienstleistungen des SFD in Anspruch nehmen möchten, nach sozialhilferechtlichen Maßstäben einer solchen Hilfe bedürfen und die Kosten nicht oder nicht ganz selbst aufbringen können, Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhalten können. Der SFD ist sozialhilferechtlich also ein Anbieter von Dienstleistungen wie z. B. die freien Wohlfahrtsverbände oder auch gewerbliche Unternehmen. Die Hilfe wird nicht dem SFD, sondern dem einzelnen hilfesuchenden Behinderten gewährt. Mit dem SFD wurde lediglich gemäß § 93 Abs. 2 BSHG eine Vereinbarung über die bei der Sozialhilfegewährung anzuerkennenden Kosten getroffen. Aufsichts- und Weisungsrechte habe der Senator für Jugend und Soziales gegenüber dem Sozialen Friedensdienst nicht. Die vom Bundesamt

für den Zivildienst geforderten „Wochenberichte“ stünden nicht im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialhilfeleistungen, sondern mit der Bereitstellung von Zivildienstleistenden für die individuelle Schwerbehindertenbetreuung.

Da das Bundesamt für den Zivildienst nach § 19 Abs. 1 BDSG der datenschutzrechtlichen Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz unterliegt, ist der Bundesbeauftragte an der Prüfung dieses Vorgangs beteiligt. Soweit der SFD die Berichte der Zivildienstleistenden sammeln und aufbewahren soll, unterliegt er der Kontrolle des Landesbeauftragten. Der Landesbeauftragte wird sich zusammen mit dem Bundesbeauftragten um eine datenschutzgerechte Lösung bemühen.

Der SFD will wegen seiner datenschutzrechtlichen Bedenken bis zur Erarbeitung neuer Regelungen auf die Erstellung der Wochenberichte verzichten.

6.8 Adreßhandel

6.8.1 Adreßhandel mit Hilfsorganisationen

Ein Reiseunternehmen in Bremen, das Werbe- und Verkaufsveranstaltungen organisiert, hat verschiedenen Hilfsorganisationen ca. 200 000 Anschriften von Teilnehmern an seinen Veranstaltungen und „Kaffeefahrten“ angeboten. Dabei wurde der Kundenkreis beschrieben als „fast ausschließlich ältere Personen, also Damen und Herren, die nicht mehr im Arbeitsprozeß stehen und daher Zeit und Geld haben, an diesen Fahrten teilzunehmen“. Der Personenkreis sei finanziell gut ausgestattet und lasse vom Alter her eine gewisse Spendierfreudigkeit erwarten.

Der Veranstalter, der bei seinen Werbeveranstaltungen als Lockangebot „Geschenke“ verteilen läßt, erhält die Anschriften, indem er von den „Kunden“ Präsent-Gutscheine mit Name und Adresse ausfüllen läßt mit dem Hinweis, man möge deutlich schreiben, da die Gutscheine als Nachweis gegenüber dem Finanzamt benötigt würden. Nach der Veranstaltung werden die Gutscheine eingesammelt.

Bei einem ersten Kontrollbesuch in der Firma wurde den Mitarbeitern des Landesbeauftragten gesagt, der Original-Adressenbestand sei gestohlen worden. Es existierten jedoch noch Fotokopien der Adressen, die nicht in den Geschäftsräumen der Firma aufbewahrt würden. Der Geschäftsführer weigerte sich, den Ort zu nennen, wo diese Anschriften gelagert sind. Bei einem zweiten Kontrollbesuch verweigerte der Geschäftsführer der Firma einem Mitarbeiter des Landesbeauftragten den Zutritt zu seinen Räumen. Da die betroffene Firma gegenüber dem Landesbeauftragten zur wahrheitsgemäßen und vollständigen Auskunft verpflichtet ist und den beauftragten Mitarbeitern Zutritt zu ihren Geschäftsräumen gewähren muß (§ 30 Abs. 3 i. V. m. § 40 Abs. 1 BDSG), hat der Landesbeauftragte ein Ordnungswidrigkeitsverfahren gemäß § 42 Abs. 1 Nr. 5 BDSG eingeleitet. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Schon jetzt zeigt sich jedoch, daß auf dem Gebiet des Adreßhandels von einigen Firmen Praktiken verwendet werden, die das Recht der Kunden auf informationelle Selbstbestimmung nicht beachten. Hierzu gehört die Datenerhebung unter der Vorspiegelung eines anderen Zwecks (Nachweis beim Finanzamt statt Adreßhandel) sowie die Übermittlung von „Kundenprofilen“ (Spendierfreudigkeit).

Auch unabhängig von dem Einzelfall wird der Landesbeauftragte darauf hinwirken, daß für den Handel mit Adressen restriktive Regelungen eingeführt werden, die an den Zielen des Datenschutzes orientiert sind (vgl. auch Pkt. 6.4.3).

6.8.2 Adreßweitergabe durch Krankenselbsthilfeorganisation

Verschiedene Mitglieder einer Krankenselbsthilfeorganisation haben sich über die Adreßweitergabe an ein Touristikunternehmen beschwert.

Diese Datenübermittlung richtet sich nach § 24 BDSG, wonach sie nur im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses 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. Da die Mitgliedschaft in der Krankenselbsthilfeorganisation ein durchaus sensibles Datum ist, sind die schutzwürdigen Belange in besonderem Maße tangiert, wenn die Daten ohne Zustimmung oder Wissen der Betroffenen an andere weitergeleitet werden. Die Prüfungen des Landesbeauftragten haben ergeben, daß im Beschwerdefall die Adreßaufkleber durch ein Versehen der Vorlagen falsch verwendet worden sind. Durch

den Verbrauch der Adreßaufkleber war keine weitere Beeinträchtigung der Rechte der Betroffenen zu befürchten. Der Landesbeauftragte hat der Bundesorganisation daher mitgeteilt, daß diese bei derartigen Datenübermittlungen die schriftliche Einwilligung nach § 3 BDSG einholen muß. Außerdem hat der Verein durch vertragliche und rechtlich-organisatorische Maßnahmen auch beim Empfänger sicherzustellen, daß die von ihm angelieferten Daten zweckgebunden verwendet werden, was z. B. auch durch hohe Vertragsstrafen sichergestellt werden kann. Auch ist nach Möglichkeit darauf zu achten, daß keine weiteren Datensammlungen bei Dritten über den Mitgliederbestand der Organisation entstehen.

6.8.3 Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates zum Datenschutz bei der Direktwerbung

Das Ministerkomitee des Europarates hat eine Empfehlung zum Schutz personenbezogener Daten bei der Verwendung in der Direktwerbung beschlossen (vgl. Anlage 4). Zugleich empfiehlt das Ministerkomitee den Regierungen der Mitgliedstaaten, diese Empfehlung in ihr innerstaatliches Recht und in die Praxis umzusetzen.

Die Empfehlung des Ministerkomitees läßt das Sammeln und Verwenden von Adreßdaten für Zwecke der Direktwerbung auch ohne ausdrückliche Einwilligung der Betroffenen zu. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen wird also eingeschränkt. Gegenüber der bisherigen Rechtslage im Bundesgebiet werden aber in der Empfehlung die Regelungen für den Adreßhandel und die Direktwerbung bereichsspezifisch präzisiert und die Rechte des Betroffenen insgesamt gestärkt.

6.9 Bildschirmtext

Am 1. September 1984 ist der Btx-Staatsvertrag für den Bereich der Freien Hansestadt Bremen in Kraft getreten. Nach dem bremischen Gesetz zum Staatsvertrag über Btx vom 17. Juli 1984 ist der Landesbeauftragte zuständig für den Vollzug des Artikels 9 des Btx-Staatsvertrages im öffentlichen Bereich und zugleich auch zuständige Verwaltungsbehörde im nicht-öffentlichen Bereich. Artikel 9 des Btx-Staatsvertrages enthält die spezifischen Datenschutzregelungen für Bildschirmtext.

Mitte Februar 1986 gab es nach Angaben der Deutschen Bundespost im Bundesgebiet insgesamt 42 005 Btx-Anschlüsse (= Zahl der gültigen Anschlußkennungen aller Anbieter und Teilnehmer), darunter 4052 Anbieter sowie insgesamt 778 542 Btx-Seiten. Im Bereich des Fernmeldeamtes Bremen (Stadt Bremen und Nahbereich) gab es zum gleichen Zeitpunkt insgesamt 441 Btx-Anschlüsse, darunter 55 Anbieter. Im Bereich des Fernmeldeamtes Bremerhaven (Stadt Bremerhaven und Nahbereich) gab es Mitte Februar 1986 insgesamt 136 Btx-Anschlüsse, darunter 11 Anbieter. Insgesamt ist ein Steigen der Btx-Anschlußzahlen festzustellen, wenngleich diese Steigerung längst nicht so stürmisch erfolgt, wie dies von der Deutschen Bundespost u. a. erwartet worden ist. Es ist allerdings festzuhalten, daß dem Landesbeauftragten hier ein steigender Aufgabenbereich zuwächst.

6.10 Sonstige Fälle aus dem nicht-öffentlichen Bereich

6.10.1 Schwarze Listen bei einer Kraftdroschkenzentrale

In mehreren Eingaben von Taxifahrern wurde dargelegt, daß eine Kraftdroschkenzentrale in Bremen ohne Einwilligung der Betroffenen personenbezogene Daten in einer Liste gesperrter Taxifahrer führe und Daten daraus unbefugt an Dritte übermittle. In dieser sog. schwarzen Liste seien Taxifahrer vermerkt, die wegen tatsächlicher oder angeblicher Vergehen oder Auffälligkeiten von der Teilnahme am zentralen Funkruf ausgeschlossen worden seien. Die Beschwerdeführer trugen vor, daß nicht sie, sondern ihre Arbeitgeber Mitglied der in Vereinsform geführten Droschkenzentrale seien. Sie stünden somit in keiner Rechtsbeziehung zur Droschkenzentrale. Ihre Arbeitsverträge enthielten keinerlei Regelungen über die Datenweitergabe an die Droschkenzentrale und die Datenspeicherung durch diese. Außerdem beabsichtige die Droschkenzentrale, für die beschäftigten Taxifahrer ihrer Mitglieder einen Fahrerausweis einzuführen. Dazu sollten ebenfalls in erheblichem Umfang personenbezogene Daten erhoben und gespeichert werden.

Sie baten um eine datenschutzrechtliche Prüfung der Angelegenheit.

Da die Existenz der sog. schwarzen Listen von der Droschkenzentrale bestritten wurde, hat der Landesbeauftragte eine unvermutete Datenschutzprüfung in deren Geschäftsräume durchgeführt.

Bei der Prüfung wurde eine Liste vorgefunden, welche die Namen von 30 Taxifahrern enthielt, die von den Mitgliedern der Droschkzentrale nicht beschäftigt werden sollen. Als Begründung für die Führung dieser Liste wurde angegeben, daß es der Droschkzentrale nicht zugemutet werden könne, Fahrer als Mitarbeiter an ihre Mitglieder zu vermitteln, die in erheblichem Umfange wegen Unregelmäßigkeiten im Fahrbetrieb bzw. bei der Abrechnung mit den Taxenunternehmen und mit Behörden aufgefallen seien.

Der Landesbeauftragte hat der Droschkzentrale mitgeteilt, daß die Erhebung, Speicherung und Übermittlung der personenbezogenen Daten von Taxifahrern ohne deren Einwilligung durch sie nach dem Bundesdatenschutzgesetz nicht zulässig ist, weil die Fahrer in keinerlei vertraglicher oder vereinsrechtlicher Beziehung zu ihr stehen. Die Vermittlung von Fahrern an die Mitglieder gehört nicht zu den satzungsmäßigen Aufgaben der Droschkzentrale und dürfte nach den Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes auch unzulässig sein. Aus den gleichen Gründen ist auch die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten der Fahrer ohne deren Einwilligung durch die Droschkzentrale im Zusammenhang mit der Einführung von Fahrerausweisen unzulässig. Nach Auffassung des Landesbeauftragten ist aus verschiedenen Rechtsgründen erheblich zu bezweifeln, daß die Zulässigkeit durch eine Einwilligungserklärung der Betroffenen erreicht werden kann.

Bei einer erneuten Datenschutzprüfung bei der Droschkzentrale haben deren Vertreter erklärt, daß die sog. schwarze Liste wegen der datenschutzrechtlichen Problematik nicht mehr existiere. Aus dem gleichen Grunde sei auch die zunächst begonnene Ausgabe von Fahrerausweisen und die damit verbundene Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten von Taxifahrern eingestellt worden. Die Droschkzentrale hatte inzwischen etwa 500 Ausweise ausgegeben.

Nach Erörterung der Angelegenheit wurde Einigung erzielt, daß die Sammlung von Fahrerausweisausfertigungen aufgelöst wird und die Ausfertigungen an die Ausweisinhaber zurückgegeben werden.

Die Vertreter der Droschkzentrale haben erklärt, daß sie daran interessiert seien, bei Erreichung des Zieles, zu einem geordneten Taxenbetrieb in Bremen beizutragen, eine datenschutzrechtliche einwandfreie Lösung zu finden.

Ihre Bitte, sie dabei datenschutzrechtlich zu beraten, betrachtet der Landesbeauftragte als seine Aufgabe.

6.10.2 Schwarzfahrerdatei

Ein Bürger beschwerte sich darüber, daß seine personenbezogenen Daten in der Schwarzfahrerdatei der Bremer Straßenbahn AG gespeichert sind, obwohl er nach seinen Angaben bisher noch nicht als „Schwarzfahrer“ in Erscheinung getreten war. Die Bremer Straßenbahn AG (BSAG) ist deshalb vom Landesbeauftragten gebeten worden darzustellen, nach welchem Verfahren die von einem „Schwarzfahrer“ angegebenen Daten überprüft werden.

Danach legt der ohne gültigen Fahrausweis angetroffene Fahrgast einen Personalausweis oder Reisepaß bzw. Führerschein — jedenfalls eine amtliche Urkunde mit Lichtbild — vor. Soweit Fahrgäste erklären, sich nicht „amtlich“ ausweisen zu können, versucht die BSAG, die Personalien auf andere Weise in Erfahrung zu bringen, z. B. wenn der Fahrgast ein an sich gerichtetes Schreiben vorweisen kann oder eine Begleitperson, die sich ausweisen kann, die Identität des Fahrgastes bezeugt. Soweit die BSAG Zweifel an den Daten hat, erfolgt die Identitätsprüfung durch die Polizei.

Im Beschwerdefall beruhten die der BSAG mitgeteilten Personalien auf eigenen Angaben des Fahrgastes, die dem Fahrausweisprüfer glaubhaft erschienen und anhand des Adreßbuches überprüft wurden. Da es die betreffende Person tatsächlich gab und die Angaben insgesamt glaubhaft erschienen, wurden keine weiteren Nachforschungen angestellt. Nach Angaben des Betroffenen hatte jedoch ein Unbekannter bei der Fahrausweiskontrolle seine Daten mißbräuchlich verwendet. Da diese Einlassung nicht zu widerlegen war, hat die BSAG auf Intervention des Landesbeauftragten die personenbezogenen Daten des Petenten gelöscht.

6.10.3 Einsatz von Videokameras im privaten Bereich

Im Berichtsjahr hatte sich der Landesbeauftragte mit einer Eingabe zu befassen, welche die von einer Wohnungsbaugesellschaft in ihrem Technischen Zentrum im

Columbus-Center Bremerhaven installierte Fernsehüberwachungsanlage betraf. Diese Fernsehüberwachungsanlage war zum Zweck der Überwachung von Rolltreppen und Aufzügen installiert worden. Des weiteren sollte der Ladenbereich, der häufig erheblich beschädigt wird, besser kontrollierbar sein.

Bei einer Anfrage an die betreffende Wohnungsbaugesellschaft wurde dem Landesbeauftragten mitgeteilt, daß die Installation der Fernsehüberwachungsanlage nur probeweise erfolgt und eine dauerhafte Einrichtung nicht vorgesehen war. Video-Aufzeichnungen — und damit die Möglichkeit einer späteren Auswertung bzw. Abgleich mit anderen Filmmaterialien — waren während der Probeinstallation technisch nicht möglich und auch für einen späteren Zeitpunkt nicht geplant.

Da im Rahmen dieses Vorgangs keinerlei Aufzeichnungen erfolgten, war das Bundesdatenschutzgesetz nicht anwendbar. Der Landesbeauftragte macht hinsichtlich dieser Überwachungspraktiken Bedenken geltend und bedauert, daß für derartige Eingriffe von Privaten eindeutige datenschutzrechtliche Regelungen fehlen.

6.10.4 Pächteranschriften bei Kleingärten

Ein Mitglied eines Kleingartenvereins hat sich darüber beschwert, an der Gartentür ein Schild mit der vollständigen Wohnanschrift anbringen zu müssen. Insbesondere wurde die Befürchtung geäußert, daß es für mögliche Straftäter leicht wäre, festzustellen, daß sich der Betroffene auf seinem Gartengrundstück befindet. Nach Ablesen der Wohnanschrift bestehe die Gefahr, daß der Dieb in die leere Wohnung des Betroffenen eindringe. Nach § 6 Abs. 1 Straßenordnung für die Stadt Bremen sind Kleingärten am Eingang mit den zugeteilten Kleingartennummern sowie dem Namen (Vor- und Zuname) und, soweit der Kleingarten dem vorübergehenden Aufenthalt dient, der Wohnungsanschrift des Besitzers zu versehen. Auf diese Vorschrift wird in der Gartenordnung des Landesverbandes der Gartenfreunde Bremen e.V. hingewiesen. Die Gartenordnung wiederum ist gemäß § 7 bindender Bestandteil des Pachtvertrages, der zwischen dem Landesverband der Gartenfreunde Bremen e.V. und dem einzelnen Pächter abgeschlossen wird.

Sinn der Vorschrift soll es sein, der Polizei bei Einbrüchen in den Kleingartenanlagen eine unverzügliche Feststellung des Geschädigten zu ermöglichen. Unter Berücksichtigung der von den Betroffenen vorgebrachten Bedenken ist fraglich, ob in § 6 Straßenordnung eine richtige Risikoabwägung getroffen wurde.

Der Landesbeauftragte regt daher an, § 6 der Straßenordnung dergestalt zu ändern, daß die Anbringung von Name und Anschrift der Kleingartenpächter der freien Entscheidung des Betroffenen überlassen bleibt.

6.10.5 Vernichtung von Datenträgern

Immer wieder gehen beim Landesbeauftragten Beschwerden darüber ein, daß Firmen Unterlagen mit personenbezogenen Daten achtlos auf den Müll werfen und diese teilweise hochbrisanten Schriftstücke oder andere Datenträger von Passanten gefunden werden. Der Landesbeauftragte weist noch einmal darauf hin, daß jede speichernde Stelle als Herrin der Daten verpflichtet ist, die nach § 6 Abs. 1 BDSG erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung des Datengeheimnisses zu gewährleisten. Diese Verpflichtung endet nicht an der Mülltonne. Die betroffenen Firmen haben vielmehr dafür zu sorgen, daß bei Datenträgern der Personenbezug nicht mehr hergestellt werden kann. Dies geschieht in der Regel durch Vernichtung der Datenträger, z. B. durch Zerkleinern in einem Reißwolf oder vollständiges Verbrennen.

6.10.6 Vorlagepflicht des Hausverwalters bei Miteigentum

Der Eigentümer einer Wohnung in einer Wohnanlage hat gebeten zu prüfen, ob der Hausverwalter berechtigt sei, bei der Jahresabrechnung die Vorlage sämtlicher Belege und Eigentümerkonten mit der Begründung abzulehnen, daß dieses datenschutzrechtlich nicht zulässig sei.

Die Wohn- und Hausgeldkonten der Miteigentümer und die ihnen zugrunde liegenden Belege enthalten Einzelangaben über persönliche Verhältnisse der Betroffenen.

Die Erteilung von Auskünften oder die Gewährung von Einsicht in diese Konten und Belege durch den Verwalter stellen deshalb Übermittlungen von personenbezogenen Daten dar. Ihre Zulässigkeit richtet sich nach den Vorschriften des § 24 Abs. 1 BDSG, wonach die Übermittlung nur insoweit zulässig ist, als es zur Wah-

rung der Interessen der Miteigentümer erforderlich ist und dabei schutzwürdige Interessen des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Demnach ist zu prüfen, inwieweit die Interessen der Miteigentümer, die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung prüfen zu können und sich vor wirtschaftlichem Schaden zu schützen, der schutzwürdigen Belange des Betroffenen, seine personenbezogenen Daten nicht den Miteigentümern zugänglich zu machen, vorgehen.

Der Landesbeauftragte vertritt in diesem Falle die Ansicht, daß der Verwalter nicht alle Kontenstände und Belege des einzelnen Wohnungseigentümers an alle Wohnungseigentümer der Wohnanlage übermitteln darf. Er darf jedoch Auskunft über Hausgeldrückstände einzelner Wohnungseigentümer bekanntgeben. Auskünfte sind auch dann und insoweit zulässig, als konkrete Anhaltspunkte für ein mißbräuchliches Verhalten eines Wohnungseigentümers vorliegen wie beim Verdacht von Manipulation im Zusammenhang mit Strom-, Wasser- und Wärmeverbrauch, da solche Auskünfte zur Wahrung der Interessen der Miteigentümer erforderlich sind.

6.10.7 Privates Mailbox-System

Der Betreiber eines privaten Computer-Mailbox-Systems hat sich an den Landesbeauftragten gewandt mit der Behauptung, ihm sei über Nacht die Anlage mit der dazugehörigen Software entwendet worden. Da hier der Schutz personenbezogener (Teilnehmer-)Daten sowie Fragen der Datensicherheit berührt waren, ist der Landesbeauftragte der Sache nachgegangen. Nach bisherigen Erkenntnissen hat die betroffene Firma seit Ende Juni 1985 für den Datex-P-Knotenpunkt Bremen ein Mailbox-System betrieben, das auch als Vermittlungsrechner für Konferenzschaltungen und den Zugang zu in- und ausländischen Datenbanken sowie als Service-Station für Teleübersetzungen und Archivierung eingesetzt wurde. Die Bremer Mailbox war auf eine Kapazität von 800 elektronischen Briefkästen mit 250 Kilobyte ausgelegt. Der Teilnehmer benötigt einen einfachen Homecomputer mit einem Akustikkoppler, mit dem er sich über die Telefonleitung in das Datex-P-Netz der Deutschen Bundespost einwählt. Eine Teilnehmerkennung für Datex-P (NUI = Network-User-Identification) kostet bei der Post monatlich 15,— DM. Die Bremer Mailbox ermöglichte die Weiterleitung von Nachrichten nicht nur für die Teilnehmer anderer elektronischer Briefkastensysteme in aller Welt, sondern auch an alle Telex-Teilnehmer. Geplant waren Schnittstellen zu Teletex und Telefax.

Das System arbeitet im Verbund mit dem in Haunetal (Hessen) operierenden Geo-Net, von dem auch die Systementwicklung stammt. Zweifelhaft ist, ob für den Betrieb des Mailbox-Systems die genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Die Antwort auf eine entsprechende Anfrage des Landesbeauftragten bei der Oberpostdirektion Bremen steht noch aus.

Nach Wegnahme der Einrichtungen in Bremen meldet sich das System nunmehr aus dem niedersächsischen Lilienthal, so daß für den derzeitigen Betrieb die Zuständigkeit des bremischen Datenschutzbeauftragten nicht mehr gegeben ist. Zwischen dem ehemaligen und jetzigen Betreiber sowie dem Systementwickler schwebt zur Zeit ein Rechtsstreit, so daß über den endgültigen Standort des Mailbox-Systems wohl erst später entschieden wird.

Nach bisherigen Erkenntnissen handelt es sich bei dem Betrieb dieses Mailbox-Systems um Datenverarbeitung im Auftrag, die gemäß § 39 BDSG zum Register hätte angemeldet werden müssen. Eine solche Meldung ist beim Landesbeauftragten nicht eingegangen. Da bei der Überprüfung durch Mitarbeiter des Landesbeauftragten Hard- und Software des Systems nicht mehr in den Büroräumen des Betreibers vorhanden waren, war es nicht möglich, sich ein vollständiges Bild über die Maßnahmen zur Sicherung der Daten zu machen. Vorgefundene Computerausdrucke zeigten jedoch, daß das System — offensichtlich zu Abrechnungszwecken — alle Anrufe personenbezogen mit Datum, Uhrzeit, Dauer, Port, Segmente und rufende NUA protokolliert und automatisch (personenbezogen) Monatsrechnungen für die Mailbox-Nutzung erstellt. Wer Zugriff auf diese Protokolle hatte und ob das System einen privilegierten Zugang zu den einzelnen elektronischen Briefkästen zuließ, konnte im nachhinein nicht festgestellt werden. Nach den bisherigen, noch unvollständigen Erkenntnissen wird deutlich, daß elektronische Mailbox-Systeme erhebliche Probleme des Datenschutzes und der Datensicherheit mit sich bringen und eine aufsichtsbehördliche Kontrolle bereits im Entwicklungsstadium dringend geboten ist. Sowohl für die wirtschaftliche Förderung derartiger Vorhaben durch die öffentliche Hand als auch für die genehmigungsrechtliche Zulassung durch die Post muß die datenschutzrechtliche Unbedenklichkeit zur Voraus-

setzung gemacht werden. Der Landesbeauftragte wird die elektronischen Briefkasten-Systeme weiter im Auge behalten.

6.10.8 Briefgeheimnis im Betrieb

In einem Betrieb soll nach Angaben einer Betroffenen eine Anweisung bestehen, wonach die gesamte Post von der Poststelle zu öffnen ist, auch wenn die Anschrift erkennen läßt, es handele sich um private Post.

Nach § 202 StGB macht sich strafbar, wer unbefugt einen verschlossenen Brief oder ein anderes verschlossenes Schriftstück öffnet. Diese Vorschrift dient u. a. der Sicherung des Briefgeheimnisses und hier insbesondere dem Schutz vor Verletzung des persönlichen Lebens und geheimen Bereiches. Geschützt werden sollen sowohl der Briefabsender als auch der Briefempfänger. Der Inhalt des Briefes enthält in der Regel Informationen über beide Teilnehmer am Briefverkehr. Ein Arbeitgeber kann durch organisatorische Anordnungen daher nicht über das durch § 202 StGB geschützte Rechtsgut verfügen. Der Schutz erstreckt sich im übrigen auf Privatpost ebenso wie auf Geschäftspost.

Zu der Frage, ob es sich um Privat- oder Geschäftspost handelt, hat sich nun folgende Praxis herausgebildet:

Ist der Brief an die Firma oder z. H. von Frau oder Herrn gerichtet, so handelt es sich um Geschäftspost, ist der Brief an eine natürliche Person gerichtet, verbunden mit der Anschrift c/o oder bei Firmenname und Anschrift, so handelt es sich um Privatpost.

Im letztgenannten Fall darf der Brief nur von dem namentlich genannten Beschäftigten geöffnet werden.

6.10.9 Datenweitergabe an Presseorgane

In einer Regionalzeitung wurden mehrere Mitglieder einer Partei namentlich erwähnt, die zu wenig Beiträge an die Partei abgeführt haben sollen. Der Landesbeauftragte hat der zuständigen Parteigliederung gegenüber dargelegt, daß eine interne Datenverarbeitung vorliegt, soweit im Rahmen der Beitragsabrechnung Überprüfungen vorgenommen, Mahnungen geschrieben oder Zahlungsaufforderungen verschickt werden. Anders ist ein solcher Vorgang jedoch bei der Bekanntgabe solcher Daten an Presseorgane zu beurteilen.

Nach § 24 Abs. 2 BDSG ist die Übermittlung personenbezogener Daten zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisse 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. Da sich die Betroffenen in ihren schutzwürdigen Belangen durch eine solche Datenübermittlung an die Zeitung beeinträchtigt fühlten, ist die Partei gebeten worden, gegebenenfalls durch technische und organisatorische Maßnahmen im Sinne von § 6 Abs. 1 BDSG sicherzustellen, daß personenbezogene Daten ihrer Parteimitglieder nur in rechtlich zulässiger Weise, d. h. mit Einwilligung an Dritte weitergegeben werden.

6.11 Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Der Landesbeauftragte übersendet relevant erscheinenden Firmen die Aufforderung zu überprüfen, ob sie zum Datenschutz-Register meldepflichtig sind. Nicht selten wird die Antwort auch auf ein Mahnschreiben hin verweigert. Da die Auskunftsverweigerung aber einen Verstoß gegen § 42 BDSG darstellen kann, wird in diesen Fällen eine Anhörung erforderlich. Weitere Ordnungswidrigkeitenverfahren sind wegen Geringfügigkeit nach der Anhörung eingestellt worden, drei Verfahren schweben noch. Ein Ordnungswidrigkeitsverfahren aus 1984 ist noch beim Amtsgericht Bremerhaven anhängig, weil der Prozeßvertreter es verstanden hat, die Verhandlung und die Entscheidung der Sache immer wieder hinauszuzögern. Die Anregung des Gerichts, eine Einigung im übrigen zu erzielen, ist bisher gescheitert, obwohl sich der Rechtsanwalt der Kreditschutzorganisation schon in wesentlichen Teilen der Meinung des Landesbeauftragten angenähert hat.

Strafbewährte Sachverhalte sind dem Landesbeauftragten in dem Berichtszeitraum nicht bekannt geworden.

7. Lernziel: Informationelle Selbstbestimmung

Immer mehr Menschen wird klar, daß die neuen Technologien unsere Gesellschaft verändern. Philosophen, Historiker, Sozialwissenschaftler, Theologen, ja sogar Physiker sprechen von historischer Wendezeit, vom Wertewandel in unserer Gesellschaft. Die Informations- und Kommunikationstechnik führt durch technische Integration, durch formale Vernetzung, durch besondere Systemorganisation zum beobachteten und abgebildeten Menschen. So hinterläßt zum Beispiel der Teilnehmer eines Informations- und Kommunikationssystems eine Datenspur, die zunächst gespeichert und im Prinzip technisch dem Zugriff Dritter offensteht. Erst Datenschutzanforderungen setzen diesen Zugriffsmöglichkeiten Grenzen.

In umfangreichen öffentlichen und privaten Datenbanken (zum Beispiel Polizei, Personalinformationssysteme, Kreditinformationssysteme, Banken, Versicherungen, Schulen, Krankenhäuser etc.) werden personenbezogene Daten gespeichert. Prinzipiell ist damit ein Zustand erreicht, daß umfangreiche Datensammlungen mit multifunktionalen Geräten und nahezu unbegrenzten Übertragungsmöglichkeiten in jedweder Form verknüpfbar, zugreifbar und auswertbar sind. Mit der internationalen Standardisierung der Telekommunikationsdienste und der grenzüberschreitenden Vernetzung von Informationssystemen wird das Risiko weltweit.

Der Mensch wird durch Manipulation und Überwachung zum Beobachtungsobjekt degradiert, und er verliert so seine personale Autonomie. Diese Gefährdung wird deshalb besonders hervorgehoben, weil in der politischen Debatte immer wieder festzustellen ist, daß Datenschutz als Bagatelproblematik abgetan wird, denn es gelte, viel wichtigere Dinge wie Umweltschutz, Arbeitsplatzsicherheit, Sanierung der Haushalte etc. umzusetzen. Demgegenüber muß besonders betont werden, daß der freie Mensch mit einem menschenwürdigen Arbeitsplatz in einer gesunden Umwelt leben möchte. Die Werte sind also nicht nachrangig, sondern gleichrangig. Mit dem Verlust bzw. der Gefährdung der menschlichen Autonomie steht deshalb die menschliche Gesellschaft schlechthin zur Diskussion. Dies gilt es, in der politischen und öffentlichen Diskussion immer wieder deutlich zu machen. Sowohl die Umweltdebatte als auch die Debatte um die informationstechnologische Entwicklung und die Debatte um Bio- und Gentechnologie zeigen, welche neuen Herausforderungen vor uns stehen. Die technologische Umwälzung unserer Gesellschaft betrifft nicht nur die Veränderungen der Wertorientierung im zwischenmenschlichen Verhalten, sondern auch diejenigen im politisch-administrativen System von Planbarkeit und Entscheidbarkeit der Entwicklungen. Wir stehen insgesamt vor wesentlichen Veränderungen unserer gesamten Kultur.

Bereits in früheren Jahresberichten hat der Landesbeauftragte darauf hingewiesen, daß hierzu Veränderungen der Rechts-, Verhaltens- und Handlungskultur gehören. Datenschutz ist eine Ausprägung dieser Kultur.

Wenn hier perspektivisch vom „Lernziel informationelle Selbstbestimmung“ gesprochen wird, so geschieht dies aufgrund folgender Überlegungen:

- Die zunehmende Informatisierung aller Lebensbereiche bedeutet für den einzelnen, daß er sich nicht nur um die Erhaltung, sondern um die Gewinnung der informationellen Selbstbestimmung bemühen muß. Das bringt neue Anforderungen an den Bürger: Herausführen aus der Defensive und Hinführen zu neuen Aktivitäten.
- Voraussetzung ist die Kenntnis über das, was mit Informationstechniken möglich ist, Phantasie, um sich vorstellen zu können, was in Zukunft möglich sein wird und Kreativität, um so seinen Anteil, seinen Stellenwert und seinen Standpunkt selbst mitgestalten und mitbestimmen zu können.
- Datenschutz baut auf den aktiven, seine Rechte wahrnehmenden mündigen Bürger auf, der mit Eingaben auf unzulässige Datenerhebungen aufmerksam macht, der Auskunftsansprüche wahrnimmt und Ansprüche auf Berichtigung, Sperrung bzw. Löschung stellt. Dieses Prinzip wird bei den vielfältigsten Formen unsichtbarer Datenverarbeitung künftig durch mehr Transparenzanforderungen vertieft werden müssen. Nur wer die Informationssysteme durchschaut, und nur wer seine Rechte kennt, kann sie auch wahrnehmen.
- Informationelle Selbstbestimmung verlangt auch ein neues Verständnis im Umgang mit Daten. Mißtrauen ist geboten bei Daten, die aus dem Entstehungszusammenhang gerissen werden. Die Erhebung beim Betroffenen hat Vorrang vor der Informationsgewinnung von Dritten.

Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung sollten daher verstärkt Thema

in Schule, Weiterbildung, beruflicher Fortbildung, Erwachsenenbildung und Hochschulen werden. Die Medien sollten ihrem Bildungsauftrag nachkommen und diese Thematik verstärkt aufnehmen und verständlich vermitteln.

Auch durch Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird die Zukunft gestaltet!

Bremerhaven, 20. März 1986

Dr. Alfred Büllsbach
Landesbeauftragter für den Datenschutz

Anlage 1

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) vom 13. September 1985

1. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nehmen auf ihren Beschluß vom 6./7. Juni 1984 und die darin enthaltenen Empfehlungen für eine alsbaldige grundlegende Überprüfung der bundeseinheitlichen Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) Bezug. Vor diesem Hintergrund begrüßen sie die vom Bundesminister der Justiz im Zusammenhang mit den Landesjustizverwaltungen eingeleitete umfassende Prüfung der MiZi.
2. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat parallel hierzu durch einen Arbeitskreis einzelne Abschnitte der MiZi unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten prüfen lassen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist in der Anlage zusammengestellt. Es ist nicht etwa in dem Sinne als umfassend anzusehen, daß alle denkbaren datenschutzrechtlichen Gesichtspunkte behandelt wären. Die Konferenz empfiehlt, die in der Zusammenstellung enthaltenen Bemerkungen bei den Beratungen der Justizverwaltungen und der Vorbereitung des Entwurfs einer gesetzlichen Regelung zu berücksichtigen. Die Datenschutzbeauftragten gehen davon aus, daß ihnen rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird, sobald ein Gesetzentwurf vorliegt.
3. In Anknüpfung an die in dem Beschluß vom 6./7. Juni 1984 gegebenen grundlegenden Empfehlungen für die Überprüfung der MiZi wird nochmals hervorgehoben, daß sie sich nicht nur auf die Erforderlichkeit und die Rechtsgrundlagen der Mitteilungen beziehen, sondern auch deren Umfang, Inhalt und Form einschließen sollte.
4. Soweit für einzelne Mitteilungen von den Justizverwaltungen als „mittelbare Rechtsgrundlagen“ bezeichnete Rechtsgrundlagen bestehen, die sich auf die Aufgaben des Empfängers der Mitteilungen beziehen, so können diese ein Indiz für die Erforderlichkeit der Übermittlung sein, jedoch notwendige bereichsspezifische Rechtsgrundlagen für die Zulässigkeit der Übermittlung nicht ersetzen.
5. In Ergänzung der schon gegebenen Empfehlung sollten auch folgende Prinzipien zum Tragen kommen:
 - a) Die Übermittlungsvorgänge sollten transparenter gestaltet werden. Das Unbehagen vieler Bürger beim Umgang mit der öffentlichen Verwaltung rührt oftmals daher, daß diese über Kenntnisse verfügt, deren Herkunft den Betroffenen unbekannt ist. Wo es ohne unzumutbaren Aufwand möglich ist, sollte daher grundsätzlich vorgesehen werden, den Betroffenen von den Mitteilungen in geeigneter Weise zu unterrichten.
 - b) Bei der Bestimmung der Empfängerbehörde sollte auf einen funktionalen Behördenbegriff abgestellt werden. Eine genaue Bezeichnung des Empfängers (z. B. Jugendamt, Straßenverkehrsamt) dient Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die präzise Bestimmung des Verwendungszwecks geknüpft hat.
 - c) Der Eingriffscharakter von Mitteilungen tritt besonders bei solchen an die Finanzbehörde hervor. Die Notwendigkeit solcher nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässigen Eingriffe sollte unter Gesichtspunkten des in § 93 Abs. 1 Satz 3 der Abgabenordnung verankerten Subsidiaritätsprinzips geprüft werden, wonach andere Personen bzw. Stellen als die Betroffenen selbst erst dann zu einer Auskunft (bzw. Mitteilung) heranzuziehen sind, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Betroffenen nicht zum Ziele führt oder keinen Erfolg verspricht.

Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 16. September 1985

Anforderungen an Datenschutzregelungen für den Verfassungsschutz

I. Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen

1. Gerade für die Datenverarbeitung der Verfassungsschutzbehörden sind präzise gesetzliche Grundlagen erforderlich, da sie in besonderem Maße in das informationelle Selbstbestimmungsrecht eingreift, weil sie fast vollständig im Geheimen und somit unter Ausschluß der Öffentlichkeit und der Kontrolle durch den Betroffenen stattfindet.

Ebenso wie im Polizeirecht kann es auch beim Verfassungsschutz nicht darum gehen, die derzeitige Praxis gesetzlich festzuschreiben. Vielmehr muß der Umfang zulässiger Informationsverarbeitung der Verfassungsschutzbehörden auf der Grundlage des Volkszählungsgesetzesurteils des BVerfG überprüft und durch spezielle Aufgaben- und Befugnisnormen konkretisiert und begrenzt werden. Die Neuregelung muß zumindest die nachfolgenden Grundsätze beachten.

2. Ähnliche Regelungen für den MAD und den BND sind unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Aufgabenstellung geboten.

II. Allgemeine Grundsätze der Datenverarbeitung durch den Verfassungsschutz

1. Die Regelung der Informationsverarbeitung durch den Verfassungsschutz muß den Anforderungen der Normenklarheit entsprechen. Da über die Datenverarbeitung im Einzelfall meist nichts bekannt wird, ist es für den Bürger von besonderer Bedeutung, daß er den gesetzlichen Bestimmungen entnehmen kann, aus welchem Anlaß, in welcher Form und zu welchem Zweck der Verfassungsschutz personenbezogene Daten verarbeiten darf.

2. Diese Vorschriften müssen zwischen den unterschiedlichen Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden differenzieren. Was beispielsweise für die Abwehr von Spionen vertretbar ist, ist nicht auch für die Mitwirkung an Sicherheitsüberprüfungen angemessen.

3. Der Grundsatz der Zweckbindung gilt auch für die Verfassungsschutzbehörden. Das bedeutet: Angesichts der Vielfalt ihrer Aufgaben reicht eine pauschale Bindung an „Zwecke des Verfassungsschutzes“ nicht aus. Vielmehr dürfen die für die unterschiedlichen Aufgaben erhobenen Daten grundsätzlich nur für die jeweilige Aufgabe verwendet werden.

4. Die Regelung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Verfassungsschutz muß die Erhebung sowie jegliche andere Art der Verarbeitung und Verwendung einbeziehen.

5. Regelungsbedürftig sind auch die Voraussetzungen für die jeweilige Form der Datenverarbeitung: Wesentliche Schritte der Automatisierung sollten beispielsweise nur zugelassen werden, wenn diese für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe gerechtfertigt sind und hierdurch schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Dies gilt insbesondere für Systeme der Datenverarbeitung, die über einen Aktennachweis hinausgehen oder durch Übernahme von Akteninhalten neue Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten eröffnen.

6. Für jede automatisierte oder manuelle Datei ist eine detaillierte Errichtungsanordnung zu erlassen.

III. Erheben und Sammeln personenbezogener Daten

1. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel muß klar geregelt sein. Dies gilt sowohl für die Voraussetzungen der Anwendung als auch für die Frage, gegen wen nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden dürfen. Die nachrichtendienstlichen Mittel sollten soweit wie möglich gesetzlich festgelegt werden. Zumindest sollten die Verfassungsschutzbehörden verpflichtet werden, alle in Frage kommenden Mittel im einzelnen intern zu beschreiben und ihren Einsatz zu dokumentieren. Die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel entbindet nicht von der Beachtung der allgemeinen Rechtsordnung.

2. Holt der Verfassungsschutz bei anderen Behörden Auskünfte ein, so soll er sein Ersuchen begründen, wenn nicht besondere Gründe entgegenstehen (z. B.

schutzwürdige Belange des Betroffenen oder Sicherheitsinteressen des Staates). Entfällt danach die Begründung, so sind die Gründe des Ersuchens intern zu dokumentieren. Für Kontrollzwecke sollte ein eigenes Verzeichnis eingerichtet werden.

3. Eine Verpflichtung anderer Behörden, dem Verfassungsschutz von sich aus Informationen zu übermitteln, muß auf solche Bestrebungen beschränkt werden, die auf Anwendung von Gewalt oder geheimdienstliche Tätigkeit gerichtet sind. Darüber hinaus dürfen Behörden von sich aus nur unter weiteren gesetzlich festzulegenden Einschränkungen den Verfassungsschutz über personenbezogene Vorgänge informieren.

Übermittlungen „auf Verdacht“ sind unzulässig und können sich schädlich für das Verhältnis des Bürgers zu den Behörden auswirken.

4. Bei der Regelung der Informationsbeziehungen zwischen Polizei und Verfassungsschutz ist das verfassungskräftige Trennungsgebot zu beachten, das inhaltlicher ebenso wie organisatorischer Natur ist. Der Verfassungsschutz darf deshalb die Polizei z. B. nicht um Maßnahmen ersuchen, die die Anwendung polizeilicher Befugnisse erfordern. Online-Verbindungen zwischen Polizei und Verfassungsschutz sind mit dem Trennungsgebot nicht vereinbar. Ein geeigneter Maßstab für Datenübermittlungen der Polizei an den Verfassungsschutz im Einzelfall sind die Verwertungsregelungen nach dem Gesetz zu Art. 10 GG.

5. Es ist sicherzustellen, daß spezielle Verwertungsbestimmungen — z. B. des Strafverfahrensrechts — beachtet werden; dies gilt z. B. für Erkenntnisse, die im Rahmen der Telefonüberwachung oder bei Durchsuchungen gewonnen wurden.

IV. Speichern personenbezogener Daten

1. Die Befugnis zur Speicherung ist differenziert nach den unterschiedlichen Aufgabenbereichen zu regeln.

So muß der Extremismusbezug in der Person desjenigen erfüllt sein, dessen Daten personenbezogen auswertbar im Rahmen der Extremismusbeobachtung gespeichert werden sollen. Hierbei ist außerdem zu beachten, daß Personendaten nur gespeichert werden dürfen, wenn dies zum Zwecke der Beobachtung extremistischer Bestrebungen erforderlich ist. Der Praxis, die immer mehr von der Beobachtung von Organisationen zur Erfassung von Einzelpersonen übergeht, muß entgegen gewirkt werden.

2. Die Gründe für eine Speicherung müssen aus den Unterlagen des Verfassungsschutzes nachvollziehbar sein. Werden Bewertungen gespeichert, so muß erkennbar sein, wer sie vorgenommen hat und welche Unterlagen ihnen zugrunde liegen.

3. Es sind gesetzliche Regelfristen für die Überprüfung und Löschung der gespeicherten Daten festzulegen. Dabei ist zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen (etwa Extremismusbeobachtung/Spionageabwehr), nach der Relevanz der einzelnen Informationen (etwa: vager Verdacht/gesicherte Informationen) sowie nach dem Alter der Betroffenen zu differenzieren. Dies gilt auch für die Speicherung in Akten.

V. Mitwirkung an Personentüberprüfungen (Sicherheitsüberprüfungen — § 3 Abs. 2 BVerfSchG)

1. Im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen werden sowohl beim Verfassungsschutz als auch bei einer Reihe weiterer Stellen Daten erhoben und verarbeitet. Hierfür sind besondere gesetzliche Grundlagen erforderlich.

2. Für die Mitwirkung des Verfassungsschutzes sind folgende Prinzipien zu beachten:

- Die Sicherheitsüberprüfungen sind auf das erforderliche Maß zu beschränken. Dies gilt insbesondere für die Intensität der Prüfung, die sich nach der Gefährdung im Einzelfall richten muß.
- Die Sicherheitsüberprüfung soll erst durchgeführt werden, wenn nur noch davon die Aufnahme der sicherheitsrelevanten Tätigkeit abhängig ist. Für den personellen Sabotageschutz ist zudem die exakte Beschreibung der sicherheitsempfindlichen Bereiche und die Begrenzung der Überprüfung auf tatsächlich in diesem Bereich eingesetzte Personen zu fordern.
- Die Verfahrensregelungen müssen andere Ermittlungsformen ausschließen.
- Im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung ist es nicht Aufgabe des Verfassungsschutzes, die Auskünfte aller beteiligten Stellen zu koordinieren.

- Die Voraussetzungen, unter denen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung auch Nachforschungen über Dritte angestellt werden dürfen, sind gesetzlich festzulegen. Soweit Dritte, z. B. Ehegatten, einbezogen werden, ist deren Einwilligung erforderlich. Die Speicherung von Daten über diese Personen ist auf ein Minimum zu beschränken und darf grundsätzlich nicht personenbezogen erschließbar sein.
- Das Verfahren muß für die Betroffenen (einschließlich der Dritten) transparent sein. Sie sind über die Tatsache, den Ablauf, die beteiligten Stellen und das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung zu unterrichten. Im Fall von Sicherheitsbedenken ist dem Überprüften Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Ausnahmen von dieser Unterrichtungspflicht sind eng zu fassen. Auch Auskunftspersonen sind über den Zweck der Befragung zu unterrichten, um Fehlschlüsse zu Lasten des Betroffenen zu vermeiden, und auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen.
- Stellt der Betroffene einen Auskunftsantrag nach den Datenschutzgesetzen, so ist diesem zu entsprechen, soweit die Speicherung im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung erfolgt ist.
- Die speziell für die Sicherheitsüberprüfung beim Betroffenen oder bei anderen Stellen erhobenen Daten dürfen i. d. R. nur für diesen Zweck verwendet werden. Die Trennung von Sicherheits- und Personalakten ist strikt zu wahren.

VI. Übermittlung von Daten durch Verfassungsschutzbehörden

1. Verfassungsschutzbehörden dürfen untereinander personenbezogene Daten nur austauschen, soweit dies zu ihrer jeweiligen gesetzlich festgelegten Aufgabenerfüllung erforderlich und verhältnismäßig ist.
2. Die Übermittlung personenbezogener Daten durch den Verfassungsschutz an andere Sicherheitsbehörden (z. B. Polizei, Staatsanwaltschaft, BND u. a.) muß unter Beachtung des Zweckbindungsgrundsatzes präziser und restriktiver als in den derzeit praktizierten Zusammenarbeitsrichtlinien in Staatsschutzsachen geregelt werden. Die Voraussetzungen einer Übermittlung müssen konkret festgelegt werden. Allein die Begründung, daß die Übermittlung mit „dem Zweck des Verfassungsschutzes“ vereinbar sei, ist nicht ausreichend. An Strafverfolgungsbehörden darf der Verfassungsschutz Informationen, die er mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangt hat, nur weitergeben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen einer Straftat der in § 7 Abs. 3 Gesetz zu Art. 10 GG genannten Art vorliegen.
3. Eine Übermittlung an andere Behörden kann nur zur Erfüllung eigener Aufgaben des Verfassungsschutzes in Betracht kommen. Ausnahmen bedürfen einer gesetzlichen Regelung.
4. Eine Übermittlung von personenbezogenen Daten an private Stellen (z. B. Firmen, Gewerkschaften, Parteien) ist nur im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Sicherheitsüberprüfungen und nur in dem dafür unerläßlichen Rahmen oder aus Gründen der Spionage- und Terrorismusabwehr zulässig. Bei Übermittlungen außerhalb der Sicherheitsüberprüfung ist außerdem die Zustimmung der obersten Dienstbehörde einzuholen.
5. Eine Übermittlung an ausländische Dienststellen einschl. der Nachrichtendienste ist an besonders enge Voraussetzungen zu knüpfen. Es ist — längerfristig durch völkerrechtliche Übereinkommen — zu gewährleisten, daß im Inland geltende Schutzrechte des Betroffenen nicht gefährdet werden.
6. Vor jeder Übermittlung hat die auskunftgebende Verfassungsschutzbehörde die Richtigkeit der vorhandenen Unterlagen und deren Erforderlichkeit für die eigene Aufgabenerfüllung zu überprüfen. In allen Fällen ist die Übermittlung personenbezogen zu dokumentieren. Über die Änderung wesentlicher Gesichtspunkte ist die Empfängerbehörde zu unterrichten, soweit dadurch nicht schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.
7. Eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über personenbezogene Erkenntnisse des Verfassungsschutzes ist grundsätzlich ausgeschlossen.

VII. Auskunft an den Betroffenen

Die Verfassungsschutzbehörden dürfen Auskunftersuchen der Bürger nicht, wie dies derzeit die meisten Ämter handhaben, schematisch ablehnen. Der Gesetzgeber sollte daher von folgenden Grundsätzen ausgehen:

Die Auskunft ist zu erteilen:

- in aller Regel, wenn die Speicherung nur auf einer Sicherheitsüberprüfung beruht,
- im übrigen nach Abwägung im Einzelfall.

Im Falle der Auskunftsverweigerung sind die Gründe im einzelnen zu dokumentieren.

Die Bearbeitung von Auskunftersuchen muß getrennt von anderen Informationssammlungen erfolgen. Die Tatsache der Antragstellung darf nicht zum Nachteil der Betroffenen verwertet werden.

VIII. Rechte der Datenschutzbeauftragten

Die Kontrollkompetenz der Datenschutzbeauftragten erstreckt sich auf die gesamte Datenverarbeitung der Verfassungsschutzbehörden und umfaßt auch Akten und sonstige Unterlagen. Auch die Datenverarbeitung im Rahmen des Gesetzes zu Art. 10 GG muß der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten unterliegen. Dies ist unerlässlich für die Durchsetzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gerade im Bereich des Verfassungsschutzes.

Anlage 3

Erfahrungsaustausch Datenschutz und Neue Medien der nationalen Datenschutzbeauftragten im Rahmen der Internationalen Funkausstellung 1985 am 4. September 1985 in Berlin

Beschluß

1. Die internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat am 18. Oktober 1983 auf ihrer Sitzung in Stockholm einen Beschluß zum Thema Neue Medien gefaßt, in dem gefordert wurde, daß durch geeignete Maßnahmen, insbesondere der Gesetzgebung, in jedem Land die Betriebsbedingungen so gestaltet werden, daß durch den Einsatz der Neuen Medien Persönlichkeitsrechte nicht beeinträchtigt werden.
2. Die Weiterentwicklung der Neuen Medien in den einzelnen Staaten bestätigt einerseits die Notwendigkeit der Forderungen, zeigt aber andererseits auch zusätzliche Gefährdungen auf:
 - Die internationale Standardisierung der Telekommunikationsdienste und die zunehmende grenzüberschreitende Vernetzung der Systeme machen internationale Vereinbarungen auch über den Datenschutz bei neuen Informations- und Kommunikationsdiensten dringlich.
 - Der beginnende Aufbau von Glasfasernetzen, die anstehende Einführung der Breitbandkommunikation und die Integration der einzelnen Telekommunikationsdienste, verbunden mit der Digitalisierung von schmal- und breitbandigen Übertragungsnetzen werden zu einer erheblichen Zunahme der Informationsströme führen. Gleichzeitig werden Integration und Digitalisierung zu einer besseren Auswertbarkeit mit Hilfe automatischer Anlagen führen und damit die Gefahr des unbefugten Aufzeichnens und Auswertens der übermittelten Informationen erhöhen.
 - Der Einsatz von Satelliten zur Kommunikation schafft im Hinblick auf die Datenintegrität und den Schutz vor unbefugtem Abhören ebenfalls Risiken.
3. Die anlässlich des Erfahrungsaustausches versammelten Vertreter der nationalen Datenschutzinstitutionen appellieren daher an die internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten, den in ihrem Beschluß vom 18. Oktober 1983 enthaltenen Forderungen gegenüber den nationalen Regierungen Nachdruck zu verleihen und auf eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bei der Überwachung Neuer Medien hinzuwirken.

Empfehlung Nr. R (85) 20 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz personenbezogener Daten bei der Verwendung für Zwecke der Direktwerbung
Präambel

Das Ministerkomitee, gemäß Artikel 15 (b) der Satzung des Europarats,

in der Erwägung, daß das Ziel des Europarats die Herbeiführung einer größeren Einheit unter seinen Mitgliedern ist;

in der Überzeugung, daß die Anwendung der Grundprinzipien des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten unter Berücksichtigung der Anforderungen in besonderen Tätigkeitsbereichen wünschenswert ist;

im Bewußtsein der Notwendigkeit des Schutzes des Persönlichkeitsbereichs des einzelnen angesichts des zunehmenden Einsatzes der Datenverarbeitung in der Direktwerbung;

in der Überzeugung, daß die Verwendung personenbezogener Daten für die Erhaltung und Entwicklung der Direktwerbung von wesentlicher Bedeutung ist;

in der Erkenntnis, daß der Bereich der Direktwerbung seine eigenen Regeln entwickelt, um die Rechte und Interessen des einzelnen zu schützen;

in der Erwägung, daß es zweckmäßig ist, in diesem Bereich die Entwicklung von Regeln zu fördern, sei es, daß sie rechtlich bindend oder selbstregelnd sind;

empfiehlt den Regierungen der Mitgliedsstaaten

- in ihrem innerstaatlichen Recht und in der Praxis im Hinblick auf die Verwendung personenbezogener Daten für Zwecke der Direktwerbung die Leitlinien im Anhang zu dieser Empfehlung zu berücksichtigen;
- sicherzustellen, daß diese Empfehlung eine weite Verbreitung findet, und daß das Bewußtsein und das Wissen in Bezug auf den Datenschutz in diesem Bereich gefördert wird.

Anhang zur Empfehlung Nr. R (85) 20

Richtlinien

1. Anwendungsbereich und Definitionen

1.1 Die Leitlinien in diesem Anhang gelten für die Verwendung personenbezogener Daten für Zwecke der Direktwerbung, wenn diese Daten automatisch verarbeitet werden.

1.2 Im Sinne dieser Empfehlung bedeutet „personenbezogene Daten“ jede Information, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person (den Betroffenen) bezieht. Eine Person gilt nicht als „bestimmbar“, wenn die Identifizierung einen unangemessen hohen Aufwand an Zeit, Geld und Arbeit erfordert; umfaßt der Ausdruck „Direktwerbung“ alle Aktivitäten, die es ermöglichen, einem Teil der Bevölkerung durch Post, Telefon oder andere Direktmedien Waren oder Dienstleistungen anzubieten oder sonstige Mitteilungen zu übersenden, die den Betroffenen informieren oder eine Reaktion bei ihm hervorrufen sollen, ebenso wie jegliche Hilfstätigkeit hierzu.

2. Das Sammeln von Daten für Zwecke der Direktwerbung

2.1 Jeder sollte bei der Erstellung von Listen für Werbezwecke, insbesondere Listen mit Namen und Adressen, für eigene Werbezwecke von Daten Gebrauch machen können, die er im Zuge vorheriger Geschäftsverbindungen mit tatsächlichen oder möglichen Kunden/Beitragszahlern zusammengestellt hat.

2.2 Personenbezogene Daten, die für die Direktwerbung verwendet werden sollen, sollten von jedermann aus allgemein zugänglichen Unterlagen oder anderen Veröffentlichungen gesammelt werden, wenn dabei die durch das innerstaatliche Recht vorgesehenen Einschränkungen berücksichtigt werden.

2.3 Das Erheben der Namen und Anschriften von Privatpersonen bei anderen Privatpersonen mit dem Ziel, Listen für die Direktwerbung zu erweitern, sollte nur dann erlaubt sein, wenn es unter Wahrung der zum Schutz des Persönlichkeitsbereichs des Betroffenen vorgesehenen angemessenen Vorkehrungen erfolgt. Das

innerstaatliche Recht kann dieses Verfahren verbieten oder strengeren Anforderungen unterwerfen.

2.4 Wenn das Erheben von Daten bei einer Privatperson einem anderen Ziel als dem der normalen Beziehungen zu Kunden/Beitragszahlern dient, sollte dies für Zwecke der Direktwerbung nur unter der Bedingung erlaubt sein, daß darauf bei der Datenerhebung ausdrücklich hingewiesen wurde.

Das Erheben von Daten bei einer Privatperson unter falschem Vorwand sollte nicht erlaubt sein.

2.5 In Fällen, in denen dies nach innerstaatlichem Recht zulässig ist, sollten personenbezogene Daten, die unter die besonderen in Artikel 6 des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten genannten Arten fallen, nur unter Wahrung der jeweiligen nach innerstaatlichem Recht vorgesehenen Vorkehrungen und gegebenenfalls nur mit der ausdrücklichen Einwilligung des Betroffenen für Zwecke der Direktwerbung erhoben und verwendet werden.

3. Die Zur-Verfügung-Stellung von Marketinglisten an Dritte

3.1 Nach Maßgabe der in Abs. 2.5 enthaltenen Bestimmungen sollten Marketinglisten Dritten für Zwecke der Direktwerbung unter der Voraussetzung zur Verfügung gestellt werden dürfen, daß der Betroffene unmittelbar oder mit anderen geeigneten Mitteln bei der Erhebung oder zu einem späteren Zeitpunkt davon in Kenntnis gesetzt worden ist, daß die Daten Dritten übermittelt werden können, und unter der Voraussetzung, daß er keinen Widerspruch erhoben hat.

Die Listen sollten keine Informationen enthalten, die den Persönlichkeitsbereich des Betroffenen verletzen könnten, es sei denn, dieser habe seine Einwilligung gegeben.

3.2 Die Zur-Verfügung-Stellung von Marketinglisten an Dritte für deren Werbezwecke muß Gegenstand eines Vertrages sein, der die Bedingungen festlegt, unter denen sie verwendet werden dürfen.

3.3 Die Inhaber von Marketingdateien sollten über alle Benutzer ihrer Listen Buch führen, um die Ausübung der in Kapitel 4 aufgeführten Rechte zu erleichtern.

4. Rechte des Betroffenen

4.1 Jeder sollte in der Lage sein, soweit angemessen, entweder

- i. die Aufnahme von Daten zu seiner Person in Marketinglisten zu untersagen oder
- ii. die Übermittlung von Daten auf solchen Listen an Dritte zu untersagen oder
- iii. uneingeschränkt und auf Verlangen die Löschung oder sonstige Entfernung solcher Daten aus einigen oder allen von Benutzern geführten Listen zu veranlassen.

Außerdem sollte jeder das Recht haben, Daten zu seiner Person, die auf einer Liste für Direktwerbung stehen oder in einer Marketingdatei gespeichert sind, zu erfahren und zu berichtigen.

4.2 Geeignete Maßnahmen sollten ergriffen werden, die es dem Betroffenen ermöglichen, die in Absatz 4.1 aufgeführten Rechte auszuüben und den Inhaber der Marketingdatei zu übermitteln.

Der Inhaber der Marketingdatei sollte verpflichtet sein, alle Maßnahmen mit dem Ziel zu ergreifen, den aufgrund von Absatz 3.3 erfaßten Benutzern mitzuteilen, daß der Betroffene seine Rechte nach Absatz 4.1 ausgeübt hat, damit notwendige Änderungen an den Listen vorgenommen werden können.

5. Form der Werbemittellungen und des Werbematerials

5.1 Die angebotenen Güter und Dienstleistungen sowie die Mitteilungen sollten in einer Art und Weise dargeboten werden, daß der Persönlichkeitsbereich der Empfänger nicht verletzt wird.

6. Datensicherheit

Bei der Zusammenstellung von Unterlagen mit personenbezogenen Daten für Zwecke der Direktwerbung sollten alle im Hinblick auf die Anforderungen dieses

Bereichs angemessenen technischen und organisatorischen Vorkehrungen zur Gewähr der Sicherheit und Vertraulichkeit der Daten getroffen werden.

Die Inhaber der Unterlagen und das bei der Verarbeitung der Daten beschäftigte Personal sollten von diesen Anordnungen und der Notwendigkeit, sie zu befolgen, fortlaufend unterrichtet werden.

7. Maßnahmen zur Anwendung der Empfehlung

7.1 Die Entwicklung von Maßnahmen zur Selbstregulierung im Bereich der Direktwerbung sollte gefördert werden, um die Lösung von Problemen im Zusammenhang mit den in dieser Empfehlung vorgesehenen Vorkehrungen, insbesondere der Entfernung von Namen aus Direktwerbungslisten, zu erleichtern.

7.2 Geeignete Maßnahmen sollten ergriffen werden, um die Einhaltung der Bestimmungen dieser Empfehlung durch Adressenvermittler und -dienste sicherzustellen.

7.3 Den Betroffenen sollten geeignete Informationen über die in dieser Empfehlung niedergelegten Vorkehrungen zur Verfügung gestellt werden.

Anlage 5

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 27. Januar 1986 zu den „Sicherheits- und Datenschutzgesetzen“

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

Die Datenschutzbeauftragten sehen sich zu folgender ersten Bewertung veranlaßt:

1. Zum Bundesdatenschutzgesetz

- Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt für jeglichen Umgang mit personenbezogenen Daten. Daher ist es nicht gerechtfertigt, die Beschränkung des Bundesdatenschutzgesetzes auf Dateien festzuschreiben und die Datenerhebung auszugrenzen. Die vorgeschlagenen Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz sind kein ausreichender Ersatz, weil wichtige Verwaltungsbereiche, wie zum Beispiel die Finanzbehörden, ausgenommen sind und die Datenverarbeitung in Akten und anderen Unterlagen der Datenschutzkontrolle weitgehend entzogen wird.
- Eine wirksame Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern ist nach wie vor nicht sichergestellt.
- Das Auskunftsrecht des Bürgers bleibt stark eingeschränkt.
- Unbefriedigend ist auch, daß der Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich insgesamt nicht verbessert wird.

2. Zum Personalausweisgesetz und Paßgesetz

- Die Einführung des maschinenlesbaren Ausweises verändert entscheidend die Bedingungen, unter denen Informationen über die Bürger im Sicherheitsbereich erhoben und verarbeitet werden. Mit seiner Hilfe soll die Polizei vorhandene Dateien automatisiert abrufen und abgleichen sowie neue Datensammlungen anlegen können. Der behauptete Sicherheitsgewinn ist bis heute nicht dargetan.
- Darüber hinaus fehlt es an bereichsspezifischen Gesetzen, die den Umgang der Sicherheitsbehörden mit dem Ausweis regeln, wie sie auch der Deutsche Bundestag in seiner Entschließung vom 17. Januar 1980 gefordert hat. Die jetzt diskutierten Begleitgesetze einschließlich der Ergänzung der Strafprozeßordnung genügen den Anforderungen nicht. Dies gilt um so mehr, als auch unverdächtige Bürger betroffen sind.

- Die Gefahren wachsen, wenn die gleichzeitig beabsichtigte automatisierte Nutzung des Verkehrszentralregisters in der vorgesehenen Form verwirklicht und der Datenverbund der Sicherheitsbehörden untereinander weiter ausgebaut wird.

3. Zum Bundesverfassungsschutzgesetz

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

Weitere schwerwiegende Mängel kommen hinzu:

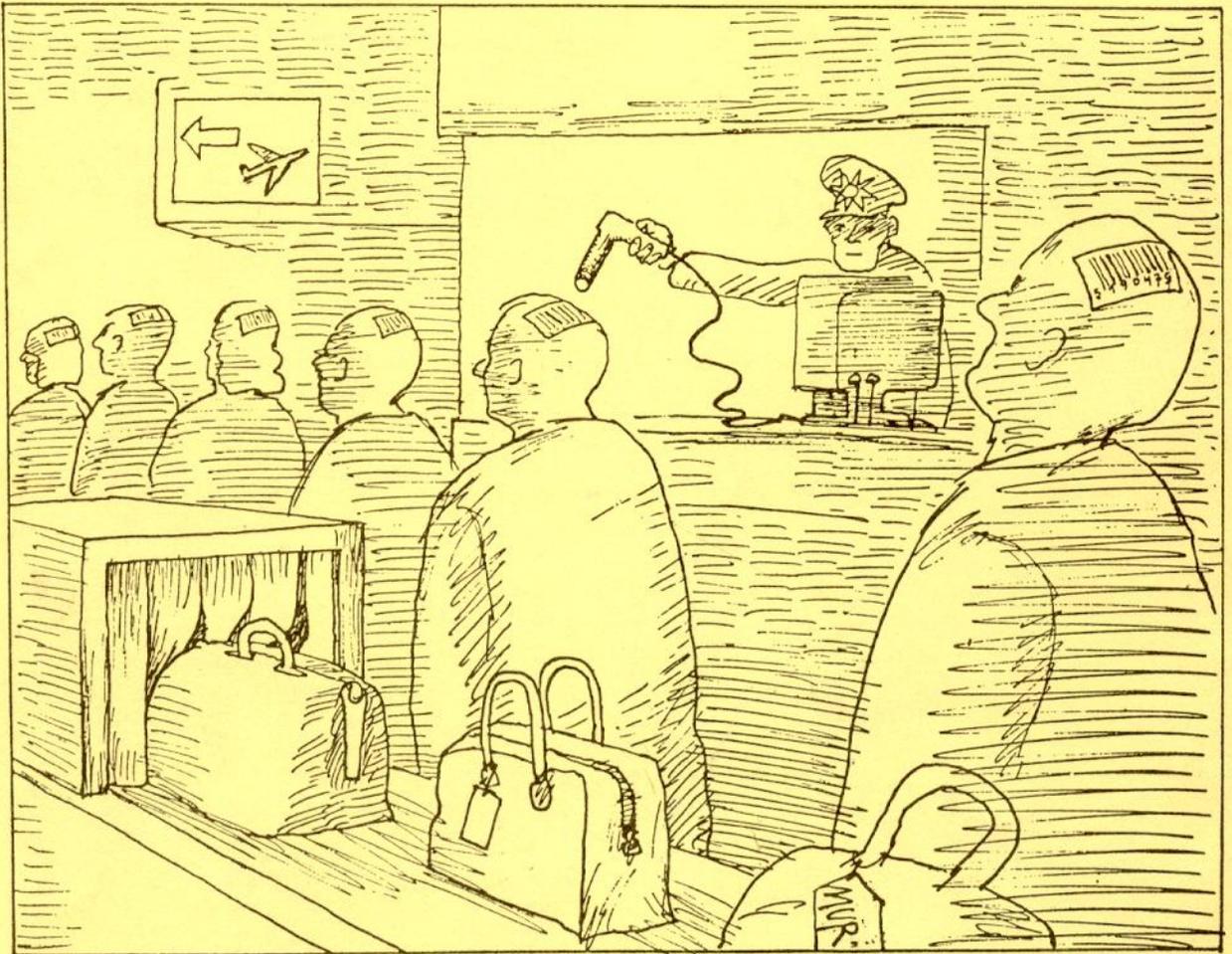
- Dem Bürger kann nach wie vor jegliche Auskunft verweigert werden.
- Es fehlen gesetzliche Fristen für die Löschung gespeicherter Daten.
- Dem Verfassungsschutz darf nicht das Recht zugestanden werden, in jedes amtliche Datenregister Einblick zu nehmen und jede Art von Daten anzufordern. Im Gesetzentwurf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

4. Zur Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei

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

MURSCHEZ

In elektronischen Zeiten wie diesen



Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Süddeutschen Zeitung