Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen

3. Tätigkeitsbericht

Dritter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen

für die Zeit vom 1. April 1981
bis zum 31. März 1982

Herausgeber: Der Landesbeauftragte
für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen
Elisabethstraße 12, 4000 Düsseldorf 1
Druck: Merkur-Druckerei GmbH, 5210 Troisdorf

Gliederung

A. Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz

1. Überblick

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat die Aufgabe, die Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei den öffentlichen Stellen des Landesbereichs zu kontrollieren. Darüber hinaus hat er, soweit dies gewünscht wird, die Verwaltung in Datenschutzfragen zu beraten, damit Verstöße von vornherein vermieden werden können.

Der dritte Tätigkeitsbericht befaßt sich mit den Ergebnissen der Kontrolle und der Beratung in den einzelnen Bereichen der Verwaltung. Schwerpunkte meiner Tätigkeit im Berichtszeitraum lagen in den Bereichen des Meldewesens, der Sozialleistungen, des Gesundheitswesens, der Schulen, der Wirtschaftsverwaltung und der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. Bereichübergreifend wird in dem Bericht insbesondere zu organisatorischen und technischen Maßnahmen der Datensicherung sowie zur datenschutzrechtlichen Beurteilung von On-line-Anschlüssen Stellung genommen.

Von den Datenschutzbeauftragten wird oft erwartet, daß sie regelmäßig „Datenskandale", also besonders schwerwiegende Verstöße gegen Datenschutzvorschriften, Mißbrauch personenbezogener Daten oder grobe Verletzungen der Pflicht zur Datensicherung aufdecken. In der Praxis ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Einerseits ist festzustellen, daß sich die Verwaltung um die Beachtung der Datenschutzvorschriften bemüht; in vielen Bereichen wird eine Verbesserung des Datenschutzes angestrebt. Andererseits sind im Berichtszeitraum wiederum zahlreiche Verstöße gegen Datenschutzvorschriften bekanntgeworden, über die in dem jeweiligen Sachzusammenhang berichtet wird. In den meisten dieser Fälle hielt die Verwaltung ihr Verhalten in Verkennung der Rechtslage für zulässig.

In ihrer Stellungnahme zu meinem zweiten Tätigkeitsbericht stellt die Landesregierung fest, daß sie in vielen Punkten mit meiner Rechtsauffassung übereinstimmt. In einer Reihe von wichtigen und zum Teil grundsätzlichen Fragen bestehen jedoch nach wie vor Meinungsverschiedenheiten. Die Klärung dieser Fragen wird letztlich den Gerichten überlassen bleiben müssen, die allerdings nicht von dem Landesbeauftragten für den Datenschutz, sondern nur von den betroffenen Bürgern angerufen werden können.

2. Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften

a) Umfang der Kontrollbefugnis

In meinem zweiten Tätigkeitsbericht (Vorlage 9/340, A.2.a) habe ich meine Rechtsauffassung zu dem Umfang der Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach § 26 Abs. 1 Satz 1 DSG NW im einzelnen dargelegt und begründet. Da die materiellen Vorschriften des Datenschutzgesetzes nur Anwendung finden, wenn personenbezogene Daten in einer Datei verarbeitet oder aus einer Datei übermittelt werden, kann sich die Kontrolle insoweit nur auf die Datenverarbeitung in einer Datei oder die Datenübermittlung aus einer Datei beziehen. Die in § 26 Abs. 1 Satz 1 DSG NW genannten anderen Vorschriften über den Datenschutz, zu denen auch Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung gehört, schützen den Bürger jedoch ohne Rücksicht darauf, ob seine Daten in einer Datei gespeichert sind. Dementsprechend hat der Landesbeauftragte die Einhaltung dieser anderen Vorschriften auch dann zu kontrollieren, wenn die Daten nicht in einer Datei gespeichert sind, sondern in Akten oder sonstigen Unterlagen festgehalten werden.

Die Landesregierung ist dieser Auffassung in ihrer Stellungnahme zu meinem zweiten Tätigkeitsbericht (Drucksache 9/1061, S. 3–4) erneut entgegengetreten.

Der Ausschuß für Innere Verwaltung hat sich bei der Beratung meines ersten und zweiten Tätigkeitsberichts sowie der Stellungnahmen der Landesregierung zu diesen Tätigkeitsberichten in einer Klausurtagung insbesondere mit dem Umfang der Kontrollbefugnis befaßt. Der Hauptausschuß, dem der zweite Tätigkeitsbericht und die Stellungnahme der Landesregierung hierzu zur Mitberatung überwiesen worden war, hat ebenfalls diese Frage erörtert.

Auf Grund der Beschlußempfehlung des Ausschusses für Innere Verwaltung, der sich der Hauptausschuß angeschlossen hat (Drucksache 9/1314), hat der Landtag in der Sitzung am 28. Januar 1982 in einem einstimmig gefaßten Beschluß zu der Frage des Umfangs der Kontrollbefugnis die Auffassung vertreten, daß grundsätzlich von einer Begrenzung auf Dateien auszugehen sei. Zugleich hat der Landtag jedoch die Absicht der Landesregierung zur Kenntnis genommen, sich wie bisher nicht dagegen zu wenden, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz im Rahmen der Behandlung von Eingaben Betroffener auch ohne Dateibezug im Einzelfall Akten und sonstige Unterlagen einsehen kann. Der Landtag erwartet auch von den Gebietskörperschaften und sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, daß sie der Praxis der Landesregierung folgen.

Hierzu ist in der Debatte übereinstimmend darauf hingewiesen worden, daß der Bürger von der Kontrollinstanz erwartet, daß sie die rechtmäßige Erhebung und Nutzung seiner geschützten Daten überall überprüfen darf. Bei dem rechtsuchenden Bürger würde es auf völliges Unverständnis stoßen, wenn eine zu seinem Rechtsschutz bei der Datenverarbeitung der öffentlichen Verwaltung eingerichtete Institution in vielen Fällen keinerlei Hilfe bei der Aufklärung von Sachverhalten anbieten könne. Bei Eingaben von Betroffenen solle der Datenschutzbeauftragte daher die Möglichkeit haben, Akten und sonstige Unterlagen einzusehen (Plenarprotokoll 9/41, S. 2249–2254).

In der mündlichen Berichterstattung für den Ausschuß für Innere Verwaltung wurde darauf hingewiesen, daß der Beschluß eine Zwischenlösung, ein Kompromiß zur vorläufigen Überbrückung der unterschiedlichen Rechtsauffassungen darstelle. Daraus wird deutlich, daß die unterschiedlichen Rechtsauffassungen fortbestehen.

Der nach Artikel 77a Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung unabhängige und nur dem Gesetz unterworfene Landesbeauftragte für den Datenschutz muß sein Amt nach seiner Rechtsüberzeugung ausüben und hiernach auch über den Umfang seiner Befugnisse selbst befinden. Eine Unterwerfung unter eine wie auch immer geartete „Schlichtung" wäre mit den Amtspflichten des Landesbeauftragten nicht vereinbar. Ich strebe keine Erweiterung meiner Befugnisse an, schöpfe jedoch die mir nach meiner Auffassung durch das Gesetz übertragenen Befugnisse aus. Hierzu bin ich im Interesse der betroffenen Bürger verpflichtet.

Wenngleich der Landtag meine Rechtsauffassung über den Umfang der Kontrollbefugnis nicht teilt, geht sein Beschluß davon aus, daß ich bei der Bearbeitung von Eingaben ohne Dateibezug diese Rechtsauffassung zugrunde lege. Anderenfalls wäre mir eine Bearbeitung solcher Eingaben mangels Kompetenz verwehrt. Es bleibt abzuwarten, ob die Erfüllung der Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz in dem Bereich der Datenverarbeitung außerhalb von Dateien auf der Grundlage des Beschlusses des Landtags möglich ist.

b) Auskunfts-, Einsichts- und Zutrittsrecht

Insbesondere auf Grund von Bürgereingaben war es erforderlich, **Auskunftsersuchen** an die betroffenen öffentlichen Stellen zu richten. Die Reaktion der Verwaltung auf solche Ersuchen war unterschiedlich. Zwar waren in der Mehrzahl der Fälle die erteilten Auskünfte ausführlich und vollständig. Ein Teil der ersuchten Stellen hat die gestellten Fragen jedoch zunächst gar nicht, lückenhaft oder nur sehr allgemein beantwortet.

Dabei wurde deutlich, daß derartige Ersuchen von vielen Stellen nur als lästig empfunden werden. Die Folge ist unnötiger Schriftwechsel und zusätzlicher Verwaltungsaufwand, der unter dem Vorwurf vermeidbarer Bürokratie dann gern dem Datenschutz angelastet wird.

In einigen Fällen ist meinem Auskunftverlangen nicht entsprochen worden. Begründet wurde dies mit dem Hinweis auf die Stellungnahme der Landesregierung zu der Frage der Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz. Nach Abschluß der Beratung meiner beiden vorherigen Tätigkeitsberichte im Landtag habe ich die betroffenen öffentlichen Stellen auf den Beschluß des Landtags vom 28. Januar 1982 (oben A.2.a.) hingewiesen und erneut um Beantwortung meiner Fragen ersucht. Es bleibt abzuwarten, inwieweit insbesondere die Gebietskörperschaften der Erwartung des Landtags entsprechen, daß die erbetenen Auskünfte erteilt werden. Nur dann können die Eingaben im Interesse der datenschutzsuchenden Bürger abschließend bearbeitet werden.

Eine Reihe von **Informationsbesuchen** vertiefte das Bild von Organisation und Arbeitsabwicklung in unterschiedlichen öffentlichen Bereichen und von dem jeweiligen Stand des Datenschutzes. Durch die Offenheit und Auskunftsbereitschaft der angesprochenen Stellen wurde meine Arbeit wesentlich erleichtert.

Bei zahlreichen **Kontrollbesuchen** wurden die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten und die getroffenen organisatorischen und technischen Maßnahmen überprüft. Die Erfahrung zeigt, daß Ergebnisse von Kontrollbesuchen nicht nur bei der kontrollierten Stelle ausgewertet werden. Häufig gibt diese den wesentlichen Inhalt meiner Prüfungsmitteilung an andere öffentliche Stellen gleicher Aufgabenstellung weiter. Ich begrüße dies sehr, kann die Auswirkung der Kontrollbesuche auf diese Weise doch vervielfacht werden.

c) Dateienregister

Nach § 27 Abs. 3 DSG NW sind die Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen verpflichtet, die bei ihnen geführten Dateien beim Landesbeauftragten für den Datenschutz anzumelden und dabei die für die Führung des Registers erforderlichen Angaben zu machen. § 2 Abs. 1 der Dateienregisterverordnung Nordrhein-Westfalen (DRegVO NW) bestimmt, daß die Anmeldung unverzüglich nach der erstmaligen Speicherung der Daten zu erfolgen hat. Dateien, die bei Inkrafttreten der Dateienregisterverordnung am 31. Dezember 1980 bereits bestanden, waren bis zum 30. Juni 1981 anzumelden.

Nur ein geringer Teil der öffentlichen Stellen des Landesbereichs hat diesen Termin eingehalten. Lediglich 585 öffentliche Stellen hatten insgesamt 9 720 Dateien angemeldet. Mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute hatte kein einziger Bereich auch nur annähernd vollzählig gemeldet. Wiederholt mußte ich deshalb auf noch ausstehende Anmeldungen hinweisen und an die gesetzliche Pflicht zur Anmeldung erinnern.

Inzwischen haben 2.246 speichernde Stellen 19 678 Dateien zum Dateienregister angemeldet (Stand: 31. März 1982). Von den vorliegenden Anmeldungen entfallen auf

- das allgemeine Register nach § 27 Abs. 1 und 2 DSG NW 15 161 Dateien
- das gesonderte Register nach § 27 Abs. 4 Satz 2 DSG NW für Staatsanwaltschaft, Polizei sowie bestimmte Dateien der Landesfinanzbehörden 1 796 Dateien
- das gesonderte Register nach § 27 Abs. 5 DSG NW für Eigenbetriebe und öffentlich-rechtliche Unternehmen 2 721 Dateien.

Täglich gehen neue Anmeldungen ein. Für die nächste Zeit ist insbesondere die Anmeldung der Dateien eines etwa 2 000 meldepflichtige Stellen umfassenden

Bereichs zu erwarten. Gleichwohl läßt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen, wann der Aufbau der Register abgeschlossen sein wird und wie viele Dateien die Register beim Landesbeauftragten für den Datenschutz letztlich enthalten werden.

Die Register können deshalb ihren Zweck derzeit nur beschränkt erfüllen. Ein weiterer Mangel in der Aussagefähigkeit ergibt sich aus dem noch großen Anteil fehlerhafter Anmeldungen.

So haben sich öffentliche Stellen in einer Reihe von Fällen mit dem Hinweis auf ihre Veröffentlichungen nach § 15 DSG NW begnügt und hierbei ganz offensichtlich verkannt, daß die Führung des Dateienregisters nach § 27 Abs. 1 und 2 DSG NW andere Angaben erforderlich macht. In anderen Fällen erfolgte die Anmeldung in einer Weise, die nach Form und Inhalt erheblich von dem Muster der Anlage zu § 1 der Dateienregisterverordnung abweicht. Vielfach enthielten verwendete Meldevordrucke, soweit sie dem vorgegebenen Muster entsprachen, zu geforderten Angaben keinerlei oder nur unvollständige Eintragungen. Häufig auch erfolgten Anmeldungen unter Verwendung ungenauer Sammelbegriffe oder allzu allgemein gehaltener und damit unklarer Angaben, insbesondere zu den Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kenntnis der Daten erforderlich ist, sowie zu den Voraussetzungen für ihre Übermittlung.

Sicherlich hätte die Fehlerquote geringer ausfallen können, wenn die erläuternden Hinweise, die der Innenminister mit Runderlaß vom 31. März 1981 (MBl. NW. S. 648) gegeben hat, von den meldepflichtigen Stellen in zureichendem Maße beachtet worden wären. Schon in meinem vorjährigen Tätigkeitsbericht habe ich darauf hingewiesen, daß das Register seinen Zweck nur erfüllen kann, wenn die Angaben zu den Dateien klar, übersichtlich und vollständig sind. Es wird auch weiterhin Aufgabe des Landesbeauftragten sein, auf die Berichtigung fehlerhafter Anmeldungen hinzuwirken.

Hierbei ist er auf eine gute Zusammenarbeit mit den meldepflichtigen Stellen und insbesondere auch mit den Aufsichtsbehörden angewiesen. Erste Gespräche mit Aufsichtsbehörden, Verbänden, aber auch den speichernden Stellen selbst lassen hoffen, das erforderliche Verständnis für die Notwendigkeit von Änderungs- und Neuanmeldungen und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu finden.

Zweifel sind entstanden, nach welchen Vorschriften die Sozialleistungsträger des Landesbereichs die Anmeldungen zum Dateienregister vorzunehmen haben. Mit Wirkung vom 1. Januar 1981 ist das Zehnte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB X) in Kraft getreten. In § 79 Abs. 3 SGB X wird zwar festgelegt, daß für die Sozialleistungsträger die Vorschriften des zweiten Abschnittes des Bundesdatenschutzgesetzes auch gelten, soweit der Datenschutz durch Landesgesetz geregelt ist. Nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder gelten aber für die in § 35 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB I) genannten Leistungsträger, soweit sie der Kontrolle eines Landesbeauftragten für den Datenschutz unterliegen, die den §§ 19 bis 21 BDSG entsprechenden Verfahrensvorschriften des jeweiligen Landesdatenschutzgesetzes. Damit gelten auch für die Führung des Dateienregisters als einem Kontrollinstrument des Landesbeauftragten die landesrechtlichen Vorschriften, und zwar auch dann, wenn sie umfassender als das Bundesdatenschutzgesetz sind (wie § 27 Abs. 1 DSG NW gegenüber § 19 Abs. 4 BDSG, der die Führung eines Registers auf automatisch betriebene Dateien beschränkt).

Diese Auffassung wird vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen geteilt. Ein in Bund und Ländern einheitliches Verfahren konnte jedoch bisher noch nicht erreicht werden.

d) Durchsetzungsmöglichkeiten

In Hinblick auf die überwiegend aufgeschlossene Haltung der öffentlichen Verwaltung konnte ich mich im Berichtszeitraum wiederum weitgehend auf **Empfehlungen** nach § 26 Abs. 2 DSG NW beschränken. Auch dort, wo meine Vorstellungen auf Vorbehalte

trafen, ist meinen Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes im wesentlichen Folge geleistet worden.

In drei Fällen habe ich von der Möglichkeit einer förmlichen **Beanstandung** nach § 30 DSG NW Gebrauch gemacht. Anlaß war die Verletzung des Sozialgeheimnisses bei der Überweisung von Sozialhilfeleistungen, die automatische Gesprächsdatenerfassung bei privaten Ferngesprächen unter Verstoß gegen § 3 Abs. 1 DSG NW und Artikel 10 Abs. 1 GG sowie eine die Verantwortung des Auftraggebers in unzulässiger Weise einschränkende Regelung der Programmfreigabe bei Datenverarbeitung im Auftrag.

Zweimal hatte ich Veranlassung, mich nach § 31 Abs. 3 DSG NW an den **Landtag** zu wenden. So habe ich dem Landtag gegenüber zum Entwurf eines Verfassungsschutzgesetzes Stellung genommen (Vorlage 9/348), da die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen nicht ausreichend erschienen, um einen angemessenen, den Besonderheiten dieses Bereiches Rechnung tragenden Datenschutz zu gewährleisten. Ferner habe ich eine Stellungnahme zum Entwurf eines Meldegesetzes abgegeben (Vorlage 9/711). Obwohl der Entwurf als Beitrag zu mehr Rechtsklarheit im Meldewesen grundsätzlich zu begrüßen ist, halte ich Änderungen für erforderlich, um den Anforderungen des Datenschutzes Rechnung zu tragen.

Auch im Rahmen meiner **Öffentlichkeitsarbeit** war ich nach wie vor bemüht, den Datenschutzbelangen Geltung zu verschaffen. Hier gilt es, ein Datenschutzbewußtsein zu entwickeln, das den Bürger in die Lage versetzt, den Umfang seiner Datenschutzrechte zu erkennen. Der über seine Rechte informierte Bürger kann weitgehend selbst dafür sorgen, daß seine Privatsphäre wirksam geschützt wird. Letztlich trägt er damit auch dazu bei, Verstöße gegen den Datenschutz einzuschränken.

Vereinzelte Kritik an einer Öffentlichkeitsarbeit auch des Landesbeauftragten für den Datenschutz übersieht, daß Datenschutz nicht Selbstzweck ist. Das externe Kontrollorgan Datenschutzbeauftragter wurde erst geschaffen, als offenbar wurde, daß die interne Kontrolle der Verwaltung vor dem Hintergrund der technischen Versuchung nicht ausreichen würde, um dem Bürger den grundrechtlich geschützten Freiraum zu erhalten.

Eine Demokratie kann nur bestehen, wenn der Bürger sich voll mit ihr identifiziert. Das setzt voraus, daß er die Strukturen durchschaut und damit Scheu und Vorbehalte verliert. Gleichwohl gibt es Stimmen, die dem Datenschutzbeauftragten, will er hier aufklärend und informativ wirken, Machtstreben anzulasten suchen. Sie sprechen von einem Zusammenspiel mit den Medien (Konflikt-Journalismus), das wesentlich zur Verfestigung von Vorurteilen beim Bürger gegenüber der Verwaltung beitragen würde.

Wer so denkt und argumentiert, verkennt nicht nur die Mündigkeit des Bürgers, sondern auch die große Chance, die dem Staat im mündigen Bürger erwächst – eine Chance, die nicht zuletzt im Hinblick auf den Abbau von Staatsverdrossenheit nicht hoch genug bewertet werden kann.

Zahlreiche Anforderungen von Informationsmaterial und Fragen zu bereichspezifischen Problemen im Berichtszeitraum machen deutlich, daß in der Öffentlichkeit ein gestiegenes Bedürfnis besteht, sich über den Datenschutz zu informieren.

Neben der Informationsschrift „Der Bürger und seine Daten" und meinen beiden bisherigen Tätigkeitsberichten, die in gedruckter Form vorliegen, steht für den Bürger seit kurzem die Sammlung „Vorschriften zum Datenschutz in Nordrhein-Westfalen" zur Verfügung. Diese Schrift habe ich herausgegeben, da immer wieder nach Texten der Datenschutzgesetze und sonstiger Datenschutzvorschriften gefragt wird. Sie soll über in Nordrhein-Westfalen geltende Datenschutzvorschriften informieren. Die Vorschriften der Kirchen über den Datenschutz, eine Zusammenstellung von Kommentaren zum Bundesdatenschutzgesetz und zum Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen sowie eine Übersicht über die Zuständigkeit der verschiedenen Kontrollinstanzen ergänzen diese Sammlung.

Der auf die Aus- und Weiterbildung bezogenen Öffentlichkeitsarbeit messe ich ebenfalls große Bedeutung bei. So habe ich es begrüßt, wenn Behörden und interessierte Betriebe Informationsmaterial zur Schulung ihrer Mitarbeiter angefordert haben. Erfreulich ist auch, daß die allgemein- und berufsbildenden Schulen den Datenschutz in zunehmendem Umfang im Unterricht darstellen. Der Bitte von Lehrern und Schülern um Informationsmaterial bin ich deshalb gerne nachgekommen. In einzelnen Fällen haben Mitarbeiter meines Hauses Informationsveranstaltungen mit verschiedenen Themenschwerpunkten durchgeführt.

3. Zusammenarbeit mit den anderen Datenschutzkontrollinstanzen

a) Datenschutzbeauftragte

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat im Berichtszeitraum dreimal getagt. In den Sitzungen im April, September und Dezember 1981 wurden unter anderem folgende Themen behandelt:

- Auswirkungen des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB X),
- Sozialbericht für Abhängigkeitskranke,
- Krebsregister,
- Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden (Vorläufige Richtlinien für erkennungsdienstliche Maßnahmen, Polizeigesetze, Verfassungsschutzgesetze),
- Zentralnamenkarteien der Staatsanwaltschaft,
- Landesmeldegesetze, Datensatz für das Meldewesen,
- Kontrollmitteilungen von öffentlichen Stellen an die Finanzämter,
- Datenschutz im Archivwesen,
- On-line-Anschlüsse.

Auf dem Gebiet der organisatorischen und technischen Fragen des Datenschutzes wurde die Zusammenarbeit der Datenschutzbeauftragten intensiviert. Ein Arbeitskreis wurde eingerichtet, der vor allem dem Erfahrungsaustausch dienen soll. Geplant ist unter anderem eine laufende gegenseitige Information über Schwachstellen an Hardware und überregional eingesetzter Software.

b) Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich

Mit dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen als oberster Aufsichtsbehörde für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich ist ein näherer Meinungsaustausch aufgenommen worden. Gegenstand sind insbesondere datenschutzrechtliche Fragen, die gleichermaßen im öffentlichen wie im nicht-öffentlichen Bereich auftreten. Hierzu gehören insbesondere Fragen zur Datenverarbeitung bei kommunalen Verkehrsbetrieben (Schwarzfahrerdateien) und im Bereich des Kreditwesens (Datenübermittlung an die Schufa, Bankauskunft). Der Meinungsaustausch soll fortgesetzt werden.

4. Personal

Nach den bisherigen Erkenntnissen kann davon ausgegangen werden, daß die derzeitige zahlenmäßige Ausstattung der Dienststelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz mit Planstellen und Stellen für 35 Mitarbeiter bis auf weiteres ausreichend ist. Die Besetzung der zur Verfügung stehenden Planstellen kann im wesentlichen als abgeschlossen angesehen werden. Nicht besetzt sind weiterhin drei Stellen für Sach-

bearbeiter im Angestelltenverhältnis, deren Umwandlung in Planstellen und Stellen des höheren Dienstes bereits für die Haushaltsjahre 1981 und 1982 beantragt worden war. Für das Haushaltsjahr 1983 ist erneut die Umwandlung dieser Stellen beantragt worden.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist sich bewußt, daß auch bei der Personalausstattung seiner Dienststelle die angespannte Finanzlage des Landes nicht unberücksichtigt bleiben kann. Der angemeldete Stellenbedarf ist jedoch zur Erfüllung der durch das Gesetz übertragenen Aufgabe einer wirksamen Datenschutzkontrolle notwendig. Er ist unter Anlegung strengster Maßstäbe ermittelt worden.

B. Zum Grundrecht auf Datenschutz

Seit Beginn meiner Tätigkeit habe ich die Auffassung vertreten, daß nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung jeder Umgang öffentlicher Stellen mit personenbezogenen Daten, also jedes Erheben, Sammeln, Festhalten, Nutzen und Weitergeben solcher Daten als Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz einer gesetzlichen Grundlage bedarf, sofern keine Einwilligung des Betroffenen vorliegt. In meinem zweiten Tätigkeitsbericht habe ich mich eingehend mit den gegen diese Auffassung vorgebrachten Einwendungen auseinandergesetzt. Ich sehe mich in meiner Rechtsauffassung durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 30. Juni 1981 (NVwZ 1982, S. 135) bestätigt.

Zwar äußert sich das Gericht nicht ausdrücklich zu der Frage, ob jeder behördliche Umgang mit personenbezogenen Daten unter dem Gesetzesvorbehalt steht. Hierzu bestand auch keine Veranlassung. Der Rechtsstreit betraf eine Melderegisterauskunft, also eine Übermittlung aus einer Datei. Das Gericht führt hierzu aus, daß Eingriff im Sinne des Artikels 4 Abs. 2 der Landesverfassung zumindest jedes behördliche Speichern, Übermitteln, Verändern und Löschen personenbezogener Daten aus bzw. in Dateien ist. Satz 1 dieser Vorschrift ziele auf einen umfassenden Schutz der personenbezogenen Daten des einzelnen ab. Die Formulierung des Satzes 2 enthalte keinerlei Einschränkungen des Begriffs des Eingriffs, erfasse mithin alle, nicht etwa nur bestimmte gewichtige Eingriffe. Bei der Auslegung von Grundrechten sei in Zweifelsfällen diejenige zu wählen, welche die juristische Wirkungskraft der Grundrechtsnorm am stärksten entfalte. Die juristische Wirkungskraft des Grundrechts auf Datenschutz entfalte sich am stärksten, wenn der Begriff des Eingriffes möglichst weit ausgelegt werde. Der gegenteiligen Ansicht der Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem ersten Tätigkeitsbericht (Drucksache 9/151, S. 4) könne nicht gefolgt werden.

Damit bringt das Gericht zum Ausdruck, daß es nicht auf die Sensibilität der Daten oder die Schwere der Belastung des Betroffenen ankommt. Selbst die Verarbeitung einfacher Adreßdaten ist danach als Eingriff anzusehen. Das gleiche muß aber auch gelten, wenn die Daten nicht in einer Datei verarbeitet werden. Denn es ist unbestritten, daß Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung unabhängig davon gilt, ob die Daten in einer Datei gespeichert oder in Akten oder sonstigen Unterlagen festgehalten werden (vgl. Hunsche in Ruckriegel/v.d Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, Art. 4 Anm. 5, sowie die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 9/254).

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster sollte Veranlassung geben, die personenbezogene Informationsverarbeitung für alle Bereiche auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, wie ich dies bereits in meinem ersten und erneut in meinem zweiten Tätigkeitsbericht gefordert habe. Dies braucht keine Bürokratisierung zur Folge zu haben. Soweit nicht ohnehin bereichspezifische Regelungen geschaffen werden müssen, die für Dateien wie für Akten und sonstige Unterlagen gelten, kann dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage der personenbezogenen Informationsverarbeitung bereits dadurch Rechnung getragen werden, daß die Beschränkung des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes auf Dateien aufgehoben wird. Es ist zu hoffen, daß der Bundesgesetzgeber bei der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes hiermit den Anfang macht.

In meinem ersten Tätigkeitsbericht hatte ich die Grundsätze dargelegt, von denen ich mich bei der Kontrolle der Einhaltung von Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung leiten lasse. Über diese Grundsätze hinaus ergeben sich aus dem Grundrecht auf Datenschutz bei der vom Oberverwaltungsgericht Münster geforderten weiten Auslegung folgende weitere Ansprüche des Betroffenen:

1. Soweit nicht bereits § 16 DSG NW ein Auskunftsrecht für in Dateien gespeicherte Daten vorsieht, kann aus dem Grundrecht auf Datenschutz ein allgemeines Akteneinsichts- oder Auskunftsrecht des Betroffenen hergeleitet werden. Denn um die aus dem Grundrecht folgenden Ansprüche auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung wirksam geltend machen zu können, muß der Betroffene die über ihn festgehaltenen Daten kennen. Dieses Akteneinsichts- oder Auskunftsrecht wird allerdings dort seine Grenze finden müssen, wo ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit Geheimhaltung gebietet (vgl. hierzu Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 31. März 1980, DVR 1981, S. 172, 173).

2. Erteilt eine öffentliche Stelle dem Betroffenen eine Bescheinigung mit personenbezogenen Daten zum Zweck der Vorlage bei Dritten, so findet zwar keine Weitergabe durch die öffentliche Stelle statt. Da der Betroffene in seiner Entscheidung, ob er von der Bescheinigung Gebrauch macht und dadurch selbst Daten offenbart, oftmals Zwängen unterliegt, kann aus dem Grundrecht auf Datenschutz die Verpflichtung der öffentlichen Stelle hergeleitet werden, in die Bescheinigung nur solche Daten aufzunehmen, die für den Verwendungszweck der Bescheinigung erforderlich sind.

C. Datenschutz in den Bereichen der Verwaltung

1. Meldewesen

a) Meldegesetz Nordrhein-Westfalen

Die Länder sind verpflichtet, ihr Melderecht bis zum 22. August 1982 dem Melderechtsrahmengesetz (MRRG) des Bundes anzupassen (§ 23 MRRG). Nordrhein-Westfalen ist auf diesem Wege am weitesten fortgeschritten. Die Landesregierung hat am 28. Januar 1982 durch den Innenminister den Entwurf eines Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen im Landtag eingebracht. Der Entwurf befindet sich derzeit in den Ausschußberatungen.

Der Unterausschuß „EDV im Einwohnerwesen" des Arbeitskreises II der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder hatte hierzu einen Formulierungsvorschlag für ein Landesmeldegesetz (E-LMG) erarbeitet. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich mit diesem Formulierungsvorschlag eingehend befaßt und dazu eine Stellungnahme beschlossen, die ich dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen zugeleitet habe.

Leider haben nur wenige der Vorschläge der Datenschutzbeauftragten in dem Gesetzentwurf der Landesregierung Berücksichtigung gefunden. Das gilt auch für meine ergänzenden Vorschläge, die ich in einer Besprechung mit dem Innenminister zu dem Entwurf eines Meldegesetzes gemacht habe.

Ich habe mich nunmehr an den Landtag gewandt und ihm meine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung zugeleitet. Darin habe ich darauf hingewiesen, daß, soweit der Landesgesetzgeber bei der Anpassung des Landesmelderechts Gestaltungsfreiheit hat, die insgesamt datenschutzfreundliche Grundkonzeption des Rahmengesetzes erhalten bleiben müsse.

In bewußtem Gegensatz zu früheren Entwürfen für ein Bundesmeldegesetz und in Abkehr von früheren Planungen, ein umfassendes Einwohnerinformationssystem mit vielfältigen Datenverknüpfungen der verschiedensten Verwaltungsbereiche zu schaffen, beschränkt das Melderechtsrahmengesetz die Aufgabe der Meldebehörden darauf, die Identität und die Wohnungen der Einwohner festzustellen und nachzuweisen (§ 1 Abs. 1 MRRG). Deshalb darf auch das Landesmelderecht keine Öffnung des Meldewesens zu einem allgemeinen Informationssystem über die Einwohner zulassen. Soweit durch Landesgesetz bestimmt werden kann, daß über den Datenkatalog des Melderechtsrahmengesetzes (§ 2 Abs. 1 und 2 MRRG) hinaus für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere Daten gespeichert werden dürfen (§ 2 Abs. 3 MRRG), müssen diese Aufgaben nach der Grundkonzeption des Melderechtsrahmengesetzes in engem Zusammenhang mit der Aufgabe der Identitäts- und Wohnungsfeststellung stehen.

Da der Gesetzentwurf der Landesregierung den Anforderungen des Datenschutzes nicht in vollem Umfang entspricht, habe ich insbesondere folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Verzicht auf Erhebung und Speicherung des Berufs im Melderegister;
- Verzicht auf Speicherung der Seriennummer des Personalausweises und des Passes im Melderegister;
- Verzicht auf Speicherung von Daten im Melderegister, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Aufgabe der Identitäts- und Wohnungsfeststellung stehen;

- gesetzliches Verbot, als „Hinweise zum Nachweis der Richtigkeit gespeicherter Daten" weitere Daten zu speichern, die wesentlich sensibler als die Meldedaten sein können;
- Verwendungsbeschränkungen für das gespeicherte Ordnungsmerkmal, um der Gefahr der Entstehung eines allgemeinen Personenkennzeichens zu begegnen;
- Beschränkung der Daten, die für eine Nebenwohnung erhoben und gespeichert werden dürfen;
- Beschränkung der Daten, die nach Wegzug eines Einwohners weiterhin gespeichert werden dürfen;
- wirksamerer Datenschutz für die von den Meldebehörden an Archive abgegebenen Daten;
- Beschränkung der Daten, die bei der Abmeldung anzugeben sind, um dem Bürger das Ausfüllen des vollständigen Meldescheins zu ersparen;
- Verzicht auf die Mitwirkung des Wohnungsgebers (Vermieters) bei der Abmeldung;
- Schutz der Meldescheine für Beherbergungsstätten vor unbefugter Einsichtnahme durch Dritte (etwa durch private Ermittler);
- Widerspruchsrecht des Bürgers gegen die Datenübermittlung an Adreßbuchverlage oder gegen die Veröffentlichung in einem nach Straßen und Häusern gegliederten Einwohnerverzeichnis, um ihn vor Straftaten und Belästigungen zu schützen.

Es bleibt abzuwarten, in welcher Fassung der Landtag das neue Meldegesetz verabschieden wird.

b) Datensatz für das Meldewesen

Unter Beteiligung des Unterausschusses „EDV im Einwohnerwesen" des Arbeitskreises II der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren ist der 1973 entworfene bundeseinheitliche „Datensatz für das Einwohnerwesen – Teil Meldewesen" überarbeitet worden. Der ursprünglichen Fassung lag der Gedanke eines weitgehend bundeseinheitlichen und automatisiert vollziehbaren Einwohnermeldewesens zugrunde. Die Einheitlichkeit war erforderlich, um die Datensätze mit Hilfe des Personenkennzeichens (PK) innerhalb der Bundesländer, zwischen den Bundesländern und mit anderen Behörden austauschen zu können. Nach Abkehr des Melderechtsrahmengesetzes von der Vorstellung eines eindeutig identifizierenden Personenkennzeichens und eines offensiv zu betreibenden Datenaustauschs ist die Notwendigkeit, im Meldewesen einen bundeseinheitlichen Datensatz einzuführen, in Frage zu stellen.

Die Datenschutzbeauftragen des Bundes und der Länder haben sich eingehend mit dem überarbeiteten Datensatz befaßt. In ihrer gemeinsamen Stellungnahme, die von mir dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen zugeleitet worden ist, haben sie ungeachtet der Zweifel an der Notwendigkeit eines bundeseinheitlichen Datensatzes insbesondere darauf hingewiesen, daß bei zahlreichen Datenfeldern des „Datensatzes für das Meldewesen" eine Rechtsgrundlage für die Speicherung im Melderegister nicht ersichtlich ist. Im übrigen werde in dem Datensatz die vom Melderechtsrahmengesetz eröffnete Möglichkeit, Hinweisdaten zu den zulässigen Angaben im Melderegister zu speichern, zu weitgehend in Anspruch genommen und führe zu einer faktischen Erweiterung des Datenkataloges des § 2 MRRG.

Die Einführung einer weiteren Kategorie von Datenfeldern, den „Verarbeitungsdaten", wirft nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten die grundsätzliche Frage nach der Zulässigkeit solcher Daten auf, die offenbar weder nach § 2 Abs. 1 oder 2 MRRG zulässige Angaben noch erforderliche Hinweise darstellen. Eine Erweiterung des gesetzlich abschließend vorgeschriebenen Datenkatalogs für das Meldewesen durch Einführung von „Verarbeitungsdaten" ist daher abzulehnen.

Es ist zu hoffen, daß der Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten bei den Beratungen in den zuständigen Gremien Rechnung getragen wird.

c) Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat bereits in seinem Beschluß vom 4. April 1979 (NJW 1979, S. 2221) die Auffassung vertreten, daß neben § 36 Abs. 2 DSG NW für Auskünfte aus dem Melderegister § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nicht ergänzend anzuwenden sei. In seinem Urteil vom 30. Juni 1981 (NVwZ 1982, S. 135) hat das Oberverwaltungsgericht nunmehr diese Auffassung nach erneuter Prüfung der Sach- und Rechtslage bestätigt. Es hat darauf hingewiesen, daß Auskünfte aus dem Melderegister nur Namen, akademische Grade und Anschriften enthalten dürfen und eine weitergehende Auskunft unzulässig ist. Danach kann die von mir bisher vertretene Ansicht, daß unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW auch weitere Daten übermittelt werden dürften (C.1.a meines ersten, C.1.c meines zweiten Tätigkeitsberichts), nicht aufrecht erhalten werden. Auch die von dem Innenminister mit Runderlaß vom 9. Dezember 1980 (MBl. NW. 1980 S. 2930) empfohlene Vorabanwendung der Regelung des Melderechtsrahmengesetzes über Melderegisterauskünfte (§ 21 MRRG), die einen noch weitergehenden Eingriff vorsieht, ist nach Auffassung des Gerichts mangels gesetzlicher Grundlage nicht zulässig.

Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster war daher die Übermittlung der Anschriften der 20- bis 40-jährigen Personen an den Bundesverband der Deutschen Sozialversicherten e.V. zwecks Ausstellung von Röntgenpässen nicht möglich, da neben den Namen und Anschriften auch Angaben über die **Zugehörigkeit zu einer Altersgruppe** übermittelt werden sollten. Die gewünschten Daten durften daher nur mit Einwilligung der Betroffenen übermittelt werden (§ 2 Satz 1 Nr. 2 DSG NW). Der von dem Bundesverband der Deutschen Sozialversicherten e.V. angestrebte Zweck kann allerdings auch mit geringerem Aufwand und ohne Übermittlung personenbezogener Daten aus dem Melderegister erreicht werden, wenn die untersuchenden Stellen (Krankenhäuser, Röntgenärzte) die Röntgenpässe bei der Untersuchung aushändigen und sie dabei gleich mit der ersten Eintragung versehen.

In vielen Fällen, in denen Vereine um Übermittlung von Anschriften bitten, kann der damit angestrebte Zweck auf datenschutzrechtlich unbedenkliche Weise mit geringerem Aufwand als dem der Einholung der Einwilligung der Betroffenen auch dadurch erreicht werden, daß von dem Verein vorbereitete Schreiben an die Betroffenen durch die Gemeinde adressiert und versandt werden. Auf diese Weise könnte auch an Angehörige bestimmter Personengruppen ohne Übermittlung ihrer Daten an Dritte herangetreten werden.

Datenschutzrechtliche Fragen stellten sich auch bei der **Erteilung von Meldebescheinigungen** durch die Meldebehörden. Die Erteilung einer Meldebescheinigung ohne Wissen des Betroffenen an einen Autohändler zur Anmeldung eines Fahrzeugs war allerdings datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden. Nach § 23 Abs. 1 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung ist die Zuteilung des amtlichen Kennzeichens für ein Kraftfahrzeug durch den Verfügungsberechtigten bei der Verwaltungsbehörde (Zulassungsstelle) zu beantragen. Der Antrag muß unter anderem folgende Angaben über denjenigen enthalten, für den das Fahrzeug zugelassen werden soll: Vorname, Name, Geburtstag, Geburtsort, Anschrift.

Da der Betroffene den Autohändler beauftragt hatte, das Fahrzeug anzumelden, war der Autohändler berechtigt, die dafür nötigen Daten bei der Meldebehörde anzufordern. Die Meldebehörde durfte diese Daten auch übermitteln, da durch die Beauftragung des Autohändlers zur Anmeldung des Fahrzeugs auch die nach § 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW erforderliche Einwilligung des Betroffenen erteilt war. Unter den gegebenen Umständen reichte diese Form der Einwilligung aus (§ 3 Satz 2 DSG NW).

Für die Übermittlung personenbezogener Daten nach § 36 Abs. 2 Satz 1 DSG NW ist es zur **Identifizierung des Gesuchten** erforderlich, daß die Person, auf die sich die

Auskunft beziehen soll, vom Empfänger bezeichnet wird. Für die Bezeichnung des Betroffenen ist es notwendig, aber auch ausreichend, wenn das Vorbringen des Auskunftsuchenden bei der Meldebehörde die Überzeugung entstehen läßt, daß der Betroffene für die Erteilung der gewünschten Auskunft hinreichend bestimmt ist. Hat die Meldebehörde Zweifel an der Identität des Betroffenen mit der von dem Auskunftsuchenden genannten Person, muß entweder die Übermittlung unterbleiben oder der Auskunftsuchende um Angabe weiterer Identifizierungsdaten gebeten werden, damit die Zweifel entweder ausgeräumt oder bestätigt werden.

Zweifel an der Identität des Betroffenen können sich nicht nur dann ergeben, wenn der Auskunftsuchende nur den Namen genannt hat und mehrere Personen des gleichen Namens gemeldet sind. Auch wenn nur eine Person gemeldet ist und Identifizierungsdaten, wie etwa eine angegebene frühere Anschrift, nicht übereinstimmen, ist eine Prüfung angezeigt, ob der Betroffene mit der gesuchten Person identisch ist. Es mag zwar zutreffen, daß eine frühere Anschrift kein zuverlässiges Identifizierungsdatum ist, da sich viele gesuchte Personen unangemeldet unter der Anschrift aufhalten, die sie etwa bei Firmen und Banken angegeben haben. Gerade der an mich herangetragene Fall zeigt aber, daß nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, daß eine Person, die unter einer Anschrift gemeldet ist und sich im Zweifel auch dort aufhält, mit einer Person identisch ist, die dem Auskunftsuchenden eine Anschrift angegeben hat, unter der sie niemals gemeldet war.

In diesem Fall hatte eine Bank um die neue Anschrift einer Person gebeten, da diese unter der bei ihr angegebenen Anschrift nicht mehr zu erreichen war. Zum Zeitpunkt der Anfrage durch die Bank an die Meldebehörde war nur eine Person mit diesem Namen im Melderegister verzeichnet. Jedoch war diese Person nie unter der von der Bank angegebenen Anschrift gemeldet gewesen. Dennoch teilte die Meldebehörde die Anschrift der im Melderegister eingetragenen Person mit, die, wie sich später nach Einleitung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen durch die Bank herausstellte, tatsächlich nicht mit der gesuchten Person identisch war.

Die Meldebehörde hätte auf jeden Fall nicht die Auskunft geben dürfen, „die gesuchte Person" sei unter der genannten Anschrift gemeldet. Denn damit hat die Meldebehörde die Identität des Betroffenen mit der gesuchten Person bestätigt, obwohl sich aus den Unterlagen der Meldebehörde diese Identität nicht ergab. Eine solche Bestätigung hätte nur dann gegeben werden dürfen, wenn die Identität auf Grund weiterer von dem Auskunftsuchenden angegebenen Identifizierungsdaten feststand, wenn der Betroffene also zu irgendeiner Zeit unter der von der Bank angegebenen Anschrift gemeldet war.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich empfohlen, künftig in derartigen Fällen vor der Übermittlung der Anschrift den Auskunftsuchenden um Angaben weiterer Identifizierungsdaten (etwa des Geburtsdatums) zu bitten. Meiner Empfehlung wird von der Meldebehörde gefolgt.

Bei der Datenübermittlung an **Adreßbuchverlage** stellte sich in diesem Jahr die Frage, ob der Bürger die Möglichkeit hat, die Übermittlung seiner Daten an einen solchen Verlag zu untersagen.

Soweit nur die nach § 36 Abs. 2 DSG NW zulässige Übermittlung von Namen, akademischen Graden und Anschriften an den Adreßbuchverlag erfolgt, sieht das Gesetz nicht vor, daß der Betroffene diese Übermittlung untersagen kann. In der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen ist eine Auskunftssperre nur für den Fall vorgesehen, daß dem Betroffenen aus der Auskunfterteilung eine Gefahr für Leben, Gesundheit oder persönliche Freiheit erwachsen könnte. In meiner Stellungnahme zu dem Entwurf eines Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen habe ich mich für ein Widerspruchsrecht der Bürger gegen die Datenübermittlung an Adreßbuchverlage eingesetzt (oben C.1.a). Ich begrüße, daß einige Gemeinden bereits jetzt ihren Bürgern ein Widerspruchsrecht einräumen.

d) Datenübermittlung an öffentliche Stellen

Auf dem Gebiet des Kraftfahrzeugzulassungswesens wurde bei einer Kommunalen Datenverarbeitungszentrale für die Datenübermittlung durch die Meldebehörden an die **Kraftfahrzeugzulassungsstellen** ein neues Verfahren entwickelt und eingeführt. Bei dem Straßenverkehrsamt eines Mitgliedskreises sind für dieses Verfahren dialogfähige Datenstationen aufgestellt, die an die Datenverarbeitungsanlage der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale angeschlossen sind.

Diese Datenstationen haben nicht nur On-line-Zugriff auf die Kraftfahrzeugzulassungsdatei. Sie können auch auf die Einwohnerdateien der Gemeinden zugreifen. Nach Eingabe der einen Kraftfahrzeughalter kennzeichnenden Angaben Name, Geburtsdatum und Gemeindekennzeichen des Wohnortes werden aus der jeweiligen Einwohnerdatei diejenigen zusätzlichen Datenfelder abgefragt und auf dem Bildschirm abgebildet, die im Rahmen der Zulassung erforderlich sind.

Von den Datenstationen ist der On-line-Zugriff auf die Daten sämtlicher Einwohner der Gemeinden des Kreises möglich. Durch Dienstanweisung ist allerdings festgelegt, daß nur dann auf die Einwohnerdatei zugegriffen werden darf, wenn dies für die Erfüllung von Aufgaben der Kraftfahrzeugzulassungsstelle erforderlich ist. Darüber hinaus werden sämtliche Anfragen protokolliert. Das Verfahren wird auch bei anderen Kommunalen Datenverarbeitungszentralen angewandt.

Nach diesem Organisationskonzept werden Daten sämtlicher in der Einwohnerdatei gespeicherten Einwohner zum Abruf bereitgehalten und damit übermittelt (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW). Damit werden mehr Daten übermittelt, als zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der Kraftfahrzeugzulassungsstelle erforderlich sind (§ 11 Abs. 1 Satz 1 zweite Alternative DSG NW). Eine solche Datenübermittlung ist unzulässig (§ 3 Satz 1 DSG NW). Um sie zu vermeiden, sind Maßnahmen zu verwirklichen, die den Abruf der Daten zu anderen Zwecken als der Erfüllung der rechtmäßigen Aufgaben der Kraftfahrzeugzulassungsstelle ausschließen.

Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand habe ich empfohlen, jedenfalls folgende Anforderungen in dem Organisationskonzept zu verwirklichen:

a) Durch Dienstanweisung wird festgelegt, daß ein Antrag des Halters als Voraussetzung für die Benutzung des Systems vorliegen muß.

b) Das Programm stellt sicher, daß ein Zugriff auf die in der Einwohnerdatei gespeicherten Daten eines Halters erst erfolgen kann, wenn die übrigen Daten aus dem Antrag dieses Halters in die Kraftfahrzeugzulassungsdatei eingegeben und dort gespeichert sind.

c) Das Programm stellt sicher, daß nur solche Datenfelder aus der Einwohnerdatei abgerufen werden, die im Rahmen der Antragsbearbeitung bei der Kraftfahrzeugzulassungsstelle erforderlich sind.

d) Das Programm wird nicht nur von denjenigen Auftraggebern freigegeben, die für die Kraftfahrzeugzulassung zuständig sind. Bezüglich der unter b) und c) genannten Anforderungen kann die Freigabe vielmehr nur durch die für den Bereich des Einwohnerwesens zuständigen Auftraggeber erfolgen.

Soweit in einer Kraftfahrzeugzulassungsdatei auch dann Daten gespeichert werden, wenn es aus irgendwelchen Gründen im Verlauf des Bildschirmdialogs nicht zu einer Fahrzeugzulassung kommt, sollten nur die Daten gespeichert werden, die aus dem Antrag des Halters zu entnehmen sind. Wenn weitere Daten aus der Einwohnermeldedatei gespeichert werden, sind diese erweiterten Daten gemäß § 17 Abs. 2 Satz 2 DSG NW zu sperren, da ihre Kenntnis für die Kraftfahrzeugzulassungsstelle zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist.

In Anlehnung an meine Empfehlungen hat die oben genannte Kommunale Datenverarbeitungszentrale ihr Verfahrenskonzept abgeändert.

Das Einwohnermeldeamt einer Gemeinde wurde von dem örtlichen **Postamt** um regelmäßige Übermittlung der „Neuzuzüge" gebeten. Die Übermittlung von Namen und Anschriften der Neubürger durch die Meldebehörde an das Postamt ist nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. An die Erforderlichkeit sind strenge Anforderungen zu stellen; es reicht nicht aus, wenn zur Aufgabenerfüllung die Kenntnis der Daten nur dienlich, aber nicht unbedingt notwendig ist.

Zwar gehört die ordnungsgemäße Postzustellung zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Post. Hierzu ist es auch notwendig, daß der Post die richtigen Anschriften der Empfänger bekannt sind. Dies rechtfertigt nach meiner Auffassung jedoch nicht die regelmäßige Übermittlung der Daten aller Zugezogenen, da nur im Einzelfall eine Nachforschung erforderlich ist. Es dürfen daher nur Einzelauskünfte über vom Postamt bezeichnete Betroffene erteilt werden.

Von einem Bauverein wurde ich um datenschutzrechtliche Prüfung der Weitergabe personenbezogener Daten durch das Einwohnermeldeamt an das Amt für **Wohnungsaufsicht** derselben Gemeinde gebeten. Bei dieser Weitergabe handelt es sich zwar nicht um eine Übermittlung im Sinne des Datenschutzgesetzes, weil das Amt für Wohnungsaufsicht derselben Gemeinde kein Dritter ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 DSG NW). Die Weitergabe ist aber auch hier nur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung einer in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgabe erforderlich ist (§§ 8 Satz 1, 11 Abs. 1 DSG NW).

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 des Wohnungsbindungsgesetzes darf der Verfügungsberechtigte die Wohnung einem Wohnungssuchenden nur zum Gebrauch überlassen, wenn dieser ihm vor der Überlassung eine Bescheinigung über die Wohnberechtigung übergibt. Nach den Verwaltungsvorschriften zu dem Wohnungsbindungsgesetz hat die zuständige Stelle die Einhaltung der Belegungsbindungen zu kontrollieren. Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann die Weitergabe von personenbezogenen Daten durch das Einwohnermeldeamt an das Amt für Wohnungsaufsicht notwendig sein. Die Weitergabe ist jedoch nur zulässig, soweit sie sich auf öffentlich geförderte Wohnungen und diejenigen Daten beschränkt, die für die Wohnungsbesetzungskontrolle notwendig sind.

Ein Bürger hat sich bei mir darüber beschwert, daß bei seinem Umzug seine neue Anschrift durch die Meldebehörde an das **Kreiswehrersatzamt** übermittelt wurde, obwohl er nicht der Wehrüberwachung nach § 24 Abs. 1 des Wehrpflichtgesetzes (WPflG) unterlag.

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 WPflG unterliegen alle Wehrpflichtigen von ihrer Musterung an der Wehrüberwachung. Während der Wehrüberwachung haben die Wehrpflichtigen jede Änderung ihres ständigen Aufenthalts oder ihrer Wohnung binnen einer Woche der zuständigen Wehrersatzbehörde ihres Weg- und Zuzugsortes zu melden (§ 24 Abs. 6 Nr. 1 WPflG). Nach § 24 Abs. 6a Satz 1 WPflG gilt diese Verpflichtung des Wehrpflichtigen als erfüllt, wenn er innerhalb dieser Frist der ihm nach den Landesgesetzen über das Meldewesen obliegenden An- oder Abmeldepflicht nachgekommen ist und hierbei angegeben hat, daß er der Wehrüberwachung unterliegt.

Rechtsgrundlage für die Übermittlung der genannten Daten durch die Meldebehörde an das Kreiswehrersatzamt ist § 24 Abs. 6a Satz 2 WPflG. Danach teilt die Meldebehörde dem zuständigen Kreiswehrersatzamt zum Zwecke der Wehrüberwachung die in § 18 Abs. 1 des Melderechtsrahmengesetzes genannten Daten sowie spätere Änderungen dieser Daten mit. Diese Bestimmung erlaubt jedoch nur die Übermittlung der personenbezogenen Daten derjenigen, die der Wehrüberwachung unterliegen.

Nach dem Runderlaß des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 24. November 1980 (MBl. NW. 1980 S. 2778) sind dem Kreiswehrersatzamt jedoch über sämtliche männlichen Deutschen im Alter von 18 bis 60 Jahren aus folgenden Anlässen personenbezogene Daten zu übermitteln: Anmeldung, Ummeldung, Abmel-

dung, Änderung des Wohnstatus (Haupt-/Nebenwohnung), Änderung des Familien- oder Vornamens, sonstige Änderungen von Identifizierungsdaten, Sterbefall.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht habe ich Bedenken dagegen, daß diese Daten von allen männlichen Deutschen im Alter von 18 bis 60 Jahren, also auch von denjenigen, die nicht der Wehrüberwachung unterliegen, weitergegeben werden. Nach meiner Auffassung muß davon ausgegangen werden, daß die Regelung in § 24 Abs. 6a WPflG abschließend ist. Insoweit ist die Regelung in dem Runderlaß des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen durch das Gesetz nicht gedeckt.

Der Innenminister hat mir mitgeteilt, daß die von mir aufgezeigte Problematik auch dort gesehen werde. Die Wehrersatzbehörden seien auf die Zusammenarbeit mit den Meldebehörden angewiesen, um die ihnen nach dem Wehrpflichtgesetz obliegenden Aufgaben erfüllen zu können. Andererseits werde die Frage bezüglich der Wehrüberwachung im Meldeschein von den Wehrpflichtigen erfahrungsgemäß nur äußerst unzuverlässig beantwortet, zumal die Wehrpflichtigen ohne eigenes Verschulden oft selbst nicht genau wüßten, ob sie der Wehrüberwachung (noch) unterliegen. Die Meldebehörden hätten hinsichtlich der Eintragung im Meldeschein keine Kontrollmöglichkeit.

Inzwischen sei auch weiterhin die Erkenntnis gereift, daß die Neuregelung des § 24 Abs. 6a WPflG durch das Melderechtsrahmengesetz „verunglückt" ist. Die angestrebte Verbesserung des Mitteilungsdienstes zwischen den Meldebehörden und den Kreiswehrersatzämtern sei nicht eingetreten. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Wehrrechts und des Zivildienstrechts habe deshalb der Bundesrat eine Änderung des § 24 WPflG mit der Maßgabe vorgeschlagen, daß die Meldebehörden pauschal bestimmte Daten aller männlichen Personen deutscher Staatsangehörigkeit im Alter von 18 bis 32 Jahren an die Kreiswehrersatzämter mitteilen (Bundesratsdrucksache 397/81 vom 27. November 1981).

Angesichts dieser Sachlage hält es der Innenminister für sachgerecht, durch eine Änderung des genannten Runderlasses die Altersgruppe auf die Personen zwischen 18 und 32 zu reduzieren. Er ist der Ansicht, daß eine solche Regelung zwar der derzeitigen Rechtslage noch nicht in vollem Maße gerecht werde, aber als Übergangslösung bis zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes als datenschutzrechtliche Verbesserung unter gleichzeitiger Wahrung der Wehrpflichtbelange hingenommen werden könne.

Es ist jedoch ungewiß, ob der Deutsche Bundestag dem Vorschlag des Bundesrats folgen wird. Den Datenschutzbelangen der Betroffenen würde besser Rechnung getragen, wenn das Kreiswehrersatzamt die Meldebehörden vom Eintritt und vom Wegfall der Wehrüberwachung der Wehrpflichtigen unterrichten und die Meldebehörden dann die Änderung der Daten jeweils dem Kreiswehrersatzamt mitteilen würden.

e) Hinweispflicht bei An- und Abmeldung

Im Rahmen der An- oder Abmeldung von Meldepflichtigen werden mit Hilfe des Meldescheins zahlreiche personenbezogene Daten erhoben. Die Erhebung personenbezogener Daten bei dem Betroffenen ist nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW nur zulässig, wenn dieser auf die zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hingewiesen worden ist. Zweck dieser Vorschrift ist, den Betroffenen über die Rechtslage sowie über die vorgesehene Verwendung seiner Daten aufzuklären, damit er selbst prüfen kann, ob und in welchem Umfang er zur Mitwirkung verpflichtet ist, und sich bei fehlender Mitwirkungspflicht frei entscheiden kann, ob und in welchem Umfang er personenbezogene Daten offenbaren will.

Die gegenwärtig benutzten Meldeformulare, die von Vordruckverlagen hergestellt und fast ausschließlich über den Schreibwarenhandel vertrieben werden, wo sie von den Meldepflichtigen käuflich erworben werden können, enthalten keinen Hinweis auf die Rechtsvorschrift für die Datenerhebung. Der Innenminister hat mir mitgeteilt, daß das

Fehlen eines Hinweises auf die Rechtsvorschrift für die Datenerhebung auch von ihm erkannt worden sei. Er habe indessen keine praktische Möglichkeit gesehen, die gegenwärtig benutzten Formulare durch neue zu ersetzen. Ein „Aus-dem-Verkehr-ziehen" der Meldeformulare würde nach seiner Auffassung Handel und Verlage angesichts des Massenvertriebs vor unzumutbare praktische und finanzielle Schwierigkeiten stellen. In den An- und Abmeldeschein selbst werde der Hinweis erst aufgenommen werden können, wenn die nach dem neuen Meldegesetz inhaltlich neu zu schaffenden Muster der Meldescheine durch Rechtsverordnung festgelegt werden.

Ich hielt es für geboten, den Datenschutzbelangen der Betroffenen für die Übergangszeit bis zur Festlegung der neuen Muster der Meldescheine zumindest dadurch Rechnung zu tragen, daß bei den Meldebehörden Merkblätter mit dem Hinweis nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW ausgegeben werden. Außerdem sollten die Vordruckverlage veranlaßt werden, bei Neudrucken einen entsprechenden Hinweis nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW aufzunehmen.

Der Innenminister ist meiner Empfehlung insoweit gefolgt, als er die Meldebehörden durch Runderlaß vom 22. Oktober 1981 (MBl. NW. 1981 S. 2104) gebeten hat, bis zur Einführung neuer Meldescheinmuster Merkblätter mit dem Hinweis auf die Rechtsgrundlage für die Datenerhebung zur Aushändigung vorrätig zu halten.

f) Löschung

Nach § 17 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 2 DSG NW sind in Dateien gespeicherte personenbezogene Daten zu löschen, wenn ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist und der Betroffene die Löschung verlangt.

Die Meldebehörden haben die Aufgabe, die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnenden Einwohner zu registrieren, um deren Identität und Wohnungen feststellen und nachweisen zu können. Hierzu gehört auch, den Verbleib Verzogener festzustellen. Zwar ist es zu diesem Zweck erforderlich, auch nach dem Wegzug im Melderegister noch Daten zu der Person des Weggezogenen zu speichern. Dies gilt jedoch nicht für die Daten, die lediglich für die Ausstellung von Lohnsteuerkarten gespeichert worden sind, sowie für Angaben über die Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft. Da die Speicherung dieser Daten zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der Meldebehörde nach dem Wegzug nicht mehr erforderlich ist, besteht ein Anspruch auf Löschung nach den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen.

Eine von mir auf Grund der Eingabe eines Bürgers angeschriebene Meldebehörde ist meiner entsprechenden Empfehlung weitgehend gefolgt.

g) Lohnsteuerkarten

Ich wurde um Prüfung gebeten, ob es zulässig ist, daß die Zugehörigkeit zu einer steuerberechtigten Religionsgemeinschaft auf der Lohnsteuerkarte eingetragen wird.

Gesetzliche Grundlage für diese Eintragung auf der Lohnsteuerkarte ist § 39 des Einkommensteuergesetzes (EStG) in Verbindung mit den Vorschriften des Gesetzes über die Erhebung von Kirchensteuern im Land Nordrhein-Westfalen (KiStG). Nach § 39 Abs. 3 Satz 1 EStG hat die Gemeinde auf der Lohnsteuerkarte „insbesondere" den Familienstand, die Steuerklasse und die Zahl der Kinder des Steuerpflichtigen einzutragen. Diese Bestimmung enthält keine abschließende Aufzählung der Angaben auf einer Lohnsteuerkarte. Da die Lohnsteuerkarte die Grundlage für den Steuerabzug bildet, muß sie alle für die Besteuerung wesentlichen Merkmale enthalten.

Nach § 1 KiStG erheben die Katholische Kirche und die Evangelische Kirche im Land Nordrhein-Westfalen Kirchensteuern. Die Kirchensteuern können als Zuschlag zur Einkommens- und Lohnsteuer erhoben werden (§ 4 Abs. 1 Nr. 1a KiStG). Hierbei finden die Vorschriften über das Lohnabzugsverfahren entsprechende Anwendung (§ 5

KiStG). Damit die Arbeitgeber die Kirchensteuer im Lohnabzugsverfahren einbehalten und abführen können, muß aus der Lohnsteuerkarte die Zugehörigkeit zu einer steuerberechtigten Religionsgemeinschaft ersichtlich sein.

Die Eintragung der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft auf der Lohnsteuerkarte ist daher datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden. Sie verstößt auch nicht gegen die in Artikel 4 Abs. 1 des Grundgesetzes verankerten Bekenntnisfreiheit (Urteil des Bundesfinanzhofs vom 4. Juli 1975, BStBl. II, 75, 839).

2. Personenstandswesen

Gegen die Veröffentlichung von **Sterbedaten** in der Presse ohne die Einwilligung der Angehörigen der Verstorbenen bestehen nach meiner Auffassung datenschutzrechtliche Bedenken.

Die Übermittlung von Sterbedaten an die Presse ist nur zulässig, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden (§ 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW).

Ein berechtigtes Interesse der Presse und der Zeitungsleser an der Kenntnis dieser Daten dürfte zwar vorliegen. Durch die Bekanntgabe dieser Daten können jedoch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Da der Betroffene nach seinem Tode seine Rechte nicht mehr selbst ausüben kann, werden diese Rechte, obwohl sie höchstpersönlich, unübertragbar und unvererblich sind, von den jeweils nächsten Angehörigen wahrgenommen. Darüber hinaus sind Sterbedaten zugleich personenbezogene Daten der nächsten Angehörigen. Eine Veröffentlichung dieser Daten kann daher auch die schutzwürdigen Belange dieser Angehörigen beeinträchtigen.

Schutzwürdige Belange der betroffenen Angehörigen werden bereits dann beeinträchtigt, wenn als Folge der Veröffentlichung des Sterbefalls diese Angehörigen einer von ihnen nicht gewünschten Anteilnahme Dritter ausgesetzt werden. Darüber hinaus wird es insbesondere von älteren überlebenden Ehepartnern oft als Belästigung empfunden, wenn sie als Folge der Veröffentlichung des Sterbefalls von Vertretern aufgesucht werden.

Die nächsten Angehörigen des Verstorbenen müssen daher selbst darüber entscheiden können, ob der Sterbefall veröffentlicht werden soll, die Übermittlung der Sterbedaten an die Presse bedarf daher ihrer Einwilligung (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

Zu den nächsten Angehörigen zählen der Ehegatte, die volljährigen Kinder und die Eltern des Verstorbenen. Sind solche Angehörige nicht vorhanden, so treten an deren Stelle sonstige Personen, die mit dem Verstorbenen in enger häuslicher Gemeinschaft gelebt haben. Soweit ein Ehegatte vorhanden ist, sollte dieser allein über die Veröffentlichung entscheiden können. Ist kein Ehegatte mehr vorhanden, so treten an dessen Stelle die volljährigen Kinder. Fehlen diese, so entscheiden die Eltern. Wenn unter mehreren Kindern oder den Eltern keine Einigung erzielt werden kann, sollte eine Veröffentlichung unterbleiben.

3. Kommunalwesen

In meinem ersten Tätigkeitsbericht (C.4) habe ich zu der Zulässigkeit von Regelungen in der **Ehrenordnung** des Rates einer Gemeinde Stellung genommen. Inzwischen wurde ich wieder mehrfach um datenschutzrechtliche Prüfung solcher Ehrenordnungen oder Verhaltensregeln gebeten. Der Umfang der Datenerhebung war in allen Fällen zulässig, da es sich ausschließlich um solche Daten handelte, die ein Mitwirkungsver-

bot wegen Interessenkollision begründen können (§§ 23, 30 Abs. 2 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – GO –). Bedenken habe ich allerdings dagegen, in einer solchen Regelung vorzusehen, daß jedes Mitglied des Rates, eines Ausschusses oder einer Bezirksvertretung Einsicht in die Listen mit personenbezogenen Daten der Mandatsträger nehmen darf.

Die Offenlegung der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse der Mitglieder des Rates, der Ausschüsse oder der Bezirksvertretungen nach § 30 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GO ist ein Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz (Artikel 4 Abs. 2 LV). Bei derartigen Eingriffen ist der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß der Eingriff, hier also die Einsichtgewährung in die Listen mit personenbezogenen Daten der Mandatsträger, nicht nur erforderlich sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen; die mit dem Eingriff verbundene Belastung muß auch in einem angemessenen Verhältnis zu den daraus erwachsenden Vorteilen stehen (BVerfGE 38, 302).

Es bestehen bereits erhebliche Zweifel, ob die Einsichtgewährung an einzelne Rats- oder Ausschußmitglieder erforderlich ist, um Interessenkollisionen zu erkennen und zu vermeiden. Zwar mag die aus § 24 GO resultierende Verpflichtung der kommunalen Mandatsträger, Schaden von der Gemeinde abzuwenden, gebieten, daß ein Rats- oder Ausschußmitglied auch auf das Vorliegen eines Ausschließungsgrundes in der Person eines anderen Mitgliedes des Gremiums hinweist (Kottenberg-Rehn, Erl. V 2 zu § 23; a.A. v. Loebell-Oerter, Erl. 9 zu § 23). Hierzu muß das Mitglied jedoch nicht die Möglichkeit haben, sich anhand der Liste mit personenbezogenen Daten der Mandatsträger selbst davon zu überzeugen, ob ein solcher Ausschließungsgrund tatsächlich gegeben ist. Es genügt, wenn das Mitglied die ihm bekannten konkreten Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Ausschließungsgrundes dem Vorsitzenden des Gremiums mitteilt. Dieser kann sodann an Hand der Liste feststellen, ob Veranlassung besteht, eine Entscheidung des von ihm geleiteten Organs über das Vorliegen eines Ausschließungsgrundes oder über einen Verstoß gegen die Offenbarungspflicht herbeizuführen (§ 30 Abs. 2 Nr. 4 und 5 GO). Nur soweit es für diese Entscheidung erforderlich ist, bestehen keine Bedenken, die in der Liste enthaltenen personenbezogenen Daten des Betroffenen den Mitgliedern des Gremiums bekanntzugeben.

Auf jeden Fall steht aber die mit der Einsichtgewährung an einzelne Rats- oder Ausschußmitglieder verbundene Belastung des Betroffenen in keinem angemessenen Verhältnis zu den daraus etwa erwachsenden Vorteilen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß in der Liste auch sensible Daten enthalten sind und daß durch die Einsichtgewährung regelmäßig auch Daten offenbart werden, die für das Erkennen einer Interessenkollision im konkreten Fall unerheblich sind.

Unter diesen Umständen halte ich es für geboten, die Kenntnisnahme auf den Bürgermeister sowie den jeweiligen Ausschußvorsitzenden zu beschränken (so auch Kottenberg-Rehn, Erl. II 4 zu § 30), soweit nicht die Entscheidung über das Vorliegen von Ausschließungsgründen oder über einen Verstoß gegen die Offenbarungspflicht eine Bekanntgabe an die Mitglieder des Gremiums erfordert. Ein weitergehender Zugang zu den Daten der Mandatsträger ist nach meiner Auffassung nicht vertretbar, zumal der Wortlaut des § 30 Abs. 2 Satz 2 GO eine Offenbarung lediglich gegenüber dem Bürgermeister vorsieht.

Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen teilt meine Auffassung nicht. Er hält es für zulässig, wenn die Ehrenordnung Regelungen enthält, nach denen jedes Rats- oder Ausschußmitglied im zu begründenden Einzelfall Einsicht in die Listen mit personenbezogenen Daten nehmen darf. Ein Rats-, Ausschuß- oder Bezirksvertretungsmitglied müsse im Einzelfall die Möglichkeit haben, sofern ihm konkrete Anhaltspunkte vorliegen, sich an Hand der personenbezogenen Daten davon zu überzeugen, ob eine Interessenkollision tatsächlich gegeben ist.

Eine Eingabe betraf die Weitergabe von Anschriften der Eltern der Schüler eines Schulzentrums durch die Stadtverwaltung an den Oberbürgermeister einer Stadt zum

Zweck des **Versandes von Bürgerinformationen** in Form eines Rundbriefes über die geplante Errichtung einer Gesamtschule.

Die Weitergabe dieser Daten an den Oberbürgermeister ist zwar keine Übermittlung im Sinne des Datenschutzgesetzes, weil dieser kein Dritter ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 DSG NW). Sie ist gleichwohl nur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung einer in der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters liegenden Aufgabe erforderlich ist (§ 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW).

Nach § 6b Abs. 1 Satz 1 GO unterrichtet der Rat die Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden (§ 6b Abs. 1 Satz 2 GO).

Diese Vorschrift ist durch das Zweite Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung vom 15. Mai 1979 in die Gemeindeordnung eingefügt worden, um im Gegensatz zu § 37 Abs. 2 GO, der die Bekanntgabe von Ratsbeschlüssen vorsieht, den Einwohnern nicht nur Ergebnisse zu verkünden, sondern durch eine vorzeitige Unterrichtung eine Resonanz aus der Bevölkerung zu geplanten Vorhaben zu erhalten.

Die Erfüllung der Verpflichtung zur Unterrichtung der Einwohner obliegt dem Bürgermeister, der den Rat nach außen vertritt. In welcher Form die Unterrichtung zu erfolgen hat, schreibt das Gesetz nicht vor. Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 6b GO kommen neben Einwohnerversammlungen, öffentlichen Anhörungen und Flugblattaktionen unter anderem auch Bürgerbriefe in Betracht.

Nach § 6b Abs. 2 Satz 3 GO sind die näheren Einzelheiten der Unterrichtung in der Hauptsatzung zu regeln. Die Hauptsatzung der betreffenden Stadt sah folgende Formen der Unterrichtung vor:

- Einwohnerversammlungen, die auf einzelne Bereiche des Stadtgebietes begrenzt werden können,
- Herausgabe von Informationsschriften,
- Mitteilungen im Amtsblatt und
- Presseveröffentlichungen.

Der Rundbrief an die Eltern des Schulzentrums stellt nach meiner Auffassung eine Unterrichtung durch den Oberbürgermeister im Sinne des § 6b GO in der Form einer Informationsschrift dar, wobei ich in Anlehnung an die Verwaltungsvorschriften zu § 6b GO von einer weiten Auslegung des Begriffes „Informationsschriften" ausgehe. Konkrete Anhaltspunkte dafür, daß der Oberbürgermeister dabei nicht in Erfüllung der Unterrichtungspflicht des Rates gehandelt hat, lagen mir nicht vor. Zur rechtmäßigen Erfüllung dieser Aufgaben war die Weitergabe der Namen und Anschriften der Eltern an den Oberbürgermeister erforderlich.

Eine Gemeinde gab den Ausgang eines Verwaltungsrechtsstreits in der öffentlichen Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses und durch **Protokollaushang** mit Nennung des Namens des betroffenen Bürgers bekannt.

Nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung bedarf eine solche Bekanntgabe einer gesetzlichen Grundlage. Als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe in der Sitzung kommt nur § 42 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 33 Abs. 2 GO in Betracht. Nach diesen Vorschriften sind die Sitzungen der Ausschüsse öffentlich. Durch die Geschäftsordnung kann für Angelegenheiten einer bestimmten Art und auf Antrag eines Ratsmitgliedes oder auf Vorschlag des Gemeindedirektors für einzelne Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Sitzungen, bei denen in den Anspruch eines Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten eingegriffen wird, dürfen jedoch nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung nur dann öffentlich

abgehalten werden, wenn ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Öffentlichkeit vorliegt.

Im vorliegenden Fall mochte zwar das Interesse der Allgemeinheit an einer Bekanntgabe des Ausgangs des Verwaltungsrechtsstreits in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegen. Die genannten Vorschriften der Gemeindeordnung rechtfertigen jedoch nicht die Nennung des Namens des Betroffenen im Protokollaushang. Um dem Informationsinteresse der Allgemeinheit auch insoweit Rechnung zu tragen, hätte ein Hinweis auf den Ausgang des Verwaltungsrechtsstreits unter Angabe des Streitgegenstandes ohne Namensnennung ausgereicht.

Ich habe deshalb empfohlen, auf eine Namensnennung in vergleichbaren Fällen zu verzichten. Der Gemeindedirektor war zunächst nicht bereit, meiner Empfehlung zu folgen. Er war offenbar der Ansicht, daß ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung nicht vorliege, weil die Angelegenheit in einer öffentlichen Ausschußsitzung behandelt worden sei und im übrigen der Betroffene selbst Bürger der Gemeinde unterrichtet habe.

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung zielt auf einen umfassenden Schutz personenbezogener Daten ab; die Formulierung des Satzes 2, der Eingriffe von einer gesetzlichen Ermächtigung im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit abhängig macht, enthält keine Einschränkung des Begriffs des Eingriffs, erfaßt mithin alle, nicht etwa nur bestimmte gewichtige Eingriffe (OVG Münster, Urteil vom 30. Juni 1981, NVwZ 1982, S. 135). Jedes Bekanntgeben personenbezogener Daten ist ein Eingriff in das Grundrecht. Eine Bekanntgabe liegt auch dann vor, wenn der Empfänger die Daten schon kennt; selbst Offenkundigkeit begründet keine allgemeine Übermittlungsbefugnis (Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 2 Rdnr. 98). Daher rechtfertigte es weder die Behandlung der Angelegenheit in einer öffentlichen Ausschußsitzung noch die Unterrichtung von Bürgern der Gemeinde durch den Betroffenen, in dem Aushang den Namen des Betroffenen zu nennen, zumal dadurch auch Personen Kenntnis nehmen konnten, denen der Verwaltungsrechtsstreit oder der Name des Klägers noch nicht bekannt war.

Da für die Namensnennung in dem Aushang kein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit bestand, verstieß sie gegen Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Im Hinblick darauf, daß bei der Abfassung des Aushangs offenbar noch Unklarheit über die Tragweite des Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung bestand, habe ich von einer förmlichen Beanstandung nach § 30 DSG NW abgesehen.

4. Polizei

a) Vorläufige Richtlinien für erkennungsdienstliche Maßnahmen

Die Vorläufigen Richtlinien für erkennungsdienstliche Maßnahmen regeln die Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen von Bund und Ländern für den Bereich der Personenerkennung. Sie sind am 8. Juli 1981 für das Bundeskriminalamt in Kraft getreten.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben zur Verbesserung des Datenschutzes insbesondere folgende Änderungen dieser Richtlinien vorgeschlagen:

- Unzulässigkeit der Aufbewahrung von ED-Unterlagen, die nur für Zwecke der aktuellen Identitätsfeststellung gefertigt wurden, nach Feststellung der Identität;
- Beschränkung der Zulässigkeit der Anfertigung von ED-Unterlagen bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten auf Ausnahmefälle;
- Aufnahme eines Zehn-Finger-Abdrucks nur, soweit dies zur Durchführung des Verfahrens erforderlich ist;

- Festhalten der Gründe für die ED-Behandlung;
- Übermittlung von Unterlagen an das Bundeskriminalamt in Fällen, in denen keine Anhaltspunkte für eine überregionale Bedeutung der Straftat vorliegen, nur zum Zwecke der Identitätsfeststellung (wie bei Ordnungswidrigkeiten);
- Sicherstellung, daß die Vernichtung alle im Zusammenhang mit der ED-Behandlung angefallenen Unterlagen umfaßt.

Ich habe die Änderungsvorschläge der Datenschutzbeauftragten dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen zugeleitet und ihn gebeten, diese bei den weiteren Beratungen in den zuständigen Gremien auf Bund/Länder-Ebene zu unterstützen.

Der Innenminister hat die Vorläufigen Richtlinien für erkennungsdienstliche Maßnahmen für seinen Bereich nicht übernommen. Statt dessen hat er durch Runderlaß vom 11. Dezember 1981 (MBl. NW. 1982 S. 43) neue Regelungen für den Erkennungsdienst getroffen. Die Polizeibehörden des Landes sollen über ihre Erfahrungen mit der Neuregelung berichten. Ich hoffe, daß auch die von mir übermittelten Verbesserungsvorschläge bei der dann anstehenden Überarbeitung Berücksichtigung finden werden.

b) Auskunft an den Betroffenen

Die meisten Eingaben von Bürgern betrafen wiederum die Frage, ob und in welchem Umfang personenbezogene Daten über sie bei der Polizei gespeichert sind.

Zu begrüßen ist, daß die **Auskunftspraxis** der Polizeibehörden allgemein datenschutzfreundlicher geworden ist. Nur in wenigen Fällen haben sich Bürger an mich gewandt, weil die Polizei die Auskunfterteilung unter Berufung auf das in § 16 Abs. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 2 Nr. 1 DSG NW festgelegte Auskunftsverweigerungsrecht abgelehnt hatte.

Ich habe in diesen Fällen erneut darauf hingewiesen, daß die genannten Vorschriften die Polizei zwar zur Auskunftsverweigerung ermächtigen, sie aber nicht dazu verpflichten (C.8.h meines zweiten Tätigkeitsberichts) und die betreffenden Polizeibehörden unter Hinweis auf die neuen KpS-Richtlinien um nochmalige Prüfung gebeten. In den meisten Fällen hatten meine Bemühungen Erfolg; die Polizeibehörden waren nunmehr bereit, den Betroffenen die gewünschte Auskunft zu geben, oder sie waren damit einverstanden, daß ich diese Auskunft gab.

Nur in wenigen, berechtigten Fällen mußte ich mich auf die Mitteilung beschränken, daß ich keine Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz festgestellt habe.

Bei der Auskunftserteilung über personenbezogene Daten im Sicherheitsbereich kommen für die **Prüfung der Identität** des Anfragenden verschiedene Handhabungen in Betracht.

Bei Negativauskünften halte ich in Übereinstimmung mit den anderen Datenschutzbeauftragten die Zustellung mit einfachem Brief für ausreichend, es sei denn der Betroffene gibt zu erkennen, daß er eine andere Versendungsform wünscht. Zwar sind auch bei der Zustellung von positiven Auskünften und Auskunftsverweigerungen mit einfachem Brief noch keine „Pannen" bekanntgeworden. Gleichwohl sollte das Verfahren in diesen Fällen sicherer gestaltet werden, da es sich um besonders sensible Daten handelt. Die Datenschutzbeauftragten treten deshalb dafür ein, daß bei positiven Auskünften sowie bei Auskunftsverweigerung nach einer der beiden folgenden Möglichkeiten verfahren wird:

- Übersendung der Antwort mittels Einschreibebrief mit eigenhändiger Zustellung oder
- Abholen durch den Betroffenen bei einer Polizeidienststelle seiner Wahl unter Vorlage eines Ausweisdokumentes.

Ich habe dem Innenminister empfohlen für die Sicherheitsbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen eine entsprechende Regelung zu treffen, wobei ich der Übersen-

dung mittels Einschreibebrief mit eigenhändiger Zustellung, wie ich sie in meinem Bereich bereits anwende, den Vorzug gebe.

c) Löschung

Zahlreiche Eingaben betrafen die Löschung der in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten und die Vernichtung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammmlungen; einige Eingaben waren speziell auf die Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen gerichtet.

In der Mehrzahl der Fälle konnte ich den Betroffenen wiederum mitteilen, daß auf meine Veranlassung die über sie bei den Polizeibehörden geführten Kriminalpolizeilichen Sammlungen ausgesondert und vernichtet und die entsprechenden Hinweise im automatisierten Informationssystem der Polizei gelöscht worden sind.

In den Fällen, in denen datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden war, daß sich Polizeibehörden dazu (noch) nicht in der Lage sahen, habe ich mich für eine erneute Prüfung der vorzeitigen Löschungs- oder Vernichtungsmöglichkeit nach angemessener Frist eingesetzt. Diese Prüfung ist von den betreffenden Polizeibehörden zugesagt worden. Ich habe den Betroffenen geraten, in diesen Fällen unmittelbar mit den zuständigen Beamten Kontakt zu halten.

Für die Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen gilt die Regelung in § 10 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, die nach § 37 DSG NW der Vorschrift des § 17 Abs. 3 DSG NW vorgeht. Danach sind erkennungsdienstliche Unterlagen von Amts wegen zu vernichten, wenn die weitere Aufbewahrung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten nicht erforderlich ist, weil keine Gefahr der Wiederholung besteht. Auch diese Unterlagen hat eine Polizeibehörde auf meine Veranlassung in einem Fall vernichtet; in weiteren Fällen ist eine nochmalige Prüfung zugesagt worden.

d) Sonstige Eingaben von Bürgern

Ein Bürger fragte bei mir an, ob eine Polizeibehörde berechtigt sei, einen **Personalbogen** über ihn zu führen. Außerdem beschwerte er sich darüber, daß in diesen Personalbogen, der der Staatsanwaltschaft zugeleitet wurde, zu Unrecht Vorstrafen eingetragen worden seien.

Als gesetzliche Grundlage für die Erhebung der in dem Formblatt genannten Daten beim Betroffenen durch die Polizei kommt § 163a Abs. 4 in Verbindung mit § 136 Abs. 3 StPO in Betracht. Danach ist bei der ersten Vernehmung eines Beschuldigten durch Beamte des Polizeidienstes auf die Ermittlung seiner persönlichen Verhältnisse Bedacht zu nehmen. Gesetzliche Grundlage für die Weitergabe des ausgefüllten Formblatts an die Staatsanwaltschaft ist § 163 Abs. 2 Satz 1 StPO. Danach übersenden die Behörden und Beamten des Polizeidienstes ihre Verhandlungen der Staatsanwaltschaft.

Das Formblatt findet entweder als Personalbogen oder als Beschuldigtenvernehmung Verwendung. Die jeweilige Verwendung ist in der Kopfleiste entsprechend anzukreuzen, wobei das Formblatt als Beschuldigtenvernehmung gekennzeichnet wird, wenn der Beschuldigte persönlich zur Vernehmung erscheint. Die Spalte „Vorstrafen" wird nur im Falle der Beschuldigtenvernehmung auf Grund eigener Angaben des Beschuldigten ausgefüllt.

Im vorliegenden Falle fand das Formblatt als Personalbogen, nicht als Beschuldigtenvernehmung Verwendung. Etwa vorhandene Vorstrafen hätten somit nicht in den Personalbogen eingetragen werden dürfen. Dementsprechend war auch die Weitergabe an die Staatsanwaltschaft nicht zulässig.

Durch eine Eingabe erhielt ich Kenntnis von folgendem Vorfall: Während seines Einsatzes als Verkehrsposten wurde ein Polizeibeamter von einem Radfahrer um

Feststellung der Personalien eines Autofahrers gebeten. Der Radfahrer gab an, gegen den Autofahrer Anzeige erstatten zu wollen. Der Polizeibeamte hielt den Autofahrer an und bat um Aushändigung des Führerscheins und des Fahrzeugscheins. Er nahm die Papiere entgegen, gab sie dem Radfahrer und regelte den Verkehr weiter. Der Radfahrer entfernte sich mit den Papieren, kam nach einiger Zeit zurück und übergab sie dem Polizeibeamten, der sie dem Autofahrer wieder aushändigte.

In dem von dem zuständigen Polizeipräsidenten bestätigten Vorfall sehe ich einen erheblichen Verstoß gegen Vorschriften über den Datenschutz (Artikel 4 Abs. 2 LV; § 64 Abs. 1 LBG; § 203 Abs. 2 Nr. 1 StGB). Ich habe deshalb den Polizeipräsidenten gebeten, über die erfolgte Belehrung des Polizeibeamten hinaus durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, daß sich Vorkommnisse dieser Art nicht wiederholen.

Ein Bürger brachte seine Sorge darüber zum Ausdruck, daß bei einer Einsatzleitstelle der Polizei die zuvor geübte Praxis, an Hand einer dort befindlichen **Blutspenderliste** auf Anforderung von Ärzten die Spender zu verständigen, eingestellt worden sei. Er befürchtete, daß dadurch die bisherige rasche Hilfsmöglichkeit nicht mehr gewährleistet sei.

Die Polizeibehörde hat mir mitgeteilt, daß es grundsätzlich nicht ihre Aufgabe sei, im Blutspenderdienst mitzuwirken. Das schließe nicht aus, daß die Polizei in besonderen Fällen helfend einspringe. Sie habe mit dem Führen der Liste vorübergehend eine bestehende Lücke geschlossen. Diese Lücke bestehe inzwischen nicht mehr, weil eine andere Regelung gefunden worden sei. In mehreren gemeinsamen Gesprächen zwischen im Rettungsdienst tätigen Institutionen sei festgelegt worden, daß die zuständigen Universitätskliniken eine Blutspenderliste führen und im Bedarfsfall die Spender direkt abrufen. Diese Regelung habe dazu geführt, daß die Liste bei der Einsatzleitstelle der Polizei nicht mehr zu nutzen und auf Grund der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen zu vernichten war.

Die von der Polizeibehörde dargestellte Handhabung ist aus meiner Sicht nicht zu beanstanden. Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich nicht festgestellt. Ob die von den Universitätskliniken geführte Blutspenderliste ausreicht, ist keine Datenschutzfrage.

5. Verfassungsschutz

a) Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen

Mit dem am 15. Juli 1981 vom Landtag beschlossenen Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen ist auch für Nordrhein-Westfalen als letztem Bundesland eine landesgesetzliche Regelung für die Tätigkeit des Verfassungsschutzes geschaffen worden.

Das Gesetz enthält bereichspezifische Datenschutzregelungen für den Verfassungsschutz. Derartige Regelungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie entsprechen einer Forderung aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Anläßlich der Novelle zum Personalausweisgesetz hat der Bundestag in einer einstimmig beschlossenen Entschließung die Bundesregierung ersucht, die Arbeiten zur Entwicklung bereichspezifischer Regelungen für die Sicherheitsbehörden nachdrücklich fortzusetzen. Das neue Gesetz schafft für den Umgang mit personenbezogenen Daten eine gesetzliche Grundlage, die nicht auf die Verarbeitung in Dateien beschränkt ist, sondern sich auch auf den Umgang mit Daten in Akten erstreckt.

Es ist auch zu begrüßen, daß der Landtag auf Empfehlung des Hauptausschusses in einigen Punkten Verbesserungen des Datenschutzes gegenüber dem Gesetzentwurf der Landesregierung beschlossen hat. Die Regelungen des neuen Gesetzes reichen jedoch nach meiner Auffassung nicht aus, um einen angemessenen, den Besonderhei-

ten dieses Bereichs Rechnung tragenden Datenschutz zu gewährleisten. Beim Verfassungsschutz wird mit besonders sensiblen personenbezogenen Daten umgegangen, deren Erhebung und Speicherung sich nach der Natur der Sache weitgehend der Kenntnis des Betroffenen entzieht. Um so notwendiger ist es, für diesen Bereich Regelungen zu treffen, die den Datenschutz gegenüber dem geltenden Recht verbessern.

Ich bedauere deshalb, daß meine weitergehenden Änderungsvorschläge bei der Beratung des Gesetzentwurfs im Hauptausschuß zwar erörtert, aber nicht aufgegriffen worden sind. Nach meiner Auffassung wird die Trennung zwischen Polizei und Verfassungsschutz in dem Gesetz nicht konsequent genug durchgeführt; insbesondere habe ich Bedenken gegen die Ermittlungshilfe der Polizei für den Verfassungsschutz. Die Regelung, die die Datenübermittlung durch den Verfassungsschutz an andere öffentliche Stellen des Landesbereichs zur Erfüllung beliebiger Aufgaben dieser Stellen ohne weitere Voraussetzungen zuläßt, geht zu weit. Die vorgesehene Einschränkung der Ansprüche des Betroffenen auf Sperrung und Löschung seiner Daten gegenüber dem Datenschutzgesetz ist nicht gerechtfertigt. Für die vorgesehene Einschränkung der Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten aus Gründen des Quellenschutzes besteht keine sachliche Notwendigkeit.

Ich bin mir bewußt, daß Datenschutz und Verfassungsschutz in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen und weder dem einen noch dem anderen ein absoluter Vorrang eingeräumt werden kann. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Belange des Datenschutzes und die des Verfasssungsschutzes zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Der Landtag hat in dem neuen Verfassungsschutzgesetz der Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes deutlich Vorrang vor den Belangen des Datenschutzes eingeräumt.

b) Kontrollbefugnis bei NADIS

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich mit Bestrebungen befaßt, ihnen bei ihren Kontrollen die Einsicht in den Bildschirm von NADIS zu verwehren, wenn über den Betroffenen von anderen Verfassungsschutzbehörden eingegebene Hinweise gespeichert sind.

Eine derartige Einschränkung der Einsicht verstößt nach meiner Auffassung gegen § 26 Abs. 3 Nr. 1 DSG NW. Danach kann der Landesbeauftragte für den Datenschutz, soweit es zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist, Einsicht auch in die gespeicherten Daten verlangen. Zur Erfüllung seiner Kontrollaufgabe muß er sich durch Einsicht in den Bildschirm davon überzeugen können, ob über den Betroffenen ein von der Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen eingegebener Hinweis gespeichert ist.

Zu den gespeicherten Daten im Sinne von § 26 Abs. 3 Nr. 1 DSG NW gehören aber auch die Hinweise, die von anderen Verfassungsschutzbehörden eingegeben worden sind, da sie zum Abruf durch die angeschlossenen Behörden bereitgehalten werden und deshalb nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW als an die Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen übermittelt anzusehen sind. Auch insoweit ist die Einsicht in den Bildschirm zur Erfüllung der Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz erforderlich. Zwar kann dieser die Rechtmäßigkeit der Speicherung dieser Hinweise nicht selbst überprüfen. Er kann jedoch den jeweils zuständigen Datenschutzbeauftragten bitten, die Überprüfung durchzuführen und gegebenenfalls auf eine Löschung hinzuwirken. Nur auf diese Weise ist eine Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften hinsichtlich der von anderen Verfassungsschutzbehörden eingegebenen, aber auch der Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verfügung stehenden Daten möglich. Hierzu ist die Kenntnis der Hinweise notwendig.

Ein solches Verfahren liegt auch im Interesse der Betroffenen. Andernfalls müßte ihnen nahegelegt werden, sich an alle Datenschutzbeauftragten zu wenden. Dies hätte nicht

nur einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei den Datenschutzbeauftragten und bei den Verfassungsschutzbehörden zur Folge, sondern wäre auch wenig bürgerfreundlich.

Ich habe deshalb dem Innenminister mitgeteilt, daß ich davon ausgehen müsse, daß mir bei Kontrollen Einsicht in den Bildschirm von NADIS ohne Einschränkung ermöglicht wird. Das ist inzwischen sichergestellt.

6. Bau- und Wohnungswesen

a) Behandlung von Bauanträgen in Rats- und Ausschußsitzungen

Mehrere Beratungsersuchen von Gemeinden betrafen den Datenschutz bei der Behandlung von Bauvoranfragen und Bauanträgen in Sitzungen des Rates oder des zuständigen Ausschusses der Gemeinde.

Nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung bedarf jedes Bekanntgeben personenbezogener Daten einer gesetzlichen Grundlage. Dies gilt sowohl für die Bekanntgabe personenbezogener Daten innerhalb der Gemeinde, etwa an Rats- und Ausschußmitglieder, als auch für die Bekanntgabe an Dritte.

Als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe personenbezogener Daten von Bauwilligen an Rats- und Ausschußmitglieder kommen nur § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 28 Abs. 2 Satz 1 GO in Betracht. Danach kann sich der Rat die Entscheidung über Bauvoranfragen und Bauanträge selbst vorbehalten oder sie einem Ausschuß übertragen. Nur soweit dies für eine sachgerechte Entscheidung des Rates oder des Ausschusses erforderlich ist, dürfen seinen Mitgliedern auch personenbezogene Daten der Bauwilligen bekanntgegeben werden.

Wie der Innenminister im Einvernehmen mit dem Minister für Landes- und Stadtentwicklung in der von mir erbetenen Stellungnahme ausführt, ist es nicht erforderlich, in den Sitzungen den Namen des Antragstellers zu nennen. Vorbescheide nach § 84 der Landesbauordnung (BauO NW) und Baugenehmigungen nach § 88 BauO NW sind Verwaltungsakte, die ausschließlich objektbezogen sind. Es ist lediglich zu prüfen, ob die beabsichtigten Bauvorhaben nach in der Bauordnung festgelegten Kriterien (Lage, Art und Maß der geplanten Nutzung usw.) den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen. Obwohl die Vorbescheide einer bestimmten Person erteilt werden, sind die persönlichen Verhältnisse des Antragstellers für die baurechtliche Beurteilung grundsätzlich ohne Bedeutung. Da die Zulässigkeit von baulichen Anlagen mit Ausnahme bei Anhörung der Nachbarn nach § 87 BauO NW nicht an subjektive Kriterien gebunden ist, sind die auf die Person des Antragstellers bezogenen Angaben nicht Gegenstand der Erörterung im Rahmen der Bauvoranfrage oder des Bauantrages.

Da somit die Kenntnis des Namens des Antragstellers für eine sachgerechte Entscheidung über die Bauvoranfrage oder den Bauantrag nicht erforderlich ist, ist die Bekanntgabe des Namens in der Sitzung nicht zulässig. Dagegen muß es hingenommen werden, wenn ein Mitglied des Gremiums auf Grund der in der Sitzung bekanntgegebenen objektbezogenen Daten in Verbindung mit eigenem Zusatzwissen den Antragsteller identifizieren kann; insoweit hat das Interesse der Allgemeinheit an einer sachgerechten Entscheidung über den Antrag Vorrang.

Bei Öffentlichkeit der Sitzung muß davon ausgegangen werden, daß auch Zuhörer auf Grund der in der Sitzung bekanntgegebenen objektbezogenen Daten in Verbindung mit eigenem Zusatzwissen den Antragsteller identifizieren können. Insoweit findet eine Bekanntgabe personenbezogener Daten auch an Dritte statt.

Als gesetzliche Grundlage für diesen Eingriff in den Anspruch des Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten kommen nur § 33 Abs. 2 und § 42 Abs. 2 Satz 1 GO in Betracht. Nach diesen Vorschriften sind die Sitzungen des Rates und

seiner Ausschüsse öffentlich. Durch die Geschäftsordnung kann für Angelegenheiten einer bestimmten Art, auf Antrag eines Rats- oder Ausschußmitgliedes oder auf Vorschlag des Gemeindedirektors für einzelne Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Nach Ansicht des Innenministers müssen wegen des hohen verfassungsrechtlichen Ranges der Öffentlichkeit von Sitzungen kommunaler Vertretungen an den Ausschluß der Öffentlichkeit strenge Anforderungen gestellt werden. Ein Ausschluß sei gerechtfertigt, wenn aus baurechtlicher Sicht ein besonders schutzwürdiges Interesse der Bauwilligen anzuerkennen wäre, das Vorrang vor dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzung beanspruchen könnte.

Ich verkenne zwar nicht den hohen Rang der Öffentlichkeit der Sitzungen kommunaler Vertretungen. Dieser Grundsatz darf jedoch nicht dazu führen, daß der grundrechtliche Anspruch auf Datenschutz regelmäßig zurücktreten muß. Sitzungen, bei denen in den Anspruch eines Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten eingegriffen wird, dürfen nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung nur dann öffentlich abgehalten werden, wenn ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Öffentlichkeit besteht. Ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Behandlung von Bauvoranfragen und Bauanträgen in öffentlicher Sitzung liegt im Regelfall nicht vor. Nach meiner Auffassung muß daher der Anspruch des Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten Vorrang haben, sofern nicht im Einzelfall, etwa wegen der Bedeutung des Bauvorhabens oder im Hinblick auf seine öffentliche Erörterung, ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Behandlung in öffentlicher Sitzung besteht.

b) Eingaben von Bürgern

Auf Grund von Bürgereingaben hatte ich die Weitergabe der Bewerberlisten von Bauwilligen durch eine Gemeinde an Sparkassen und Banken, die Bekanntgabe personenbezogener Daten aus Bauakten an Dritte und die Datenerhebung zur Fortschreibung des Mietpreisspiegels auf ihre datenschutzrechtliche Zulässigkeit zu prüfen.

Die Zulässigkeit der Übermittlung der Daten von Bauwilligen an eine Sparkasse ist nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. Zwar mag es zweckdienlich sein, wenn eine Gemeinde Gespräche im Hinblick auf die Finanzierung des Grundstückserwerbs von Baubewerbern mit einer Sparkasse führt. Es ist aber nicht ersichtlich, daß dies zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung etwa der übermittelnden Stelle oder des Empfängers erforderlich ist, da die Baubewerber selbst den Nachweis der Finanzierung erbringen müssen. Eine Übermittlung der Daten nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW kommt daher in einem solchen Fall nicht in Betracht.

Soweit die Bewerberlisten von der Gemeinde an Banken weitergegeben wurden, ist die Datenübermittlung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. Ein berechtigtes Interesse der Banken an der Kenntnis dieser Daten dürfte zwar vorliegen. Durch die Bekanntgabe solcher Daten können jedoch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Zwar mögen einige Baubewerber damit einverstanden sein, daß sie von den Kreditinstituten angeschrieben werden; andere hingegen können es zumindest als Belästigung empfinden. Bei der Abwägung der Interessen überwiegt in der Regel das Interesse des Betroffenen an dem Schutz seiner Daten. Ein die Übermittlung der Daten auch gegen den Willen Betroffener rechtfertigendes öffentliches Interesse liegt hier nicht vor. Eine Übermittlung der Daten nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW kommt daher nicht in Betracht.

Das Bauamt einer Gemeinde teilte in einem Schreiben Beteiligten an einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit, daß der Betroffene „viele verwaltungsgerichtliche Verfahren angestrengt habe". Während weitere Ausführungen in diesem Schreiben zur sachgerechten Rechtsverteidigung in dem anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren und damit zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe der Gemeinde erforderlich waren und insoweit eine gesetzliche Grundlage für die in dem Schreiben enthaltenen

Mitteilungen vorhanden war, konnte für die erwähnte Äußerung keine gesetzliche Grundlage festgestellt werden. Zur sachgerechten Rechtsverteidigung der Gemeinde war diese Mitteilung nicht erforderlich. Die anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren betrafen nach den mir übersandten Unterlagen ausschließlich die formale Behandlung der Bauangelegenheit und waren überdies offenbar abgeschlossen. Unter diesen Umständen hätte die genannte Mitteilung an die Beteiligten unterbleiben müssen, zumal auch nicht davon ausgegangen werden konnte, daß sie den Beteiligten bereits anderweitig bekannt war. Ich habe der Gemeinde empfohlen, von derartigen Mitteilungen an Dritte künftig abzusehen.

Zur Anpassung des Mietpreisspiegels an die neuen Marktbedingungen forderte eine Gemeinde Anschriften der Mitglieder des Haus- und Grundeigentümervereins, des Mietervereins und der örtlichen Vertreter des Ringes Deutscher Makler an.

Gegen die Anforderung der Anschriften bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken. Zwar ist diese Datenanforderung durch eine öffentliche Stelle ein Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz, der nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Eine solche ist jedoch vorhanden. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe kann der Vermieter zur Begründung eines Mieterhöhungsverlangens auf eine von der Gemeinde erstellte Übersicht über die üblichen Entgelte, die in der Gemeinde für vergleichbare nicht preisgebundene Wohnungen gezahlt werden, Bezug nehmen. Dies setzt voraus, daß die Gemeinde eine solche Übersicht erstellt. Zur Durchführung der hierzu erforderlichen Erhebungen ist die Gemeinde auch auf die Anschriften von Mietern angewiesen, die im Hinblick auf ihre Mitgliedschaft in den an der Aufstellung der Übersicht (Mietpreisspiegel) beteiligten Vereinen zu einer Mitwirkung möglicherweise bereit sind.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht war allerdings der den Mietern übersandte Erhebungsbogen zur Ermittlung vergleichbarer Marktmieten zu beanstanden, da er nicht den nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW erforderlichen Hinweis auf die Rechtsgrundlage für die Datenerhebung oder die Freiwilligkeit der Angaben enthielt. Meiner Empfehlung, diesen Hinweis künftig in den Erhebungsbogen aufzunehmen, wird von der Gemeinde gefolgt.

7. Rechtswesen

a) Datenweitergabe zur Überprüfung möglicher Rechtsverletzungen

Behörden oder sonstige Stellen, zu deren Aufgaben die Überprüfung von Rechtsverletzungen gehört, sind oft darauf angewiesen, daß ihnen personenbezogene Daten übermittelt werden, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Soweit die Daten von öffentlichen Stellen übermittelt werden, muß allerdings das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung berücksichtigt werden.

Ein Bürger schrieb Beschwerdebriefe an eine Behörde. Die Behörde gab die an sie gerichteten Briefe zum Zwecke der Erstattung einer Strafanzeige gegen den Briefschreiber an die Polizei weiter. Die Tatsache eines solchen Briefes sowie sein Inhalt sind personenbezogene Daten des Briefschreibers. Ihre Weitergabe bedarf deshalb nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einer gesetzlichen Grundlage.

Gesetzliche Grundlage für die Weitergabe personenbezogener Daten durch eine Behörde an die Polizei zum Zwecke der Erstattung einer Strafanzeige sind die Vorschriften der Strafprozeßordnung (StPO). Nach § 163 Abs. 1 StPO haben die Behörden und Beamten des Polizeidienstes Straftaten zu erforschen. Nach § 158 Abs. 1 Satz 1 StPO kann die Anzeige einer Straftat unter anderem bei den Behörden und Beamten des Polizeidienstes angebracht werden. Hieraus folgt, daß jeder, der Anlaß zu der Annahme hat, daß ein anderer eine Straftat begangen habe, die dieser Annahme zugrunde liegenden Tatsachen der Polizei mitteilen darf. Dies gilt grundsätz-

lich auch für Behörden. Die für die Strafverfolgung zuständigen Stellen sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf derartige Anzeigen angewiesen. Ob der für eine Anklageerhebung erforderliche hinreichende Tatverdacht vorliegt, hat auf Grund des Ergebnisses der Ermittlungen die Staatsanwaltschaft zu entscheiden (§ 170 Abs. 1 StPO). Eine Anzeige wird nicht dadurch unzulässig, daß die Ermittlungen keinen hinreichenden Verdacht einer Straftat ergeben.

Soweit dies zum Zweck der Erstattung einer Strafanzeige erforderlich ist, halte ich deshalb die Weitergabe personenbezogener Daten durch eine Behörde an die Polizei grundsätzlich für zulässig. Dies gilt allerdings nicht für Daten, die einem besonderen Amtsgeheimnis unterliegen (wie etwa dem Steuergeheimnis oder dem Sozialgeheimnis).

In einem anderen Fall wurden personenbezogene Daten eines Rechtsanwaltes über den Justizminister an die zuständige Rechtsanwaltskammer weitergeleitet, um dort die Erforderlichkeit der Einleitung standesrechtlicher Maßnahmen prüfen zu lassen. Bei den personenbezogenen Daten handelte es sich um die Tatsache einer Eingabe des Rechtsanwaltes an ein Mitglied der Landesregierung, in der er Bedenken gegen bestimmte Regelungen äußerte, den Inhalt dieser Eingabe sowie die Tatsache, daß weitere von der Behörde als neben der Sache liegend charakterisierte Eingaben des Betroffenen vorlägen. Diese Angaben sind Einzelangaben über sachliche Verhältnisse einer natürlichen Person (§ 2 Abs. 1 DSG NW), deren Weitergabe durch eine öffentliche Stelle in das Grundrecht des Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten eingreift und deshalb einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

Der Justizminister hat mir hierzu mitgeteilt, aus § 73 Abs. 2 Nr. 4 der Bundesrechtsanwaltsordnung, wonach den Rechtsanwaltskammern die Aufgabe zugewiesen sei, die Erfüllung der den Kammermitgliedern obliegenden Pflichten zu überwachen und das Recht der Rüge zu handhaben, folge ohne weiteres für jedermann, der Anlaß zu der Annahme hat, daß ein Rechtsanwalt seine Standespflichten verletzt habe, die Befugnis, die zuständige Kammer um eine Prüfung zu bitten und ihr die hierfür erforderlichen Angaben zu übermitteln. Anders könnten die Rechtsanwaltskammern ihre gesetzlichen Pflichten nicht erfüllen.

Von dieser Befugnis sei in diesem Fall Gebrauch gemacht worden, da die Schreiben inhaltlich nicht mit den von einem Rechtsanwalt zu wahrenden Standespflichten zu vereinbaren gewesen seien.

Der Justizminister hat außerdem darauf hingewiesen, daß, soweit der behördliche Umgang mit personenbezogenen Daten nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einer besonderen Legitimation bedürfe, diese sich zwar in erster Linie aus Rechtsvorschriften ergebe, die die immanenten Schranken des Grundrechts interpretierten, ausnahmsweise aber auch aus ungeschriebenen Grundsätzen. Hierzu gehöre die Gemeinschaftsbezogenheit des Bürgers und die sich daraus ergebende Bindung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 27, 344, 351) müsse jedermann staatliche Maßnahmen hinnehmen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebots erfolgten, soweit sie nicht den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung beeinträchtigten. Auf Grund der staatlichen Verantwortung für eine geordnete Rechtspflege sei es im vorliegenden Fall notwendig gewesen, wegen der Eingaben des Rechtsanwaltes die Rechtsanwaltskammer einzuschalten.

Diese Stellungnahme vermag aus folgenden Gründen nicht zu befriedigen.

Nach meiner Auffassung greift jede Weitergabe personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle in das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung ein. Dies kann jedoch hier dahinstehen. Im vorliegenden Fall sind Daten weitergegeben worden, die geeignet sind, eine standesrechtliche Überprüfung durch die Rechtsanwaltskammer herbeizuführen. Die Weitergabe derart sensibler Daten ist auch bei einer engeren Auslegung des Grundrechts auf Datenschutz als Eingriff in

dieses Grundrecht anzusehen. Für einen solchen Eingriff ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Diese kann auch Bundesrecht sein, das nach Artikel 31 GG Vorrang auch gegenüber der Landesverfassung hat.

Es ist zwar richtig, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedermann staatliche Maßnahmen hinnehmen muß, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfolgen, soweit sie nicht den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung beeinträchtigen. Greift eine solche Maßnahme wie im vorliegenden Fall in das Grundrecht auf Datenschutz ein, ist hierfür jedoch eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Der ungeschriebene Grundsatz der Gemeinschaftsbezogenheit des Bürgers reicht nach meiner Auffassung nicht aus, um einen Eingriff in das Grundrecht zu legitimieren; der Gesetzgeber muß ihn vielmehr erst in eine Eingriffsermächtigung umsetzen. Andernfalls wäre das Grundrecht mit seinem Gesetzesvorbehalt für Eingriffe weitgehend inhaltsleer.

Wie sich aus der Stellungnahme des Justizministers ergibt, kommt als gesetzliche Grundlage für eine Weitergabe der Daten des Rechtsanwalts allein § 73 Abs. 2 Nr. 4 der Bundesrechtsanwaltsordnung in Betracht, der den Rechtsanwaltskammern die Überwachung der Erfüllung der Standespflichten und die Handhabung des Rügerechts überträgt. Es ist unbestritten, daß grundsätzlich jedermann, der Anlaß zu der Annahme hat, ein Rechtsanwalt habe seine Standespflichten verletzt, die zuständige Kammer um eine Prüfung bitten und ihr die hierfür erforderlichen Angaben übermitteln kann. Ich habe jedoch Zweifel, ob sich hieraus ohne weiteres auch eine entsprechende Befugnis öffentlicher Stellen ergibt, die das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung zu beachten haben. Denn die Weitergabe personenbezogener Daten durch natürliche Personen oder juristische Personen des privaten Rechts kann auf die allgemeine menschliche Handlungsfreiheit gestützt werden, während die Weitergabe durch öffentliche Stellen nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einer besonderen gesetzlichen Legitimation bedarf.

Wenn man gleichwohl eine Befugnis öffentlicher Stellen zur Weitergabe personenbezogener Daten an die Rechtsanwaltskammern zum Zweck der standesrechtlichen Überprüfung annimmt, dürfte es aber zweifelhaft sein, ob diese Befugnis sich auch auf Angaben erstreckt, die wie hier erkennbar nicht im Zusammenhang mit der Anwaltstätigkeit stehen, sondern die Ausübung eines allgemeinen Bürgerrechts betreffen.

Wird die Weitergabe personenbezogener Daten dennoch auch in solchen Fällen grundsätzlich für zulässig gehalten, so erscheint zweifelhaft, ob im vorliegenden Fall der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Selbst wenn die Ausführungen in dem Schreiben des Rechtsanwalts neben der Sache liegen würden, vermag ich nicht zu erkennen, daß die Rechtsanwaltskammern zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf Hinweise auf derartige Äußerungen angewiesen sind oder daß die staatliche Verantwortung für eine geordnete Rechtspflege eine standesrechtliche Überprüfung solcher Äußerungen verlangt.

Eine Übermittlung personenbezogener Daten liegt auch vor, wenn Sozialversicherungsträger oder die Bundesanstalt für Arbeit Angaben, aus denen sich Anhaltspunkte für den Verdacht eines Verstoßes gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ergeben, an die zuständigen Kreisordnungsbehörden weitergeben. Gegen diese Datenübermittlung habe ich ebenfalls datenschutzrechtliche Bedenken geäußert (C.15.d).

Inwieweit in anderen Fällen die Anzeige von Ordnungswidrigkeiten durch öffentliche Stellen unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Datenschutz und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig ist, bedarf noch der Prüfung.

b) Strafsachen

Ein Rechtsanwalt fragte im Auftrag seines Mandanten bei einer Staatsanwaltschaft an, ob gegen seinen Mandanten Ermittlungsverfahren anhängig seien. Die Staatsanwaltschaft verweigerte die Auskunft unter Berufung auf das Bundesdatenschutzgesetz.

Für die Gerichte und die Behörden der Staatsanwaltschaft gilt das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen; im übrigen gilt für sie das Bundesdatenschutzgesetz. Beide Gesetze finden jedoch nur Anwendung, wenn personenbezogene Daten in Dateien verarbeitet werden. Akten sind keine Dateien im Sinne der Datenschutzgesetze. Die Vorschriften der Datenschutzgesetze, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Auskunft über gespeicherte personenbezogene Daten vorsehen, sind deshalb nicht anzuwenden.

Auch wenn das Ersuchen des Rechtsanwalts auf Erteilung von Auskunft an die Zentralnamenkartei der Staatsanwaltschaft gerichtet worden sein sollte, findet die Vorschrift über Auskunft an den Betroffenen (§ 13 BDSG) keine Anwendung. Nach einer Rundverfügung des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 1980 ist die Zentralnamenkartei einer Staatsanwaltschaft ausschließlich im Rahmen staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit zu benutzen; Gerichten, anderen Staatsanwaltschaften, anderen Behörden und Stellen sowie Privatpersonen darf weder Einsicht gewährt noch Auskunft über Eintragungen in der Kartei erteilt werden. Die Zentralnamenkartei ist deshalb als interne Kartei anzusehen, für die nach § 1 Abs. 2 Satz 2 BDSG lediglich die Vorschrift über technische und organisatorische Maßnahmen (§ 6 BDSG) gilt.

Ein allgemeines Recht auf Auskunft über Akten ist im Gesetz nicht vorgesehen. Lediglich im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens ist eine Behörde nach § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Nordrhein-Westfalen verpflichtet, den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit die Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.

Allerdings könnte ein allgemeiner Auskunftsanspruch des Betroffenen aus dem Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung hergeleitet werden. Denn um die hieraus folgenden Ansprüche wirksam geltend machen zu können, muß der Betroffene die über ihn festgehaltenen Daten kennen. Diese Auffassung hat sich aber noch nicht allgemein durchgesetzt. Im vorliegenden Fall haben jedoch, soweit es sich um noch anhängige Verfahren handelt, die Vorschriften der Strafprozeßordnung, die die Durchführung der Unterrichtung des Beschuldigten abschließend regeln (z.B. § 147 StPO), gegenüber einem aus Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfasssung hergeleiteten Auskunftsanspruch Vorrang.

Unabhängig hiervon wäre es aus der Sicht des Datenschutzes aber zu begrüßen, wenn öffentliche Stellen einem Bürger auch ohne rechtliche Verpflichtung Auskunft über die ihn betreffenden Akten gewähren würden, soweit nicht höherrangige Rechtsgüter Geheimhaltung gebieten.

In einem anderen Fall bat ein Anzeigenerstatter bei einer Staatsanwaltschaft um eine Sachstandsauskunft. Auch hier wurden Auskünfte unter Berufung auf die Datenschutzgesetze verweigert.

Der Umgang mit personenbezogenen Daten des Beschuldigten während der Dauer eines Straf- oder Ermittlungsverfahrens ist in der Strafprozeßordnung geregelt. Gibt die Staatsanwaltschaft einem Antrag auf Erhebung der öffentlichen Klage keine Folge oder verfügt sie nach Abschluß der Ermittlungen die Einstellung des Verfahrens, so hat sie den Antragsteller unter Angabe von Gründen zu bescheiden (§ 171 Satz 1 StPO). Eine Auskunft an den Antragsteller oder Anzeigenden über den Sachstand vor Abschluß des Ermittlungsverfahrens ist in der Strafprozeßordnung nicht vorgesehen. Da mit einer solchen Auskunft regelmäßig die Bekanntgabe personenbezogener Daten des Beschuldigten verbunden ist, muß sie als unzulässig angesehen werden.

Weitere Eingaben von Bürgern betrafen die Weitergabe von Daten über Strafverfahren nach den Vorschriften der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra). Bei den Bürgern handelte es sich um öffentliche Bedienstete, deren Dienstvorgesetzte von dem Ausgang der Strafverfahren unterrichtet worden waren. Sie baten um datenschutzrechtliche Überprüfung dieser Mitteilungen.

Nach Nr. 15 Abs. 1 MiStra sind in Strafsachen gegen Richter, Beamte, Angestellte und Arbeiter des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder einer anderen Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts mitzuteilen:

- der Erlaß und der Vollzug eines Haftbefehls oder eines Unterbringungsbefehls,
- die Erhebung der öffentlichen Klage,
- die Urteile,
- der Ausgang des Verfahrens, wenn eine Mitteilung nach den vorgenannten Punkten zu machen war.

Dies gilt nicht in Privatklageverfahren und in Verfahren wegen fahrlässig begangener Verkehrsstraftaten, es sei denn, daß es sich um schwere Verstöße, namentlich Vergehen der Trunkenheit im Straßenverkehr oder der fahrlässigen Tötung, handelt, oder daß sonst Mitteilungen zu machen sind, die zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, aber durch ein besonderes öffentliches Interesse geboten sind, oder zu dienstaufsichtlichen, disziplinären oder standesrechtlichen Maßnahmen Anlaß geben können.

Nach Nr. 15 Abs. 2 MiStra sind in Strafsachen gegen Arbeiter wegen eines Vergehens Mitteilungen nur insoweit zu machen, als die Unterrichtung für die Beschäftigungsstelle wichtig erscheint. Die Mitteilung wird von dem Richter oder dem Staatsanwalt angeordnet.

Bei Beamten und Angestellten eines Gemeindeverbandes sind die Mitteilungen nach Nr. 15 Abs. 3 Satz 1 MiStra an den unmittelbaren Dienstvorgesetzten und an den Leiter der Aufsichtsbehörde zu richten, bei Arbeitern an den Leiter der Beschäftigungsstelle.

Da es sich bei diesen Mitteilungen um die Weitergabe personenbezogener Daten handelt, bedürfen sie als Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz einer gesetzlichen Grundlage. Als interne Verwaltungsvereinbarung kann die MiStra selbst keine Rechtsgrundlage für die Mitteilungen sein.

Als gesetzliche Grundlage der in Nr. 15 MiStra vorgesehenen Mitteilungen kommen nur die Vorschriften der Beamtengesetze, der Disziplinarordnungen und der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst, die ebenfalls Rechtsnormen sind, in Betracht. Nach diesen Vorschriften können auch außerhalb des öffentlichen Dienstes begangene Straftaten Dienstvergehen oder Verletzungen der arbeitsvertraglichen Verpflichtungen sein. Im Interesse der Integrität der öffentlichen Verwaltung hat der Dienstvorgesetzte auch in diesen Fällen zu prüfen, ob dienst- oder disziplinarrechtliche Folgerungen zu ziehen sind. Um eine solche Entscheidung treffen zu können, ist er auf die Kenntnis derartiger Sachverhalte angewiesen. Ob allerdings in jedem Fall eine Mitteilung der Staatsanwaltschaft an den Dienstvorgesetzten erforderlich ist, erscheint zweifelhaft.

Da auch bei anderen in der MiStra vorgesehenen Mitteilungen die Erforderlichkeit zweifelhaft ist, haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eine Überprüfung in Angriff genommen. Auf Grund des bisherigen Ergebnisses dieser Überprüfung habe ich gegenüber dem Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen, eine Reihe von Vorschriften der MiStra zu ändern oder zu streichen. Hierzu gehört auch Nr. 15 MiStra. Die Mitteilungen nach dieser Ziffer haben weithin nur unterrichtenden Charakter. Sie lösen nur in seltenen Ausnahmefällen Maßnahmen disziplinarischer Art aus. Wenn auch nicht zu verkennen ist, daß ein Dienstvergehen in der Anhäufung geringerer Verfehlungen liegen kann, so ist andererseits darauf hinzuweisen, daß nicht jedes Strafurteil in die Personalakten aufzunehmen ist (vgl. BAG, AP 1978, Nr. 83, § 611 BGB – Fürsorgepflicht –). Entsprechende Einschränkungen müssen auch in die MiStra aufgenommen werden, um zu verhindern, daß die Angaben dem öffentlichen Arbeitgeber überhaupt bekannt werden und von ihm in anderer Weise zum Nachteil des Betroffenen verwendet werden können. Die Regelung sollte daher mit dem Ziel einer strikten Angleichung an die zwischenzeitlich novellierten und neugefaßten disziplinar- und dienstordnungsrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder sowie der hierzu ergangenen Rechtsprechung überprüft werden. Das

Ergebnis der Bemühungen der Datenschutzbeauftragten um eine datenschutzkonforme Gestaltung der MiStra bleibt abzuwarten.

Soweit eine Mitteilung an den Dienstvorgesetzten zulässig ist und der Staatsanwaltschaft der konkrete Empfänger nicht bekannt ist, ist diese befugt, ihn zu ermitteln. Dabei erscheint es zur Reduzierung des Ermittlungsaufwandes sachgerecht, zunächst den Betroffenen selbst zu befragen, wer sein Dienstvorgesetzter ist. Eine Rechtspflicht des Betroffenen, den Dienstvorgesetzten anzugeben, besteht jedoch nach meiner Auffassung, die von dem Justizminister geteilt wird, nicht.

c) Ordnungswidrigkeitenverfahren

Der von einer Behörde einem Betroffenen zugeschickte Anhörungsbogen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Wasserrecht enthielt neben den Angaben zum Sachverhalt folgende Fragen zur Person:

- Name,
- Wohnort, Straße,
- Beruf,
- Familienstand,
- Nettoeinkünfte,
- Besondere Belastungen.

In dem Anschreiben wurden dem Betroffenen die Aussagen zum Sachverhalt freigestellt; die Fragen zur Person waren vollständig zu beantworten.

Nach § 111 Abs. 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) handelt ordnungswidrig, wer einer zuständigen Behörde über seinen Vor-, Familien- oder Geburtsnamen, den Ort oder Tag seiner Geburt, seinen Familienstand, seinen Beruf, den Wohnort, die Wohnung oder die Staatsangehörigkeit eine unrichtige Angabe macht oder die Angabe verweigert. Hieraus folgt eine Rechtspflicht des Betroffenen, Fragen zu beantworten, soweit die jeweilige Angabe für die Aufgabenerfüllung der Behörde erforderlich ist. Eine Rechtspflicht des Betroffenen zur Angabe seiner Nettoeinkünfte und der besonderen Belastungen vermag ich jedoch nicht zu erkennen. Da nach § 17 Abs. 3 OWiG bei der Bemessung der Höhe der Geldbuße auch die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen in Betracht kommen, kann es allerdings im Interesse des Betroffenen liegen, Angaben über die Nettoeinkünfte und besonderen Belastungen zu machen. Um den Datenschutzbelangen der Betroffenen Rechnung zu tragen, muß jedoch bei der Erhebung dieser Daten auf die Freiwilligkeit hingewiesen werden (§ 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW). Eine entsprechende Änderung des Anhörungsbogens wurde veranlaßt.

d) Zustellungen

Schriftstücke in Familiensachen haben in der Regel höchst sensible personenbezogene Daten zum Inhalt, die vor der unbefugten Einsichtnahme durch Dritte zu schützen sind. So wurde eine gerichtliche Entscheidung in einem Versorgungsausgleichsverfahren an die Krankenkasse, bei der der Betroffene beschäftigt war, als Beteiligte im Sinne von § 53 b des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit übersandt. Im Rahmen des Geschäftsganges konnten mehrere Bedienstete der Krankenkasse von der Entscheidung über den Versorgungsausgleich Kenntnis nehmen, bevor diese den zuständigen Bearbeiter erreichte. Auf diese Weise konnten sensible Daten des Betroffenen vielen seiner Kollegen zur Kenntnis gelangen, ohne daß dies für die weitere Bearbeitung der Angelegenheit notwendig gewesen wäre.

Im Interesse der betroffenen Bürger habe ich angeregt, derartige Briefe an den Leiter der betreffenden Dienststelle oder Firma mit dem Vermerk „Vertrauliche Personalsache" zu übersenden. Das betreffende Amtsgericht ist meiner Anregung gefolgt. In Zukunft werden alle Briefsendungen in Familiensachen – ausgenommen die an die

Parteien selbst oder deren Vertreter – mit dem Stempelaufdruck „Vertraulich – Familiensache" versehen.

e) Grundbuchwesen

Auch in diesem Jahr betrafen Eingaben im Bereich des Grundbuchwesens die Erteilung von Abschriften aus dem Grundbuch. In einem Fall beschwerte sich ein Bürger darüber, daß sein Nachbar einen Grundbuchauszug erhalten habe, aus dem nicht nur die Grundstücksbelastungen des Nachbarn, sondern auch seine eigenen ersichtlich waren.

Meine Ermittlungen haben ergeben, daß es sich bei dem in Betracht kommenden Grundbuch um ein Gemeinschaftsgrundbuch handelt, das mehrere Grundstücke beinhaltet, die nach Abschluß der Baumaßnahmen im Eigentum von mehreren Miteigentümern stehen werden (Gemeinschaftsflächen für Wege und Grünanlagen). Zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Erteilung des Grundbuchauszuges waren als Eigentümer die Bauträgergesellschaft, der Betroffene und sein Nachbar eingetragen. Es konnte nicht mehr festgestellt werden, ob der Miteigentümer einen vollständigen Grundbuchauszug oder nur einen seine Grundstücksbelastungen betreffenden Auszug beantragt hatte, da der Antrag mündlich zu Protokoll der Geschäftsstelle erklärt worden war, wobei nur Name und Anschrift des Antragstellers festgehalten wurde.

Nach § 12 Abs. 1 und 2 der Grundbuchordnung (GBO) muß zur Erteilung eines Grundbuchauszugs ein berechtigtes Interesse dargelegt werden. Als Miteigentümer hatte der Nachbar ein derartiges Interesse. Möglicherweise hätte in diesem Fall ein Grundbuchauszug genügt, der nur die Belastungen des Antragstellers enthielt. Soweit jedoch ein berechtigtes Interesse dargelegt wird, kann auch der Eigentümer eines Miteigentumsanteils einen ungekürzten Auszug verlangen.

Diese Rechtslage befriedigt nicht ganz. Neben dem berechtigten Interesse des Empfängers sollte auch geprüft werden, ob schutzwürdige Belange des Betroffenen durch die Erteilung eines Grundbuchauszuges beeinträchtigt werden. Für eine Änderung des § 12 GBO wäre der Bundesgesetzgeber zuständig.

f) Strafvollzug

Strafgefangene einer Justizvollzugsanstalt haben mich um datenschutzrechtliche Überprüfung der in dieser Anstalt verwendeten Vordrucke für

- Mitteilungen über die Rücksendung von Paketen oder Päckchen an den Absender und
- Einkaufszettel der Gefangenen

gebeten. Gegen die Verwendung dieser Vordrucke bestehen datenschutzrechtliche Bedenken.

Durch den verwendeten Vordruck für die Mitteilung über die Rücksendung von Paketen oder Päckchen an den Absender wird diesem der Status des Empfängers als Strafgefangener bekanntgegeben. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß von dem Gefangenen selbst vielfach als Anschrift nur Straße und Hausnummer oder Postfach der Justizvollzugsanstalt angegeben werden.

Das Bekanntgeben des Status als Strafgefangener ist ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Ein derartiger Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage oder der Einwilligung des Betroffenen.

Eine gesetzliche Grundlage ist nicht ersichtlich. Die Regelung in Nr. 1.1.9 der Rundverfügung des Justizministers vom 25. Januar 1980, auf die sich der Leiter der Justizvollzugsanstalt beruft, kommt als Rechtsgrundlage nicht in Betracht, da es sich lediglich um eine Verwaltungsvorschrift handelt.

Entgegen der Auffassung des Leiters der Justizvollzugsanstalt kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß ein Strafgefangener, der einem Dritten seine Anschrift ohne Hinweis auf die Justizvollzugsanstalt mitteilt, allein durch die Angabe der Anschrift in die Bekanntgabe seines Status an den Dritten im Falle einer Paketannahmeverweigerung einwilligt. Die Anschrift kann zu anderen Zwecken als der Übersendung von Paketen mitgeteilt worden sein.

Ich vermag auch nicht zu erkennen, zu welchem Zweck die Mitteilung der Annahmeverweigerung und des Grundes für diese an den Absender erforderlich sein soll. Es dürfte genügen, wenn die Annahmeverweigerung und der Grund für sie dem Gefangenen mitgeteilt werden und im übrigen die Annahmeverweigerung von der Post auf der Sendung vermerkt wird. Dem Gefangenen kann überlassen bleiben, ob und auf welchem Wege er den Absender über den Grund für die Annahmeverweigerung unterrichten will.

Durch den Einkaufszettel werden dem Kaufmann und seinen Mitarbeitern persönliche Verhältnisse des Gefangenen offengelegt. Neben den zur Identifizierung des Gefangenen bestimmten Daten enthält der Einkaufszettel auch Angaben über Hausgelt, Eigengeld, Überbrückungsgeld, Sparguthaben sowie über die Haftart. Die Angabe über die Haftart ist zwar verschlüsselt; der Kaufmann, der die Anstalt längere Zeit beliefert, dürfte jedoch in der Lage sein, diese Angabe zu entschlüsseln.

Auch das Bekanntgeben der genannten Daten an den Kaufmann und seine Mitarbeiter ist ein Eingriff in das Grundrecht nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung, der einer gesetzlichen Grundlage oder der Einwilligung des Betroffenen bedarf.

Als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe käme allenfalls § 22 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) in Betracht. Danach kann der Gefangene von seinem Hausgeld oder von seinem Taschengeld aus einem von der Anstalt vermittelten Angebot bestimmte Waren kaufen (§ 22 Abs. 2 Satz 1 StVollzG). Verfügt der Gefangene ohne eigenes Verschulden nicht über Haus- oder Taschengeld, wird ihm gestattet, in angemessenem Umfang vom Eigengeld einzukaufen (§ 22 Abs. 3 StVollzG). Zur Durchführung des Einkaufs ist die Mitteilung von Angaben über Eigengeld, Überbrükkungsgeld, Sparguthaben und Haftart an den Kaufmann nicht erforderlich. Um zu vermeiden, daß der Gefangene für einen höheren Betrag einkauft, als seine Mittel es zulassen, genügt die Angabe des für den Einkauf verfügbaren Gesamtbetrages. Auch die Angabe des Namens und des Geburtsdatums des Gefangenen kann meines Erachtens entfallen. Zur Identifizierung dürfte eine Kontonummer ausreichen.

Auch für den Fall, daß der Einkaufszettel nicht von der Anstalt, sondern von dem Gefangenen selbst dem Kaufmann vorgelegt wird, bestehen gegen seinen Inhalt Bedenken. In diesem Fall findet zwar keine Bekanntgabe personenbezogener Daten durch die Anstalt statt. Da der Gefangene in seiner Entscheidung, ob er von dem Einkaufszettel Gebrauch macht und dadurch die in dem Einkaufszettel angegebenen Daten offenbart, Zwängen unterliegt, kann aus dem Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung die Verpflichtung der Anstalt hergeleitet werden, in den Einkaufszettel nur solche Daten aufzunehmen, die für den Einkauf erforderlich sind.

Der Hinweis des Leiteres der Justizvollzugsanstalt, daß die nicht das Hausgeld betreffenden Daten abgeschnitten werden können, kann diese Bedenken nicht ausräumen. Denn auf diese Möglichkeit wird in dem Einkaufszettel nicht hingewiesen. Er ist auch nicht so gestaltet, daß das Abschneiden ohne weitere Überlegungen möglich ist. Insbesondere ist das Herausschneiden der Angabe über die Haftart schwierig.

Ich habe mit dem Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen Verbindung aufgenommen, damit in beiden Fällen eine Lösung gefunden wird, die den Datenschutzbelangen der Betroffenen Rechnung trägt.

8. Sozialwesen

a) Einschränkung des Sozialgeheimnisses

Am 1. Januar 1981 ist die Neuregelung des Schutzes der Sozialdaten (§ 35 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs – SGB I –, §§ 67 bis 85 des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs – SGB X –) in Kraft getreten. Inzwischen liegen erste Erfahrungen aus der Praxis über die Auswirkungen des neuen Rechts vor. Zahlreiche Eingaben von Bürgern, aber auch viele Beratungsersuchen der Sozialverwaltungen lassen die besonderen Schwierigkeiten bei der Anwendung der neuen Vorschriften erkennen.

Die schwierige Einarbeitung in das neue Sozialdatenschutzrecht wird sicher nicht dadurch erleichtert, daß der Gesetzgeber die Vorschrift des § 71 Nr. 3 SGB X bereits ein Jahr nach deren Inkrafttreten durch das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) geändert hat. Darüber hinaus wird eine Änderung des § 71 Nr. 2 SGB X angestrebt. Gegen beide Gesetzesänderungen bestehen aus datenschutzrechtlicher Sicht Bedenken, die ich den zuständigen Mitgliedern der Landesregierung mitgeteilt habe.

Die Erweiterung von § 71 Nr. 3 SGB X auf eine allgemeine, nicht auf die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung beschränkte Offenbarung personenbezogener Daten im Wege der Amtshilfe zur Sicherung des Steueraufkommens bedeutet eine weitere Durchbrechung des ohnehin schon durch § 68 SGB X angetasteten Sozialgeheimnisses, das im Interesse des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Sozialverwaltung „amtshilfefest" bleiben muß. Sie widerspricht überdies dem in § 71 Nr. 3 SGB X durch die Bezugnahme auf § 93 Abs. 1 Satz 3 und § 97 Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung (AO) zum Ausdruck gekommenen Grundgedanken der Subsidiarität der Offenbarung personenbezogener Daten durch Sozialleistungsträger zur Durchführung der Besteuerung. Das Prinzip der Subsidiarität der Offenbarung durch Sozialleistungsträger muß als Ausfluß des Verfassungsgebots der Verhältnismäßigkeit bei der Abwägung zwischen dem berechtigten öffentlichen Interesse an der Sicherung des Steueraufkommens und dem gesetzlichen Anspruch auf Wahrung des Sozialgeheimnisses beibehalten werden.

Die angestrebte Neufassung des § 71 Nr. 2 SGB X sieht eine befugte Offenbarung auch bei unrichtigen Angaben des Ausländers über seine persönlichen Verhältnisse zum Zwecke der Täuschung gegenüber einer amtlichen Stelle (§ 10 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes – AuslG –) sowie bei Inanspruchnahme von Sozialhilfe (§ 10 Abs. 1 Nr. 10 AuslG) und bei Beeinträchtigung erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland (§ 10 Abs. 1 Nr. 11 AuslG) vor.

Aus der Aufnahme von § 10 Abs. 1 Nr. 9 AuslG in die geltende Fassung des § 71 Nr. 2 SGB X muß gefolgert werden, daß der Gesetzgeber die Offenbarung aller weiteren in § 10 Abs. 1 AuslG geregelten Tatbestände ausschließen wollte. Das Ergebnis dieser vom Gesetzgeber vorgenommenen Abwägung zwischen dem Schutz der Sozialdaten und dem § 10 Abs. 1 AuslG zugrunde liegenden öffentlichen Interesse darf nicht aus haushaltspolitischen Erwägungen, etwa um Sozialhilfemittel einzusparen, zu Lasten des Sozialgeheimnisses umgestoßen werden.

Die Landesregierung ist meiner Empfehlung, den angestrebten Änderungen entgegenzutreten, jedoch nicht gefolgt.

Nach Auffassung des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat der Gesetzgeber mit der Neuregelung des § 71 Nr. 3 SGB X lediglich eine Klarstellung – und keine materielle Änderung der Rechtslage – beabsichtigt. Die nunmehr ausdrücklich genannten Vorschriften für eine allgemeine Offenbarung personenbezogener Daten im Wege der Amtshilfe zur Sicherung des Steueraufkommens hätten nach dem Sinn der damals vom Gesetzgeber in § 71 Nr. 3 SGB X getroffenen Grundsatzentscheidung schon zum Kreis der vorgehenden Vorschriften gehört. Aber selbst wenn von einer materiellen Änderung ausgegangen würde, müsse bei der von mir angesprochenen Abwägung das

öffentliche Interesse an der Sicherung des Steueraufkommens Vorrang vor dem gesetzlichen Anspruch auf Wahrung des Sozialgeheimnisses haben.

Nach Auffassung des Innenministers und des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat der Gesetzgeber bei der Beratung von § 71 Nr. 2 SGB X die negativen Auswirkungen des Sozialgeheimnisses auf sachgerechte ausländerrechtliche Entscheidungen offenbar nicht gesehen. Vor allem unter dem Aspekt der Erhaltung der Integrationsfähigkeit und -bereitschaft der Bevölkerung müßten der Ausländerbehörde alle entscheidungserheblichen Tatsachen zur Verfügung stehen. Mit der Vorschrift des § 10 AuslG habe der Gesetzgeber die Exekutive ermächtigt, in einem nicht vergleichbaren Maße in den Lebenslauf eines Menschen und seine wirtschaftliche Existenz einzugreifen. Er habe damit die Belange des Staates und seiner Bürger über die Interessen nichtdeutscher Staatsangehöriger gestellt. Die seinerzeit unterbliebene Abwägung zwischen Datenschutz und Ausführung des Ausländergesetzes müsse deshalb nunmehr in der Weise nachgeholt werden, daß die Sozialleistungsträger befugt sind, die in § 10 Abs. 1 Nr. 7, 9 und 10 AuslG genannten Ausweisungstatbestände den Ausländerbehörden zu offenbaren.

b) Wahrung des Sozialgeheimnisses innerhalb der Leistungsträger

Die Verpflichtung der Leistungsträger zur Wahrung des Sozialgeheimnisses nach § 35 Abs. 1 und 2 SGB I besteht nicht nur gegenüber außenstehenden Dritten. Sie gilt auch innerhalb der Leistungsträger. Im Berichtszeitraum hat sich gezeigt, daß diese Vorschriften insoweit häufig nicht beachtet werden. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vertreten hierzu folgende Auffassung:

1. Die Bestimmungen über das Sozialgeheimnis bzw. den Schutz der Sozialdaten sowie ergänzend die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes gelten innerhalb von Stadt- und Kreisverwaltungen für alle Ämter und Stellen insoweit, als sie Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch wahrnehmen.
2. Insbesondere finden die Regelungen über die Offenbarung von Sozialdaten (§§ 35 SGB I, 67 ff. SGB X) auch gegenüber anderen Ämtern und Stellen der gleichen kommunalen Gebietskörperschaft Anwendung.
3. Bestrebungen, das Sozialgeheimnis in den Kommunen mit einer sog. „ganzheitlichen Interpretation des kommunalen Behördenbegriffs" über allgemeine Amtshilfegrundsätze oder ähnliche Konstruktionen einzuschränken, treten die Datenschutzbeauftragten entgegen. Die Bestrebungen widersprechen §§ 35 SGB I, 67 ff. SGB X.
4. Der Geheimhaltungsanspruch nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I richtet sich zwar gegen den Leistungsträger, also gegen die jeweilige Körperschaft, Anstalt oder Behörde (§ 12 SGB I). Eine Offenbarung im Sinne dieser Vorschrift liegt jedoch auch dann vor, wenn personenbezogene Daten innerhalb eines Leistungsträgers weitergegeben werden. Dieser hat dafür zu sorgen, daß die ihm bekanntgewordenen Sozialdaten auch innerhalb des Leistungsträgers nicht unbefugt offenbart werden. Er hat dementsprechend sicherzustellen, daß diese Daten nur dem für die Bearbeitung und Entscheidung des einzelnen Falles zuständigen Personenkreis zugänglich sind (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X).
5. Aus dem Verbot der unbefugten Offenbarung von Sozialdaten innerhalb des Leistungsträgers folgt, daß diese Daten erst recht gegenüber anderen Stellen innerhalb der Kommunalverwaltung geheimzuhalten sind und nur unter den Voraussetzungen der §§ 35 Abs. 2 SGB I, 67 bis 77 SGB X offenbart werden dürfen.

Auf ein Beratungsersuchen einer Gemeinde habe ich deshalb die Auffassung vertreten, daß es unzulässig ist, wenn der in dieser Gemeinde für die Entscheidung über die Gewährung von Sozialhilfe zuständige Stadtdirektor den Mitgliedern des örtlichen Sozialausschusses eine Aufstellung mit Namen und Anschrift der Antragsteller auf Hilfe

zum Lebensunterhalt, dem Tag der Bewilligung der Leistung sowie deren Höhe und Verwendungszweck übersendet.

Hierbei handelt es sich um die Offenbarung von Sozialdaten, die, sofern die Betroffenen nicht eingewilligt haben (§ 67 Satz 1 Nr. 1 SGB X), nur zulässig ist, wenn eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis (§ 67 Satz 1 Nr. 2 SGB X) besteht.

Nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X wäre die Übersendung der Aufstellung an den Sozialausschuß nur zulässig, wenn sie zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich wäre. Da aber im vorliegenden Fall allein der Stadtdirektor über die Gewährung einmaliger Leistungen als Hilfe zum Lebensunterhalt zu entscheiden hat, ist zur Erfüllung dieser Aufgabe die Offenbarung personenbezogener Daten der Leistungsempfänger an die Mitglieder des Sozialausschusses nicht erforderlich; sie verstößt somit gegen das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 SGB I).

Der Stadtdirektor ist meiner Empfehlung, den Mitgliedern des Sozialausschusses keine personenbezogenen Daten der Leistungsempfänger zu offenbaren, gefolgt.

Auf einen anderen Fall der unzulässigen Offenbarung personenbezogener Daten innerhalb eines Leistungsträgers hat mich ein Bürger hingewiesen. Eine gesetzliche Krankenkasse gab regelmäßig Gesundheitsdaten ihrer dort versicherten Mitarbeiter von der Leistungsabteilung an die Personalstelle weiter. Die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen wurden sogar mit Diagnose in einer Nebenakte der Personalakte abgeheftet.

Eine Befugnis zur Offenbarung von Gesundheitsdaten gegenüber der Personalstelle der Krankenkasse ist nicht erkennbar. Sie ergibt sich insbesondere nicht aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X, da diese Offenbarung nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.

Selbst bei Vorliegen einer Offenbarungsbefugnis nach den §§ 68 bis 75 SGB X stünde § 76 Abs. 1 SGB X der Offenbarung der Gesundheitsdaten entgegen. Nach dieser Vorschrift ist die Offenbarung personenbezogener Daten, die einer in § 35 SGB I genannten Stelle von einem Arzt oder einer anderen in § 203 Abs. 1 und 3 des Strafgesetzbuches genannten Person zugänglich gemacht worden sind, nur unter den Voraussetzungen zulässig, unter denen diese Person selbst offenbarungsbefugt wäre. Eine Offenbarungsbefugnis des Arztes gegenüber der gesetzlichen Krankenkasse in ihrer Funktion als Arbeitgeber besteht jedoch nicht.

Besondere Bedeutung gewinnt die interne Weitergabe von Sozialdaten – vor allem im Hinblick auf die schnelle technische Entwicklung – bei unmittelbarem Zugriff auf Datenbestände durch automatisierte Abrufverfahren (On-line-Verfahren).

Bei einem Kontrollbesuch in einem Rechenzentrum, das für mehrere Sozialleistungsträger in deren Auftrag Datenverarbeitung betreibt, habe ich festgestellt, daß fast alle gespeicherten Sozialdaten für die angeschlossenen Leistungsträger untereinander zum direkten Abruf über Terminals bereitgehalten werden.

Nach § 79 Abs. 1 SGB X unterliegen die in § 35 SGB I genannten Stellen, soweit sie personenbezogene Daten in Dateien verarbeiten, den Vorschriften des Ersten und Zweiten Abschnittes des Bundesdatenschutzgesetzes. Damit ist das Bekanntgeben gespeicherter oder durch Datenverarbeitung unmittelbar gewonnener Daten an Dritte in der Weise, daß die Daten durch die speichernde Stelle weitergegeben oder zur Einsichtnahme, namentlich zum Abruf bereitgehalten werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 BDSG), eine Offenbarung personenbezogener Daten im Sinne von § 35 SGB I. Alle Daten, die die Sozialleistungsträger durch das Rechenzentrum füreinander zum Abruf bereithalten, sind somit offenbart. Diese Offenbarung ist nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nur zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach diesem Gesetzbuch durch den Leistungsträger nach § 35 SGB I erforderlich ist.

Zwar enthält § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X keine ausdrückliche Beschränkung der Art und des Umfangs der zu offenbarenden Daten. Die Zulässigkeit der Offenbarung steht jedoch unter dem Vorbehalt, daß die Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Dabei sind an die Erforderlichkeit strenge Anforderungen zu stellen. Es genügt nicht, wenn die Offenbarung der Aufgabenerfüllung lediglich dienlich ist oder sie erleichtert; die Offenbarung muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein. Demnach ist für jeden dem Rechenzentrum angeschlossenen Sozialleistungsträger im Einzelfall unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, ob und welche Sozialdaten er für die Erfüllung einer seiner gesetzlichen Aufgaben unbedingt kennen oder mitteilen muß.

Eine derartige einzelfall- und aufgabenbezogene Erforderlichkeitsprüfung findet jedoch bei der Offenbarung von Sozialdaten durch Bereithalten zum Abruf nicht statt. An die Stelle einer Prüfung, welche personenbezogenen Daten welches Betroffenen welches Leistungsträgers zu welchem Zeitpunkt zur Erfüllung welcher gesetzlichen Aufgabe gebraucht werden, tritt hier die schon durch das Bereithalten zum Abruf vollendete ungeprüfte Offenbarung fast sämtlicher Sozialdaten aller dem Rechenzentrum angeschlossenen Leistungsträger untereinander. Ein solcher „Sozialdatenverbund" mit völlig unkontrolliertem Datentransfer ist mit § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X schlechterdings unvereinbar. Er verstößt, da weder eine rechtswirksame Einwilligung der Betroffenen (§ 67 Satz 1 Nr. 1 SGB X „im Einzelfall") noch eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis (§ 67 Satz 1 Nr. 2 SGB X) vorliegt, gegen das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 2 SGB I).

c) Sozialversicherung

In meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.12.b) bin ich auf den von den Rentenversicherungsträgern im Verfahren zur **Rehabilitation Abhängigkeitskranker** (Alkohol-, Medikamenten- und Drogenabhängige) von den Suchtberatungsstellen verlangten „Sozialbericht – psychosoziale Grunddaten" eingegangen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben inzwischen zum Sozialbericht gemeinsam Stellung genommen.

Hiernach entspricht das bundeseinheitlich verwendete Formular „Sozialbericht" in der bisherigen Fassung nicht den datenschutzrechtlichen Anforderungen. Die Datenschutzbeauftragten fordern, klarer als bisher erkennbar zu machen, daß die Mitwirkung des Betroffenen durch § 60 SGB I begrenzt wird. Erheblichkeit und Erforderlichkeit der geforderten Angaben sind danach im Einzelfall zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf

- Zuständigkeit für die Leistungsgewährung,
- Erfolgsaussichten der Suchtbehandlung,
- Zeitpunkt des Therapiebeginns,
- Auswahl der Behandlungsstätte und
- Auswahl der Leistungen zur Rehabilitation in dem in den §§ 1237 und 1237b der Reichsversicherungsordnung bestimmten Umfang.

Daraus folgt, daß das Formular nicht in allen Fällen vollständig auszufüllen ist („Rahmenformular"). Dies sollte durch einen Hinweis in der „Ergänzenden Information" zum Sozialbericht klargestellt werden.

Weiter wird empfohlen, das Formular in einen datenerhebenden und einen datenbewertenden Teil zu gliedern. Der erhebende Teil hat sich auf Tatsachenfeststellungen beim Betroffenen zu beschränken. Der bewertende Teil enthält die Begutachtung des Sozialarbeiters und etwaige von diesem erhobene anderweitige Tatsachen.

In die „Ergänzende Information" zum Sozialbericht sollen nach Vorschlag der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder folgende Hinweise für den Sozialarbeiter aufgenommen werden:

- Angaben zur Dosis des Rauschmittels werden nur bei Alkohol und „legalen" Medikamenten erhoben.
- Auf die Tatsache, daß strafrechtlich relevante Hinweise nicht gegeben zu werden brauchen, sollte wegen der besonderen Bedeutung gerade bei den zur Vorgeschichte und zum derzeitigen Gesamtzustand zu erhebenden Daten dort nochmals hingewiesen werden.
- Daten über laufende Strafverfahren und unverbüßte Haftstrafen sind nur zu erheben, soweit diese in den Zeitraum der Rehabilitationsmaßnahme fallen können.
- Daten, die nur für die Behandlung des Betroffenen relevant sind, dürfen nicht erhoben werden, da § 1236 der Reichsversicherungsordnung insoweit keine Rechtsgrundlage bietet. Sie können jedoch mit Einwilligung des Betroffenen erhoben und den Behandlungseinrichtungen direkt zugeleitet werden.

Die Rentenversicherungsträger, deren Vertreter zu den Beratungen hinzugezogen worden waren, sind inzwischen gebeten worden, auf der Grundlage der Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder das verwendete Formblatt neu zu entwerfen. Die Stellungnahme enthält auch eine datenschutzgerechte Neufassung der „Erklärung des Betreuten", die Teil des Sozialberichts ist.

Eine Firma hat sich mit der Frage an mich gewandt, ob die von der Allgemeinen Ortskrankenkasse ausgestellten **Unbedenklichkeitsbescheinigungen,** die Nachunternehmern zur Vorlage bei Generalunternehmern dienen, die zur Sozialversicherung angemeldeten Arbeitnehmer namentlich enthalten dürfen. Außerdem hat mir die Firma mitgeteilt, die Allgemeine Ortskrankenkasse habe Generalunternehmer um Auskunft über Zahl, Namen und Zeitraum des Arbeitseinsatzes von Arbeitnehmern gebeten, die die Firma bei diesen eingesetzt habe. Die Allgemeine Ortskrankenkasse habe ihre Anfrage gegenüber dem Generalunternehmer mit einer demnächst durchzuführenden Betriebsprüfung begründet.

Namen und Anzahl der Arbeitnehmer unterliegen als Betriebsgeheimnisse der Firma und gleichzeitig als personenbezogene Daten der einzelnen Arbeitnehmer dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SGB I). Zwar findet eine Offenbarung durch den Leistungsträger nicht statt, da die Bescheinigung keinem Dritten, sondern der betroffenen Firma selbst ausgehändigt wird. Aus der Verpflichtung des Leistungsträgers zur Wahrung des Sozialgeheimnisses kann jedoch ein Anspruch des Betroffenen hergeleitet werden, in einer Bescheinigung, die er zur Vorlage bei Dritten braucht, nur solche Daten aufzunehmen, die für den Verwendungszweck der Bescheinigung erforderlich sind.

Da die betroffene Firma gezwungen ist, die ihr ausgestellte Bescheinigung dem Unternehmen, mit dem sie einen Werkvertrag geschlossen hat, vorzulegen und auch die bei der Firma beschäftigten Arbeitnehmer diese Vorlage nicht verhindern können, kann über das Sozialgeheimnis hinaus auch aus dem Grundrecht auf Datenschutz (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung) die Verpflichtung der Allgemeinen Ortskrankenkasse hergeleitet werden, in die Bescheinigung nur solche Daten aufzunehmen, die für den Verwendungszweck der Bescheinigung erforderlich sind.

Auch die Anfrage der Allgemeinen Ortskrankenkasse bei Generalunternehmern stellt als Erhebung personenbezogener Daten einen Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen aus Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung dar und bedarf deshalb entweder einer gesetzlichen Grundlage oder der Einwilligung des Betroffenen.

Darüber hinaus werden durch die Anfragen ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der betroffenen Firma, nämlich die Tatsache, daß demnächst eine Betriebsprüfung stattfindet, gegenüber den Generalunternehmern offenbart. Diese Angabe darf nach § 35 Abs. 2 SGB I nur unter den Voraussetzungen der §§ 67 bis 77 SGB X offenbart werden. Nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist eine Offenbarung nur zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen

Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Dabei sind an die Erforderlichkeit strenge Anforderungen zu stellen. Es genügt nicht, wenn die Offenbarung der Aufgabenerfüllung lediglich dienlich ist oder sie erleichtert; die Offenbarung muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein.

In einem anderen Fall habe ich eine Innungskrankenkasse darauf hinweisen müssen, daß die Bekanntgabe der bei einer Firma beschäftigten Versicherten an einen Vertreter der Gewerkschaft sowohl als Offenbarung personenbezogener Daten der Versicherten wie auch als Offenbarung eines Betriebsgeheimnisses der Firma gegen das Sozialgeheimnis verstößt (§ 35 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SGB I). Von einer Beanstandung nach § 30 DSG NW habe ich allerdings abgesehen, da die Innungskrankenkasse inzwischen alle Mitarbeiter eingehend schriftlich über die sich aus dem Sozialgeheimnis ergebenden Geheimhaltungspflichten belehrt hat.

Ein Verstoß gegen das Sozialgeheimnis liegt auch vor, wenn eine Innungskrankenkasse den für das **Gewerbeuntersagungsverfahren** zuständigen Behörden auf Ersuchen die Arbeitgeber bekannt gibt, die mit der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen für versicherungspflichtige Arbeitnehmer im Rückstand sind. Die Innungskrankenkasse, die meinen Rat erbeten hat, war der Auffassung, eine Offenbarungsbefugnis ergebe sich in diesem Fall aus § 68 SGB X sowie aus einem überwiegenden Interesse der Allgemeinheit.

Nach § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB X sind im Rahmen der Amtshilfe Vor- und Familiennamen, Geburtsdatum, Geburtsort und derzeitige Anschrift des Betroffenen zu offenbaren, soweit kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Die abschließende Aufzählung läßt eine darüber hinausgehende Offenbarung von personenbezogenen Daten oder diesen gleichgestellten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht zu. Insoweit entfällt die Prüfung, ob durch die Offenbarung schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden. Das Vorliegen von Beitragsrückständen zur Sozialversicherung fällt nicht unter die in § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB X aufgezählten Sozialdaten. Die Zulässigkeit der Offenbarung kann entgegen der Auffassung der Innungskrankenkasse auch nicht aus einem überwiegenden Interesse der Allgemeinheit hergeleitet werden, da das Gesetz einen solchen Offenbarungstatbestand nicht vorsieht.

Soweit die Auffassung vertreten wird, daß in derartigen Fällen eine Offenbarung auf Ersuchen der Gewerbeüberwachungsbehörden nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X zulässig sei, kann ich dem nicht folgen. Zwar mag zu den gesetzlichen Aufgaben der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen des Beitragseinzugs auch eine Anzeige an die Gewerbeüberwachungsbehörde gehören, wenn diese Maßnahme zur Wahrung der Zahlungsdisziplin oder zur Verhütung weiterer Schäden für die Versicherten erforderlich ist (Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, Bundestagsdrucksache 8/4022, S. 85). Ein derartiger Eingriff in das Sozialgeheimnis kann nach meiner Auffassung jedoch nur dann in Betracht kommen, wenn der Sozialversicherungsträger selbst aus eigener Erkenntnis eine Anzeige für notwendig erachtet. Denn nicht bei jedem Rückstand sind zur Wahrung der Zahlungsdisziplin und zum Schutz der Versicherten Maßnahmen nach der Gewerbeordnung erforderlich. Dagegen kann § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X eine Offenbarung allein auf Ersuchen der Gewerbeüberwachungsbehörden nicht rechtfertigen, da die Durchführung des Verfahrens nach der Gewerbeordnung selbst keine gesetzliche Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch ist.

Ein Bürger hat sich mit der Frage an mich gewandt, ob der Aufdruck seiner **Rentenversicherungsnummer** auf seinen Krankenscheinen zulässig sei.

Die Rentenversicherungsnummer wird bei Eintritt des Versicherungsfalles vergeben; sie bleibt auch dann bestehen, wenn der Rentenfall eintritt. Damit gibt die Rentenversicherungsnummer Auskunft über einen ausschnittweisen Lebenssachverhalt des Betroffenen. Sie ist deshalb ein personenbezogenes Datum, das dem Schutz des Sozialgeheimnisses unterliegt und nur bei Vorliegen einer der Offenbarungstatbestände der §§ 67 bis 77 SGB X offenbart werden darf.

Nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist die Offenbarung personenbezogener Daten zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch durch einen Leistungsträger erforderlich ist.

Die Reichsversicherungsordnung (RVO), die nach Artikel II § 1 Nr. 4 SGB I als besonderer Teil dieses Gesetzbuches gilt, schreibt die Krankenversicherung der Arbeiter, Angestellten und Rentner vor. Leistungsträger sind die Allgemeinen Ortskrankenkassen, die sich zur Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe der automatisierten Datenverarbeitung bedienen.

Die Krankenkassen sind nach § 319 Abs. 1 RVO verpflichtet, eine Versicherungsnummer als Identifizierungsmerkmal zu verwenden. § 319 Abs. 4 RVO läßt es zu, daß hierfür die Versicherungsnummer der Rentenversicherung verwendet wird. Unterschiedliche Versicherungsnummern für die Krankenversicherung und die Rentenversicherung wären im Hinblick darauf, daß die Krankenkassen zugleich Aufgaben für die Rentenversicherung wahrzunehmen haben, mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung nicht vereinbar. Von einer einheitlichen Versicherungsnummer, die von der Rentenversicherung vergeben wird, gehen auch die Zweite Datenerfassungsverordnung und die Zweite Datenübermittlungsverordnung aus, die das Verfahren zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialversicherung bindend regeln.

Die Angabe der Versicherungsnummer auf dem Krankenschein ist erforderlich, damit der behandelnde Arzt seine Leistungen über seine Kassenärztliche Vereinigung mit der Krankenkasse abrechnen kann. Die Krankenscheine werden dem Versicherten in einer Weise zugesandt, daß die Versicherungsnummer für Dritte nicht sichtbar ist. Unter diesen Umständen verstößt der Aufdruck der Rentenversicherungsnummer auf den Krankenscheinen nicht gegen Vorschriften über den Datenschutz.

Mehrfach haben mich Bürger, die sich durch über sie erstellte **vertrauensärztliche Gutachten** oder den Inhalt von Gesundheitsakten bei vertrauensärztlichen Dienststellen beschwert fühlten, nach den datenschutzrechtlichen Möglichkeiten einer Berichtigung, Sperrung oder Löschung der nach ihrer Ansicht unrichtigen Daten gefragt.

Ärztliche Gutachten und Gesundheitsakten sind keine Dateien im Sinne der Datenschutzgesetze. Die Vorschriften dieser Gesetze, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Berichtigung, Sperrung oder Löschung personenbezogener Daten vorsehen, sind deshalb nicht anzuwenden.

Ein Anspruch auf Berichtigung, Sperrung oder Löschung der in ärztlichen Gutachten oder Gesundheitsakten festgehaltenen Daten könnte allerdings aus dem Grundrecht auf Datenschutz (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung) hergeleitet werden. Voraussetzung hierfür wäre, daß ein ärztliches Gegengutachten von mindestens gleicher Überzeugungskraft beigebracht wird. Auf jeden Fall muß dem Betroffenen aber nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung zugestanden werden, eine von den Ergebnissen der früheren Untersuchungen abweichende Beurteilung zu den Akten zu geben.

Nach § 12 Abs. 1 der Berufsordnung für die deutschen Ärzte, die auch für Ärzte bei öffentlichen Stellen gilt, hat der Arzt bei der Ausstellung ärztlicher Gutachten und Zeugnisse mit der erforderlichen Sorgfalt zu verfahren und nach bestem Wissen seine ärztliche Überzeugung auszusprechen. Der Inhalt derartiger Gutachten unterliegt nicht meiner Kontrolle. Eine Überprüfung durch die Ärztekammer ist nur in solchen Fällen möglich, in denen schwerwiegende Fehler offensichtlich sind. Im übrigen kann gegen den Inhalt eines ärztlichen Gutachtens (Darstellung des Sachverhalts und ärztliche Beurteilung) dadurch vorgegangen werden, daß die darauf gestützte Verwaltungsentscheidung mit den zulässigen Rechtsbehelfen angefochten wird.

d) Sozialhilfe

Mehrere Bürger haben mich um Prüfung des Umfanges ihrer **Mitwirkungs- oder Auskunftspflicht** gebeten. So hat sich ein Bürger darüber beschwert, daß das Sozialamt Auskunft über seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie

über die seiner Ehefrau verlangte, um einen etwaigen Unterhaltsanspruch seiner Mutter, die Sozhialhilfe erhält, auf sich überleiten zu können.

Nach § 116 Abs. 1 BSHG sind die Unterhaltspflichtigen gegenüber dem Träger der Sozialhilfe zur Auskunft über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse verpflichtet, soweit die Durchführung dieses Gesetzes es erfordert.

Nach § 90 Abs. 1 Satz 1 BSHG kann der Träger der Sozialhilfe den einem Hilfeempfänger zustehenden Unterhaltsanspruch bis zur Höhe der Sozialhilfeleistung auf sich überleiten. Um festzustellen, ob und in welcher Höhe dem Hilfeempfänger ein Unterhaltsanspruch zusteht, ist die Kenntnis der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Unterhaltspflichtigen erforderlich.

Die Unterhaltsverpflichtung des betroffenen Bürgers gegenüber seiner Mutter richtet sich nach § 1601 in Verbindung mit § 1603 Abs. 1 BGB. Danach sind Verwandte in gerader Linie verpflichtet, einander Unterhalt zu gewähren. Unterhaltspflichtig ist jedoch nicht, wer bei Berücksichtigung seiner sonstigen Verpflichtungen außerstande ist, ohne Gefährdung seines angemessenen Unterhalts den Unterhalt zu gewähren.

Zur Ermittlung des angemessenen Unterhalts des Unterhaltspflichtigen sind deshalb Angaben über seine Lebens-, Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie seine Unterhaltsverpflichtung gegenüber seiner Familie erforderlich. Die Höhe dieser Unterhaltsverpflichtung wird unter anderem durch Einkünfte der Ehefrau bestimmt. In dem Umfang, wie die Ehefrau in der Lage ist, sich durch eigene Einkünfte selbst zu unterhalten, entfällt die Unterhaltsverpflichtung ihr gegenüber. Dementsprechend wird der Eigenbedarf des Unterhaltspflichtigen vermindert.

Da somit die geforderten Angaben zur Durchführung des Gesetzes erforderlich waren, war der betroffene Bürger zur Auskunft verpflichtet.

In einem anderen Fall hatte ein Sozialamt bei der Lohnsteuerkartenstelle des Einwohnermeldeamtes Auskünfte über die auf der Lohnsteuerkarte eingetragene Steuerklasse und Kinderzahl eines Bürgers eingeholt, dessen in seinem Haushalt lebender Stieftochter Sozialhilfeleistungen gewährt wurden. Der betroffene Bürger war der Auffassung, daß weder für ihn noch für die Lohnsteuerkartenstelle eine Auskunftspflicht gegenüber dem Sozialamt bestünde, da er weder Sozialhilfeleistungen beantragt oder erhalten habe, noch seinem Stiefkind gegenüber unterhaltspflichtig sei. Der Stadtdirektor hielt das Sozialamt nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 SGB I für berechtigt, die benötigten Auskünfte beim Einwohnermeldeamt einzuholen.

Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für ein Auskunftsverlangen des Sozialamtes gegenüber dem Bürger ist auch hier § 116 Abs. 1 BSHG. Zwar besteht nach bürgerlichem Recht keine Unterhaltsverpflichtung dem Stiefkind gegenüber. Einem Unterhaltspflichtigen ist hinsichtlich der Auskunftspflicht nach § 116 BSHG dem Zweck dieser Vorschrift entsprechend aber derjenige gleichgestellt, von dem zu vermuten ist, daß er eine Unterhaltsverpflichung übernommen hat (vgl. Knopp/Fichtner, BSHG, § 116 RNr. 3). Nach § 16 Satz 1 BSHG wird vermutet, daß ein Hilfesuchender, der in Haushaltsgemeinschaft mit Verwandten oder Verschwägerten lebt, von ihnen Leistungen zum Lebensunterhalt erhält, soweit dies nach ihrem Einkommen und Vermögen erwartet werden kann. Diese Vermutung war im vorliegenden Fall nicht widerlegt worden, so daß davon ausgegangen werden mußte, daß der Stieftochter Leistungen zum Lebensunterhalt gewährt wurden. Da nach § 2 Abs. 1 BSHG ein Hilfesuchender Sozialhilfe nicht erhält, soweit er sich selbst helfen kann oder soweit er die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen erhält, ist die Kenntnis ihres Einkommens zur Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes erforderlich. Der Bürger war deshalb zur Auskunft gegenüber dem Sozialamt verpflichtet.

Auch die Weitergabe der Daten (Steuerklasse und Kinderzahl) von der Lohnsteuerkartenstelle an das Sozialamt verstieß nicht gegen das Grundrecht auf Datenschutz. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Kenntnis dieser Daten für die Entscheidung

über die Gewährung von Sozialhilfe notwendig war (§ 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW).

Die Weitergabe der in der Lohnsteuerkarte eingetragenen Daten verstieß jedoch gegen die Verpflichtung zur Wahrung des Steuergeheimnisses (§ 30 Abs. 1 AO), da eine Offenbarung nicht durch Gesetz ausdrücklich zugelassen war (§ 30 Abs. 4 Nr. 2 AO). Die allgemeinen Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen über die Weitergabe personenbezogener Daten erfüllen diese Voraussetzung nicht. Auch die zum damaligen Zeitpunkt geltende Vorschrift des § 117 BSHG über die Amtshilfe ließ eine Offenbarung personenbezogener Daten nicht zu, da der Amtshilfegrundsatz als ein formales Prinzip nicht geeignet ist, die Datenübermittlung zu legitimieren.

Entgegen der Auffassung des Stadtdirektors kann auch nicht aus der Vorschrift des § 65 Abs. 1 Nr. 3 SGB I die Berechtigung hergeleitet werden, die benötigten Angaben selbst über das Einwohnermeldeamt einzuholen. Da diese Vorschrift lediglich ein Übermaßverbot enthält, durch das die Mitwirkungspflicht nach § 60 Abs. 1 SGB I begrenzt wird, kann sie nicht gesetzliche Grundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten sein. Keinesfalls rechtfertigt sie einen Eingriff in die Rechtssphäre Dritter.

Allerdings hat sich die Rechtslage mit Inkrafttreten des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs geändert. Nach § 21 Abs. 4 SGB X haben die Finanzbehörden, soweit es im Verfahren nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist, Auskunft über die ihnen bekannten Einkommens- und Vermögensverhältnisse der zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder des Antragstellers, Leistungsempfängers, Unterhaltsverpflichteten oder Unterhaltsberechtigten zu erteilen. Finanzbehörden sind auch die Gemeinden, soweit sie als örtliche Landesfinanzbehörden für die Ausstellung der Lohnsteuerkarten zuständig sind (§ 39 Abs. 6 Satz 1 des Einkommenssteuergesetzes). Zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen gehören auch die Steuerklasse und die Kinderzahl. Soweit die Gewährung von Sozialhilfe die Kenntnis der genannten Angaben erfordert, ist somit nach § 21 Abs. 4 SGB X die Stadtverwaltung verpflichtet, diese Angaben von dem Einwohnermeldeamt an das Sozialamt weiterzugeben. § 21 Abs. 4 SGB X läßt als Bundesrecht einen Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz wie auch nach § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO eine Offenbarung durch das Steuergeheimnis geschützter Kenntnisse zu.

In einem weiteren Fall wurde ein Sozialamt vom Jugendamt um Auskunft über den Arbeitgeber und die Krankenkasse eines Bürgers sowie über die Einstellung der seiner Tochter geleisteten Sozialhilfe ersucht. Das Jugendamt war Amtspfleger eines weiteren Kindes des Vaters der Sozialhilfeempfängerin und benötigte die Angaben zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen. Die durch das Jugendamt erbetenen Angaben unterliegen dem Schutz des Sozialgeheimnisses. Sie dürfen, sofern keine Einwilligung des Betroffenen (§ 67 Abs. 1 Nr. 1 SGB X) vorliegt, nur unter den Voraussetzungen der §§ 68 bis 77 SGB X offenbart werden.

Die Zulässigkeit der **Offenbarung** richtet sich im vorliegenden Fall nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X. Die Amtspflegschaft des Jugendamts beruht auf § 40 Abs. 1 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG), das nach Artikel II § 1 Nr. 16 SGB I als besonderer Teil des Sozialgesetzbuches gilt. Die Wahrnehmung der Amtspflegschaft kann als Sozialleistung im Sinne des Sozialgesetzbuchs angesehen werden (Schellhorn in Burdenski/v. Maydell/Schellhorn, SGB – AT, 2. Aufl., § 27 RNr. 10). Die nach § 40 Abs. 1 JWG in Verbindung mit § 1706 Nr. 2 BGB dem Amtspfleger obliegende Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes ist somit eine gesetzliche Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch.

An die Erforderlichkeit der Offenbarung zur Aufgabenerfüllung (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X) sind strenge Anforderungen zu stellen. Es genügt nicht, wenn die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgabe des ersuchenden Leistungsträgers dienlich ist; die Aufgabe muß vielmehr ohne Kenntnis der Daten nicht erfüllt werden können. Im Zweifelsfall ist der ersuchte Leistungsträger berechtigt und verpflichtet zu überprüfen,

ob der ersuchende Leistungsträger die angeforderten Sozialdaten kennen muß. Den ersuchenden Leistungsträger trifft hierfür die Darlegungslast.

Soweit Zweifel bestehen, ob die Kenntnis der angeforderten Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist, besteht hiernach die Berechtigung und Verpflichtung, vom Jugendamt als ersuchender Stelle eine genaue Darlegung der Erforderlichkeit zu verlangen. Solche Zweifel könnten insbesondere hinsichtlich der Angaben über den Arbeitgeber und die Krankenkasse bestehen. Bei der Angabe über die Einstellung von Sozialhilfeleistungen hingegen liegt die Erforderlichkeit der Kenntnis zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des weiteren Kindes des Vaters der Sozialhilfeempfängerin nahe.

§ 74 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 2 Buchst. a SGB X, der eine Offenbarung zur Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens oder eines Vollstreckungsverfahrens wegen eines Unterhaltsanspruchs sowie für die außergerichtliche Geltendmachung eines solchen Anspruchs unter bestimmten Voraussetzungen zuläßt, scheidet im vorliegenden Fall als gesetzliche Offenbarungsbefugnis aus. Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand ist davon auszugehen, daß für die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen durch das Jugendamt als Amtspfleger die Regelung in § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X vorgeht (Schellhorn, a.a.O., § 35 RNr. 67).

Die Beschwerde eines anderen Bürgers richtete sich gegen die Offenbarung seines Erwerbseinkommens durch das Sozialamt gegenüber seiner geschiedenen Ehefrau, die Sozialhilfeleistungen erhielt. Durch die Angaben sollte der Ehefrau ermöglicht werden, ihre Unterhaltsansprüche gegen den geschiedenen Ehemann geltend zu machen.

Auch die Angaben über das Erwerbseinkommen von Unterhaltspflichtigen unterliegen dem Schutz des Sozialgeheimnisses. Die Offenbarungsbefugnis richtet sich in diesem Fall nach § 74 SGB X.

Eine Offenbarung gegenüber der geschiedenen Ehefrau wäre nach § 74 Nr. 1 Buchst. a SGB X nicht zulässig, weil nach dieser Vorschrift nur das Gericht auskunftsberechtigt ist. Privatpersonen können nur unter den Voraussetzungen des § 74 Nr. 2 Buchst. a SGB X Auskunft erhalten. Aber auch diese Voraussetzungen für eine Offenbarung lagen nach meiner Auffassung nicht vor. Zwar ist der geschiedene Ehemann nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts seiner geschiedenen Ehefrau zur Auskunft über sein Einkommen verpflichtet. Er ist jedoch nicht vor der Offenbarung unter Hinweis auf die im Sozialgesetzbuch enthaltene Offenbarungsbefugnis der Leistungsträger gemahnt worden, seine Auskunftspflicht zu erfüllen. Darüber hinaus war die Offenbarung zur Geltendmachung des Unterhaltsanspruchs nicht erforderlich. Denn dem Sozialamt wäre es möglich gewesen, die Unterhaltsansprüche der geschiedenen Ehefrau nach bewirktem Rechtsübergang gemäß §§ 90, 91 BSHG beim Betroffenen selbst geltend zu machen, ohne dessen personenbezogene Daten gegenüber der geschiedenen Ehefrau zu offenbaren.

Einen Verstoß gegen das Sozialgeheimnis stellt auch das von örtlichen Trägern der Sozialhilfe praktizierte Verfahren dar, bei der **Überweisung von Sozialhilfeleistungen** auf die Konten der Leistungsempfänger ohne deren Einwilligung den Verwendungszweck „Sozialhilfe" auf dem Überweisungsträger anzugeben. Damit wird gegenüber dem Geldinstitut offenbart, daß und in welcher Höhe der Kontoinhaber Sozialhilfe erhält.

Auf Grund der Beschwerde eines Bürgers habe ich einen Oberkreisdirektor darauf hingewiesen, daß nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X die Offenbarung dieser Sozialdaten nur zulässig ist, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Dabei sind an die Erforderlichkeit strenge Anforderungen zu stellen. Es genügt nicht, wenn die Offenbarung der Aufgabenerfüllung lediglich dienlich ist oder sie erleichtert; die Offenbarung muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein.

Diese Voraussetzung liegt bei der Angabe „Sozialhilfe" auf dem Überweisungsträger nicht vor. Zwar ist es zur Erfüllung der Aufgaben des Leistungsträgers erforderlich, die Leistungen gegenüber dem Empfänger hinreichend deutlich zu bezeichnen und gegebenenfalls das Erbringen der Leistung nachzuweisen. Hierzu genügt jedoch in aller Regel der Name des Leistungsempfängers, das Datum des Antrages oder des Bescheides sowie die Angabe des Zeitraumes, für den die Leistung bestimmt ist. Reichen diese Angaben ausnahmsweise zur deutlichen Bezeichnung der Leistung noch nicht aus, kann auch das Aktenzeichen angegeben werden. Zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich und deshalb unzulässig ist dagegen die Angabe der Art oder des Zwecks der Leistung.

Die Erforderlichkeit der Angabe „Sozialhilfe" kann auch nicht , wie dies gelegentlich versucht wird, mit dem Hinweis darauf begründet werden, daß manche Sozialhilfeempfänger wegen ihres Bildungsstandes Schwierigkeiten beim Umgang mit Behörden hätten und deshalb die Klarheit für den Empfänger die Aufnahme dieser Angabe in den Überweisungsträger gebiete. Ein Sozialhilfeempfänger, der ein Konto bei einem Geldinstitut hat und Kontoauszüge mit oftmals verschlüsselten Buchungstexten erhält, dürfte auch in der Lage sein, Zahlungen auf Grund des Datums des Antrages oder des Bescheides, der Angabe des Zeitraums, für den die Leistung bestimmt ist, sowie gegebenenfalls des Aktenzeichens richtig zuzuordnen. Erst recht kann der Hinweis auf den Bildungsstand nicht einem Betroffenen entgegengehalten werden, der wie im vorliegenden Fall die Aufnahme der Angabe „Sozialhilfe" in den Überweisungsträger ausdrücklich nicht wünscht.

Zur Wahrung des Sozialgeheimnisses müssen daher, sofern keine Einwilligung des Betroffenen vorliegt, Angaben wie „Sozialhilfe" oder „Hilfe" auf dem Überweisungsträger unterbleiben.

Da der Oberkreisdirektor trotz meines Hinweises auf die Rechtslage seine Praxis fortsetzt, habe ich gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW festgestellt, daß der Kreis das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I) verletzt, soweit er bei der Überweisung von Sozialhilfeleistungen auf Konten der Empfänger ohne Einwilligung des Betroffenen den Verwendungszweck „Sozialhilfe" auf dem Überweisungsträger angibt.

e) Ausbildungsförderung

Bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.12.d) habe ich Bedenken gegen die Praxis der Medizinischen Einrichtungen einer Universität geäußert, dem zuständigen Studentenwerk die Höhe der Vergütung von studentischen Aushilfskräften ohne Ersuchen im Einzelfall und unabhängig davon zu melden, ob die Studierenden einen Antrag auf Ausbildungsförderung gestellt haben. Dabei richteten sich meine Bedenken auch gegen eine von dem Minister für Wissenschaft und Forschung geforderte Einwilligungserklärung als Voraussetzung für den Abschluß eines Dienstvertrages mit wissenschaftlichen/studentischen Hilfskräften

Die Landesregierung teilt meine Bedenken nicht. Sie hält das Verfahren aus datenschutzrechtlicher Sicht für vertretbar. Es könne sich auf die von den Hilfskräften abgegebene Einwilligung stützen. Die Einwilligung sei auch wirksam, denn die Studenten könnten sich frei entscheiden, ob sie einen entsprechenden Vertrag abschließen wollten oder nicht. Ein Anspruch auf Beschäftigung als wissenschaftliche/studentische Hilfskraft bestehe gegenüber der Hochschule nicht. Die Verfahrensweise verstoße auch nicht gegen § 47 Abs. 5 Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Denn diese Bestimmung wolle keine weitergehenden Datenübermittelungen verbieten. Auch aus dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit könnten keine durchgreifenden Bedenken geltend gemacht werden. Es bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse, daß öffentliche Mittel nicht mißbräuchlich in Anspruch genommen würden. Die zu Unrecht empfangenen Beträge überschritten nach Schätzungen des Landesrechnungshofs mit Sicherheit die Millionengrenze. Durch die Vergütungsmitteilungen würden die festgestellten Mißbräuche verhindert und erhebliche finanzielle Schäden vom Land Nordrhein-Westfalen abgewendet.

Ich kann mich der Ansicht der Landesregierung nicht anschließen und halte die in meinem zweiten Tätigkeitsbericht dargelegten Bedenken aufrecht. Es ist zwar richtig, daß ein Anspruch auf Beschäftigung als studentische Hilfskraft nicht besteht. Auch kann dahinstehen, inwieweit Studenten auf eine Beschäftigung als studentische Hilfskraft angewiesen sind. Jedenfalls kann von einer freien Entscheidung über die Einwilligung nicht die Rede sein, wenn der Abschluß eines Dienstvertrages hiervon abhängig gemacht wird. Ich habe Zweifel, ob bei einer auf diese Weise herbeigeführten Erklärung eine wirksame Einwilligung im Sinne des Datenschutzrechts vorliegt.

Ich verkenne nicht das erhebliche Interesse der Allgemeinheit, daß öffentliche Mittel nicht mißbräuchlich in Anspruch genommen werden. Wenn Mißbräuche in größerem Umfang festgestellt worden sind und die gesetzlichen Möglichkeiten für die Überwachung der Inanspruchnahme nicht als ausreichend angesehen werden, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, durch eine Änderung des Gesetzes das Überwachungsinstrumentarium entsprechend zu erweitern. Nur eine solche gesetzliche Grundlage könnte zur Erleichterung der Überwachung auch einen Eingriff in das Grundrecht derjenigen Studenten rechtfertigen, die keine Ausbildungsförderung in Anspruch nehmen.

Im übrigen bleibt festzustellen, daß die Weitergabe von Daten an das Studentenwerk auch dann eine Übermittlung an Dritte darstellt, wenn es sich um das Studentenwerk derselben Hochschule handelt; eine Datenverarbeitung im Auftrag (§ 7 DSG NW) liegt nicht vor, da der Auftrag des Studentenwerks nicht auf Datenverarbeitung, sondern auf sachliche Bearbeitung der Anträge (§ 41 Abs. 1 Satz 1 BAföG) gerichtet ist. Aber auch wenn die Auffassung vertreten würde, daß die Daten lediglich innerhalb derselben Hochschule weitergegeben werden, läge ein Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz vor, da die Daten mit der Weitergabe einem anderen Zweck zugeführt werden.

Der Leiter einer privaten Ergänzungsschule teilte mir mir, er sei vom Landesamt für Ausbildungsförderung aufgefordert worden, von allen Schülern seiner Schule die vollständigen Abschriften der Abschlußzeugnisse der früher besuchten Schule vorzulegen. Von dieser Maßnahme seien auch Schüler betroffen worden, die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz weder beantragt hätten noch zu beantragen beabsichtigten.

Wie meine Prüfung ergab, hatte der Kultusminister seinerzeit ohne Befristung anerkannt, daß der Besuch dieser Ergänzungsschule dem Besuch einer öffentlichen Berufsfachschule gleichwertig ist, wobei die Anerkennung unter anderem auf der Feststellung beruhte, daß der Besuch den Realabschluß oder eine vergleichbare Vorbildung voraussetzt. Bei begründetem Verdacht, daß eine Gleichwertigkeit nicht mehr besteht, kann die zuständige Behörde (hier das Landesamt für Ausbildungsförderung) nach § 2 Abs. 2 BAföG in Verbindung mit § 3 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz von Amts wegen eine Gleichwertigkeitsprüfung durchführen. Maßgeblich für die Gleichwertigkeitsprüfung sind unter anderem die Zugangsvoraussetzungen. Zu deren Überprüfung verlangte das Landesamt für Ausbildungsförderung von der Ergänzungsschule die Vorlage der Zeugnisabschriften.

Rechtsgrundlage für die Auskunftspflichten der Ergänzungsschule ist § 47 Abs. 2 BAföG, wonach die Ausbildungsstätte verpflichtet ist, den zuständigen Behörden auf Verlangen alle Auskünfte zu erteilen und Urkunden vorzulegen, soweit die Durchführung dieses Gesetzes, insbesondere des § 2 Abs. 2 BAföG es erfordert. Ich gehe davon aus, daß die Beachtung der Einhaltung der Zugangsvoraussetzungen bei allen Schülern erforderlich ist, um ein möglichst gleichmäßiges Vorbildungsniveau zu gewährleisten. Inwieweit die Zugangsvoraussetzungen tatsächlich erfüllt werden, läßt sich nur durch Einsichtnahme in die Abschlußzeugnisse aller Teilnehmer objektiv überprüfen.

Da für die Überprüfung der Zugangsvoraussetzungen aber nur Angaben über Schulart, Name der Schule, Name, Vorname und Geburtsdatum des Schülers sowie der Qualifikationsvermerk erforderlich sind, ist die Vorlage vollständiger Zeugnisabschriften

nicht notwendig. Es genügt meines Erachtens, dem Landesamt für Ausbildungsförderung Zeugnisabschriften vorzulegen, die lediglich die genannten Angaben enthalten. Dies dürfte ohne technische Schwierigkeiten möglich sein, indem beim Kopieren der Zeugnisse die übrigen Angaben, insbesondere die Bewertung der Leistungen in den Unterrichtsfächern, abgedeckt werden. Nur durch eine Beschränkung auf die für die Überprüfung erforderlichen Angaben kann eine dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechende Belastung der betroffenen Schüler vermieden werden.

Der Kultusminister teilt meine Auffassung nicht. Er hält die Vorlage von Abschriften der vollständigen Zeugnisse unter Hinweis auf den Urkundenbegriff für notwendig.

Der Vater eines Empfängers von Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz hat sich darüber beschwert, daß Angaben zur Höhe seines Einkommens in den Bewilligungsbescheid für seinen Sohn aufgenommen werden.

Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe der erhobenen Daten an den Antragsteller ist § 50 Abs. 2 BAföG. Nach § 50 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BAföG ist in einem Bewilligungsbescheid die Höhe des Einkommens des Auszubildenden, seines Ehegatten und seiner Eltern sowie das Vermögen des Auszubildenden anzugeben. Wenn die Eltern nicht wünschen, daß der Auszubildende Kenntnis von ihrem Einkommen erhält, können sie nach § 50 Abs. 2 Satz 3 BAföG unter Angabe von Gründen verlangen, daß die Angaben über ihr Einkommen mit Ausnahme des Betrages des angerechneten Einkommens nicht in den Bewilligungsbescheid aufgenommen werden; dies gilt nicht, wenn der Auszubildende im Zusammenhang mit der Geltendmachung seines Anspruchs auf Leistungen nach diesem Gesetz ein besonderes berechtigtes Interesse an der Kenntnis hat.

Soweit personenbezogene Daten der Eltern zulässigerweise in einen Bewilligungsbescheid aufgenommen und somit dem Auszubildenden bekannt werden, sind sie ihm durch das Amt für Ausbildungsförderung als Sozialleistungsträger offenbart. Nach § 78 Satz 1 SGB X dürfen Personen oder Stellen, denen personenbezogene Daten offenbart worden sind, diese nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihnen befugt offenbart worden sind. Geht man davon aus, daß dem Auszubildenden das Einkommen der Eltern zu dem Zweck offenbart wird, ihm die Überprüfung des Bewilligungsbescheides zu ermöglichen, so darf er die ihm offenbarten Daten seinerseits nur im Rahmen eines behördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens offenbaren. Eine Überprüfung, ob der Auszubildende diese Zweckbindung beachtet, dürfte allerdings schwierig sein. Jedenfalls empfiehlt es sich, in den Bewilligungsbescheid einen ausdrücklichen Hinweis auf § 78 SGB X aufzunehmen.

f) Jugendwesen

Ein Bürger, der dem mit der Ausübung der Aufgaben des Pflegers seiner Kinder betrauten Sachbearbeiter des Jugendamtes seine Einkommensverhältnisse mitzuteilen hatte, hat sich gegen die **Weitergabe** seiner Daten an den vom Jugendamt bestellten **Prozeßbevollmächtigten** der unterhaltsberechtigten Kinder gewandt, da dieser Prozeßbevollmächtigte zugleich die Interessen seiner geschiedenen Ehefrau vertrat, die ebenfalls den Kindern gegenüber zum Unterhalt verpflichtet ist, aber auch eigene Unterhaltsansprüche gegen den betroffenen Bürger geltend macht.

Ich habe dem Oberstadtdirektor mitgeteilt, daß sich aus dem Anspruch des Betroffenen auf Wahrung des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I) die Verpflichtung des Jugendamts ergeben kann, einen anderen Prozeßbevollmächtigten zu bestellen. Die Angelegenheit hat inzwischen mit der gerichtlichen Aufhebung der Beistandschaft des Jugendamtes und der damit entfallenen Bestellung eines Prozeßbevollmächtigten ihre Erledigung gefunden.

In einer weiteren Eingabe aus dem Bereich des Jugendwohlfahrtsgesetzes hat sich eine Bürgerin bei mir darüber beschwert, daß ihr durch Bedienstete eines Oberstadtdi-

rektors in Gegenwart Dritter Fragen nach den Verhältnissen ihrer Kinder gestellt worden sind. Insbesondere wurde sie gefragt, welches ihre leiblichen Kinder seien und welches Kind sie adoptiert habe. Nach Mitteilung des Oberstadtdirektors war die Betroffene darauf hingewiesen worden, daß die Datenerhebung zur Prüfung der Verhältnisse ihrer Kinder unter jugendhilferechtlichen Gesichtspunkten erfolgte.

Unabhängig davon, ob die Datenerhebung nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz erforderlich war, verstieß die Befragung der Betroffenen auf jeden Fall sowohl gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I als auch gegen § 9 Abs. 2 BDSG.

Durch die **Befragung in Gegenwart Dritter** wurde das Sozialgeheimnis verletzt, weil damit personenbezogene Daten der Betroffenen und ihrer Kinder unbefugt offenbart worden sind. Die Offenbarung lag bereits in der Fragestellung, durch die Dritten die Tatsache der Adoption eines Kindes sowie die Prüfung der Verhältnisse der Kinder unter jugendhilferechtlichen Gesichtspunkten bekanntgeworden sind. Zur Wahrung des Sozialgeheimnisses hätte die Befragung der Betroffenen nicht in Anwesenheit Dritter stattfinden dürfen.

Darüber hinaus ist versäumt worden, die Betroffene nach § 9 Abs. 2 BDSG auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen. Die Hinweispflicht besteht unabhängig davon, ob die Daten anschließend in einer Datei gespeichert werden (unten E.3.).

Eine besondere Form ist für den Hinweis nach § 9 Abs. 2 BDSG zwar nicht vorgeschrieben. Bei mündlicher Erhebung wird im allgemeinen ein mündlicher Hinweis genügen. Dabei ist jedoch der Zweck der Vorschrift zu berücksichtigen. Durch den Hinweis soll der Betroffene über die Rechtslage und die beabsichtigte Verwendung seiner Daten aufgeklärt werden, damit er selbst prüfen kann, ob und in welchem Umfang er zur Mitwirkung verpflichtet ist, und bei fehlender Mitwirkung frei entscheiden kann, ob und in welchem Umfang er seine Daten offenbaren will.

Es reichte deshalb nicht aus, die Betroffene allgemein über den Grund der Ermittlungen (Prüfung der Verhältnisse ihrer Kinder unter jugendhilferechtlichen Gesichtspunkten) zu informieren. Die Betroffene hätte zumindest auch auf die Rechtsvorschrift, aus der sich gegebenenfalls eine Mitwirkungspflicht der Betroffenen ergibt, andernfalls auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hingewiesen werden müssen.

Ich habe den Oberstadtdirektor auf die Rechtslage hingewiesen und ihn gebeten, bei derartigen Befragungen die Vorschriften über den Schutz der Sozialdaten sowie die Hinweispflicht nach § 9 Abs. 2 BDSG zu beachten.

Gegenstand einer weiteren Anfrage war die Zulässigkeit der Weitergabe der bei den Jugendämtern vorhandenen **Anschriften von Pflege- und Adoptiveltern** sowie entsprechenden Bewerbern an den Bundesverband der Pflege- und Adoptiveltern e.V. zur Unterstützung von Werbemaßnahmen.

Da die Vorschriften dem Schutz des Sozialgeheimnisses unterliegen, ist eine Offenbarung nur zulässig, soweit das Jugendwohlfahrtsgesetz, das nach Artikel II § 1 Nr. 16 SGB I als besonderer Teil des Sozialgesetzbuches gilt, eine gesetzliche Aufgabe bestimmt, nach der die Weitergabe der Anschriften erforderlich ist. Zwar haben nach § 7 JWG die Jugendämter die freiwillige Tätigkeit zur Förderung der Jugendwohlfahrt zu unterstützen. Hieraus kann jedoch nicht eine gesetzliche Aufgabe der Jugendämter hergeleitet werden, dem Bundesverband der Pflege- und Adoptiveltern e.V. Anschriften von Adoptiv- und Pflegeeltern für Werbemaßnahmen zur Verfügung zu stellen. Eine Offenbarung der Anschriften der Adoptiv- und Pflegeltern durch die Jugendämter ist deshalb unzulässig.

Datenschutzrechtlich unbedenklich wäre es, die vom Bundesverband der Pflege- und Adoptiveltern vorbereiteten Informations- oder Werbeschreiben durch die Jugendämter zu adressieren und zu versenden. Auf diese Weise könnten die in Betracht kommenden Eltern ohne Übermittlung ihrer Daten angeschrieben werden. In diesem Fall sollte in den Informations- oder Werbeschreiben auf die Art der Versendung hingewiesen

werden, um bei den Betroffenen den Eindruck zu vermeiden, daß ihre Daten dem Bundesverband übermittelt worden sind.

Von einem Arbeitskreis für Erziehungsberatung ist die Frage an mich herangetragen worden, ob Gutachten, die von Psychologen der Erziehungsberatungsstellen im Auftrage von Jugendämtern zur Heimunterbringung Jugendlicher erstellt werden, gegenüber Sozialgerichten offenbart werden dürfen, wenn diese in einem Verfahren über die Kostenübernahme der Heimunterbringung zu entscheiden haben. Ich habe hierzu folgendes ausgeführt:

Die erstellten Gutachten unterliegen dem Schutz des Sozialgeheimnisses. Die Zulässigkeit der **Offenbarung gegenüber den Sozialgerichten** richtet sich nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X. Danach ist eine Offenbarung nur zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch durch einen Leistungsträger oder für die Durchführung eines damit zusammenhängenden Verfahrens einschließlich eines Strafverfahrens erforderlich ist.

Ob im vorliegenden Fall die Übersendung des gesamten Aktenvorganges einschließlich des psychologischen Gutachtens für die Durchführung des Verfahrens erforderlich ist, erscheint allerdings zweifelhaft. Ich neige zu der Auffassung, daß zumindest die Kenntnis des psychologischen Gutachtens für die Entscheidung über die Kostenübernahme der Heimunterbringung nicht erforderlich ist. Insoweit ist eine Offenbarung der in dem psychologischen Gutachten festgehaltenen personenbezogenen Daten gegenüber dem Gericht unzulässig. Es besteht deshalb keine Pflicht, das psychologische Gutachten vorzulegen (§ 35 Abs. 3 SGB I).

Da im vorliegenden Fall nach meiner Auffassung bereits die Voraussetzungen der Offenbarungsbefugnis nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nicht erfüllt sind, findet auch § 76 Abs. 2 SGB X keine Anwendung. Ein Widerspruch des Betroffenen gegen die Offenbarung ist nicht erforderlich.

Soweit eine gesetzliche Offenbarungsbefugnis nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X besteht, kann die Offenbarung dadurch verhindert werden, daß der Betroffene ihr nach § 76 Abs. 2 Satz 2 SGB X widerspricht. Da eine Benachrichtigung des Betroffenen vor der Offenbarung nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, empfiehlt es sich, einer Offenbarung vorsorglich zu widersprechen. In den Fällen, in denen der Betroffene einer Offenbarung zu widersprechen wünscht, sollte deshalb der Bericht mit einem ausdrücklichen Hinweis auf den Widerspruch versehen werden.

Soweit eine andere gesetzliche Offenbarungsbefugnis besteht, kann diese durch einen ausdrücklichen Widerspruch des Betroffenen nicht aufgehoben werden.

Ein Pflegevater hat mich um Auskunft gebeten, ob ihm **Einsicht** in die über ihn auf Grund von Hausbesuchen durch das zuständige Jugendamt geführten Akten gestattet werden müßte, ob die Akten sicher vor dem Zugriff unbefugter Dritter aufbewahrt würden und ob ihm bei Auflösung des Pflegeverhältnisses ein Anspruch auf **Herausgabe von Akten** oder Aktenteilen zustünde.

Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 SGB X hat das Jugendamt den an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Zum Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzbuchs (§ 8 SGB X) gehört auch die Aufsicht über Pflegekinder nach § 31 Abs. 1 JWG, da diese auch darauf gerichtet ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf der Pflegeerlaubnis vorliegen (§ 29 Abs. 2 JWG). Die Akteneinsicht dürfte zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen der Pflegeperson erforderlich sein, da diese nur bei Kenntnis des Akteninhalts in der Lage ist, ihrer Ansicht nach unzutreffenden Berichten zu widersprechen und einer Verfestigung der Meinung des Jugendamts auf Grund einseitiger Darstellungen entgegenzuwirken.

Nach meiner Auffassung muß deshalb nach § 25 Abs. 1 Satz 1 SGB X Pflegepersonen die Einsicht in die Akten über die Pflegeaufsicht gestattet werden. Das Jugendamt kann

die Einsicht nur verweigern, soweit die Vorgänge wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen geheimgehalten werden müssen (§ 25 Abs. 3 SGB X).

Die Akten des Jugendamtes über die Pflegeaufsicht unterliegen dem Schutz des Sozialgeheimnisses. Der Behörde ist es deshalb nicht nur untersagt, die geschützten Daten unbefugten Dritten bekanntzugeben; sie muß auch die erforderlichen Maßnahmen treffen, um den Zugang Dritter gegen ihren Willen zu verhindern.

Ein Anspruch auf Vernichtung der Akten könnte nur aus dem Grundrecht auf Datenschutz (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung) hergeleitet werden. Er würde allerdings voraussetzen, daß die Akten zur Erfüllung der Aufgaben des Jugendamtes nicht mehr erforderlich sind. Diese Voraussetzung dürfte nicht bereits mit Beendigung des Pflegeverhältnisses, sondern frühestens mit der Volljährigkeit des Pflegekindes gegeben sein.

Ein Anspruch auf Herausgabe von Akten oder Aktenteilen besteht nicht.

g) Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht

Eine Gemeinde hat mich darauf hingeweisen, daß bei der ihr nach § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 1 der Verordnung über die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht übertragenen Aufgabe, über Anträge auf Gebührenbefreiung aus sozialen Gründen zu entscheiden, durch den Runderlaß des Ministerpräsidenten vom 29. Februar 1980 (MBl. NW. 1980, S. 890) die Verwendung eines Formularsatzes sowie gegebenenfalls eines Fragebogens vorgeschrieben ist. Auf diesen von der Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) in Köln bereitgestellten Vordrucken fehlt der nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW erforderliche Hinweis auf die Rechtsgrundlage für die Datenerhebung. Die Angabe der Rechtsgrundlage für die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht reicht nicht aus. Ich habe dem Ministerpräsidenten daher empfohlen, den Vordruck entsprechend zu ergänzen.

Darüber hinaus bestehen gegen die nach dem genannten Runderlaß vorgeschriebene Übersendung des ersten Blattes des Formularsatzes an die GEZ bei der jetzigen Ausgestaltung des Formulars erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken. Nach meiner Auffassung ist die Übermittlung von zahlreichen auf dem Vordruck enthaltenen Angaben nicht erforderlich (§ 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW). Zwar sind der GEZ die das Teilnehmerverhältnis betreffenden Veränderungen mitzuteilen. Hierzu genügt jedoch die Mitteilung der Tatsache der Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht. Dagegen erscheint es nicht gerechtfertigt, der GEZ die in Abschnitt A (vorletzter Satz) und Abschnitt B aufgeführten Angaben über die Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen von Anspruchsberechtigten nach § 1 der Verordnung über die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht (z.B. Sozialhilfeempfänger, Behinderte und Personen mit geringem Einkommen) zu offenbaren. Es ist nicht erkennbar, daß die Kenntnis dieser sensiblen – in anderem Zusammenhang als Sozialgeheimnis besonders geschützten – Daten für die Durchführung des Gebühreneinzugs erforderlich sein könnte. Sofern für die GEZ eine Notwendigkeit zur Erstellung statistischen Grundlagematerials über den Umfang der Gebührenbefreiung besteht, kann dem durch anonymisierte Weitergabe der Daten durch die Gemeinden Rechnung getragen werden.

Ferner ist nicht erkennbar, aus welchem Grund die Kenntnis der in Abschnitt A des Vordrucks enthaltenen Angaben über den Familienstand und die Stellung im Haushalt zur Erfüllung der Aufgaben der GEZ erforderlich ist.

Schließlich erscheint bei ablehnenden Bescheiden, sofern auch in diesen Fällen eine Übermittlung personenbezogener Daten der Antragsteller durch Übersendung der Vordrucke an die GEZ erfolgt, die Datenweitergabe insgesamt nur zulässig, wenn der Antragsteller auch bei Ablehnung seines Antrages ein Rundfunkgerät zum Empfang bereithalten will und die Weitergabe seines Antrages an die GEZ als Anmeldung wünscht. Nicht als zulässig anzusehen wäre somit die Übermittlung der Daten solcher

Antragsteller, die das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts von der positiven Entscheidung über ihren Antrag abhängig machen wollen.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich deshalb empfohlen, eine Regelung zu treffen, die sicherstellt, daß künftig nur die zur Aufgabenerfüllung der GEZ erforderlichen Daten an die GEZ weitergeleitet werden. Der Ministerpräsident hat mir daraufhin mitgeteilt, daß die angesprochenen Fragen Gegenstand von Erörterungen in einer Arbeitsgruppe der Länder seien, da die Antragsformulare bundesweit Verwendung fänden und eine ländereinheitliche Gestaltung beibehalten werden sollte. Ich habe Zweifel, ob es möglich ist, eine den Datenschutzvorschriften entsprechende ländereinheitliche Regelung zu treffen, da die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Anträge auf Gebührenbefreiung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt ist.

h) Aussiedlerbetreuung

Mit der Prüfung der Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten von Aussiedlern an private Betreuungsorganisationen sind die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder seit längerem befaßt.

Der Runderlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 2. November 1981 (MBl. NW. 1981, S. 2328) sieht die Übermittlung folgender personenbezogener Daten von Aussiedlern nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ohne Einwilligung des Betroffenen vor:

- Name, Vorname,
- Geburtsdatum,
- Beruf,
- Konfession,
- Familienstand,
- Herkunftsgebiet,
- Aufnahmegemeinde (mit Anschrift, soweit vorhanden),
- Einweisungsdatum.

Hiergegen bestehen datenschutzrechtliche Bedenken.

Nach der hier allein in Betracht kommenden zweiten Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs nur zulässig, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Diese Voraussetzungen müssen in jedem einzelnen Übermittlungsfall vorliegen. Eine summarische Prüfung reicht (im Gegensatz zu der Berücksichtigung schutzwürdiger Belange bei der Übermittlung nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 DSG NW) nicht aus, es sei denn, daß eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange für alle in Betracht kommenden Einzelfälle ausgeschlossen werden kann (vgl. Ruckriegel/v.d. Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, § 12 Anm. 5, § 13 Anm. 5).

Zwar kann davon ausgegangen werden, daß die im Runderlaß genannten Betreuungsorganisationen (wie das Deutsche Rote Kreuz, das Jugendsozialwerk, die Diakonie, die Caritas, die Arbeiterwohlfahrt und der Bund der Vertriebenen) ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis personenbezogener Daten von Aussiedlern haben. Zweifelhaft ist, ob jede dieser Organisationen ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis aller der im Runderlaß genannten Daten hat. Insbesondere ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die nicht-kirchlichen Betreuungsorganisationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Konfession der Betroffenen kennen müssen.

Auf jeden Fall können durch die Übermittlung schutzwürdige Belange der Aussiedler beeinträchtigt werden. Entgegen der im Runderlaß getroffenen Feststellung, eine mögliche Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen sei bei Übermittlung der Daten an die Betreuungsorganisationen nicht ersichtlich, können Betroffene durchaus ein Interesse daran haben, daß ihre personenbezogenen Daten nicht an Betreuungsorganisationen oder jedenfalls nicht an bestimmte Betreuungsorganisationen übermittelt werden. Mit dieser Möglichkeit muß insbesondere bei der Übermittlung an solche Organisationen gerechnet werden, die bestimmte politische, gesellschaftliche oder religiöse Auffassungen vertreten oder solchen Auffassungen verbunden sind.

Zwar liegt die Tätigkeit der Betreuungsorganisationen im öffentlichen Interesse. Gleichwohl überwiegt in den genannten Fällen bei der nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW gebotenen Abwägung der Interessen nach meiner Auffassung das Interesse des Betroffenen an dem Schutz seiner personenbezogenen Daten. Dies gilt auf jeden Fall für die Übermittlung der Konfession, da die Übermittlung dieser Angabe in den Kernbereich des Grundrechts auf Datenschutz (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung) sowie in das Recht des Betroffenen eingreift, seine religiöse Überzeugung zu verschweigen (Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 136 Abs. 3 Satz 1 WRV).

Da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen zumindest nicht ausgeschlossen werden kann, bedarf die Übermittlung personenbezogener Daten von Aussiedlern an Betreuungsorganisationen einer Einwilligung des Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW). Dabei kann wegen der besonderen Umstände bei der Aufnahme von Aussiedlern auch eine in geeigneter Weise einzuholende mündliche Einwilligungserklärung in Betracht kommen (§ 3 Satz 2 DSG NW).

Ich verkenne nicht, daß die nach § 3 Satz 3 DSG NW gebotene Aufklärung des Betroffenen über die Bedeutung der Einwilligung unter den gegebenen Umständen schwierig sein kann. Sofern deshalb aus Gründen der Zweckmäßigkeit an einer Übermittlung ohne Einwilligung des Betroffenen festgehalten werden soll, müßte hierfür eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. In Betracht käme eine Rechtsverordnung nach § 14 DSG NW. Eine Übermittlung der Konfession ohne Einwilligung des Betroffenen kann nach meiner Auffassung allerdings auch durch eine Rechtsverordnung nicht zugelassen werden.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich empfohlen, den Runderlaß entsprechend zu ändern, sofern nicht eine Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung an Betreuungsorganisationen ohne Einwilligung des Betroffenen geschaffen wird.

9. Gesundheitswesen

a) Arztgeheimnis und Datenschutz

Das Arztgeheimnis als eine der ältesten Datenschutzvorschriften ist sowohl durch eine zunehmende Zahl von Bürgereingaben als auch durch vorgesehene medizinische und epidemiologische Forschungsprogramme in den Mittelpunkt der datenschutzrechtlichen Diskussion im Gesundheitswesen gerückt. Es zeigt sich immer deutlicher, daß mit Gesundheitsdaten von Patienten zu sorglos umgegangen wird. Dies gilt auch für die Offenbarung dieser Daten gegenüber anderen Ärzten.

§ 203 Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuches (StGB) verbietet die unbefugte Offenbarung ärztlicher Geheimnisse. Die Befugnis zur Offenbarung ist durch die ärztlichen Berufsordnungen sowie durch die Rechtsprechung konkretisiert.

Im öffentlichen Bereich und auf Dateien bezogen gelten neben der ärztlichen Schweigepflicht gleichrangig die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes und des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen sowie andere spezialgesetzliche Datenschutzvorschriften.

Dies folgt aus § 45 BDSG. Während nach § 45 Satz 1 und 2 Nr. 1 BDSG die besonderen Amtsgeheimnisse, soweit sie auf in Dateien gespeicherte personenbezogene Daten anzuwenden sind, gegenüber den Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes „vorgehen", bleibt nach § 45 Satz 1 BDSG die Verpflichtung zur Wahrung des ärztlichen Geheimnisses lediglich „unberührt". Entsprechendes muß auch für das Verhältnis des ärztlichen Geheimnisses zu den Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze gelten, da nicht angenommen werden kann, daß der Bundesgesetzgeber die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen des Landesbereichs (hier insbesondere Krankenhäuser und Gesundheitsbehörden) einer anderen Kollisionsregelung unterwerfen wollte als die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen des Bundesbereichs. Es muß vielmehr davon ausgegangen werden, daß nach dem in § 45 Satz 3 BDSG zum Ausdruck gekommenen objektiven Willen des Bundesgesetzgebers auch die Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze neben der Regelung des ärztlichen Geheimnisses Anwendung finden sollen und deshalb für die sonst gebotene Anwendung der Kollisionsnorm des Artikels 31 GG kein Raum ist.

Die gleichrangige Anwendung der Vorschriften der Datenschutzgesetze und der Regelung des ärztlichen Geheimnisses führt zu folgenden Ergebnissen: Erfüllt eine Bekanntgabe medizinischer Daten an Dritte sowohl die Voraussetzungen des Verbots nach § 3 Satz 1 BDSG/DSG NW als auch des Verbots nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB, so ist sie nach beiden Vorschriften grundsätzlich verboten. Zulässig ist sie in diesem Fall nur, wenn die Voraussetzungen sowohl für eine Ausnahme von der einen Verbotsnorm (Erlaubnis durch Rechtsvorschrift oder Einwilligung des Betroffenen), als auch für eine Ausnahme von der anderen Verbotsnorm („befugte" Offenbarung; vgl. die Rechtsprechung zu § 203 StGB sowie § 2 Abs. 4, 6 und 7 der ärztlichen Berufsordnungen) gegeben sind. Liegen die Voraussetzungen für eine Ausnahme nur für den einen Bereich vor, so ist die Bekanntgabe unzulässig (Zwei-Schranken-Prinzip).

Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden. Sollen Daten, die dem ärztlichen Geheimnis unterliegen, aus einer Datei (etwa aus einer Patientenkartei) übermittelt werden und kann die Übermittlung allein darauf gestützt werden, daß der Patient einverstanden ist, so ist zwar für die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht keine besondere Form vorgeschrieben; sie kann mündlich, gegebenenfalls auch durch schlüssiges Verhalten erklärt werden. Die Einwilligung in die Übermittlung aus einer Datei bedarf jedoch grundsätzlich der Schriftform (§ 3 Satz 2 BDSG/DSG NW). Fehlt es an einer schriftlichen Einwilligungserklärung (und ist auch nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen), so ist die Bekanntgabe der Daten unzulässig, auch wenn eine Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht durch mündliche Erklärung oder schlüssiges Verhalten vorliegt.

b) Krankenhäuser

In der Stellungnahme der Landesregierung zu meinem zweiten Tätigkeitsbericht wird ausgeführt, es sei nicht ersichtlich, auf welche Krankenhäuser die dort (C.13.b) zitierten Vorschriften der §§ 10,11 und 13 DSG NW anzuwenden seien. Zur Klarstellung weise ich darauf hin, daß meine Ausführungen kommunale Krankenhäuser, die nach Maßgabe der Gemeindekrankenhausbetriebsverordnung wie Eigenbetriebe als organisatorisch und wirtschaftlich eigenständige Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben werden, sowie Hochschulkliniken betreffen. Zu Datenschutzfragen aus dem Bereich der Krankenhäuser, die von Sozialleistungsträgern betrieben werden (§ 79 Abs. 2 SGB X), habe ich noch nicht Stellung genommen. Zum Datenschutz in Krankenhäusern frei-gemeinnütziger oder privater Träger oder öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften äußere ich mich nicht, da er nicht meiner Kontrolle unterliegt.

In meinem zweiten Tätigkeitsbericht wird zu der Weitergabe von Patientendaten innerhalb eines Krankenhauses sowie zu der Übermittlung solcher Daten durch das Krankenhaus an Kirchen und an private Betreuungsgruppen Stellung genommen. Der Ansicht der Landesregierung, daß sich diese Datenübermittlung an Dritte nach § 20

DSG NW richte und daß für die Weitergabe innerhalb des Krankenhauses § 20 DSG NW entsprechend gelte, kann ich nicht folgen.

Nach § 18 Nr. 1 DSG NW gelten die Vorschriften des Dritten Abschnitts des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen für die dort genannten Unternehmen und Einrichtungen nur, „soweit" sie personenbezogene Daten „als Hilfsmittel für die Erfüllung ihrer wirtschaftlichen Zwecke oder Ziele verarbeiten". Bei der Übermittlung von Patientendaten an Kirchen und private Betreuungsgruppen liegt diese Voraussetzung nicht vor. Auf die Übermittlung an die genannten Stellen ist deshalb der Zweite Abschnitt des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen anzuwenden. Für die Datenübermittlung an Kirchen gilt § 11 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 DSG NW, für die Datenübermittlung an private Betreuungsgruppen § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW.

Die Weitergabe personenbezogener Daten innerhalb derselben öffentlichen Stelle ist im Ersten Abschnitt des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen geregelt. Werden Patientendaten innerhalb eines Krankenhauses weitergegeben, so hat nach § 8 Satz 1 DSG NW der Träger für die Beachtung der Grundsätze des § 11 DSG NW (Erforderlichkeit zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung) zu sorgen. Für eine entsprechende Anwendung des § 20 DSG NW ist damit nach meiner Auffassung kein Raum.

Der Leiter eines Landeskrankenhauses hat sich mit der Frage an mich gewandt, ob die Krankenhausverwaltung zu Recht die Meldung besonderer Vorkommnisse wie Suizide und Suizidversuche von Patienten unter Angabe des Namens an die Haupt- und Personalabteilung, die Abteilung Gesundheitswesen und das Pressereferat des Landschaftsverbandes fordert.

Es kann hier dahinstehen, ob jede Weitergabe personenbezogener Daten auch innerhalb des Landschaftsverbandes in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz eingreift. Auf jeden Fall stellt die Weitergabe derart sensibler, dem Arztgeheimnis unterliegender Daten einen solchen Eingriff dar. Sie bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage.

Nach § 9 Abs. 2 der auf Grund der Landschaftsverbandsordnung in Verbindung mit der Gemeindeordnung und der Gemeindekrankenhausbetriebsverordnung erlassenen Betriebssatzung für die Krankenhäuser des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe ist der Direktor des Landschaftsverbandes Dienstvorgesetzter aller Dienstkräfte der Landeskrankenhäuser des Landschaftsverbandes. Im Rahmen seiner Verantwortung als Dienstvorgesetzter kann der Direktor des Landschaftsverbandes das dienstliche Verhalten der Mitarbeiter überwachen und diesbezüglich Anordnungen treffen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann die Unterrichtung der Gesundheitsabteilung über besondere Vorkommnisse auch unter Angabe des Namens des betroffenen Patienten notwendig sein, da die Gesundheitsabteilung im Rahmen der Selbstkontolle des Landschaftsverbandes über seine Einrichtungen für die fachliche Überwachung zuständig ist. Demgegenüber halte ich die Weitergabe durch das Landeskrankenhaus an das Pressereferat und an die Haupt- und Personalabteilung zur Überwachung des dienstlichen Verhaltens der Mitarbeiter durch den Direktor des Landschaftsverbandes nicht für erforderlich.

§ 11 Abs. 4 der Betriebssatzung, der die Betriebsleitung verpflichtet, den Direktor des Landschaftsverbandes über alle wichtigen Angelegenheiten rechtzeitig zu unterrichten, reicht als gesetzliche Grundlage für die Weitergabe personenbezogener Daten über Suizide und Suizidversuche nicht aus. Eine derart allgemein gehaltene Regelung, die den Zweck der Unterrichtung nicht näher kennzeichnet, vermag eine Weitergabe dem Arztgeheimnis unterliegender personenbezogener Daten nicht zu rechtfertigen. Gegen eine nicht personenbezogene Unterrichtung des Pressereferats und der Haupt- und Personalabteilung über derartige Vorkommnisse bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

Der Direktor des Landschaftsverbandes vertritt zwar in wesentlichen Punkten eine andere Ansicht. Gleichwohl beabsichtigt er, bei der Überarbeitung der Verfügungen

über die Meldung „besonderer Vorkommnisse" meine Empfehlungen, auf die Weitergabe personenbezogener Daten an das Pressereferat und die Haupt- und Personalabteilung zu verzichten, weitgehend zu berücksichtigen. Das Ergebnis der Überarbeitung bleibt abzuwarten.

In einer weiteren Eingabe aus dem Krankenhausbereich bat mich ein Bürger um Prüfung, ob der leitende Arzt eines staatlichen Krankenhauses auf Grund von Bestimmungen über den Datenschutz die Bekanntgabe von Namen und Anschrift eines Patienten verweigern muß, der als Zeuge für die Durchsetzung eines Schadensersatzanspruchs der Ehefrau des Bürgers benötigt wird.

Ärzte in staatlichen Krankenhäusern unterliegen wie die frei praktizierenden Ärzte den Vorschriften der ärztlichen Berufsordnungen. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 der im vorliegenden Fall geltenden Berufs- und Weiterbildungsordnung der Ärztekammer Westfalen-Lippe hat der Arzt über das, was ihm in seiner Eigenschaft als Arzt anvertraut oder bekanntgeworden ist, zu schweigen. Darunter fällt auch die Tatsache, daß ein bestimmter Patient (hier der gesuchte Zeuge) in einem bestimmten Krankenhaus behandelt worden ist. Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 der Berufsordnung ist der Arzt zur Offenbarung befugt, soweit er von der Schweigepflicht entbunden worden ist oder soweit die Offenbarung zum Schutze eines höheren Rechtsgutes erforderlich ist.

Die Entbindung von der Schweigepflicht wäre unter den gegebenen Umständen nur unter Mitwirkung des Arztes möglich. Dieser müßte sich bemühen, den für die Durchsetzung des Schadensersatzanspruchs gesuchten Patienten zu ermitteln und sich durch ihn von der Schweigepflicht entbinden zu lassen. Ob der Arzt – etwa auf Grund des Behandlungsvertrages – zu einer derartigen Mitwirkung verpflichtet ist, kann ich nicht beurteilen; dies ist keine Datenschutzfrage.

Ob der Schadensersatzanspruch, der durchgesetzt werden soll, gegenüber der ärztlichen Schweigepflicht als höheres Rechtsgut angesehen werden kann, erscheint zumindest zweifelhaft. Das Arztgeheimnis als Ausdruck des durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützten Persönlichkeitsrechts hat jedenfalls grundsätzlich Vorrang gegenüber der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen.

Personalvertretungen von medizinischen Einrichtungen haben gerügt, daß die Bereitschaftsdienstärzte angehalten sind, in Zusatzdienstbüchern Art und Dauer sämtlicher ärztlicher Verrichtungen im Rahmen des Bereitschaftsdienstes mit dem vollen Namen des Patienten festzuhalten und an die Krankenhausverwaltung weiterzugeben.

Wie mir der Minister für Wissenschaft und Forschung mitgeteilt hat, geht dies auf eine Prüfung des Landesrechnungshofs bei verschiedenen medizinischen Einrichtungen zurück, bei der festgestellt wurde, daß die Abrechnung von Mehrarbeit/Überstunden während der Bereitschaftsdienste nicht mit der tatsächlich erbrachten Arbeitsleistung übereinstimmte. Der Landesrechnungshof forderte deshalb für die Krankenhausverwaltung nachprüfbare Aufzeichnungen mit Angabe der Namen der behandelten Patienten.

Die Patientendaten unterliegen sowohl dem Grundrecht auf Datenschutz als auch dem Arztgeheimnis. Es kann hier dahinstehen, ob jede Weitergabe personenbezogener Daten innerhalb eines Krankenhauses in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz eingreift. Auf jeden Fall stellt die Weitergabe derart sensibler, dem Arztegeheimnis unterliegender Daten an die Verwaltung für einen behandlungsfremden Zweck einen solchen Eingriff dar. Sie bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage oder der Einwilligung des Patienten.

Eine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von Angaben über Art und Dauer ärztlicher Verrichtungen für namentlich bezeichnete Patienten ist nicht ersichtlich. Zwar haben die medizinischen Einrichtungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung – LHO –). Sie dürfen Ausgaben nur soweit leisten, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 Satz 1 LHO). Zur Erfüllung dieser Aufgaben

müssen die medizinischen Einrichtungen auch die korrekte Abrechnung von Mehrarbeit/Überstunden überwachen. Dies rechtfertigt jedoch nicht, in Grundrechte Dritter einzugreifen.

Es ist auch nicht erkennbar, daß die Angabe des Namens der Betroffenen zur Überprüfung der Abrechnung erforderlich ist. Hierzu dürfte es genügen, wenn sich die Angaben der Ärzte über von ihnen im Bereitschaftsdienst erbrachte Arbeitsleistungen auf Datum, Uhrzeit sowie Dauer und Art der Verrichtung ohne Angabe des Namens des Patienten beschränken. Allenfalls könnte daran gedacht werden, den Patienten durch eine Kennziffer zu bezeichnen, die nur von dem behandelnden Arzt und dem Abteilungsvorstand, nicht aber von der Verwaltung entschlüsselt werden kann.

Auch das Arztgeheimnis verbietet, die genannten Daten unter Angabe des Namens des Patienten an die Verwaltung weiterzugeben. Eine Befugnis zur Offenbarung ist nicht ersichtlich. Insbesondere kommt eine Offenbarung zum Schutz eines höheren Rechtsguts hier nicht in Betracht. Angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die einen Zugriff auf derartige Daten nur unter strengen Voraussetzungen zuläßt (BVerfGE 32, 373, 379–381), kann das Interesse der Verwaltung an einer Überprüfung der Abrechnung von Mehrarbeit/Überstunden gegenüber dem Geheimhaltungsanspruch des Patienten nicht als höheres Rechtsgut angesehen werden.

Ich habe dem Minister für Wissenschaft und Forschung meine Rechtsauffassung dargelegt und empfohlen, die seiner Aufsicht unterstehenden medizinischen Einrichtungen anzuweisen, auf die Angabe des Namens des Patienten in den Aufzeichnungen über ärztliche Verrichtungen im Bereitschaftsdienst zu verzichten.

c) Gesundheitsämter

Meine Prüfung der bei Einschulungsuntersuchungen verwendeten Elternfragebogen (C.13.a des zweiten Tätigkeitsberichts) hat folgendes ergeben.

Eine Reihe von Gesundheitsämtern der Kreise und kreisfreien Städte hat auf Empfehlung des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales das vom Institut für Dokumentation und Information über Sozialmedizin und öffentliches Gesundheitswesen in Bielefeld – IDIS – entwickelte Verfahren zur Dokumentation schulärztlicher Befunde eingeführt und verwendet die vom Institut zur Verfügung gestellten Unterlagen, unter anderem den Elternfragebogen zur Einschulungsuntersuchung mit entsprechendem Anschreiben. Andere Gesundheitsämter praktizieren das Verfahren, indem sie die zur Verfügung stehenden Formularsätze benutzen, beteiligen sich jedoch nicht an der Dokumentation. Einige Gesundheitsämter verwenden eigene Elternfragebogen, die lediglich mit einem Anschreiben verschickt werden, das den schulärztlichen Untersuchungstermin bekanntgibt.

Werden wie hier personenbezogene Daten beim Betroffenen erhoben, so ist er nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Dieser Hinweispflicht haben die Gesundheitsämter nur in unzureichendem Maße entsprochen.

Die Erhebung personenbezogener Daten anläßlich der Einschulungsuntersuchung erfolgt auf Grund von § 4 Abs. 1 des Schulpflichtgesetzes, § 29 Abs. 2 des Schulverwaltungsgesetzes sowie § 41 Abs. 5 und § 42 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a der Allgemeinen Schulordnung. Eine Verpflichtung des Erziehungsberechtigten, den Elternfragebogen auszufüllen, ergibt sich jedoch aus diesen Vorschriften nicht. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW muß deshalb in dem Elternfragebogen oder im Anschreiben sowohl auf die genannten Vorschriften als auch auf die Freiwilligkeit der Angaben hingewiesen werden.

Falls personenbezogene Daten weitergeleitet werden, ist der Betroffene im Hinblick auf das in § 10 Abs. 2 DSG NW zum Ausdruck gekommene allgemeine Rechtsprinzip, das die Aufkärung des Bürgers über seine Rechtspflichten verlangt, in jedem Fall auch

darüber zu unterrichten, an welche Stelle, zu welchem Zweck und in welcher Form die von ihm erhobenen Daten weitergeleitet werden.

Meine Empfehlung, auf geeignete Weise sicherzustellen, daß die Gesundheitsämter bei der Einschulungsuntersuchung die Hinweispflicht nach § 10 Abs. 2 DSG NW beachten, hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales zum Anlaß genommen, das Institut für Dokumentation und Information über Sozialmedizin und öffentliches Gesundheitswesen um eine entsprechende Ergänzung des Elternfragebogens zu bitten. Außerdem wurden alle Gesundheitsämter der Kreise und kreisfreien Städte durch Erlaß auf ihre Hinweispflicht nach § 10 Abs. 2 DSG NW bei Einschulungsuntersuchungen hingewiesen.

Damit ist den von mehreren Eltern an mich herangetragenen Beschwerden Rechnung getragen worden.

Eingaben anderer Eltern betrafen die von den Gesundheitsämtern durchgeführten Schulentlassungsuntersuchungen. Auch hier fehlten auf den verwendeten Elternfragebogen die erforderlichen Hinweise nach § 10 Abs. 2 DSG NW.

Die Erhebung personenbezogner Daten anläßlich der Schulentlassungsuntersuchung erfolgt ebenfalls auf Grund von § 29 Abs. 2 des Schulverwaltungsgesetzes sowie § 41 Abs. 5 und § 42 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a der Allgemeinen Schulordnung. Eine Verpflichtung der Erziehungsberechtigten, den Elternfragebogen auszufüllen, besteht nicht.

Ich habe auch hier den Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales gebeten, die Gesundheitsämter auf ihre Hinweispflicht bei der Erhebung personenbezogener Daten hinzuweisen. Außerdem habe ich empfohlen zu prüfen, ob die in den Fragebogen gestellten Fragen nach dem Beruf der Eltern und der Zahl der Geschwister der betroffenen Schüler zur Aufgabenerfüllung der Gesundheitsämter erforderlich oder dieser zumindest dienlich sind. Die Prüfung ergab zwar, daß aus ärztlicher Sicht die Erhebung dieser Daten als erforderlich angesehen wird. Da die Daten jedoch bereits zum Zeitpunkt der Einschulung erhoben wurden und auf Karteikarten festgehalten werden, sind die Gesundheitsämter angewiesen worden, von einer erneuten Erhebung abzusehen.

Häufig werden schulärztliche Hinweise zur körperlichen Berufseignung an die Berufsberatung der Arbeitsämter weitergegeben. Dagegen bestehen nur dann keine datenschutzrechtliche Bedenken, wenn die Erziehungsberechtigten hierzu ihre schriftliche Einwilligung gegeben haben.

§ 58 Abs. 2 Buchst. a der Dritten Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 30. März 1935 (SGV. NW. 2120) sieht die Anlegung einer Kartei der untersuchten Schüler bei dem Gesundheitsamt vor. Bei jeder erneuten Untersuchung wird die für jeden Schüler bereits angelegte Karteikarte hinzugezogen, um den Gesundheitszustand des Schülers beurteilen zu können. Die Karteikarte verbleibt bei dem jeweiligen Gesundheitsamt und wird vernichtet, wenn der Schüler die Schule nach Abschluß seiner Schulzeit verläßt.

Eine Bürgereingabe betraf den Umgang des Gesundheitsamts mit personenbezogenen Daten außerhalb von Dateien. Der Betroffene ist Kriegsbeschädigter und stellte bei der Hauptfürsorgestelle eines Landschaftsverbandes einen Antrag auf Zuschuß zu den Kosten der Beschaffung eines Personenkraftwagens. Um über die Frage entscheiden zu können, ob der Antragsteller auf Grund seiner Kriegsbeschädigung auf das Fahrzeug angewiesen ist, bat die Hauptfürsorgestelle das örtliche Gesundheitsamt – Amtsarzt – um Erstellung eines entsprechenden Gutachtens. Bei der daraufhin durchgeführten Untersuchung stellte der Amtsarzt die mögliche Fahruntüchtigkeit des Antragstellers fest und teilte dies dem zuständigen Straßenverkehrsamt mit, das später den Führerschein entzog. Bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenweitergabe durch den Amtsarzt an das Straßenverkehrsamt bin ich unter Berücksichtigung der von mir eingeholten Stellungnahmen des Ministers für Arbeit, Gesundheit und

Soziales sowie des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr zu folgendem Ergebnis gekommen.

Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Mitteilung von Bedenken gegen die Eignung eines Kraftfahrers durch das Gesundheitsamt an die Straßenverkehrsbehörde kann den Vorschriften des Ordnungsbehördengesetzes (OBG) entnommen werden. Das Gesundheitsamt und die Straßenverkehrsbehörde sind Sonderordnungsbehörden (§ 12 Abs. 1 OBG). Soweit nicht durch Gesetz oder Verordnung Abweichendes bestimmt ist, gelten auch für die Sonderordnungsbehörden die Vorschriften des Ordnungsbehördengesetzes (§ 12 Abs. 2 OBG). Danach können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (§ 14 Abs. 1 OBG). Nach Ansicht der genannten obersten Landesbehörden ist die Mitteilung von Bedenken gegen die Eignung eines Kraftfahrers durch das Gesundheitsamt an die Straßenverkehrsbehörde zur Gefahrenabwehr im Straßenverkehr erforderlich. Ohne entsprechende Mitteilung könne die Straßenverkehrsbehörde ihren gesetzlichen Auftrag nach § 4 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes ungeeigneten Kraftfahrern die Fahrerlaubnis zu entziehen, nicht erfüllen.

Auch wenn man dieser Auffassung nicht folgt, muß das Grundrecht auf Datenschutz in entsprechender Anwendung der Regelung über den rechtfertigenden Notstand (§ 34 StGB) zurücktreten, wenn nur so eine Gefahr für ein höheres Rechtsgut abgewendet werden kann. Erweist sich ein Verkehrsteilnehmer als nicht mehr fahrtauglich, so stellt er eine Gefahr für Leib und Leben der anderen Verkehrsteilnehmer dar. Bei einer Abwägung der betroffenen Rechtsgüter sowie des Grades der ihnen drohenden Gefahren überwiegt der Schutz von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer gegenüber dem Schutz personenbezogender Daten. Die Weitergabe der genannten personenbezogenen Daten durch das Gesundheitsamt an die Straßenverkehrsbehörde war auch angemessen, da nur durch Überprüfung der Fahrtauglichkeit und gegebenenfalls Entziehung der Fahrerlaubnis die für das höhere Rechtsgut drohende Gefahr abgewendet werden konnte.

Eine Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB liegt nicht vor, da der Arzt nach § 2 Abs. 4 der hier geltenden Berufsordnung für die nordrheinischen Ärzte dann zur Offenbarung befugt ist, wenn der Schutz des höheren Rechtsgutes dies erfordert.

d) Röntgen-Schirmbildstellen

Der Betriebsrat eines Unternehmens hat bei mir angefragt, ob es statthaft sei, daß die Röntgen-Schirmbildstelle Rheinland einen krankheitsverdächtigen Arbeitnehmer namentlich dem Betriebsarzt meldet.

Werden Betriebsuntersuchungen auf Wunsch und im Auftrag des Betriebes durchgeführt, handelt die Röntgen-Schirmbildstelle privatrechtlich und unterliegt nicht meiner Kontrolle. Soweit die Röntgen-Schirmbildstelle Rheinland als Teil des Rheinischen Tuberkuloseausschusses mit der Durchführung von Röntgenreihenuntersuchungen auf Grund des Bundesseuchengesetzes vom zuständigen Gesundheitsamt beauftragt ist, nimmt sie hoheitliche Aufgaben wahr. Sie ist insoweit als öffentliche Stelle anzusehen und unterliegt damit meiner Kontrolle.

Nach § 10 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 des Bundes-Seuchengesetzes (BSeuchenG) sind Personen, bei denen anzunehmen ist, daß Tatsachen vorliegen, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können, dazu verpflichtet, unter anderem die erforderlichen Röntgenuntersuchungen durch die Beauftragten des Gesundheitsamtes zu dulden und Vorladungen des Gesundheitsamtes Folge zu leisten. Ergeben sich bei entsprechenden Röntgenreihenuntersuchungen krankheitsverdächtige Befunde, so teilt die Röntgen-Schirmbildstelle diese Befunde dem zuständigen Gesundheitsamt mit. Auf diese Weise wird das Gesundheitsamt in die Lage versetzt,

weitere Maßnahmen zur Abwendung der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Gefahren zu treffen.

Soweit die Röntgen-Schirmbildstelle Untersuchungsergebnisse an das Gesundheitsamt weitergibt, bestehen daher keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Für eine Weitergabe dieser Untersuchungsergebnisse an Betriebsärzte ist eine Rechtsgrundlage (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung) allerdings nicht ersichtlich.

e) Krebsregister

In meinem ersten Tätigkeitsbericht (C.10.b) habe ich auf die datenschutzrechtliche Problematik der Führung von Registern für onkologische Nachsorge hingewiesen.

In der Zwischenzeit haben sich die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit den aktuellen Bestrebungen zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Krebsregister, die zur Zeit im Rahmen des Gesamtprogramms Krebsbekämpfung und in einigen Bundesländern angestellt werden, befaßt und dazu folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Die Datenschutzbeauftragten erkennen die gesundheitspolitische Bedeutung der medizinischen Forschung, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Krebserkrankungen, an. Es entspricht ihrer gesetzlichen Aufgabe, auch in diesem Bereich für die Wahrung der schutzwürdigen Belange der Patienten einzutreten. Ihre Bedenken und Vorschläge zielen daher ausschließlich darauf ab, die Freiheit der Forschung in ein ausgewogenes und rechtlich abgesichertes Verhältnis zu den grundrechtlich geschützten Belangen der Betroffenen zu bringen. Sie gehen davon aus, daß es möglich ist, Regelungen zu finden, die den Erfordernissen der Forschung wie auch des Schutzes der Individualsphäre gerecht werden. Die gelegentlich geäußerte pauschale Behauptung, der Datenschutz behindere die Krebsforschung, weisen sie als unbegründet zurück.

2. Es ist nicht die Aufgabe der Datenschutzbeauftragten, Sinn und Nutzen von Krebsregistern zu beurteilen. Sie warnen aber nachdrücklich vor der Gefahr, daß die Gesetzgebung zum Krebsregister ein erster Schritt zur Errichtung einer Vielzahl anderer Epidemiologieregister werden könnte. In diesem Zusammenhang weisen sie darauf hin, daß auch aus Kreisen der Ärzteschaft erhebliche Zweifel am Nutzen medizinischer Register geäußert werden, woraus sich Zweifel an der Erforderlichkeit derartiger Register ableiten lassen. Sie appellieren an die medizinische Forschung, stärker als bisher den bereits vorhandenen Forschungsstand zur Anonymisierung personenbezogener Daten zu nutzen und sich vordringlich um die Weiterentwicklung von Anonymisierungs- und Aggregationsmethoden zu bemühen. Diese methodologischen Überlegungen können wesentlich dazu beitragen, Probleme, die sich durch die ärztliche Schweigepflicht und den Datenschutz ergeben, gar nicht erst aufkommen lassen.

3. Für den Fall der politischen Entscheidung in den Ländern zugunsten der Schaffung von Krebsregistern halten es die Datenschutzbeauftragten für notwendig, daß die Errichtung, Ausgestaltung und Nutzung von Krebsregistern in einem speziellen Gesetz geregelt werden. Der mit der Einrichtung eines Krebsregisters verbundene Eingriff in Grundrechtspositionen der Betroffenen ist nur durch ein Gesetz zu legitimieren, das die nachfolgenden Grundsätze beachtet (vgl. unten 4). Dabei wird davon ausgegangen, daß es sich um ein Register zur Erfassung der **Anzahl** der Neuerkrankungen (Inzidenzregister) bzw. der **Anzahl** erkrankter Personen (Prävalenzregister) handeln wird.

   Eine im Anwendungsbereich unbestimmte allgemeine Rahmenregelung für die medizinische Forschung in einem Landesdatenschutzgesetz, die derzeit im Vordergrund baden-württembergischer Überlegungen steht, lehnen die Datenschutzbeauftragten daher – auch aus verfassungsrechtlichen Bedenken – ab.

4. Nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten muß ein Krebsregistergesetz zumindest die folgenden Prinzipien berücksichtigen:

1. Die Meldung von Patientendaten mit Personenbezug an das Krebsregister bedarf grundsätzlich der Einwilligung des Betroffenen (bzw. der Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht). Nur in wenigen Ausnahmefällen kann die Meldung auch ohne Einwilligung des Patienten erfolgen, und zwar wenn sie für die Zwecke des Krebsregisters nachweisbar notwendig ist und dem Patienten dadurch, daß ihm die Art seiner Erkrankung bekannt wird, gesundheitliche Nachteile entstehen können. Soweit weder ein solcher Ausnahmefall noch eine Einwilligung vorliegt, unterbleiben Meldungen an das Register. Der zulässige Umfang der Einwilligung ist im Gesetz festzulegen.

2. Für die weitere Übermittlung durch das Krebsregister an andere Forschungseinrichtungen ist grundsätzlich eine besondere Einwilligung erforderlich, wenn die Daten nicht in aggregierter oder anonymisierter Form weitergegeben werden. Für diese Übermittlung ist entsprechend der Regelung über die Forschung mit Sozialdaten ein Genehmigungsverfahren vorzusehen. Eine nochmalige Übermittlung durch die Forschungseinrichtung an Dritte ist unzulässig.

3. Der Gesetzeszweck, die Aufgaben des Krebsregisters, seine Rechtsform und institutionelle Ausgestaltung sind im Gesetz festzulegen. Im Interesse einer wirksamen Aufsicht sollte das Krebsregister in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft geführt werden.

4. Der Kreis derjenigen Institutionen, die zu Forschungszwecken personenbezogene Daten des Krebsregisters erhalten können, sollte in der Weise beschränkt werden, daß die ausschließliche Verwendung zu Forschungszwecken gewährleistet ist. Dies bedingt eine externe Kontrolle des Datenschutzes von Amts wegen.

5. Der in den Statistikgesetzen verankerte Grundsatz der Zweckbindung muß auch für die im Krebsregister gespeicherten Daten gelten.

   Im übrigen sollte geprüft werden, ob ein gesetzliches Verbot eingeführt werden sollte, vom Betroffenen eine Bescheinigung über den Inhalt der im Krebsregister gespeicherten Daten zu verlangen. Ein solches Verbot könnte verhindern, daß potentielle Arbeitgeber oder sonstige Vertragspartner vom Betroffenen die Vorlage einer Art Negativattest des Krebsregisters fordern.

6. Eine Verknüpfung mit anderen Datenbanken ist unzulässig.

7. Die Aufbewahrung personenbezogener Daten beim Krebsregister ist zu befristen. Patientendaten sind außerdem zu löschen, wenn sie nicht mehr benötigt werden.

8. Jeder Betroffene hat Anspruch auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten aus dem Krebsregister. Dies gilt auch für Patienten, die über die Meldung nicht informiert worden sind. Entsprechend der Regelung für Sozialdaten in § 25 SGB X kann bei Gefahr für die Gesundheit des Patienten die Auskunft – vermittelt durch einen Arzt – erteilt werden.

Ich habe den Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales gebeten, diese Stellungnahme bei etwaigen Überlegungen zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für ein Krebsregister zu berücksichtigen.

f) Modellprogramm Psychiatrie

Nach dem „Modellprogramm Psychiatrie" der Bundesregierung soll in 14 bundesweit ausgesuchten Modellregionen eine integrierte gemeindenahe psychiatrische und psychotherapeutische/psychosomatische Versorgung der Bevölkerung erprobt werden. Das Land Nordrhein-Westfalen ist mit 6 Modellregionen beteiligt, und zwar den kreisfreien Städten Duisburg, Essen und Herne sowie den Kreisen Herford, Lippe und dem Oberbergischen Kreis.

Im Rahmen der durch die Firma Prognos durchgeführten wissenschaftlichen Begleitung des Programms soll eine Patientendokumentation erstellt werden, deren Durchführung

auf erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken stößt und deren Konzeption noch der Konkretisierung bedarf, ehe die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder dazu abschließend Stellung nehmen können.

g) Berufskammern

Ein Apotheker hat sich bei mir darüber beschwert, daß die der Apothekerkammer Westfalen-Lippe für die Erstellung eines Fachgutachtens zum Erhalt von Landesmitteln vorgelegten Bilanzen innerhalb der Apothekerkammer weitergegeben worden sind, um den umsatzabhängigen Inhaberbeitrag des Apothekers zu überprüfen.

Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Bilanzen zur Prüfung des abgeführten Inhaberbeitrages ist § 5 Abs. 1 Buchst. e des Heilberufsgesetzes sowie § 2 Buchst. e der auf Grund des § 17 dieses Gesetzes erlassenen Satzung der Apothekerkammer Westfalen-Lippe. Nach diesen Vorschriften ist es Aufgabe der Apothekerkammer, die Erfüllung der Berufspflichten der Kammerangehörigen zu überwachen.

Die Berufspflichten sind in der auf Grund von § 25 Abs. 2 des Heilberufsgesetzes erlassenen Berufsordnung für Apotheker der Apothekerkammer Westfalen-Lippe geregelt. Nach § 3 dieser Berufsordnung ist der Apotheker verpflichtet, das Satzungsrecht der Kammer zu beachten und darauf gegründete Anordnungen und Richtlinien zu befolgen. Zu diesem Satzungsrecht gehört auch die auf Grund von § 17 des Heilberufsgesetzes erlassene Beitragsordnung der Apothekerkammer Westfalen-Lippe. Sie setzt den Inhaberbeitrag gestaffelt nach Jahresumsatz fest (§ 1 Abs. 2) und bestimmt, daß der Zahlungspflichtige seine Einstufung auf Grund des im Vorjahr erzielten Umsatzes selbst vornimmt (§ 1 Abs. 4).

Nach den genannten Rechtsvorschriften sind die Kammermitglieder verpflichtet, nicht nur ihren Inhaberbeitrag ordnungsgemäß selbst festzusetzen, sondern auch eine Überwachung durch die Kammer zu dulden. Im Hinblick auf die Aufgaben der Kammern muß auch davon ausgegangen werden, daß dies im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit liegt. Da somit Landesrecht einen Eingriff zuläßt, wird das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten nicht verletzt.

Dagegen verstößt die Veröffentlichung der Geburtstage von Kammermitgliedern der Zahnärztekammer im Rheinischen Zahnärzteblatt ohne deren Einwilligung gegen § 3 Satz 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Über diese Veröffentlichung hatte sich ein Betroffener bei mir beschwert.

Es kann dahinstehen, ob die Leser des Rheinischen Zahnärzteblattes ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Geburtsdaten von Kammermitgliedern haben. Auf jeden Fall können durch die Bekanntgabe dieser Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden. Zwar mögen manche der Betroffenen wünschen, daß auf diese Weise von ihren Geburtstagen Notiz genommen wird; andere hingegen empfinden dies als Belästigung. Bei einer Abwägung der Interessen überwiegt in diesem Fall das Interesse der Betroffenen an dem Schutz ihrer Privatsphäre gegenüber dem Informationsinteresse der Empfänger des Rheinischen Zahnärzteblattes.

Da die Verletzung schutzwürdiger Belange der Betroffenen jedenfalls nicht auszuschließen ist, bedarf die Veröffentlichung von Geburtsdaten im Rheinischen Zahnärzteblatt der Einwilligung der Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW). Die den Betroffenen von der Zahnärztekammer eingeräumte Möglichkeit, einer Veröffentlichung zu widersprechen, reicht nicht aus. Die Einwilligung ist grundsätzlich schriftlich zu erteilen, nachdem die Betroffenen über ihre Bedeutung aufgeklärt worden sind (§ 3 Satz 2 und 3 DSG NW).

10. Personalwesen

a) Bearbeitung von Personalangelegenheiten

Ein ehemaliger Bediensteter eines Kreises hatte um Rücksendung seiner persönlichen Bewerbungsunterlagen gebeten, da er der Auffassung war, daß diese nunmehr von seinem damaligen Dienstherrn nicht mehr benötigt würden.

Da Personalakten keine Dateien sind, ist das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen in diesem Fall nicht anwendbar (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSG NW). Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Aufbewahrung der Bewerbungsunterlagen in der Personalakte ist vielmehr § 102 des Landesbeamtengesetzes (LBG) in Verbindung mit den für die Bearbeitung von Personalangelegenheiten geltenden Rechtsvorschriften. § 102 LBG, der die Einsicht des Beamten in seine Personalakte regelt, setzt voraus, daß alle Vorgänge über die dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse des Beamten in der Personalakte gesammelt werden. Bei Angestellten gilt der im wesentlichen inhaltsgleiche § 13 des Bundes-Angestelltentarifvertrages. Die Personalakte soll einen möglichst umfassenden Überblick über den Geschehensablauf des Dienstverhältnisses in seiner gesamten Entwicklung ermöglichen. Hierzu gehören auch die Unterlagen, die das Dienstverhältnis überhaupt erst entstehen ließen. Nach Beendigung des Dienstverhältnisses verliert die Personalakte nicht diese besondere Eigenschaft (BVerwGE 5, 344). Ein Rechtsanspruch auf Rückgabe der Bewerbungsunterlagen kann deshalb aus Vorschriften über den Datenschutz nicht hergeleitet werden. Ich habe aber auch darauf hingewiesen, daß Zugang zu den Personalakten nur diejenigen Bediensteten haben, die mit der Bearbeitung beauftragt sind; die Einsichtgewährung an andere Personen ist unzulässig.

Von einem Polizeibeamten wurde die Frage gestellt, inwieweit die Versendung von Krankenunterlagen zwischen Polizeiärzten datenschutzrechtlich zulässig ist. Die Krankenunterlagen des Beamten waren von dem Polizeiarzt seiner Dienststelle an den Polizeiarzt des zuständigen Regierungspräsidenten gesandt worden.

Die Übersendung der Krankenakte findet ihre gesetzliche Grundlage in §§ 45 Abs. 1 Satz 1, 47 Abs. 1 in Verbindung mit § 194 Abs. 1 und 2 LBG. Danach kann der Dienstvorgesetzte einen beamteten Polizeiarzt mit der Erstellung eines polizeiärztlichen Gutachtens über die Dienstfähigkeit des Polizeibeamten beauftragen. Zuständiger Dienstvorgesetzter war in dem zu prüfenden Fall nach der Verordnung über beamtenrechtliche Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Innenministers der Regierungspräsident. Dieser hat den Polizeiarzt seiner Behörde mit der Begutachtung beauftragt, weil der Polizeiarzt der Dienststelle des Beamten dies abgelehnt hatte. Für die Beurteilung der Dienstfähigkeit waren die ärztlichen Unterlagen beizuziehen, um eine sachgerechte Entscheidung treffen zu können. Eine Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht (§ 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB) durch den Polizeiarzt der Dienststelle lag nicht vor, da er zur Übersendung der ärztlichen Unterlagen befugt war.

Ein Bediensteter aus dem Bereich der Sozialgerichtsbarkeit hat das dort übliche Verfahren bei der Bearbeitung von Beihilfeanträgen gerügt. Dem Dienstvorgesetzten und einer größeren Zahl weiterer Verwaltungsangehöriger würden die Diagnosen der erkrankten Bediensteten bekannt, bevor die Unterlagen den für die Erledigung zuständigen Sachbearbeiter erreichten.

Beihilfeanträge sind vertraulich zu behandeln (§ 13 Abs. 2 Satz 4 der Beihilfenverordnung) und nur solchen Verwaltungsangehörigen vorzulegen, die mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten betraut sind. Beihilfeberechtigte, die ihren Antrag auf dem Dienstweg einreichen, sind berechtigt, die Belege in einem verschlossenen Umschlag beizufügen (Köhnen/Mohr, Kommentar zum Beihilfenrecht, § 13 Anm. 3 Abs. 4). Der Dienstvorgesetzte des Betroffenen hat inzwischen, nachdem ich dessen Anliegen aufgegriffen hatte, verfügt, daß verschlossene und entsprechend gekennzeichnete Umschläge mit Beihilfebelegen ausschließlich von den zuständigen Sachbearbeitern geöffnet werden dürfen.

b) Besoldungsmitteilungen

Dem Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) obliegt die Berechnung und Zahlung der Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne der Landesbediensteten. Bei jeder Änderung des Auszahlungsbetrages erhalten die Zahlungsempfänger eine Mitteilung. Für diese Besoldungsmitteilung wird auf der Rückseite ausgeziffertes Papier verwendet. Die zum Versenden der Besoldungsmitteilung verwendeten Briefumschläge enthalten den Absenderaufdruck des LBV und sind mit dem Aufdruck „persönlich" im Adreßfeld versehen. Nach dem Drucken werden die Besoldungsmitteilungen kuvertiert und den Dienststellen in besonderen Verpackungen (Umschlägen oder Päckchen) zugestellt, so daß sie im geschlossenen Umschlag dem Empfänger ausgehändigt und nicht von Unbefugten eingesehen werden können. Vom Grundsatz der Zustellung der Besoldungsmitteilungen über die jeweilige Dienststelle wird außer bei Lehrern nur dann abgewichen, wenn der Bedienstete zu einer anderen Dienststelle abgeordnet ist. In diesem Fall erfolgt die Versendung auf dem Postweg, um dem Bediensteten die Besoldungsmitteilung möglichst kurzfristig zukommen zu lassen.

Ein Landesbediensteter bat mich, das LBV zu veranlassen, die Besoldungsmitteilungen künftig nur in zugestanzter Form zu versenden. Hierzu wurde mir vom LBV mitgeteilt, daß vor Umstellung der Besoldungsmitteilungen verschiedene Arten der Erstellung und der Versendung von Mitteilungen geprüft worden seien, unter anderem auch das von dem Bediensteten vorgeschlagene Verfahren. Dieses Verfahren sei jedoch insbesondere deshalb abgelehnt worden, weil für das Zustanzen der Besoldungsmitteilungen eine verhältnismäßig lange Bearbeitungszeit benötigt werde und technische Unsicherheiten beim Zustanzen auftreten könnten. Schließlich hätten auch entsprechende Bearbeitungsmaschinen nicht zur Verfügung gestanden. Unter den gegebenen Umständen halte ich die Versendung der Besoldungsmitteilungen in zugestanzter Form nicht für erforderlich (§ 6 Abs. 1 Satz 2 DSG NW).

c) Erfassung von Telefongesprächen

In meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.14.d) hatte ich meine Bedenken gegen die Speicherung der Rufnummer des angewählten Gesprächsteilnehmers bei privaten Gesprächen über dienstliche Fernmeldeeinrichtungen dargelegt. Die Landesregierung ist meiner Auffassung jedoch nicht gefolgt. Zwar hat der Finanzminister mit Runderlaß vom 23. November 1981 (MBl. NW. S. 2224) durch eine Ergänzung der Vorschriften über die Einrichtung und Benutzung dienstlicher Fernmeldeanlagen – Dienstanschlußvorschriften (Runderlaß vom 16. Februar 1967, SMBl. NW. 2003) – festgelegt, daß bei automatisierter Gesprächsdatenerfassung die im Rahmen des automatisierten Verfahrens gespeicherten Daten nach Ausdruck zu löschen sind. Meine Bedenken sind damit aber keineswegs ausgeräumt.

Ich habe deshalb gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW festgestellt, daß die Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes gegen § 3 Satz 1 DSG NW sowie gegen Artikel 10 Abs. 1 GG verstoßen, wenn sie gemäß der Regelung in den Dienstanschlußvorschriften bei privaten Telefongesprächen im Wege der automatischen Gesprächsdatenerfassung die vollständige Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers speichern.

Nach § 3 Satz 1 DSG NW dürfen die öffentlichen Stellen des Landes personenbezogene Daten nur dann speichern, wenn das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen oder eine andere Rechtsvorschrift es erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat. Die von den Gesprächsdatenerfassungsanlagen aufgezeichneten Daten sind personenbezogene Daten der gesprächsführenden Personen, da diese durch die Nebenstellennummer sowie die Ortsnetzkennzahl und die Telefonnummer des anderen Gesprächsteilnehmers bestimmbar sind (§ 2 Abs. 1 DSG NW).

Die als Rechtsgrundlage allein in Betracht kommende Vorschrift des § 10 Abs. 1 DSG NW läßt eine Speicherung nur zu, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle erforderlich ist. Diese Voraussetzung liegt bei der Speicherung

der vollständigen Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers bei privaten Telefongesprächen nicht vor. Zwar müssen die öffentlichen Stellen des Landes Einnahmen vollständig einziehen (§ 34 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung). Für die Einziehung der Gebühren privater Telefongespräche genügt jedoch in aller Regel die Speicherung des Datums, der Uhrzeit, der Nebenstellennummer und der Gebühreneinheiten. Auf jeden Fall reicht es für diesen Zweck aus, wenn zusätzlich die Ortsnetzkennzahl und die Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers unter Weglassung der beiden letzten Ziffern gespeichert werden. Mit diesen Angaben kann der Gesprächsführende auch dann festgestellt werden, wenn Nebenstellen mehreren Bediensteten zugänglich sind.

Der von dem Finanzminister im Einvernehmen mit dem Innenminister gegenüber dem Minister für Wissenschaft und Forschung vertretenen Auffassung, daß die vollständige Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers auch in anderen Fällen zur Behebung einer Beweisnot herangezogen werden müsse, kann nicht gefolgt werden. Kann sich ein Bediensteter an ein Gespräch nicht mehr erinnern, so dürfte die Telefonnummer unter Weglassung der beiden letzten Ziffern eine Erinnerung in gleicher Weise ermöglichen, wie die vollständige Telefonnummer. Entsprechendes gilt für Störungsfälle in der Fernsprechanlage, die im übrigen fast immer auch auf Grund der anderen gespeicherten Daten erkannt werden können. Die wenigen Fälle, in denen die unbefugte Benutzung einer Nebenstelle durch einen Kontrollanruf bei dem Gesprächsteilnehmer aufgeklärt werden könnte, rechtfertigen bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht, die vollständigen Telefonnummern der Gesprächsteilnehmer sämtlicher privater Gespräche zu speichern.

Eine Aufgabenerfüllung unter Speicherung der vollständigen Telefonnummer wäre darüber hinaus auch nicht rechtmäßig. Wie bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht ausgeführt, unterliegen private Gespräche dem Schutz des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Abs. 1 GG), das nicht nur von der Deutschen Bundespost, sondern auch von anderen öffentlichen Stellen zu wahren ist. Dieses erstreckt sich auch darauf, mit welchem Teilnehmer der Bedienstete ein privates Gespräch geführt hat (vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 10 Rdnr. 18 und 26). Aufzeichnungen, auf Grund deren der Gesprächsteilnehmer bestimmt werden kann, verletzen daher das Fernmeldegeheimnis.

Eine Speicherung mit Einwilligung der beiden gesprächsführenden Personen kommt nicht in Betracht. Zwar könnte die Einwilligung des Bediensteten eingeholt werden. Eine Einwilligung des anderen Gesprächsteilnehmers ist jedoch praktisch ausgeschlossen.

Die Speicherung der vollständigen Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers ist auch dann nicht zulässig, wenn die vorhandene Gesprächsdatenerfassungsanlage nicht in der Lage ist, private Gespräche durch Eingabe einer Codenummer von dienstlichen zu unterscheiden oder bei der Erfassung der Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers die beiden letzten Ziffern wegzulassen. Für die Rechtmäßigkeit einer Speicherung kommt es auf die technischen Gegebenheiten nicht an.

Im übrigen vertreten die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich in der vergleichbaren Frage, ob Hotels bei Telefongesprächen ihrer Gäste die Telefonnummer des Gesprächsteilnehmers aufzeichnen dürfen, ebenfalls die Ansicht, daß dies nicht zulässig sei, da einerseits hierfür keine Erforderlichkeit gegeben sei und andererseits die Einwilligung des angerufenen Betroffenen nicht vorliege und auch nicht eingeholt werden könne.

Zur Vermeidung künftiger Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich vorgeschlagen, entweder auf eine Speicherung der Telefonnummer des anderen Gesprächsteilnehmers bei privaten Gesprächen überhaupt zu verzichten oder aber bei der Erfassung dieser Daten die beiden letzten Ziffern wegzulassen.

Sofern die vorhandene Gesprächsdatenerfassungsanlage dazu nicht in der Lage sein sollte, kommt auch ein Verfahren in Betracht, das sicherstellt, daß diese beiden Ziffern nicht „zum Zwecke ihrer weiteren Verwendung" erfaßt werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 DSG

NW; vgl. Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 2 Rdnr. 83 – 87). Hierzu muß ausgeschlossen werden, daß die speichernde Stelle von den beiden letzten Ziffern Kenntnis nehmen kann. Dies kann in der Weise geschehen, daß spätestens beim Ausdruck der erfaßten Daten die beiden letzten Ziffern weggelassen werden, sofern die erfaßten Daten (wie in dem Runderlaß des Finanzministers vom 23. November 1981 vorgesehen) unmittelbar nach dem Ausdruck gelöscht werden. In diesem Fall läge keine Speicherung der vollständigen Telefonnummer und damit auch kein Eingriff in das Fernmeldegeheimnis vor. Kann in der Anlage nicht zwischen privaten und dienstlichen Gesprächen unterschieden werden, so müßte allerdings bei allen Gesprächen, auch bei den dienstlichen auf den Ausdruck der beiden letzten Ziffern verzichtet werden, da die Speicherung der vollständigen Telefonnummer bei privaten Gesprächen auf jeden Fall unterbleiben muß.

d) Erhebung über Ausfallzeiten

In zahlreichen Eingaben, überwiegend von Personalvertretungen, Gewerkschaften und Berufsverbänden wurden datenschutzrechtliche Bedenken gegen die vom Landesrechnungshof durchgeführte Erhebung der Ausfalltage von Landesbediensteten vorgebracht.

Die von dem Landesrechnungshof für die Zeit vom 1. Oktober 1981 bis 30. September 1982 durchgeführte Erhebung dient der Ermittlung der jährlichen Arbeitszeit – Durchschnittszahl der Arbeitstage/-stunden im Jahr – und erfolgt auf Anregung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags, um einen einheitlichen Wert als Grundlage für Personalbedarfsberechnungen zu erhalten. Der Landesrechnungshof bedient sich hierbei der technischen Hilfsmittel des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS).

Zur Durchführung der Erhebung hat der Landesrechnungshof den an ihr teilnehmenden Dienststellen Fragebogen übersandt. Für jeden in die Erhebung fallenden Bediensteten ist von der Dienststelle ein gesonderter Erhebungsbogen auszufüllen, der aus zwei Teilen besteht. Der eine, in dem der Familienname, der Vorname sowie die Nummer des Erhebungsbogens anzugeben sind, ist zum Verbleib in der Dienststelle bestimmt. Der andere, im übrigen inhaltsgleiche Teil enthält keine Angaben zur Person, sondern lediglich die Nummer des Erhebungsbogens und ist nach Ende des Erhebungszeitraums dem LDS zu übersenden. Nach Mitteilung des Landesrechnungshofs wird die Kennzeichnung mit der Nummer des Erhebungsbogens für Rückfragen bei der Dienststelle zur Ausräumung von Displausibilitäten bei den Angaben, zur Nachprüfung der erhobenen Daten, zur Überprüfung der Vollständigkeit der Erhebung sowie zur Identifizierung von gravierenden Einzelfällen benötigt.

Die von dem Landesrechnungshof angeforderten Daten werden von den einzelnen Dienststellen in unterschiedlicher Weise ermittelt. Zum Teil werden die Angaben den bei der Dienststelle befindlichen Unterlagen entnommen; zum Teil werden sie bei den betroffenen Bediensteten mit besonderen Vordrucken erhoben.

Soweit die für die Ausfüllung des Erhebungsbogens benötigten Daten bei den betroffenen Bediensteten erhoben werden, ist die für die **Erhebung** erforderliche gesetzliche Grundlage in den §§ 88 bis 95 LHO in Verbindung mit § 58 Satz 1 und 2 LBG oder den entsprechenden tarifvertraglichen Regelungen enthalten.

Nach § 88 Abs. 1 LHO prüft der Landesrechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Insbesondere prüft er auch Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können (§ 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO). Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann (§ 90 Nr. 3 und 4 LHO). In diesem Rahmen bestimmt der Landesrechnungshof die Zielsetzung, die Konzeption und das Verfahren seiner Prüfung in eigener Verantwortung. Nach den mir vorliegenden Unterlagen werden die Grenzen, die sich aus den genannten Vorschriften ergeben, nicht überschritten.

Nach § 95 Abs. 2 LHO haben die Dienststellen dem Landesrechnungshof die zur Erfüllung seiner Aufgaben erbetenen Auskünfte zu erteilen. Hierbei hat nach § 58 Satz 1 und 2 LBG der Beamte seine Vorgesetzten zu unterstützen und die von ihnen erlassenen Anordnungen auszuführen. Zu diesen Pflichten gehört auch die Angabe personenbezogener Daten, soweit sie sich auf den Dienst beziehen. Dies trifft bei den von dem Landesrechnungshof angeforderten Daten zu. Entsprechendes gilt für die tarifvertraglichen Regelungen für Angestellte und Arbeiter.

Der Zulässigkeit der Erhebung bei den Betroffenen steht nicht entgegen, daß die Daten bei der Dienststelle bereits vorhanden sind. Die Dienststelle hat vielmehr nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob sie die Daten erneut erheben oder ihren Unterlagen entnehmen will.

Die Erhebung der Daten bei den Betroffenen ist somit nicht zu beanstanden.

Werden Daten beim Betroffenen erhoben, so ist er allerdings nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW auf die der Datenerhebung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften hinzuweisen. Deshalb muß in den von den Bediensteten auszufüllenden Vordrucken oder in einem Anschreiben auf § 58 Satz 1 und 2 LBG und die entsprechenden Vorschriften der Tarifverträge sowie auf § 95 Abs. 2 LHO hingewiesen werden.

Soweit die zur Ausfüllung des Erhebungsbogens benötigten Daten den bei der Dienststelle befindlichen Unterlagen entnommen werden, findet eine Erhebung im Sinne des Datenschutzrechts nicht statt. Das Erfassen der den Unterlagen der Dienststelle entnommenen Daten in dem Erhebungsbogen gehört bereits zu der Phase der Speicherung (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 DSG NW).

Die Sammlung der ausgefüllten Erhebungsbogen einer Dienststelle ist eine Datei, da diese Bogen nach bestimmten Merkmalen geordnet und nach anderen bestimmten Merkmalen umgeordnet und ausgewertet werden können (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 DSG NW). Als gesetzliche Grundlage für die **Speicherung** der Daten in dieser Datei kommen § 10 Abs. 1 DSG NW oder § 1 Abs. 2 Satz 3 DSG NW in Betracht. Welche der beiden Vorschriften Anwendung findet, hängt davon ab, ob die gespeicherten Daten zur personenbezogenen Übermittlung an das LDS bestimmt sind. Zwar wird nur der Teil des Erhebungsbogens, der nicht den Namen des Bediensteten, sondern lediglich die Nummer des Erhebungsbogens enthält, an das LDS weitergegeben. Das LDS und der Landesrechnungshof sind nicht in der Lage, auf Grund der Nummern der Erhebungsbogen die Person des Betroffenen zu bestimmen. In vielen Fällen kann der Betroffene jedoch auf Grund anderer Merkmale oder einer Kombination von Merkmalen bestimmt werden. Dies gilt insbesondere für kleinere Dienststellen sowie für Bedienstete in Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen, die in ihrer Dienststelle nur in geringer Zahl vorhanden sind. Auch bei der von dem Landesrechnungshof in Aussicht genommenen Identifizierung von gravierenden Einzelfällen wird eine personenbezogene Übermittlung stattfinden.

Soweit die Person des Betroffenen für das LDS und den Landesrechnungshof bestimmbar ist, sind die Daten zur personenbezogenen Übermittlung bestimmt. Für die Speicherung dieser Daten bei der Dienststelle gilt § 10 Abs. 1 DSG NW. Danach ist das Speichern zulässig, soweit es für die rechtmäßige Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle erforderlich ist. Dabei kommt es nach herrschender Meinung nicht auf die Erforderlichkeit der Speicherung in einer Datei, sondern auf die Notwendigkeit, die Daten überhaupt festzuhalten, an (Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 9 Rdnr. 18; im Ergebnis ebenso Ruckriegel in Ruckriegel/v.d. Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, § 10 Anm. 5). Das Festhalten der in der Sammlung der Erhebungsbogen gespeicherten Daten ist für die Dienststelle erforderlich, um die von dem Landesrechnungshof nach § 95 Abs. 2 LHO erbetenen Auskünfte durch Weitergabe der Erhebungsbogen an das LDS erteilen und Rückfragen beantworten zu können.

Soweit die Person des Betroffenen für das LDS und den Landesrechnungshof nicht bestimmbar ist, sind die Daten nicht zur personenbezogenen Übermittlung bestimmt.

Nach § 1 Abs. 2 Satz 3 DSG NW findet auf die Speicherung dieser Daten, die bei der Dienststelle in einem nicht automatisierten Verfahren verarbeitet werden, § 10 Abs. 1 DSG NW keine Anwendung. Nach dem Willen des Gesetzgebers ist die Speicherung solcher Daten ohne weitere Voraussetzungen zulässig.

Gegen die Speicherung der Daten in der Sammlung der Erhebungsbogen der einzelnen Dienststellen bestehen somit weder bei personenbezogener noch bei nicht personenbezogener Übermittlung dieser Daten an das LDS datenschutzrechtliche Bedenken.

Soweit eine personenbezogene **Übermittlung** dieser Daten an das LDS stattfindet, ist gesetzliche Grundlage die Vorschrift des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Danach ist eine Übermittlung an öffentliche Stellen zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle oder des Empfängers erforderlich ist. Soweit es sich um Aufgaben des Empfängers handelt, kommt es nach herrschender Meinung auf die Erforderlichkeit der Kenntnis an (Dammann, a.a.O., § 10 Rdnr. 12; Ruckriegel, a.a.O., § 11 Anm. 4). Die Übermittlung der Daten an das LDS ist erforderlich, um die von dem Landesrechnungshof erbetenen Auskünfte zu erteilen. Die Kenntnis der Daten durch den Landesrechnungshof und das in seinem Auftrag handelnde LDS ist erforderlich, um die Untersuchung über die Zahl der jährlichen Arbeitstage/-stunden insbesondere als Grundlage für Personalbedarfsberechnungen in der Landesverwaltung durchführen und gegebenenfalls bei gravierenden Einzelfällen geeignete Maßnahmen empfehlen zu können.

Der in einzelnen Eingaben vertretenen Ansicht, daß eine Übermittlung personenbezogener Daten der Bediensteten nur dann gerechtfertigt sei, wenn das einzelne Dienst- oder Arbeitsverhältnis und seine Erfordernisse dies verlangen, kann ich in dieser Ausschließlichkeit nicht folgen. Angesichts der weiten Fassung des § 95 Abs. 2 LHO muß auch die Übermittlung personenbezogener Daten der Bediensteten an den Landesrechnungshof als zulässig angesehen werden, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.

Auch die Übermittlung der Daten, soweit sie personenbezogen erfolgt, ist somit nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht zu beanstanden.

Ich halte es jedoch für geboten, die bei den Dienststellen verbleibenden Teile des Erhebungsbogens einschließlich der Umsteigetabellen (Zuordnungslisten) nach Abschluß der Auswertung durch den Landesrechnungshof zu vernichten. Nach Mitteilung des Innenministers werden die für die Organisation zuständigen Dezernenten aufgefordert, dies bei den Dienststellen seines Geschäftsbereichs sicherzustellen. Ich empfehle den anderen obersten Landesbehörden, für ihren Geschäftsbereich entsprechend zu verfahren. Im übrigen gehe ich davon aus, daß auch die an das LDS ohne Angabe des Namens übermittelten Daten nach Abschluß der Auswertung gelöscht werden.

e) Mitbestimmung des Personalrats

Der Personalrat eines kommunalen Rechenzentrums hat mich gefragt, inwieweit die Bestimmungen des Landespersonalvertretungsgesetzes (LPVG) den Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vorgehen und ob der Personalrat bei der Erarbeitung einer Dienstanweisung zur Regelung der Zugangskontrollen im Rechenzentrum ein Mitbestimmungsrecht habe.

Ob und gegebenenfalls inwieweit die Vorschriften des Landespersonalvertretungsgesetzes denen des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vorgehen, kann nicht allgemein beantwortet werden. Für die Weitergabe personenbezogener Daten der Mitarbeiter durch die Dienststelle an den Personalrat gilt § 65 Abs. 1 LPVG, der den Informationsaustausch zwischen Dienststelle und Personalrat abschließend regelt. Die Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen über die Weitergabe personenbezogener Daten innerhalb einer öffentlichen Stelle (§ 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW) werden nach § 37 DSG NW durch diese Regelung ver-

drängt. Insoweit geht das Landespersonalvertretungsgesetz dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vor.

Nach § 72 Abs. 3 LPVG hat der Personalrat über die dort genannten Angelegenheiten nur insoweit mitzubestimmen, als eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht. Die Zugangskontrolle in einem Rechenzentrum ist in § 6 Abs. 1 DSG NW in Verbindung mit Nr. 1 der Anlage zu dieser Vorschrift gesetzlich geregelt. Soweit diese Regelung Maßnahmen vorschreibt, ist für eine Mitbestimmung des Personalrats nach meiner Auffassung kein Raum. Ein Mitbestimmungsrecht kann allerdings dann gegeben sein, wenn für die Zugangskontrolle mehrere Möglichkeiten in Betracht kommen, die einen ausreichenden Schutz bieten und deren Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzweck steht. Zur Frage der Mitbestimmung bei der Einführung von Maßnahmen der Benutzerkontrolle (Nr. 4 der Anlage zu § 6 Abs. 1 DSG NW) liegt ein Beschluß der Fachkammer für Personalvertretungssachen bei dem Verwaltungsgericht Kassel vom 4. Juli 1979 – L 25/79 – vor.

f) Erhebung, Speicherung und Bekanntgabe von Lehrerdaten durch die Schule

Eine Lehrerin hat mir einen als „Lehrerdatei/Angaben für Landesstatistik" gekennzeichneten Fragebogen mit der Bitte um Prüfung übersandt. Sie führt aus, der Schulleiter habe darauf bestanden, daß der Fragebogen von allen Lehrern vollständig ausgefüllt werde.

Der Fragebogen verstieß schon deshalb gegen Vorschriften über den Datenschutz, weil er die nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW erforderlichen Hinweise auf die der Erhebung zugrundeliegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit nicht enthielt. Als gesetzliche Grundlage für die Erhebung kommt hier § 58 Satz 2 LBG in Betracht. Allerdings enthält diese Vorschrift keine ausdrückliche Regelung für die Erhebung personenbezogener Daten.

Der Beamte hat nach dieser Vorschrift die von seinem Vorgesetzten, hier dem Schulleiter, erlassenen Anordnungen auszuführen. Diese Anordnungen müssen sich im Rahmen der dem Vorgesetzten obliegenden Aufgaben halten. Hierzu kann auch das Erheben personenbezogener Daten gehören. Dabei ist jedoch der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach dürfen nur solche Daten erhoben werden, deren Kenntnis zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Es genügt nicht, wenn die Kenntnis der Daten der Aufgabenerfüllung dienlich ist oder sie erleichtert. Soweit der Schulleiter Name, Vorname, Geburtstag, Adresse, Telefonnummer und Dienstbezeichnung erhebt, kann die Erhebung als erforderlich für die ihm als Vorgesetzten obliegenden Aufgaben angesehen werden. Bei darüber hinaus verlangten Angaben (etwa über Einzelheiten des beruflichen Werdegangs) konnte ich jedoch die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung durch den Schulleiter nicht erkennen. Die im konkreten Einzelfall verlangten weiteren Angaben sind für beamtenrechtliche Entscheidungen notwendig, die jedoch nicht vom Vorgesetzten (§ 20 Abs. 2 Satz 3 des Schulverwaltungsgesetzes), sondern vom Dienstvorgesetzten (§ 3 Abs. 2 LBG) getroffen werden. Ich habe deshalb empfohlen, die Erhebung künftig auf Name, Vorname, Geburtstag, Anschrift, Telefonnummer und Dienstbezeichnung zu beschränken und in dem Fragebogen auf die Rechtsgrundlage der Erhebung hinzuweisen.

Einer weiteren Eingabe eines Lehrers zufolge werden in die an seiner Schule geführte Lehrerkartei unter anderem auch detaillierte Angaben zu Fehlzeiten (z.B. über die Art der Erkrankung) aufgenommen.

Soweit in der Kartei Name, Vorname, Geburtstag, Adresse, Telefonnummer, Dienstbezeichnung und Fehlzeiten der Lehrer festgehalten werden, kann die Kenntnis dieser Daten als erforderlich für die dem Schulleiter als Vorgesetzten obliegenden Aufgaben angesehen werden (§ 10 Abs. 1 DSG NW). Bei der Angabe der Art der Erkrankung vermag ich jedoch diese Erforderlichkeit nicht zu erkennen. Zur Erläuterung der Fehlzeiten müßte es ausreichen, wenn lediglich angegeben wird, ob es sich um Urlaub oder Erkrankung handelt.

Ein Fachleiter an einem Gesamtseminar hat mich um Auskunft gebeten, ob es zulässig ist, daß eine Gruppe von Lehramtsanwärtern, die sich als „Sprecherrat" bezeichnet, Fragebogen im Seminar verteilt, die von allen Lehramtsanwärtern anonym ausgefüllt werden sollen. Gefragt wird unter anderem nach den Leistungen und dem Beurteilungsverhalten der namentlich aufzuführenden ausbildenden Fachleiter und der Effektivität des Fachseminars.

Ich bin davon ausgegangen, daß mit dem als „Sprecherrat" bezeichneten Gremium der Sprecher der Konferenz der Lehramtsanwärter, sein Stellvertreter und die von dieser Konferenz zu wählenden Vertreter der Lehramtsanwärter (§ 12 Abs. 1 und § 14 Abs. 2 der Konferenzordnung der Bezirksseminare) gemeint waren. Soweit Lehramtsanwärter durch dieses Gremium gebeten wurden, Angaben für den Fachleiter, insbesondere über dessen dienstliches Verhalten bei der Erstellung von Beurteilungen und Gutachten zu machen, verstieß die Erhebung dieser Daten gegen Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung.

Die danach erforderliche gesetzliche Grundlage für die Umfrage des sogenannten „Sprecherrates" ist nicht ersichtlich. Die auf Grund des § 17 Abs. 5 des Lehrerausbildungsgesetzes erlassene Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Zweiten Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen in Verbindung mit der Konferenzordnung für Bezirksseminare kommt als gesetzliche Grundlage schon deshalb nicht in Betracht, weil der „Sprecherrat" kein in diesen Vorschriften vorgesehenes Gremium ist.

Bedenken hätte ich auch, wenn die genannten personenbezogenen Daten durch die in den Ausbildungsgruppen der Gesamtseminare bestehenden Seminargremien erhoben würden. So dient zwar die Konferenz der Lehramtsanwärter insbesondere der Vorbereitung von Anträgen an die Seminarkonferenz, zu deren Aufgaben es wiederum gehört, über Vorschläge für Verbesserungen der Ausbildungsstruktur und der Ausbildungsvoraussetzungen im Seminar zu beraten (§ 14 Abs. 1 und 5 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Ziffer 3 der Konferenzordnung für Bezirksseminare). Dazu ist es aber nicht erforderlich, Fragebogen zu sammeln, in denen Lehramtsanwärter Beurteilungen über die Ausbilder, insbesondere auch über deren Verhalten und fachliche Kompetenz abgeben.

Soweit Lehramtsanwärter beabsichtigen, gegen nach ihrer Ansicht vorhandene Mißstände bei der Ausbildung durch die Gesamtseminare vorzugehen, steht es ihnen nach § 179 Abs. 1 LBG frei, Anträge und Beschwerden vorzubringen; dabei ist der Dienstweg einzuhalten. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß unbeteiligten Dritten nicht die Angaben über das dienstliche Verhalten einzelner zugänglich gemacht werden und daß der Betroffene Gelegenheit erhält, sich zu den zu seiner Person vorgetragenen Angaben zu äußern.

Auch gegen einen von diesem Fachleiter selbst erstellten und an die Lehramtsanwärter verteilten Fragebogen, der unter anderem Aufschluß über Auslandsaufenthalte, besondere Interessengebiete und Unterrichtserfahrung in dem angestrebten Lehramt geben sollte, habe ich Bedenken geäußert, da die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich ist. Zur Erfüllung der Aufgaben als Fachleiter dürfte die Kenntnis der bei den Lehramtsanwärtern erfragten Daten jedenfalls nicht unbedingt notwendig sein. Auch eine Erhebung auf freiwilliger Grundlage wäre nur dann unbedenklich, wenn sie zur Aufgabenerfüllung zumindest dienlich wäre.

Hierzu hat mir der Kultusminister mitgeteilt, daß die Erhebung derartiger Daten von Lehramtsanwärtern durch den Fachleiter für Zwecke der Ausbildung weder notwendig noch dienlich sei. Die Personalisierung von Ausbildungsproblemen und -konflikten sei dem Zweck der Ausbildung sogar hinderlich.

In der Niederschrift über eine Lehrerkonferenz war festgehalten worden, daß ein Mitglied wegen Schwerbehinderung (MdE 100 %) nicht beabsichtige, die kirchliche Bevollmächtigung zur Erteilung von Religionsunterricht zu beantragen. Der Lehrer, auf den sich diese Aussage bezog, wandte sich gegen die Aufnahme in die Niederschrift, insbesondere gegen den Hinweis auf die Höhe der Minderung der Erwerbsfähigkeit

(MdE). Den Mitgliedern der Lehrerkonferenz sei seine Schwerbehinderteneigenschaft bekannt gewesen, nicht aber der Grad der Erwerbsminderung.

Nach meiner Auffassung hält sich zwar der Hinweis auf die Schwerbehinderung noch im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben der Lehrerkonferenz (§ 6 Abs. 3 und 4 Nr. 8 des Schulmitwirkungsgesetzes). Die Angabe des Grades der Minderung der Erwerbsfähigkeit ist jedoch für die Aufgabenerfüllung der Lehrerkonferenz nicht erforderlich und durfte daher ohne die ausdrückliche Einwilligung des Lehrers weder in der Konferenz genannt noch in der Niederschrift vermerkt werden.

Ich habe das zuständige Schulamt gebeten, in seinem Aufsichtsbereich dafür Sorge zu tragen, daß künftig in entsprechenden Fällen von der Angabe des Grades der Minderung der Erwerbsfähigkeit abgesehen wird, sofern nicht eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt.

g) Auskunft an Dritte

Bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.14.i) mußte ich über Beschwerden von Lehramtsanwärtern berichten, denen vor Einstellung in den Vorbereitungsdienst von privaten Krankenkassen und anderen Unternehmen unaufgefordert Werbematerial mit unmittelbarem Bezug auf die bevorstehende Einstellung im öffentlichen Dienst zugesandt worden war. Auch im abgelaufenen Berichtszeitraum hatte ich mich mit ähnlichen Eingaben zu befassen. Entsprechende Anfragen bei dem jeweils zuständigen Regierungspräsidenten, Schulkollegium oder Gesamtseminar brachten keine Hinweise darauf, daß von dort Anschriften an Versicherungs- oder andere Wirtschaftsunternehmen weitergegeben wurden. Da nicht auszuschließen ist, daß von diesen Stellen oder von bei ihnen beschäftigten Personen gleichwohl personenbezogene Daten weitergegeben wurden, habe ich dem Kultusminister empfohlen, die mit Personaldaten von Lehramtsanwärtern befaßten Dienststellen seines Geschäftsbereichs erneut auf die Unzulässigkeit dieser Datenweitergabe hinzuweisen und sie anzuweisen, ihre mit solchen Daten befaßten Mitarbeiter hierüber zu belehren.

11. Statistik

In meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.15.a) habe ich zu den zum Zwecke der Planung im Hochschulbereich auf Grund des Hochschulstatistikgesetzes durchgeführten Erhebungen bei Schülern des Abschlußjahrganges der Sekundarstufe II Stellung genommen und auf datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Angabe des Namens der befragten Schüler auf den Erhebungsbogen hingewiesen.

Durch die Eingabe eines Schulpflegschaftsvorsitzenden bin ich auf eine weitere datenschutzrechtlich bedenkliche Frage im Erhebungsbogen aufmerksam gemacht worden. Unter Punkt 7 des Erhebungsvordrucks wird nach dem Berufsziel gefragt, falls der Studienwunsch nicht verwirklicht werden kann oder falls keine Studienabsicht besteht. Diese Frage stößt zunehmend auf Widerstand bei den befragten Schülern und ist meines Erachtens durch das Hochschulstatistikgesetz nicht gedeckt. Die Statistik wird zum Zwecke der Hochschulplanung – Aufstellung von Hochschulentwicklungsplänen – durchgeführt, wie in § 1 des Hochschulstatistikgesetzes bestimmt ist. Daraus ergibt sich eindeutig, daß Angaben zu Berufswünschen, die ein Hochschulstudium nicht voraussetzen, vom Gesetz nicht gefordert werden. Sie ist für die vorgesehene Statistik ohne Bedeutung.

Ich habe deshalb dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz vorgeschlagen, dem Statistischen Bundesamt zu empfehlen, in den künftigen Erhebungsbogen das vorgedruckte Feld „Familienname, Vorname" wegzulassen und die Frage nach dem Berufsziel ohne vorangegangenes Studium zu streichen. Im übrigen halte ich es für gerechtfertigt, wenn Betroffene bis zur bundeseinheitlichen Änderung der Erhebungsbogen von der Beantwortung der Frage nach Namen und Berufsziel ohne vorangegangenes Studium absehen.

Das Statistische Bundesamt hält zwar entgegen meiner Ansicht die Erhebung des Berufsziels ohne vorangegangenes Studium für die Hochschulplanung für unverzichtbar. Das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik sieht jedoch bis zur Festlegung des zukünftigen Erhebungsprogramms auf Grund der von mir geäußerten Bedenken davon ab, gegen die Betroffenen, die die Fragen nach Namen und Berufsziel ohne vorangegangenes Studium unbeantwortet lassen, mit den Mitteln des Verwaltungszwangs oder des Ordnungswidrigkeitenrechts vorzugehen.

12. Wissenschaft und Forschung

a) Hochschulen

Auf Grund der Eingabe eines Studenten habe ich die Zulässigkeit der Erhebung, Speicherung und Übermittlung von Studentendaten geprüft, die die Fernuniversität Hagen mit ihrem Antragsvordruck für die Zulassung erhebt. Dieser Vordruck enthält zahlreiche Fragen zur Person, zum Wohnsitz, zur Versandanschrift, Hochschulzugangsberechtigung, Ausbildung/Beruf der Eltern, Ausbildung/Beruf/Tätigkeit des Studierenden sowie Angaben zur beantragten Einschreibung (Hörerstatus, gewünschtes Studienzentrum, gewünschte Studienfächer und Kurse). Die Beantwortung der Fragen wird zum Teil auf Grund von Rechtsvorschriften, zum Teil auf freiwilliger Grundlage erbeten. Dabei sind die Fragen, deren Beantwortung freigestellt ist, in dem Vordruck besonders gekennzeichnet. Der größte Teil der erhobenen Daten wird als Studentenstammdaten gespeichert.

§ 5 Abs. 2 Nr. 1 der gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Errichtung einer Fernuniversität in Nordrhein-Westfalen erlassenen Vorläufigen Einschreibungsordnung für die Fernuniversität Hagen sieht vor, daß bei der Antragstellung auf Einschreibung der ausgefüllte Einschreibungsvordruck vorzulegen ist. Ob diese Vorschrift eine ausreichende Rechtsgrundlage für die **Erhebung** der in dem Antragsvordruck enthaltenen Angaben darstellen kann, ist allerdings zweifelhaft, weil eine genaue Festlegung des mit dem Einschreibungsvordruck erhobenen Datensatzes nicht gegeben ist. Diesen Zweifeln braucht jedoch nicht weiter nachgegangen zu werden, denn als gesetzliche Grundlage für die Erhebung der mit dem Antrag auf Zulassung zum Studium erhobenen Daten kann § 4 des Hochschulstatistikgesetzes (HStatG) herangezogen werden. Nach dieser Vorschrift werden von den Studenten zum Zwecke der Durchführung einer Bestands- und Verlaufsstatistik folgende Tatbestände erhoben:

- Angaben zur Person, Staatsangehörigkeit, Wohnsitze,
- Art, Zeitpunkt und Ort des Erwerbs der Studienberechtigung, Studienverlauf, angestrebter Studienabschluß, Ausbildung der Eltern und deren Stellung im Beruf.

Die Hochschule darf diese Angaben nach § 15 Abs. 3 Satz 1 HStatG in personenbezogener Form auch für verwaltungsinterne Zwecke verwenden.

Der nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW erforderliche Hinweis auf die der Datenerhebung zugrundeliegenden Rechtsvorschriften oder auf die Freiwilligkeit der Angaben ist allerdings in dem Antragsvordruck nicht ausreichend. Der Vordruck enthält im Kopf zwar einen Hinweis auf die Verpflichtung zur Datenerhebung, nennt die entsprechende Rechtsgrundlage selbst indessen nicht. Ich habe die Fernuniversität hierauf hingewiesen und empfohlen, den Vordruck zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz neuzufassen.

Die **Speicherung** der erhobenen Daten ist nach § 10 Abs. 1 DSG NW zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist. Mit Rücksicht auf die Aufgaben der Fernuniversität, die sich insbesondere aus § 3 des Gesetzes über die Wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen ergeben, habe ich gegen die bei der Fernuniversität vorgenommene Speicherung der Daten in der Studentenstammdatendatei mit Aus-

nahme der Daten über Ausbildung und Beruf der Eltern keine Bedenken. Eine Speicherung der letztgenannten Daten ist hingegen zur Erfüllung der Aufgaben der Fernuniversität nicht erforderlich. Diese für die genannte Bundesstatistik bestimmten Angaben dürfen daher nicht in der Datei der Studentenstammdaten gespeichert werden. Ich habe der Fernuniversität empfohlen, auf die Speicherung dieser Angaben in der Studentenstammdatendatei künftig zu verzichten.

Der Antragsvordruck enthält weiterhin die Frage: „Sind Sie damit einverstanden, daß Ihre Anschrift, Telefonnummer, Hörerstatus sowie die Nummer der von Ihnen belegten Kurse weitergegeben werden, um die Bildung selbst organisierter Studienbegleitzirkel zu ermöglichen, und die mit diesem Antrag erhobenen Daten für Forschungszwecke der Fernuniversität – Gesamthochschule – benutzt werden?". Sofern das Einverständnis erteilt ist, werden diese Daten als Kontaktlisten an interessierte Studenten weitergeleitet. Dabei muß bei der Anforderung eine Erklärung abgegeben werden, die Bestimmungen der Datenschutzgesetze zu beachten.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht bestehen gegen eine solche mit Einwilligung des Betroffenen erfolgende Datenübermittlung keine Bedenken. Dagegen erscheint es nicht sachgerecht, die Frage nach der Einwilligung zur Datenweitergabe zum Zweck der Bildung selbst organisierter Studienbegleitzirkel zu verbinden mit der Einwilligung der Benutzung der erhobenen Daten für Forschungszwecke der Fernuniversität. Ich habe daher der Fernuniversität empfohlen, für jeden Verwendungszweck eine gesonderte Einwilligungserklärung in dem Antragsvordruck vorzusehen.

An einer Universität haben Medizinstudenten bei der Anmeldung für scheinpflichtige Kurse und Praktika zum ersten und zweiten Abschnitt der ärztlichen Prüfung in dem dafür auszufüllenden Anmeldebogen ihren Namen, den Vornamen, das Geschlecht, das Geburtsdatum, den Geburtsort, die Matrikelnummer, das klinische Semester sowie die Praktika und Übungen anzugeben, die sie besuchen möchten. Diese Angaben werden im Wege der ADV ausgewertet und zur Einteilung der Kurse und Gruppen sowie zur Erstellung der Kurslisten, Gruppenlisten und zum Drucken der Übungsscheine verwendet. Alphabetische Listen der Studenten mit Namen, Vornamen, Geburtsdatum und gewählten Kursen werden im Bereich der Universitätskliniken ausgehängt. Durch Eingaben Betroffener bin ich gebeten worden zu prüfen, ob dies Verfahren mit den Vorschriften über den Datenschutz vereinbar ist.

Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die **Erhebung** der mit dem Anmeldebogen erhobenen Daten ist in § 2 der Approbationsordnung für Ärzte (ÄAppO) und den Anlagen 2 bis 4 zu dieser Verordnung enthalten. Aus diesen Regelungen ergibt sich, daß bei den praktischen Übungen der ärztlichen Ausbildung eine Einteilung der Studenten in Kurse und Gruppen erforderlich ist, um die notwendige praktische Anschauung und in den klinisch-praktischen Stoffgebieten die Unterweisung am Patienten zu gewährleisten. Für die Einteilung dieser Kurse und Gruppen sowie für das Drucken der Übungsscheine sind die in dem Anmeldebogen für scheinpflichtige Kurse und Praktika zum ersten und zweiten Abschnitt der ärztlichen Prüfung erhobenen Angaben erforderlich.

Der nach § 10 Abs. 2 DSG NW erforderliche Hinweis auf die der Datenerhebung zugrundeliegenden Rechtsvorschriften oder die Freiwilligkeit der Angaben fehlt allerdings auf den Anmeldebogen. Ich habe daher die Universität gebeten, in die Bogen einen Hinweis auf die Rechtsgrundlagen der Datenerhebung (§ 2 ÄAppO und die Anlagen 2 bis 4 zu dieser Verordnung) aufzunehmen.

Nach § 10 Abs. 1 DSG NW ist das **Speichern** personenbezogener Daten zulässig, wenn es zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist. Die mit dem Anmeldebogen erhobenen Daten werden von der Universität gespeichert, um mit diesen Daten im Wege der ADV die Studenten zu den verschiedenen Kursen und Gruppen zuzuordnen und die Kurslisten und Gruppenlisten zu erstellen. Die gespeicherten Angaben werden schließlich auch zur Fertigung der in § 2 Abs. 3 Satz 1 und Anlage 4 ÄAppO vorgeschriebenen

Bescheinigungen verwendet. Da sowohl die Einteilung in die Kurse und Gruppen wie auch die Erstellung der Bescheinigungen über die erfolgreiche Teilnahme an diesen Veranstaltungen zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist, bestehen gegen die Speicherung der erhobenen Daten keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

Bedenken bestehen jedoch gegen den Aushang der Listen im Bereich der Universitätskliniken. Dabei ist davon auszugehen, daß durch einen solchen Aushang einem unbestimmten Personenkreis (Studenten, Lehrpersonal, Pflegekräfte, gegebenenfalls auch Patienten und Besuchern) Gelegenheit gegeben wird, von diesen Daten Kenntnis zu nehmen. Das Aushängen der Listen ist eine **Übermittlung** personenbezogener Daten (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW). Eine solche Übermittlung ist nach der allein in Betracht kommenden ersten Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW aber nur dann zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist.

Die Universität ist hierzu der Ansicht, der Aushang sei erforderlich, um den Studenten Gelegenheit zur Kontrolle zu geben. Eine einzelne Zusendung der Bogen wäre mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden. Daß dieser Aushang im Interesse der Studenten notwendig sei, erweise die Tatsache, daß im letzten Semester eine beträchtliche Anzahl der Scheine nach Aushändigung korrigiert werden mußten, weil die Studenten auf Fehler nicht aufmerksam gemacht haben. Diese Erwägungen vermögen jedoch die Erforderlichkeit der durch den Aushang gegebenen Datenübermittlung an einen unbestimmten Personenkreis nicht zu begründen. Sofern die Universität den mit einer Versendung der Bogen an die Studenten verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwand vermeiden will, muß sie von diesen nach § 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW die Einwilligung zur Übermittlung ihrer Daten durch Aushang einholen. Diese Einwilligung bedarf nach § 3 Satz 2 DSG NW der Schriftform. Soweit eine schriftliche Einwilligungserklärung der betroffenen Studenten nicht vorliegt, ist ein Aushang der Listen über die Kurs- und Gruppeneinteilungen in personenbezogener Form nicht zulässig. Dagegen bestehen keine Bedenken gegen einen Aushang der Listen in einer anonymisierten Form, etwa unter der Verwendung der Matrikelnummern, bei dem der unbestimmte Personenkreis, dem der Aushang zur Kenntnis gelangt, die über einen einzelnen Studenten bekanntgegebenen Daten nicht mit der bestimmten Person in Verbindung bringen kann.

Auf Ersuchen der Studentenschaft einer Universität habe ich zur Frage der Zulässigkeit der Übermittlung von Namen und Anschriften von Studienanfängern bestimmter Fachrichtungen an die Organe der Studentenschaft, um diesen schriftliche Einladungen zu Einführungs- und Orientierungsveranstaltungen oder die Übersendung von Informationsmaterial zu ermöglichen, Stellung genommen. Die Studentenschaft hatte beim Rektor der Universität einen Antrag gestellt, ihr für die Versendung eines Erstsemester-Infos die Adressenkartei des Sekretariats zur Verfügung zu stellen. Der Rektor hatte den Antrag unter Hinweis auf die Datenschutzbestimmungen abgelehnt.

Für die Übermittlung durch die Universität an Organe der Studentenschaft gilt § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Danach ist die Übermittlung zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Nach der hier allein in Betracht kommenden zweiten Alternative dieser Vorschrift ist die Übermittlung nur dann erforderlich, wenn der Empfänger seine Aufgaben ohne Kenntnis der Daten nicht rechtmäßig erfüllen kann.

Zwar ist es im Rahmen rechtmäßiger Aufgabenerfüllung notwendig, daß die Studentenschaft ihre Mitglieder auf Einführungs- und Orientierungsveranstaltungen hinweist. Selbst dann, wenn dies einmal im Wege einer schriftlichen Einladung erfolgen soll, ist es aber keineswegs erforderlich, daß personenbezogene Daten der Studenten an die Organe der Studentenschaft übermittelt werden. Es reicht vielmehr aus, wenn die kuvertierten und frankierten Briefe in den Räumen des Sekretariats mit der Adresse

versehen werden. Das gleiche gilt für die Übersendung von Informationsmaterial. Als Vorlage dürfen nur Listen Verwendung finden, die außer Name und Anschrift keine weiteren personenbezogenen Angaben enthalten. Anderenfalls müßte durch eine ständige Aufsicht sichergestellt werden, daß eine Kenntnisnahme dieser Daten durch die Studentenschaft verhindert wird. Nach der Adressierung sind die Briefe unmittelbar zur Post zu geben.

In der Eingabe eines Studenten, der auf eine lange Studiendauer zurückblicken kann, bin ich gebeten worden zu prüfen, ob die von der betreffenden Hochschule auf maschinellem Wege erstellten Studienbescheinigungen für das Wintersemester 1980/81 den Vorschriften des Datenschutzes entsprechen. Diese Studienbescheinigungen enthalten zusätzlich zu der Angabe, als ordentlicher Student an der Universität eingeschrieben zu sein, unter anderem die Angabe des Semesters, in dem das Studium an dieser Universität aufgenommen wurde, die Anzahl der Hochschulsemester und Angaben über das Studienfach, die Fachsemester und die angestrebte Abschlußprüfung.

Ein Anspruch auf Erteilung einer Studienbescheinigung, die sich auf bestimmte Daten beschränkt, ergibt sich zwar nicht aus dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen. Denn eine Übermittlung im Sinne dieses Gesetzes findet nicht statt, da die Studienbescheinigung nicht einem Dritten, sondern dem Betroffenen selbst ausgehändigt wird (§ 2 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 DSG NW). Da der Betroffene in der Entscheidung, ob er von einer ihm ausgestellten Studienbescheinigung Gebrauch macht und dadurch selbst Daten offenbart, oftmals Zwängen unterliegt, kann jedoch aus dem Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung die Verpflichtung der Universität hergeleitet werden, in eine Studienbescheinigung nur solche Daten aufzunehmen, die für den Verwendungszweck der Bescheinigung erforderlich sind.

Wie mir von der Universität angegeben wurde, ist sie in begründeten Ausnahmefällen bereit, Studienbescheinigungen im manuellen Wege unter Weglassung der Angaben über die Semesterzahl sowie der weiteren Angaben zu erstellen und auszuhändigen. Insofern erfüllt sie diesen Anspruch.

Außerdem ist beabsichtigt, das Verfahren zur maschinellen Erstellung der Studienbescheinigungen dahingehend zu ändern, daß bestimmte Teile der Bescheinigung vom Hauptteil abgetrennt werden können. Die Studenten haben dann die Möglichkeit, die Angaben über das Studienfach, die Fachsemester und die angestrebte Abschlußprüfung sowie die Anzahl der Hochschulsemester vom Hauptteil der Bescheinigung abzutrennen.

Ich würde es begrüßen, wenn auch andere Hochschulen eine solche datenschutzfreundliche Verfahrensweise bei der Erstellung von Studienbescheinigungen einführen würden.

Ein ehemaliger Student der Fernuniversität Hagen hat bei mir vorgebracht, daß die Fernuniversität seinem Begehren auf Auskunftserteilung über die zu seiner Person gespeicherten Daten sowie auf Löschung dieser Daten nicht entspreche. Ich habe die Fernuniversität Hagen darauf hingewiesen, daß nach § 17 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 2 DSG NW personenbezogene Daten auf Verlangen des Betroffenen zu löschen sind, wenn ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist. Ein allgemeiner Hinweis auf die Aufgaben der Fernuniversität reicht zur Begründung der weiteren Erforderlichkeit der Kenntnis dieser Daten nicht aus. Auch Richtlinien über Aufbewahrungsfristen, Aussonderung und Vernichten von Akten lassen nicht erkennen, zur Erfüllung welcher Aufgaben die Kenntnis der einzelnen Daten während der bei der Fernuniversität festgelegten Aufbewahrungsfristen erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Kenntnis zur Aufgabenerfüllung noch erforderlich ist, kann eine Differenzierung nach der Art der Daten in Betracht kommen. Für Daten, die die Mitgliedschaft in der Fernuniversität betreffen, kann eine längere Speicherung gerechtfertigt sein, als etwa für Daten über das Belegen einzelner Kurse.

Die Fernuniversität ist meiner Empfehlung gefolgt und hat dem Begehren des Studenten entsprochen.

b) Forschung

Ein Kreis hat mich in einem Beratungsersuchen um Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob es zulässig ist, einem Universitätsinstitut für ein bestimmtes Forschungsvorhaben Auskünfte aus der Katasterdatei zu erteilen. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts, das sich mit Nutzungsalternativen für ehemalige Zechengelände im Ruhrgebiet befaßte, sollte untersucht werden, inwieweit Grunddienstbarkeiten (Entschädigungsausschluß für bergbauliche Beeinträchtigungen) den Grundstücksmarkt beeinflussen. Ferner sollte die Umschlagshäufigkeit sowie damit verbundene Nutzungsänderungen der Grundstücke festgestellt werden. Hierzu erbat das Universitätsinstitut Kopien aus dem Liegenschaftskataster für mehrere Stadtteile einer Gemeinde.

Eine Übermittlung personenbezogener Daten kommt wegen des damit verbundenen Eingriffs in die durch Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung geschützte Grundrechtsposition der Betroffenen nur dann in Betracht, wenn der Zweck, den das einzelne Forschungsvorhaben verfolgt, nicht auch durch anonymisierte Angaben erreicht werden kann. Auch im vorliegenden Fall war daher von dem Kreis zunächst zu prüfen, ob der Zweck des Forschungsvorhabens nicht durch eine anonymisierte Form der Übermittlung (etwa durch Unkenntlichmachung der Namen der Grundstückseigentümer) erreicht werden konnte.

Sofern die Notwendigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten zur Erreichung des Forschungszieles notwendig ist, ist nach § 12 DSG NW eine Übermittlung an Hochschulen zur Durchführung eines konkreten Forschungsvorhabens zulässig, wenn dadurch schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Ob dies der Fall ist, kann – im Gegensatz zu einer Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereiches nach § 13 DSG NW – im Wege einer summarischen Prüfung festgestellt werden. Bei der von dem Kreis zu treffenden Entscheidung war daher eine Abwägung zwischen dem Forschungsinteresse und der Schwere des Eingriffs in die geschützte Sphäre der Grundstückseigentümer vorzunehmen.

Durch die Eingabe eines Bürgers wurde ich auf eine wissenschaftliche Untersuchung einer Universität aufmerksam gemacht, die sich mit den Ursachen des seit längerer Zeit anhaltenden Geburtenrückgangs befaßte. Der im Wege der Zufallsauswahl angeschriebene Personenkreis erhielt auf dem Postweg einen umfangreichen Fragebogen zugestellt, in dem entsprechend dem Gegenstand des Forschungsvorhabens zahlreiche sehr in die Intimsphäre gehende Fragen gestellt wurden. In einem Anschreiben hierzu wurde das Forschungsprojekt näher beschrieben und der angeschriebene Personenkreis darauf hingewiesen, daß sämtliche Angaben streng vertraulich behandelt würden. Der Fragebogen war jedoch mit einer Identifikationsnummer versehen, die dem Bürger, der sich an mich gewandt hat, Anlaß zu Zweifeln an der Anonymität der Befragung gegeben hatte.

Nach den Darstellungen der Universität diente die Kennzeichnung der Fragebogen mit Identifikationsnummern im vorliegenden Fall dem Zweck, für die Versendung von Erinnerungsschreiben denjenigen Personenkreis auszuschließen, von dem bereits ein Fragebogen eingegangen war. Da es zur Erzielung eines angemessenen Rücklaufs bei einer postalischen Befragung erforderlich ist, die Aufforderung zur Teilnahme nach Versand eines Fragebogens mehrfach zu wiederholen, müssen vor dem Versenden von Erinnerungsschreiben Befragte, deren Fragebogen bereits vorliegt, ermittelt werden. Dies geschieht über die Identifikationsnummer. Die hierdurch ermittelten Rückläufe werden von der Adressenliste gestrichen bzw. aus dem Bestand der Anschriftenetiketten ausgesondert. Mit Abschluß der Umfrage schließlich erfolgt eine Vernichtung sämtlicher Unterlagen.

Bei den erfragten Angaben handelte es sich somit um personenbezogene Daten, da der Befragte durch die Identifikationsnummer bestimmt werden konnte (§ 2 Abs. 1 DSG NW). Die Anonymisierung erfolgte erst zu einem späteren Zeitpunkt.

Die Erhebung personenbezogener Daten ist nach § 10 Abs. 2 DSG NW nur zulässig, wenn der Betroffene auf die zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hingewiesen worden ist. Im vorliegenden Fall ist zwar in dem Begleitschreiben zum Fragebogen darauf hingewiesen worden, daß die Teilnahme an der Befragung freiwillig ist. Auch ist der Zweck der Identifikationsnummer hinreichend erläutert worden. Die Ausführungen in dem Begleitschreiben erweckten jedoch den Eindruck, als könne zu keinem Zeitpunkt ein Bezug zwischen den Antworten in dem Fragebogen und der Person des Befragten hergestellt werden. Dies traf nicht zu. Es fehlte ein Hinweis darauf, daß eine Identifizierung durch die Identifikationsnummer erst dann nicht mehr möglich ist, wenn die der Umfrage zugrunde liegende Anschriftenliste vernichtet worden ist und die für Erinnerungsschreiben an Betroffene vorbereiteten Anschriftenetiketten durch Versendung verbraucht oder bei Nichtversendung ebenfalls vernichtet wurden. Insoweit entsprach das Begleitschreiben nicht den Anforderungen des § 10 Abs. 2 DSG NW. Die Universität hat auf meine Empfehlung zugesagt, die Hinweispflicht nach § 10 Abs. 2 DSG NW in Zukunft in vollem Umfang zu beachten.

c) Studienplatzvergabe

Eine Vielzahl von Eingaben betraf die Datenverarbeitung im Rahmen der Begleituntersuchung zum Test für medizinische Studiengänge (TMS). In den Studienfächern Medizin, Tiermedizin und Zahnmedizin werden die Studienplätze in einem Übergangsverfahren nach besonderen Auswahlkriterien vergeben. Die Kultusminister und -senatoren der Länder haben beschlossen, diese Auswahlkriterien drei Jahre (vom Wintersemester 1980/81 bis Sommersemester 1983) zu erproben. Von diesen Studienplätzen wird eine festgesetzte Quote an Bewerber vergeben, die unter Berücksichtigung der Ergebnisse eines Feststellungsverfahrens ausgewählt werden. Wesentlicher Inhalt des Feststellungsverfahrens ist gegenwärtig der Test für medizinische Studiengänge.

Die Begleituntersuchung zum Test wird vom Institut für Test- und Begabungsforschung im Auftrag der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) durchgeführt. Durch die Untersuchung soll die Frage einer möglichen Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Bewerbergruppen geklärt werden. Zu diesem Zweck ist von den Bewerbern ein umfangreicher Fragebogen mit Angaben über den schulischen Werdegang, Interessen und Hobbys, eventuelle berufliche Erfahrungen sowie Vorbildung und berufliche Position der Eltern auszufüllen. Außerdem werden einige Fragen nach der bisherigen Testerfahrung der Bewerber und nach ihrer Meinung zum Test sowie zu anderen Kriterien der Hochschulzulassung gestellt.

Die Studienplatzbewerber erhalten den Fragebogen zusammen mit der Einladung zum Test von der ZVS. Der ausgefüllte Fragebogen wird von den Studienbewerbern bei den Testabnahmestellen abgegeben und der ZVS durch die Testabnahmestelle wieder zugeleitet. Die mit dem Fragebogen erhobenen Daten werden von der ZVS in einer Testteilnehmerdatei gespeichert.

Nach Artikel 2 Abs. 1 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen – StaatsV – (GVBl. NW. 1979 S. 212) gilt für die ZVS mit dem Sitz in Dortmund, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, das Recht des Sitzlandes. Die ZVS gilt für die Anwendung des Rechts des Sitzlandes zugleich als dessen Einrichtung. Danach ist auf die ZVS das Datenschutzrecht des Landes Nordrhein-Westfalen anzuwenden; sie gilt als öffentliche Stelle dieses Landes.

Die erforderliche gesetzliche Grundlage für die **Erhebung** der mit dem Fragebogen zur Begleituntersuchung erhobenen Daten ist in dem durch § 1 des Gesetzes über den genannten Staatsvertrag in Landesrecht transformierten § 16 Abs. 5 StaatsV sowie in § 23 Abs. 4 der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vergabeverordnung – VergabeVO – (GVBl. NW. 1980 S. 566) enthalten.

Zwar ist die Teilnahme am Feststellungsverfahren, wie in Artikel 16 Abs. 3 StaatsV ausdrücklich hervorgehoben, freiwillig. Nach Artikel 16 Abs. 5 StaatsV sind die Teilnehmer am Feststellungsverfahren jedoch verpflichtet, die für die Erprobung und Weiter-

entwicklung des Feststellungsverfahrens erforderlichen Angaben über ihren Bildungsgang und ihre persönlichen und sozialen Verhältnisse zu machen (Satz 1). Die Einzelangaben über Teilnehmer am Feststellungsverfahren dürfen nur zum Zweck der Erprobung und Weiterentwicklung eines Feststellungsverfahrens verwertet werden (Satz 3). Stellt ein Teilnehmer am Feststellungsverfahren die geforderten Angaben nicht rechtzeitig zur Verfügung, kann er über die für das Feststellungsverfahren vorgesehene Quote nicht zugelassen werden (Satz 4). Ergänzend hierzu ist in § 23 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 VergabeVO festgelegt, daß ein Antrag auf Teilnahme am Feststellungsverfahren nur zulässig ist, wenn der Bewerber u.a. ausdrücklich schriftlich seine Einwilligung erklärt, daß die nach Anlage 6 Nr. 2 zur VergabeVO erforderlichen Angaben (zur Berufsposition und Vorbildung des Vaters und der Mutter sowie zu den schulischen und außerschulischen Interessen und Aktivitäten des Bewerbers) erhoben und für den Zweck der Erprobung und Weiterentwicklung des Feststellungsverfahrens verwendet werden dürfen. Nach Anlage 6 Nr. 2.3 sind die Angaben gegenüber der ZVS abzugeben. Diese bestimmt auch die Form der Angaben.

Die mit dem Fragebogen zur Begleituntersuchung erhobenen Daten sind Angaben über die persönlichen und sozialen Verhältnisse der Bewerber, über ihren Bildungsweg, zur Berufsposition und Vorbildung des Vaters und der Mutter sowie zu den schulischen und außerschulischen Interessen und Aktivitäten der Bewerber. Bei einer am Zweck der Erhebung orientierten Auslegung wird man hierzu auch die Bewertung von Tests und anderen Auswahlkriterien durch den Bewerber rechnen können. Nach Angaben der ZVS ist die Kenntnis sämtlicher im Fragebogen aufgeführten Einzelangaben für die Begleituntersuchung zur Erprobung und Weiterentwicklung des Feststellungsverfahrens erforderlich. Durchgreifende Bedenken gegen die Erforderlichkeit der Angaben sind nicht ersichtlich. Die Erhebung dieser Daten kann deshalb nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht beanstandet werden.

Werden Daten beim Betroffenen auf Grund einer Rechtsvorschrift erhoben, so ist er allerdings nach § 10 Abs. 2 DSG NW auf diese Rechtsvorschrift hinzuweisen; anderenfalls muß er auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hingewiesen werden. Nach der mir vorliegenden Stellungnahme der ZVS hatte diese inzwischen veranlaßt, daß die Teilnehmer am Feststellungsverfahren bei Übersendung des Fragebogens zur Begleituntersuchung auf die Rechtsgrundlage der Datenerhebung (Artikel 16 Abs. 5 StaatsV und § 23 Abs. 4 VergabeVO) hingewiesen werden.

Die **Speicherung** der erhobenen Daten in einer Datei ist nach § 10 Abs. 1 DSG NW zulässig, wenn sie zu rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist. Die Kenntnis der Daten ist für die Begleituntersuchung zur Erprobung und Weiterentwicklung des Feststellungsverfahrens erforderlich. Im Rahmen dieser Begleituntersuchung soll u.a. die Frage möglicher Bevorzugungen oder Benachteiligungen bestimmter Bewerbergruppen geprüft werden. Die Zuordnung eines Teilnehmers am Feststellungsverfahren zu einer der – nach wissenschaftlichen und politischen Überlegungen definierten – Bewerbergruppen kann ausschließlich anhand der Angaben erfolgen, die der Bewerber im Zulassungsantrag und im Fragebogen zur Begleituntersuchung macht. Gegen die Speicherung der erhobenen Daten in einer Testteilnehmerdatei bestehen somit keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

Eine personenbezogene **Übermittlung** der in der Testteilnehmerdatei gespeicherten Daten findet ich statt. Das mit der wissenschaftlichen Auswertung der erhobenen Angaben beauftragte Institut für Test- und Begabungsforschung erhält von der ZVS die Angaben in anonymisierter Form; auch die Registriernummern werden dem Institut nicht übermittelt. Eine Deanoymisierung ist dem Institut nicht möglich.

Im Ergebnis habe ich bei der bisher praktizierten Verfahrensweise keine Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz festgestellt.

Allerdings habe ich im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Numerus clausus (BVerfGE 30, 303) Zweifel, ob es mit dem Grundgesetz

vereinbar ist, die Teilnahme an den Feststellungsverfahren von Angaben abhängig zu machen, die lediglich der Erprobung und Weiterentwicklung des Feststellungsverfahrens dienen. Ich habe jedoch davon abgesehen, diesen Zweifeln weiter nachzugehen, da die gesetzliche Regelung in § 16 Abs. 5 Satz 1 und 4 StaatsV eine von ihrem klaren und eindeutigen Wortlaut abweichende Auslegung nicht zuläßt und weder die ZVS als erhebende und speichernde Stelle noch der Landesbeauftragte für den Datenschutz eine Verwerfungskompetenz hat. Da es sich um eine mögliche Verletzung des Grundgesetzes handelt, liegt das Verwerfungsmonopol beim Bundesverfassungsgericht (Artikel 100 Abs. 1 GG).

Während nach meiner Auffassung die ZVS für die Begleituntersuchung zumTest (nicht für den Test selbst) erhebende und speichernde Stelle ist, vertritt der Hessische Datenschutzbeauftragte die Auffassung, die Durchführung der Begleituntersuchung könne rechtlich nicht vom Feststellungsverfahren getrennt werden. Die ZVS handele daher bei der Erhebung und Speicherung der Daten der Begleituntersuchung im Auftrag des jeweils für die Durchführung des Feststellungsverfahrens zuständigen Kultusministers. Hinsichtlich dieser von der ZVS im Auftrag des jeweils für die Durchführung des Feststellungsverfahrens zuständigen Kultusministers durchgeführten Datenverarbeitung im Auftrag unterliege die ZVS im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften des Datenschutzes der Kontrolle des jeweils zuständigen Landesbeauftragten. Der Hessische Datenschutzbeauftragte ist ferner der Auffassung, daß die Regelung in Artikel 16 Abs. 5 Satz 1 und 4 StaatsV mit Rücksicht auf die in der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts enthaltenen Grundsätze mit Vorschriften des Datenschutzes nicht vereinbar sei und die Angaben in dem Fragebogen zur Begleituntersuchung nur auf freiwilliger Grundlage erhoben und nur mit Einwilligung des Betroffenen gespeichert werden dürften. Er hat daher mit Schreiben vom 4. Dezember 1981 das Verfahren der Testabnahme einschließlich der Datenverarbeitung bei der ZVS und beim Institut für Test- und Begabungsforschung gemäß § 26 Abs. 1 Ziff. 1 HessDSG beanstandet. Anlaß dieser Beanstandung war die Eingabe einer Studienbewerberin, die sich bei einer im Land Hessen gelegenen Testabnahmestelle geweigert hatte, den Fragebogen zur Begleituntersuchung abzugeben und die deshalb nicht zur Testabnahme zugelassen worden war.

Der Hessische Datenschutzbeauftragte hat mich inzwischen darüber unterrichtet, daß nach Mitteilung des Hessischen Kultusministers die Kultusminister der Länder sich darauf geeinigt haben, keine Rechstfolgen entstehen zu lassen, wenn Studienbewerber beim Feststellungsverfahren die Teilnahme an der Begleituntersuchung zum Test verweigern. Wenngleich nach meiner Auffassung für die Datenerhebung im Rahmen der Begleituntersuchung als Voraussetzung für die Zulassung über die für das Feststellungsverfahren vorgesehene Quote eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, ist diese Entscheidung der Kultusminister zu begrüßen. Sie trägt sowohl den Datenschutzbelangen der Betroffenen als auch verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das Abhängigmachen der Zulassung von der Teilnahme an der Begleituntersuchung Rechnung. Ich habe daher den Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen gebeten, den vom Hessischen Kultusminister beabsichtigten Vorschlag zu unterstützen, daß künftig in die Unterlagen zur Begleituntersuchung zum Test ein Hinweis aufgenommen wird, aus dem hervorgeht, daß die Nichtteilnahme an der Begleituntersuchung keine Rechtsfolgen hat.

In Eingaben ist von Studienbewerbern der Verdacht geäußert worden, die ZVS habe Anschriften von Studenten, die sich um Zulassung zum Medizinstudium beworben haben, an ein kommerzielles Institut weitergegeben. Dieses bietet Studienbewerbern in den medizinischen Studiengängen gegen ein entsprechendes Honorar die Teilnahme an einem „Vorbereitungsseminar" für den Test an. Die ZVS hat mir versichert, daß sie im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung personenbezogene Daten von Studienbewerbern ausschließlich an die am Vergabeverfahren beteiligten wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen übermittelt. Ich habe keine Veranlassung, an der Richtigkeit dieser Versicherung zu zweifeln. Eine Übermittlung personenbezogener

Daten durch die ZVS an private Unternehmen zu Werbezwecken wäre nur mit Einwilligung des Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW) zulässig, da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW) nicht auszuschließen ist.

In einer Eingabe hat ein Studienbewerber den Vorwurf erhoben, bei einer Fachhochschule sei zu Unrecht ein früher gegen ihn erhobener Vorwurf gespeichert, er würde sich mit einem gefälschten oder verfälschten Zeugnis aus dem Jahre 1971 um einen Studienplatz bewerben. Aus diesem Grund sei seine Bewerbung um einen Studienplatz bei der Fachhochschule abgelehnt worden.

Wie meine Feststellungen hierzu ergeben haben, ist über den Betroffenen in einem Schreiben des Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister allen wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen in der Bundesrepublik eine Mitteilung über die Zeugnisfälschung des Betroffenen gemacht worden. Der Betroffene war jedoch in der Zwischenzeit im September 1976 von der Anklage der Urkundenfälschung wegen Mangel an Beweisen freigesprochen worden. Mit Rücksicht hierauf habe ich die betreffende Fachhochschule gebeten, sämtliche Hinweise auf diesen Vorwurf zu löschen. Die Fachhochschule ist meiner Empfehlung nachgekommen.

13. Bildung und Kultur

a) Schulen

Bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.17.a) habe ich mich eingehend mit Fragen der Datenerhebung an Schulen und Speicherung dieser Daten in dem Schülerstammblatt befaßt. Entsprechend der in der Stellungnahme der Landesregierung zum zweiten Tätigkeitsbericht enthaltenen Ankündigung hat der Kultusminister mir den Entwurf der **Richtlinien zu § 5 Abs. 4 der Allgemeinen Schulordnung** (ASchO) zur Stellungnahme zugeleitet. Ich begrüße es, daß dabei meine bisherigen Stellungnahmen zum Datenschutz in den Schulen weitgehend berücksichtigt wurden. Gleichwohl habe ich Änderungen vorgeschlagen.

Durch derartige Vorschläge kann allerdings nicht die datenschutzrechtliche Unbedenklichkeit des Entwurfs im übrigen bestätigt werden. Dies wäre schon deswegen nicht möglich, weil Datenschutzprobleme oft erst bei Anwendung von Vorschriften erkennbar werden. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat zwar die obersten Landesbehörden zu beraten. Die gesetzliche Kontrollaufgabe des Landesbeauftragten bleibt davon jedoch unberührt.

Bei meiner Stellungnahme bin ich davon ausgegangen, daß **Normadressat** der Datenschutzvorschriften und speichernde Stelle nach § 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 3 Nr. 1 DSG NW bei Schulen in der Trägerschaft einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes, einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts oder des privaten Rechts oder einer natürlichen Person der Schulträger ist. Bei Schulen, für die das Land Schulträger ist, ist die Schule selbst Normadressat und speichernde Stelle.

Die **Erhebung** von schulischen Daten für das Schülerstammblatt bedarf nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einer gesetzlichen Grundlage, sofern nicht der Betroffene in die Erhebung einwilligt. Werden Daten bei dem Betroffenen erhoben, so ist er nach § 10 Abs. 2 DSG NW auf die der Erhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Bei der Datenerhebung ist weiter zu beachten, daß auf Grund einer Rechtsvorschrift, die die Erhebung bestimmter Daten nicht ausdrücklich vorsieht, nur die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Angaben erhoben werden dürfen. Bei einer Datenerhebung auf freiwilliger Grundlage müssen die erfragten Angaben zur Aufgabenerfüllung zumindest dienlich sein. Auf diese Anforderungen an die Datenerhebung sollte in den Richtlinien hingewiesen werden.

In diesem Zusammenhang habe ich gegen die in dem Datenkatalog des Entwurfs vorgesehene Erhebung der ethnischen Zugehörigkeit des Schülers Bedenken erhoben, da weder eine Rechtsgrundlage ersichtlich ist noch die Angabe als zur Aufgabenerfüllung der Schule dienlich angesehen werden kann. Angaben über besondere gesundheitliche Beeinträchtigungen oder körperliche Behinderungen dürfen nur auf freiwilliger Grundlage erhoben werden, da sie die Intimsphäre berühren.

Bei der **Aufnahme** personenbezogener Daten von Schülern und Erziehungsberechtigten in das Schülerstammblatt ist nach § 10 Abs. 1 DSG NW der Erforderlichkeitsgrundsatz zu beachten. Dabei sind an die Erforderlichkeit strenge Anforderungen zu stellen. Die Kenntnis der Daten muß zur Aufgabenerfüllung nicht nur dienlich, sondern auch notwendig sein. Hierauf sollte in den Richtlinien hingewiesen werden.

Die Kenntnis der Konfession des Schülers ist nur dann zur Erfüllung der Aufgaben der Schule erforderlich, wenn der Schüler am Religionsunterricht teilnimmt. Statistische Zwecke können für sich allein die Aufnahme der Konfession in das Schülerstammblatt nicht rechtfertigen. Die Konfession darf daher nach meiner Auffassung nicht in das Schülerstammblatt aufgenommen werden, wenn bereits bei der Anmeldung des Schülers die Abmeldung vom Religionsunterricht (§ 34 des Schulordnungsgesetzes) erfolgt. Bei Abmeldung zu einem späteren Zeitpunkt muß die Angabe der Konfession gelöscht werden.

Zur Frage der **Übermittlung** personenbezogener Daten aus dem Schülerstammblatt halte ich es für erforderlich klarzustellen, daß für eine Übermittlung im Wege der Amtshilfe (§§ 4 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen) ein Amtshilfeersuchen vorliegen muß, aus dessen Begründung ersichtlich sein muß, daß die anfordernde Behörde zur Durchführung ihrer Aufgaben auf die Kenntnis der angeforderten Daten angewiesen ist. Die Schule kann von einer Übermittlung absehen, wenn diese auch unter Berücksichtigung der Aufgaben der ersuchenden Behörde mit dem für die Aufgabenerfüllung der Schule notwendigen besonderen Vertrauensverhältnis zwischen Schule und Schüler nicht vereinbar ist.

Wie bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.17.a) ausgeführt, habe ich gegen die Bekanntgabe von Namen, Anschrift und Telefonverbindung der Erziehungsberechtigten und Schüler an den Klassenpflegschaftsvorsitzenden im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem Schulmitwirkungsgesetz keine Bedenken, sofern kein Widerspruch der Eltern oder Schüler vorliegt. Die Betroffenen müssen jedoch rechtzeitig vor der Bekanntgabe auf ihr Widerspruchsrecht hingewiesen werden. Diese Angaben dürfen nur für Zwecke der Schulmitwirkung genutzt werden.

In meiner Stellungnahme zu dem Entwurf der Richtlinien zu § 5 Abs. 4 ASchO habe ich ferner vorgeschlagen, über das in dem Entwurf vorgesehene Auskunftsrecht der Eltern und volljährigen Schüler über die über sie im Schülerstammblatt gespeicherten Daten hinaus im Hinblick auf Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung auch ein Einsichtsrecht in die Schülerakten und sonstigen Unterlagen vorzusehen.

Erhebliches Aufsehen erregte im Berichtsjahr ein Runderlaß des Kultusministers. In diesem Erlaß hatte der Kultusminister daran erinnert, daß im Hinblick auf die bevorstehende **Demonstration am 10. Oktober 1981 in Bonn** kein generelles Schulfrei gegeben werden dürfe. Weiter enthielt der Erlaß die Aufforderung, Aktivitäten zum Unterrichtsboykott und Besuch der Veranstaltung zu unterbinden und dem Kultusminister über Verstöße unverzüglich zu berichten. Die Schulen waren gebeten worden, am Tag der Veranstaltung eine Übersicht wie folgt zu erstellen:

1. Ist in der Schule zur Teilnahme aufgefordert worden? In welcher Form? Von wem? Wie ist seitens der Schule/Schulaufsicht hierauf reagiert worden?
2. Welche Lehrer haben am 10. Oktober 1981 wegen der Teilnahme an der Demonstration keinen Unterricht erteilt?
3. Wie viele Schüler haben am 10. Oktober 1981 wegen der Teilnahme an der Demonstration nicht am Unterricht teilgenommen?

Hierüber sollten die Regierungspräsidenten und die Schulkollegien dem Kultusminister zusammenfassend berichten.

Nachdem ich von diesem Erlaß durch Presseveröffentlichungen erfahren hatte, habe ich mich umgehend mit dem Kultusminister in Verbindung gesetzt und auf folgendes hingewiesen:

Jede Erhebung und Weitergabe personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen ist ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Ein solcher Eingriff ist nur auf Grund eines Gesetzes zulässig. Hierbei ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß der Eingriff nicht nur erforderlich sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen; die mit dem Eingriff verbundene Belastung des Betroffenen muß auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem daraus erwachsenden Nutzen stehen.

Der Kultusminister stützt die von ihm angeordnete Datenerhebung auf die Vorschriften des Schulverwaltungsgesetzes über die Schulaufsicht. Zur Erfüllung der Aufgaben der oberen Schulaufsichtsbehörden kann es erforderlich sein festzustellen, welche Lehrer ihre Unterrichtsverpflichtung wegen Teilnahme an der Demonstration nicht erfüllt haben. Zur Erfüllung der Aufgaben der unteren Schulaufsichtsbehörden mag es auch erforderlich sein festzustellen, welche Personen in der Schule unter Verstoß gegen schulrechtliche Vorschriften zur Teilnahme an der Demonstration aufgefordert haben. Die namentliche Registrierung von Schülern, die lediglich von ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung in der Schule (§ 25 Abs. 1 des Schulverwaltungsgesetzes – SchVG –) Gebrauch gemacht haben, ist jedoch nicht zulässig.

Auf keinen Fall dürfen die erhobenen personenbezogenen Daten an den Kultusminister weitergegeben werden, da eine personenbezogene Weitergabe zur Erfüllung der Aufgaben des Kultusministers nicht erforderlich ist und überdies durch Sammlung dieser Daten an einer Stelle eine Gefahr für die Persönlichkeitssphäre der Betroffenen entstehen würde, die in keinem angemessenen Verhältnis zu dem möglichen Nutzen einer solchen Maßnahme stände.

Der Kultusminister hat erklärt, daß eine Weitergabe personenbezogener Daten an ihn nicht beabsichtigt sei. Nach dem Erlaß hätten die Schulaufsichtsbehörden lediglich zusammenfassend und nicht personenbezogen zu berichten.

Die Erhebung und Weitergabe der Zahl der Schüler, die an den einzelnen Schulen wegen Teilnahme an der Demonstration nicht am Unterricht teilgenommen haben, ist für den Datenschutz ohne Bedeutung, da es sich hierbei nicht um personenbezogene Daten handelt.

Der Datenschutz in den Schulen war auch im Berichtsjahr Gegenstand zahlreicher **Eingaben** von Bürgern. In einer Eingabe wurde mir ein Anmeldevordruck für den Übergang zu weiterführenden Schulen und die Anweisung für eine Schülerbegleitmappe zur datenschutzrechtlichen Überprüfung übersandt.

Mit dem Anmeldevordruck wurden Angaben über die Personen, bei denen das Kind lebt, über körperliche Behinderungen (wie Operationen, Kurzsichtigkeit und Schwerhörigkeit) sowie über die Namen der Geschwister erhoben, die bereits die gleiche weiterführende Schule besuchen. Nach meiner Auffassung sind die Erziehungsberechtigten zu diesen Angaben nicht verpflichtet. Die Kenntnis des Aufenthalts des Kindes bei seinen Eltern oder bei anderen Personen mag zwar bei schulischen Schwierigkeiten nützlich sein; dies rechtfertigt jedoch nicht, diese Angaben von den Erziehungsberechtigten bereits bei der Anmeldung allgemein zu verlangen. Die Angaben über körperliche Behinderungen mögen zur Förderung der Entwicklung der einzelnen Schüler ebenfalls hilfreich sein; da sie jedoch die Intimsphäre des Kindes berühren, muß den Erziehungsberechtigten überlassen bleiben, ob und inwieweit sie diese Frage beantworten wollen. Die Angaben über die Geschwister, die bereits die gleiche Schule besuchen, dürften wohl nur dann von Bedeutung sein, wenn wegen einer zu großen Zahl von Anmeldungen unter den angemeldeten Kindern eine Auswahl getroffen

werden muß; in diesem Fall liegt die Mitteilung im Interesse der Erziehungsberechtigten und muß ebenfalls ihnen überlassen bleiben.

Die Erhebung der genannten Daten bei der Anmeldung zu weiterführenden Schulen konnte daher nur auf freiwilliger Grundlage erfolgen. Nach § 10 Abs. 2 DSG NW ist in dem Anmeldevordruck unmißverständlich auf die Freiwilligkeit hinzuweisen. Der Vordruck enthielt keinen solchen Hinweis, sondern erweckte vielmehr den Eindruck, daß die Erziehungsberechtigten auch zu diesen Angaben verpflichtet waren. Er verstieß insoweit gegen § 10 Abs. 2 DSG NW.

Gegen die Anweisung über eine Schülerbegleitmappe bestanden ebenfalls erhebliche Bedenken. Die Anweisung sah vor, daß nahezu sämtliche über einen Schüler vorhandenen Unterlagen einschließlich derjenigen, die seine Intimsphäre betreffen, in einer Schülerbegleitmappe zusammengefaßt werden. Eine derartige Zusammenfassung kann dazu führen, daß der Schüler „in seiner ganzen Persönlichkeit registriert und katalogisiert" wird. Sie widerspricht damit den vom Bundesverfassungsgericht zu dem Schutz der Menschenwürde und zur freien Entfaltung der Persönlichkeit entwickelten Grundsätzen (BVerfGE 27, 1) und verstößt nach meiner Auffassung auch gegen das Grundrecht auf Datenschutz (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung), bei dessen Auslegung die von dem Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze heranzuziehen sind. Zumindest müssen die schulärztlichen Stellungnahmen, die Unterlagen über medizinische, psychologische und psychotherapeutische Maßnahmen und die Unterlagen über jugendfürsorgerische Maßnahmen, soweit sie überhaupt bei der Schule geführt werden dürfen, getrennt von den übrigen Unterlagen aufbewahrt werden.

Die Anweisung sah weiter vor, daß die Schülerbegleitmappe der Klassenkonferenz jederzeit zur Verfügung stehen sollte. Für eine derartige, an keine Voraussetzungen geknüpfte Einsicht in die Schülerbegleitmappe fehlte es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Aus den Vorschriften über die Mitwirkung in der Schule kann allenfalls hergeleitet werden, daß der Klassenlehrer den anderen Mitgliedern der Klassenkonferenz Einsicht gewähren darf, soweit dies zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der Klassenkonferenz erforderlich ist. Den Eltern- und Schülervertretern darf überhaupt keine Einsicht in die Schülerbegleitmappe gewährt werden, da diese Personen bei verfassungskonformer Auslegung des § 9 Abs. 2 Satz 2 des Schulmitwirkungsgesetze (SchMG) von der Mitwirkung ausgeschlossen sind, wenn es sich um Angelegenheiten eines einzelnen Schülers handelt.

Darüber hinaus war beabsichtigt, daß beim Wechsel zu einer anderen Schule die Schülerbegleitmappe der aufnehmenden Schule zugeleitet werden sollte. Legasthenie-Testunterlagen, schulärztliche Stellungnahmen und Unterlagen über medizinische, psychologische oder psychotherapeutische Maßnahmen, Ordnungsmaßnahmen sowie jugendfürsorgerische Maßnahmen sollten ebenfalls weitergeleitet werden, sofern diese Angaben für die weitere Schullaufbahn bedeutsam seien. Für eine derart umfassende Weitergabe der über einen Schüler vorhandenen Unterlagen an eine andere Schule fehlt es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Sie ist zur Erfüllung der Aufgaben der weiterführenden Schule nicht erforderlich.

Der Kultusminister, dem ich im vorliegenden Fall meine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Verwendung des Anmeldevordrucks und gegen die Anweisung für eine Schülerbegleitmappe mitgeteilt hatte, hat sich meiner Auffassung im Ergebnis angeschlossen. Der beanstandete Anmeldevordruck wird jetzt nicht mehr benutzt. Auch die Anweisung über eine Schülerbegleitmappe wurde außer Kraft gesetzt.

Eingaben mehrerer Bürger betrafen wiederum die Weitergabe von Anschriften der Eltern an die Klassenpflegschaftsvorsitzenden. Diese ist, wie oben zum Entwurf der Richtlinien zum Schülerstammblatt ausgeführt, zulässig, sofern der Adressenweitergabe nicht widersprochen worden ist. Es ist zu wünschen, daß mit dem baldigen Inkrafttreten dieser Vorschriften die in dieser Frage in der Praxis offenbar bestehenden Unsicherheiten beseitigt werden.

In einem Fall wurde auch nach der Zulässigkeit der Weitergabe der Anschriften an den Vorsitzenden der Schulpflegschaft gefragt. Eine Weitergabe der Adressen aller Erziehungsberechtigten an den Vorsitzenden der Schulpflegschaft dürfte für das nach dem Schulmitwirkungsgesetz gebotene Zusammenwirken der Beteiligten nicht erforderlich sein, da der Schulpflegschaft nur die Vorsitzenden der Klassenpflegschaften, nicht aber die einzelnen Erziehungsberechtigten angehören. An den Vorsitzenden der Schulpflegschaft darf deshalb nach meiner Auffassung lediglich eine Adressenliste der Mitglieder der Schulpflegschaft weitergegeben werden.

Eine Anfrage betraf die Zulässigkeit der Veröffentlichung der Namen aller Mitwirkungsberechtigten einer Schule in einer halbjährig von einem Elternverein herausgegebenen Schulzeitung.

Der Elternverein gehört nicht zu den Stellen, die nach § 26 Abs. 1 Satz 1 DSG NW meiner Kontrolle unterliegen. Ich konnte daher nur zu der Frage Stellung nehmen, ob die Schule personenbezogene Daten von Lehrern, Schülern und Eltern an den Elternverein übermitteln darf. Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist die Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen, zu denen auch der Elternverein gehört, nur zulässig, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Das Interesse des Elternvereins an der Kenntnis der Namen von Lehrern, Schülern und schulmitwirkungsberechtigten Eltern zum Zweck der Veröffentlichung in einer Schulzeitung dürfte zwar berechtigt sein. Hierdurch können jedoch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Zwar mögen manche der Betroffenen gegen eine Veröffentlichung ihrer Namen in der Schulzeitung keine Einwendungen haben. Andere hingegen empfinden dies als Eingriff in ihre Privatsphäre. Bei einer Abwägung der Interessen überwiegt in diesen Fällen das Interesse des Betroffenen an dem Schutz seiner Privatsphäre gegenüber dem Interesse des Elternvereins an der Veröffentlichung.

Da die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen jedenfalls nicht auszuschließen war, bedurfte die Übermittlung der Daten durch die Schule an den Elternverein der Einwilligung der Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

In einer weiteren Bürgereingabe wurde mir von einer Fragebogenaktion berichtet, die von einer Gemeindeverwaltung in einer Hauptschule zum Freizeitverhalten Jugendlicher durchgeführt worden ist. Der Zweck der Aktion lag darin, Konsequenzen für die Arbeit des Gemeinderates und der Verwaltung in jugendbezogenen Sachfragen zu ziehen.

Unter Mitwirkung der Schulleitung wurde dazu ein Fragebogen ausgearbeitet, welcher durch die Klassenlehrer mit einer Erläuterung zum Sinn der Befragung unter Hinweis auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an die Schüler verteilt wurde. In diesem Fragebogen war die Angabe von Namen und Vornamen der Befragten vorgesehen. Wie die Gemeinde mitgeteilt hat, wurden die Schüler jedoch sämtlich bei der Ausgabe der Fragebogen darauf hingewiesen, daß in der dafür vorgesehenen Rubrik nur das Geschlecht des Befragten anzugeben sei. Dennoch enthielten 32 von 415 ausgefüllten Fragebogen die Vor- und Zunamen der Befragten.

Bei der Befragung der Schüler sind personenbezogene Daten erhoben worden. Zwar war nach dem Ergebnis der Ermittlungen nicht beabsichtigt, die Namen der befragten Schüler zu erheben. Gleichwohl hatte ein Teil der Schüler in der dafür vorgesehenen Rubrik die Namen angegeben. Darüber hinaus mußte davon ausgegangen werden, daß auch in einigen anderen Fällen auf Grund der übrigen Angaben wegen der Kleinheit bestimmter Personengruppen (z.B. fremde Staatsangehörigkeit, Wohnung in einem sehr kleinen Ortsteil) die Person des Betroffenen bestimmbar war.

Da im vorliegenden Fall die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage nicht vorhanden war, kam nur eine Erhebung mit Einwilligung

der Betroffenen in Betracht. Zwar ist von den Klassenlehrern auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an der Befragung mündlich hingewiesen worden. Von einer wirksamen Einwilligung kann bei einer schriftlichen Befragung jedoch nur dann ausgegangen werden, wenn auch der nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW erforderliche Hinweis auf die Freiwilligkeit schriftlich gegeben wird. Ein derartiger Hinweis fehlte in dem Fragebogen.

Im Hinblick darauf, daß in der neueren Rechtsentwicklung eine Stärkung der Eigenverantwortung der Minderjährigen erkennbar ist, halte ich es nicht für erforderlich, daß die Einwilligung in die Erhebung personenbezogener Daten eines Schülers für eine Untersuchung über das Freizeitverhalten von Jugendlichen von seinem gesetzlichen Vertreter erteilt wird. Es genügt, wenn der Schüler selbst die Fragen freiwillig beantwortet. Mit dem Fragebogen wurden jedoch auch personenbezogene Daten der Eltern erhoben, die Rückschlüsse auf deren Erziehungsverhalten nahelegen. Insoweit war auch eine Einwilligung der Eltern erforderlich. Andernfalls hätte auf die Erhebung solcher Daten verzichtet werden müssen.

Schließlich bestanden gegen die Gestaltung des Fragebogens insoweit Bedenken, als darin Name und Vorname des Schülers erfragt wurden. Da für die Auswertung nur die Angabe des Geschlechts des Befragten relevant war, hätte auch nur danach gefragt werden dürfen. Ein mündlicher Hinweis, daß statt des Namens und des Vornamens das Geschlecht anzugeben war, reichte nicht aus; das zeigte auch der Umstand, daß in einem Teil der Fragebogen dennoch die Namen angegeben wurden.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich der Gemeinde empfohlen, in derartigen Fällen künftig

- Fragebogen auszugeben, in denen die Angabe des Namens nicht vorgesehen ist,
- im Kopf des Fragebogens auf die Freiwilligkeit der Angaben hinzuweisen,
- personenbezogene Daten der Eltern nur zu erfragen, wenn diese in die Datenerhebung eingewilligt haben.

In einer weiteren Eingabe wurde ich auf folgenden Sachverhalt hingewiesen: Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Errichtung einer integrierten Gesamtschule hat eine Gemeinde eine Elternbefragung durchgeführt. Zielgruppe der Befragung waren Erziehungsberechtigte von Kindern bestimmter Geburtsjahrgänge.

Zur Vorbereitung dieser Befragung hatte das Einwohnermeldeamt dem Schulverwaltungsamt sowohl eine namentliche Aufstellung der in Frage kommenden Eltern als auch je einen Anschriftenaufkleber als ADV-Ausdruck zur Verfügung gestellt. Etwa drei Wochen später beantragten zwei im Rat der Gemeinde vertretene politische Parteien bei der Gemeinde die Überlassung der Adressen dieses Personenkreises, um im Rahmen ihrer politischen Arbeit auf die Willensbildung der Eltern Einfluß zu nehmen. Diesem Antrag wurde entsprochen.

Auf Grund meiner Ermittlungen war davon auszugehen, daß die Daten aus einem Datenbestand übermittelt wurden, der als Datei des Schulverwaltungsamts anzusehen ist. Die Zulässigkeit der Übermittlung ist daher nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. Nach dieser Vorschrift ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen und nicht-öffentliche Stellen zulässig, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Ein berechtigtes Interesse der Parteien an der Kenntnis der übermittelten Daten lag vor. Die Parteien wirken nach Artikel 21 Abs. 1 des Grundgesetzes bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Dies muß auch dann gelten, wenn eine Gemeinde eine Elternbefragung durchführt, um den Willen der Erziehungsberechtigten festzustellen, den sie nach § 10 Abs. 4 SchVG bei ihrer Entscheidung über die Errichtung einer Gesamtschule zu berücksichtigen hat. Die Schulform der Gesamtschule ist seit längerer Zeit Gegenstand öffentlicher Diskussion, wobei die politischen Parteien unterschiedliche Auffassungen vertreten. Um ihren Standpunkt bei der Willensbildung der

Erziehungsberechtigten zu Gehör zu bringen, haben sie ein berechtigtes Interesse daran, sich an namentlich bezeichnete Erziehungsberechtigte zu wenden.

Ob bei einer Übermittlung derartiger Angaben schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden, kann nicht abstrakt, sondern stets nur im Verhältnis zu dem jeweiligen Interesse des Empfängers beurteilt werden. Bei einer Abwägung der Interessen des Empfängers mit denen des Betroffenen überwog das Interesse der Parteien, die Erziehungsberechtigten gezielt ansprechen zu können, gegenüber dem Interesse der Erziehungsberechtigten an dem Schutz vor einer Mitteilung ihrer Namen und Anschriften. Dieses Interesse der Erziehungsberechtigten mußte gegenüber dem Interesse der Parteien an der Unterrichtung der Erziehungsberechtigten über ihren Standpunkt, das zugleich ein öffentliches Interesse ist, zurücktreten.

Die Übermittlung des Adressenmaterials an die politischen Parteien durch die Stadtverwaltung war daher aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

Weitere Eingaben betrafen die Bekanntgabe von Leistungsbewertungen in den Schulen. So wurde ich in mehreren Eingaben um Stellungnahme gebeten, ob es zulässig ist, daß der Lehrer in der Klasse die Noten von Klassenarbeiten bekannt gibt.

Zu den personenbezogenen Daten, die dem Schutz des Artikels 4 Abs. 2 der Landesverfassung unterliegen, gehört auch die Notengebung in der Schule. Ich habe allerdings keine durchgreifenden Bedenken, wenn der Lehrer, sofern er hierzu aus pädagogischen Gründen eine Notwendigkeit sieht, im Rahmen der Besprechung der Klassenarbeiten auch auf die Benotung eingeht und dabei Leistungsbewertungen eines Schülers den übrigen Klassenangehörigen zur Kenntnis gibt. Die gesetzliche Grundlage für diesen Eingriff kann in § 26 Abs. 1 Satz 1 SchVG in Verbindung mit § 22 Abs. 3 ASchO gesehen werden, wobei der schulische Erziehungsauftrag gemäß § 3 Abs. 1 ASchO mit zu berücksichtigen ist.

Allerdings ist zweifelhaft, ob dies auch bei volljährigen Schülern gelten kann. Ich habe den Kultusminister gebeten, mir hierzu seine Auffassung, insbesondere unter Berücksichtigung der pädagogischen Gesichtspunkte, mitzuteilen.

In einer Eingabe wurde ich um Stellungnahme gebeten, ob es zulässig ist, daß sich Schüler durch Einsichtnahme in das Klassenbuch Kenntnis von den Noten und dem Leistungsstand ihrer Mitschüler verschaffen. Es handelte sich dabei um volljährige Schüler einer Fachschule, die durchweg bereits eine Lehre abgeschlossen hatten. Anders als bei der Bekanntgabe von Leistungsbewertungen durch den Lehrer im Rahmen der Besprechung der Leistung bestehen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken, wenn durch freien Zugang der Schüler zum Klassenbuch darüber hinaus die Möglichkeit besteht, von allen eingetragenen und unter Umständen weit zurückliegenden Leistungsbewertungen der Mitschüler Kenntnis zu nehmen. Eine Rechtsvorschrift, die einen derartigen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit zuläßt, ist nicht ersichtlich. Ich habe mich mit dem Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen in Verbindung gesetzt, um in dieser Frage zu einer Verbesserung des Datenschutzes zu gelangen.

Von einem Gymnasiallehrer kam die Anfrage, ob die Übermittlung von Zeugniszweitschriften von Schülern in der Erprobungsstufe einer weiterführenden Schule an die abgebende Grundschule als Information über das Fortkommen ihrer Schüler im Gymnasium mit den Vorschriften über den Datenschutz vereinbar sei. Die Zeugnisse und die Zeugniszweitschriften wurden mit Hilfe einer kommunalen ADV-Anlage erstellt.

Zu den personenbezogenen Daten im Sinne des Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung und des § 3 Abs. 1 DSG NW gehören auch die Zeugnisnoten von Schülern. Da die Zeugnisse im vorgetragenen Falle in einem automatisierten Verfahren mit Hilfe der kommunalen ADV-Anlage geschrieben wurden, war die Sammlung der Zeugnisse als Datei anzusehen. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist eine Übermittlung dieser Daten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen zur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle oder des Empfängers erforderlich ist.

Dieser Grundsatz ist auch dann zu beachten, wenn die genannten Daten von einer Schule an eine andere Schule desselben Schulträgers weitergegeben werden (§ 8 Satz 1 DSG NW). An die Erforderlichkeit sind strenge Anforderungen zu stellen; es reicht nicht aus, wenn zur Aufgabenerfüllung die Kenntnis der Daten nur dienlich, aber nicht unbedingt notwendig ist.

Die Übermittlung von Zeugnisdaten der Erprobungsstufe an die Grundschule ist weder zur Erfüllung der Aufgaben der weiterführenden Schule noch zur Erfüllung der Aufgaben der Grundschule erforderlich. Zwar bestimmt § 5 Abs. 1 SchVG, daß die Schulen fachlich und organisatorisch zusammenarbeiten sollen. Die Zusammenarbeit zwischen Schulen verschiedener Schulstufen erstreckt sich insbesondere auf die Vermittlung der Bildungsinhalte und auf die Übergänge von einer Schulstufe auf die andere (§ 5 Abs. 2 SchVG). Nach § 5 a Satz 2 SchVG hat die Erprobungsstufe das Ziel, in einem Zeitraum der Erprobung, der Förderung und der Beobachtung in Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten die Entscheidung der Schule über die Eignung des Schülers für die gewählte Schulform sicherer zu machen. Aus diesen Regelungen ergibt sich jedoch keine Notwendigkeit, Zeugnisdaten der Erprobungsstufe von der weiterführenden Schule an die Grundschulen weiterzugeben. Der Kultusminister hat weder durch Erlasse noch durch ergänzende oder erläuternde Vorschriften eine Information der Grundschulen über den jeweiligen Leistungsstand ihrer ehemaligen Schüler in der Erprobungsstufe der weiterführenden Schule vorgesehen.

Zwar gehört es zu dem pädagogischen Auftrag des Lehrers an der Grundschule, Schüler rechtzeitig auf die Anforderungen in einer weiterführenden Schule vorzubereiten und dabei auch die Unterschiede in der Leistungsbewertung verschiedener Schulstufen zu berücksichtigen. Auf diese Aufgabe kann sich ein Lehrer jedoch auch durch das Studium von Fallbeispielen in anonymisierter Form vorbereiten. Auf jeden Fall würde die regelmäßige Übermittlung der Leistungsdaten sämtlicher Schüler der Erprobungsstufe in keinem angemessenen Verhältnis zu dem möglichen Nutzen einer solchen Maßnahme stehen.

b) Archive

Aufgabe der Archive sind die im öffentlichen Interesse liegende Erfassung und Erhaltung des Archivgutes sowie seine Bereitstellung für die Benutzung namentlich für die wissenschaftliche historische Forschung.

In Nordrhein-Westfalen gibt es fünf staatliche Archive: Das nordrhein-westfälische Hauptstaatsarchiv, die nordrhein-westfälischen Staatsarchive Münster und Detmold sowie die nordrhein-westfälischen Personenstandsarchive Rheinland in Brühl und Westfalen-Lippe in Detmold. Daneben stehen die kommunalen Archive, unter denen die etwa dreißig großen Stadtarchive wie Köln und Aachen mit ihren umfangreichen, zum Teil weit ins Mittelalter zurückreichenden Beständen besonders hervorragen. Staatliche und kommunale Archive verarbeiten eine Fülle personenbezogener Daten.

Die bislang ungelöste datenschutzrechtliche Problematik der Speicherung und – vor allem – der Nutzung archivierter Datenbestände wurde im Berichtsjahr in verschiedenen Bürgereingaben sowie dem Beratungsersuchen einer Gemeinde deutlich. In diesem Beratungsersuchen, in dem ich um eine Stellungnahme zur Zulässigkeit der Akteneinsichtnahme durch Dritte für schulische und wissenschaftliche Zwecke in einem kommunalen Archiv gebeten wurde, wurden die bestehenden Schwierigkeiten an zwei Beispielen deutlich:

- Eine Studienrätin wollte für schulische Zwecke durch Akteneinsicht beim Archiv Nachforschungen über die Deportation von Juden während der NS-Zeit im Gebiet der Gemeinde durchführen. Die vorhandenen Akten enthielten sehr sensible Daten. Neben den Namen der seinerzeit im Stadtgebiet ansässigen Juden, deren Herkunft und dem Deportationsziel wird zum Teil auch das Begleitpersonal, das unter anderem aus freiwillig gemeldeten Polizisten bestand, namentlich dokumentiert.

– Ein Chronist fertigte eine Abhandlung, in der eine geschichtliche Darstellung der Nachkriegszeit in dieser Gemeinde gegeben werden sollte. Die Archivbestände enthalten unter anderem Angaben über die Mitgliedschaft in der NSDAP, Erläuterungen zu den zur Zwangsarbeit herangezogenen Personen sowie Dokumentationen über seinerzeit Straffällige.

Für das Archiv der Gemeinde lag eine als Verwaltungsvorschrift erlassene Benutzungsordnung vor, die die Einsichtnahme in das Archivgut zuließ, wenn bestimmte Forschungszwecke oder andere berechtigte Belange glaubhaft gemacht wurden.

Nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung bedarf jede Bekanntgabe personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen an Dritte einer gesetzlichen Grundlage, sofern nicht eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt.

§ 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW, der die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen und andere nicht-öffentliche Stellen unter bestimmten Voraussetzungen zuläßt, kommt als Rechtsgrundlage für den Zugang zu personenbezogenen Daten in Aktenbeständen des Stadtarchivs nicht in Betracht, da diese Vorschrift nur für die Übermittlung aus Dateien gilt und Akten keine Dateien sind. Auch eine entsprechende Anwendung der Vorschrift scheidet aus, da Artikel 4 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung eine ausdrückliche Regelung durch eine Rechtsvorschrift verlangt.

Solange kein Archivgesetz erlassen worden ist, das den Zugang zu Archivbeständen regelt, sehe ich nur die Möglichkeit, eine Rechtsgrundlage für den Zugang zu den Beständen durch eine als Satzung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung erlassene Benutzungsordnung zu schaffen. Nach Artikel 4 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung darf jedoch in dieser Satzung eine Bekanntgabe personenbezogener Daten an Dritte nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit zugelassen werden.

Ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit dürfte regelmäßig dann gegeben sein, wenn ein Forschungsvorhaben im öffentlichen Interesse liegt. Allerdings erfüllt nicht jedes Forschungsvorhaben diese Voraussetzung. In der Satzung müßte bestimmt werden, wer über das Vorliegen eines solchen Interesses entscheidet. Es könnte auch eine Bestätigung durch eine oberste Landesbehörde oder eine andere für die Beurteilung des Forschungsvorhabens geeignete Stelle verlangt werden.

Darüber hinaus hätte ich keine Bedenken, wenn in der Satzung die Einsicht in Aktenbestände auch dann zugelassen würde, wenn der Benutzer ein rechtliches Interesse glaubhaft macht. Die Durchsetzung von Rechtsansprüchen dient der Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechtsfriedens, die im Interesse der Allgemeinheit liegt. Entsprechendes gilt auch für die Rechtsverteidigung. Dieses Interesse der Allgemeinheit überwiegt nach meiner Auffassung das Interesse des Betroffenen an dem Schutz seiner Daten.

Ein beliebiges berechtigtes Interesse des Benutzers reicht jedoch für den Zugang zu den Aktenbeständen mit personenbezogenen Daten nicht aus. Denn nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung sind Eingriffe in dieses Grundrecht auch durch Gesetz nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit zulässig.

Auch soweit die Einsichtnahme grundsätzlich zugelassen werden darf, können ihr im Einzelfall schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen. Daher sollte in der Satzung außerdem vorgesehen werden, daß die Einsichtgewährung zu versagen ist, wenn dadurch wegen besonderer Umstände des Einzelfalles schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

In einer weiteren Eingabe wurden mir die Schwierigkeiten eines Historikers vorgetragen, der beauftragt war, die Geschichte der Sozialdemokratischen Partei einer Gemeinde zu schreiben. Das kommunale Archiv hatte ihm unter Hinweis auf die Vorschriften des Datenschutzes die Einsichtnahme in eine aus den Jahren 1905 bis 1906 stammende Liste der örtlichen Sozialdemokraten verweigert.

Der auftretende Zielkonflikt wird an diesen Beispielen deutlich. Auf der einen Seite steht das Interesse der Allgemeinheit an zeitgeschichtlicher Forschung im weitesten Sinne. Auf der anderen Seite müssen die Belange der Betroffenen, die in Nordrhein-Westfalen durch ein Grundrecht der Landesverfassung gewährleistet sind, berücksichtigt werden. Inwieweit bei der Benutzung von Archiven öffentliche Stellen dem Forschungsinteresse der Allgemeinheit oder dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen Vorrang einzuräumen ist, muß im Grundsatz der Gesetzgeber entscheiden.

Eine gesetzliche Grundlage für die Einsicht in Archivbestände mit personenbezogenen Daten besteht, soweit es sich nicht um Dateien handelt, weder beim Bund noch in den Ländern. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder fordern deshalb den Erlaß von Archivgesetzen oder zumindest von Archivbenutzungsgesetzen. Sie befassen sich derzeit mit den Anforderungen, die aus datenschutzrechtlicher Sicht an ein solches Gesetz gestellt werden müssen.

Wie aus der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage hervorgeht, prüft die Landesregierung zur Zeit noch die Notwendigkeit eines besonderen Archivgesetzes mit bereichspezifischen Datenschutzregeln (Drucksache 9/1174).

14. Steuerverwaltung

Im Berichtsjahr wurde ein Kontrollbesuch beim Rechenzentrum der Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (RZF) durchgeführt. Das RZF ist ein bedeutendes Datenverarbeitungszentrum, bei dem große Dateien mit sehr sensiblen Daten gespeichert sind. Dementsprechend standen die organisatorischen und technischen Gesichtspunkte im Vordergrund des durchgeführten Kontrollbesuchs.

Nach der vom Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen für das RZF erlassenen Dienstanweisung hat das RZF die Aufgabe, mit Hilfe von Datenverarbeitungsanlagen Verwaltungsaufgaben zu erledigen oder bei ihrer Erledigung unterstützend mitzuwirken. Es ist für eine richtige datenverarbeitungsmäßige Durchführung verantwortlich (§ 2 Abs. 1 der Dienstanweisung). Art und Umfang der einzelnen Aufgaben werden vom Finanzminister bestimmt (§ 2 Abs. 3 der Dienstanweisung). Diese Aufgabenbeschreibung gibt die Rechtslage, nach der die im RZF betriebene Datenverarbeitung zu beurteilen ist, nur unvollkommen wieder. Mit Ausnahme weniger Verarbeitungen werden personenbezogene Daten im RZF im Auftrag der Finanzämter verarbeitet, bei denen die gesetzliche Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung liegt und die deshalb als speichernde Stellen (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 DSG NW) anzusehen sind. Ich habe empfohlen, auf diese Auftragsverarbeitung (§ 7 DSG NW) in der Dienstanweisung für das RZF an geeigneter Stelle hinzuweisen.

In der beim RZF geführten Grunddatei, in der die steuerrechtlich relevanten Daten der bei den Finanzämtern veranlagten Steuerpflichtigen enthalten sind, wird bei verheirateten Steuerpflichtigen jeweils auch das Datum der Eheschließung gespeichert. Es erscheint fraglich, ob dies in allen Fällen für die rechtmäßige Aufgabenerfüllung erforderlich ist (§ 10 Abs. 1 DSG NW).

Auch in Bürgereingaben ist die Frage an mich herangetragen worden, ob die in verschiedenen Formularen der Finanzverwaltung enthaltene Frage nach dem Datum der Eheschließung, Scheidung oder einer sonstigen Änderung des Familienstandes datenschutzrechtlich zulässig ist.

Die Zulässigkeit der Erhebung wie auch der Speicherung des Datums der Eheschließung, Scheidung oder einer sonstigen Änderung des Familienstandes kann nur insoweit bejaht werden, als dies zur Feststellung eines steuerrechtlich relevanten Sachverhaltes erforderlich ist. Zweifelhaft ist dies, wenn das entsprechende Ereignis längere Zeit zurückliegt, in diesen Fällen dürfte die bloße Angabe des Familienstandes ausreichen.

Ich habe daher den Finanzminister gebeten zu prüfen, ob nicht bei der Datenerhebung in den Formularen durch eine differenziertere Fragestellung erreicht werden kann, daß das Datum der Eheschließung, Scheidung oder einer sonstigen Änderung des Familienstandes nur erhoben wird, wenn dies zur Feststellung steuerrechtlich relevanter Sachverhalte erforderlich ist. Der Finanzminister vertritt hierzu die Auffassung, daß auf diese Angabe auch für weit zurückliegende Zeiträume nicht verzichtet werden kann. Die Angelegenheit bedarf weiterer Erörterung.

Für die öffentliche Zustellung von Steuerbescheiden war zu prüfen, ob es bei Anwendung von § 15 Abs. 2 des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG) zu einer Verletzung des Steuergeheimnisses kommen kann. Nach dieser Vorschrift ist bei der öffentlichen Zustellung das zuzustellende Schriftstück an der Stelle auszuhändigen, die von der Behörde allgemein hierfür bestimmt ist (Satz 1). Statt des Schriftstücks kann eine Benachrichtigung ausgehängt werden, in der allgemein anzugeben ist, daß und wo das Schriftstück eingesehen werden kann (Satz 2). Ein Aushang des zuzustellenden Steuerbescheides wäre mit Vorschriften des Datenschutzes, hier dem in § 30 der Abgabenordnung (AO) niedergelegten Steuergeheimnis, nicht vereinbar. Ich habe mich daher davon überzeugt, daß durch einen Erlaß des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen sichergestellt ist, daß die Finanzämter bei der öffentlichen Zustellung von Steuerbescheiden ausschließlich nach § 15 Abs. 2 Satz 2 VwZG verfahren, also statt des zuzustellenden Schriftstücks eine entsprechende Benachrichtigung am Schwarzen Brett aushängen.

Ein Bürger stellte die Frage, ob es datenschutzrechtlich zulässig ist, daß eine Sparkasse, bei der seine verstorbene Mutter ein Konto unterhalten hatte, dem Finanzamt beim Tod der Mutter das Konto und den Kontostand angezeigt hatte. Nach § 33 Abs. 1 Satz 1 des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes hat derjenige, der sich geschäftsmäßig mit der Verwaltung fremden Vermögens befaßt, die gegen ihn gerichtete Forderung, über die dem Erblasser zur Zeit seines Todes die Verfügungsmacht zustand, dem für die Verwaltung der Erbschaftsteuer zuständigen Finanzamt anzuzeigen. Die Anzeige des Kontos durch die Sparkasse war daher gerechtfertigt.

Während in diesem Fall für die Mitteilung an das Finanzamt eine eindeutige Rechtsgrundlage gegeben war, ist diese in vielen Fällen, in denen von öffentlichen Stellen Kontrollmitteilungen mit steuerrechtlich relevanten Angaben an die Finanzämter ergehen, zweifelhaft.

So wird zum Beispiel nach einer – wörtlich mit den Regelungen in den übrigen Bundesländern übereinstimmenden – Ausführungsvorschrift des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen das zuständige Finanzamt von der Zahlung benachrichtigt, wenn jemand eine Entschädigung nach dem Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen erhält. Weiter habe ich erfahren, daß von einer Behörde eine Aufstellung der bei den Staatlichen Prüfungsämtern für das Lehramt tätigen Prüfer mit den für die Prüfungstätigkeit gezahlten Entgelten dem zuständigen Finanzamt zugeleitet wird. In beiden Fällen begründen die Finanzbehörden die Zulässigkeit dieser Kontrollmitteilungen mit der in § 111 Abs. 1 AO niedergelegten Amtshilfepflicht.

Befugnis und Grenzen der steuerlichen Informationsgewinnung bedürfen indessen einer genaueren Festlegung, die bisher noch nicht erreicht worden ist. Diese datenschutzrechtliche Problematik ist von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder erörtert worden. Dabei wurden folgende Grundsätze herausgestellt:

1. Die Pflicht der Finanzbehörden zur Erstbefragung des Betroffenen im allgemeinen Besteuerungsverfahren soll der nicht erforderlichen Offenlegung seiner Verhältnisse vorbeugen (§ 93 Abs. 1 Satz 3 AO). Als Ausfluß des Gebots der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit hat die grundsätzlich vorrangige Sachaufklärung durch den Betroffenen auch Wirkung für die Datenweitergabe innerhalb des öffentlichen Bereichs (§ 93 Abs. 1 Satz 2 AO). Die Zulässigkeit der Maßnahme im Bereich der Amtshilfe ist nämlich nach dem Recht der ersuchenden Behörde zu beurteilen

(§ 114 Abs. 1 AO). Nur im Steuerfahndungsverfahren ist die Sachaufklärung durch den Betroffenen ausdrücklich ausgenommen (§ 208 Abs. 1 Satz 3 AO).

2. Bei Ermittlung gegen Personengruppen sind die Erfolgsaussichten der Sachaufklärung durch die Betroffenen besonders sorgfältig zu prüfen. Die Amtshilfe bezieht sich ihrem Wesen nach nur auf den Einzelfall. Pauschalurteile über Berufsgruppen sind in diesem Zusammenhang besonders bedenklich. Insbesondere bei unbekannten Steuerfällen kann die Finanzbehörde auch in anderer, durch das Gesetz ausdrücklich zugelassener Weise ihre Informationsbedürfnisse befriedigen (Personenstands-, Betriebsaufnahme nach den §§ 134 bis 136 AO).
3. Die Ermittlung von Besteuerungsgrundlagen kann nicht ohne weiteres mit der Ermittlung unbekannter Steuerfälle verbunden werden, da die Voraussetzungen für die Beteiligung des Betroffenen jeweils einer getrennten Prüfung bedürfen. Es ist mit dem Grundsatz des Übermaßverbots nicht vereinbar, wenn die Ermittlung gegen Unbekannt regelmäßig auch die Besteuerungsgrundlagen umfaßt.
4. Die genannten Maßstäbe sind auch bei den Kontrollmitteilungen zu beachten. Diese Grundsätze sind von vornherein nur dann unbeachtlich, wenn die Kontrollmitteilungen auf gesetzlicher Grundlage beruhen und deren Voraussetzungen beachtet werden (§ 194 Abs. 3 AO, § 5 EG AO). Die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder sind keine Befugnisnorm zur Übermittlung von Kontrollmitteilungen. Dies gilt erst recht für die Ausführungsvorschriften.

15. Wirtschaft

a) Gewerbeanzeigen

Auch in diesem Berichtszeitraum betrafen wiederum zahlreiche Eingaben von Bürgern sowie Beratungsersuchen von Gemeinden die **Auskünfte über Gewerbeanzeigen** an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs.

Ein Bürger hat sich darüber beschwert, daß eine Gemeinde Angaben über seine Gewerbeanzeige an Versicherungsbüros weitergegeben hatte, obwohl er in die Weitergabe seiner Daten nicht eingewilligt hatte. Andererseits hat sich ein Versicherungsunternehmen bei mir darüber beklagt, daß sich die Gemeinden unter Berufung auf das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen nunmehr weigerten, sogenannte Gruppenauskünfte über Gewerbeanzeigen zu kommerziellen Zwecken zu erteilen.

Die Gemeinde, die die Angaben über die Gewerbeanzeige des Bürgers an Versicherungsbüros weitergegeben hatte, hat sich darauf berufen, daß zum Zeitpunkt dieser Datenübermittlung die Vorschriften der Ausführungsanweisung zu den §§ 14, 15 und 55c der Gewerbeordnung (Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 24. Juli 1980, MBl. NW. 1980 S. 1694) noch nicht in Kraft waren. Durch die Ausführungsanweisung wurde jedoch die Datenübermittlung aus Gewerbeanzeigen nicht erstmals verbindlich geregelt, sondern lediglich die Rechtslage nach dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen klargestellt und erläutert.

Nach § 3 Satz 1 DSG NW sind Auskünfte über Gewerbeanzeigen nur zulässig, wenn das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat. § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW läßt eine Übermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zu, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Ein berechtigtes Interesse der Versicherungsbüros an der Kenntnis der Daten dürfte zwar vorliegen. Durch die Bekanntgabe solcher Daten können jedoch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Bei der Abwägung der Interessen überwiegt das Interesse des Betroffenen an dem Schutz seiner personenbezogenen Daten gegenüber dem Interesse des Versicherungsbüros an der Kenntnis

der Daten zu rein kommerziellen Zwecken. Da die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange jedenfalls nicht auszuschließen ist, darf die Gemeinde Auskünfte über Gewerbeanzeigen nur geben, wenn der Betroffene eingewilligt hat (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW). Entsprechend wird in Nr. 6.2.2 der Ausführungsanweisung bestimmt, daß die Behörde über Namen, betriebliche Anschrift und angemeldete Tätigkeiten sogenannte Gruppenauskünfte (Auskünfte über mehrere oder eine Vielzahl von Gewerbetreibenden) für Zwecke der Werbung oder Meinungsforschung (z.B. an Verbände, Adreßbuchverlage, Versicherungen, Markt- oder Meinungsforschungsinstitute) nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Gewerbetreibenden erteilen darf.

Im gegebenen Fall habe ich davon abgesehen, die Weitergabe von Daten aus der Gewerbeanzeige des Bürgers nach § 30 DSG NW zu beanstanden, da die Gemeinde versichert hat, daß sie seit Bekanntgabe der Ausführungsanweisung bei der Erteilung von Auskünften über Gewerbeanzeigen den Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen entsprechend verfährt.

Einige Gemeinden sind mit der Frage an mich herangetreten, ob eine Einzelauskunft aus dem Gewerberegister an eine Auskunftei zum Zwecke der Bonitätsprüfung zulässig ist.

Bei der vorzunehmenden Interessenabwägung überwiegt auch hier das Interesse des Betroffenen an dem Schutz seiner personenbezogenen Daten gegenüber dem Interesse der Auskunftei an der Kenntnis der Daten zum Zwecke einer zur Geschäftsanbahnung beabsichtigten Bonitätsprüfung.

Da die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange jedenfalls nicht auszuschließen ist, kann die Zulässigkeit der Auskunft über Gewerbeanzeigen zum Zwecke einer Bonitätsprüfung nicht auf § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW gestützt werden, so daß die Übermittlung der Einwilligung des Betroffenen bedarf (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

Dementsprechend ist in Nr. 6.2.1 Abs. 2 der Ausführungsanweisung bestimmt, daß Einzelauskünfte über Namen, betriebliche Anschrift und angemeldete Tätigkeiten zur Geschäftsanbahnung oder an Auskunfteien und Detekteien oder ähnliches nur zulässig sind, wenn der Gewerbetreibende in die Weitergabe dieser Auskünfte gemäß Nr. 6.2.3 der Ausführungsanweisung ausdrücklich eingewilligt hat.

In mehreren Beratungsersuchen von Gemeinden wurde die Frage gestellt, inwieweit in Einzelfällen Auskünfte über Gewerbeanzeigen zulässig sind, wenn die erbetene Auskunft der Verfolgung privatrechtlicher Ansprüche dient und welche Anforderungen an die Darlegung der Ansprüche zu stellen sind.

In Nr. 6.2 und 6.2.1 der Ausführungsanweisung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die übermittelnde Stelle bei der Erteilung von Auskünften über Gewerbeanzeigen an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs eine Abwägung zwischen den Interessen des Auskunftsuchenden an der Kenntnis der Daten und den Interessen des Anzeigepflichtigen an der Geheimhaltung seiner Angaben in jedem Einzelfall vorzunehmen hat, sofern der Anzeigepflichtige in die Erteilung einer Auskunft nicht eingewilligt hat (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

Dient die erbetene Auskunft der Verfolgung privatrechtlicher Ansprüche und ist sie zur Durchsetzung der Ansprüche erforderlich, so kann zwar nach meiner Auffassung in der Regel davon ausgegangen werden, daß das Interesse des Auskunftsuchenden das Interesse des Anzeigepflichtigen überwiegt. Auch in diesen Fällen muß jedoch eine Prüfung des Einzelfalles stattfinden. Sie erstreckt sich darauf, ob der Auskunftsuchende die Erforderlichkeit der Kenntnis der Daten zur Durchsetzung eines privatrechtlichen Anspruchs glaubhaft gemacht hat und ob nicht im Einzelfall Gründe erkennbar sind, die das Geheimhaltungsinteresse des Anzeigepflichtigen überwiegen lassen.

Glaubhaftmachen bedeutet weniger als Beweisen, es ist jedoch mehr als Darlegen oder gar bloßes Behaupten. Erforderlich, aber auch ausreichend ist, wenn das Vorbringen des Auskunftsuchenden bei der ersuchten Stelle die Überzeugung entstehen läßt, ein entsprechendes Interesse liege mit überwiegender Wahrscheinlichkeit vor.

Nach diesen Grundsätzen sind auch von Rechtsanwälten, Inkassobüros oder sonstigen Auskunftsuchenden gestellte Auskunftersuchen zu beurteilen. Dabei erscheint es nicht möglich, die erforderliche Einzelfallprüfung auf Grund von pauschalen Angaben vorzunehmen, wie sie oftmals vorgebracht werden, etwa daß die Auskunft „zur Erfüllung anwaltschaftlicher Tätigkeit" oder „zur Abwicklung der jeweils betroffenen Vertragsverhältnisse" begehrt werde. Das Vorbringen, dessen Glaubhaftmachung erstrebt wird, muß sich jedenfalls auf einen bestimmten Anspruch oder ein bestimmtes Rechtsverhältnis beziehen. Andererseits erfordert das Glaubhaftmachen nicht unbedingt die Vorlage bestimmter Unterlagen. Welche Anforderungen an die Glaubhaftmachung im Einzelfall zu stellen sind, ist von der Gemeinde selbst zu entscheiden, die als übermittelnde Stelle für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften verantwortlich ist. Hat sie Zweifel an der Zulässigkeit der Übermittlung, so muß diese unterbleiben. Ein Rechtsanspruch auf Auskunfterteilung besteht ohnehin nicht (vgl. Nr. 6.2 der Ausführungsanweisung).

b) Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen

Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr hat mich um Stellungnahme gebeten, inwieweit mit Rücksicht auf die Vorschriften der Datenschutzgesetze weiterhin nach § 6 Abs. 3 der Handwerksordnung (HwO) jedem, der ein berechtigtes Interesse nachweist, Einsicht in die **Handwerksrolle** zu gewähren ist.

Nach § 6 Abs. 3 HwO ist die Einsicht in die Handwerksrolle jedem gestattet, der ein berechtigtes Interesse nachweist. Unter berechtigtem Interesse ist dabei ein durch sachliche Erwägungen gerechtfertigtes schutzwürdiges Interesse ideeller, wirtschaftlicher oder rechtlicher Natur zu verstehen. Nach meiner Auffassung ist ein auf der Seite des Einsichtbegehrenden vorliegendes Interesse nur dann durch „sachliche Erwägungen" gerechtfertigt und „schutzwürdig", wenn eine Abwägung mit den Belangen des Betroffenen stattgefunden hat.

Rechtsprechung oder Schrifttum, die diese Auffassung ausdrücklich stützen, liegen, soweit ersichtlich, für den Anwendungsbereich des § 6 Abs. 3 HwO nicht vor. Für die im Hinblick auf Wortlaut und Anwendung vergleichbaren Vorschriften des § 12 der Grundbuchordnung und § 34 des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit wird jedoch vielfach die Notwendigkeit der Abwägung mit den Belangen des Betroffenen hervorgehoben (vgl. Eickmann in Kuntze/Ertl/Herrmann/Eickmann, Grundbuchrecht, 2. Aufl. 1975, § 12 Rdnr. 1; Meikel/Imhof/Riedel, Grundbuchrecht, 6. Aufl. 1965, § 12 Anm. 8; Bumiller/Winkler, Freiwillige Gerichtsbarkeit, 3. Aufl. 1980, § 34 Anm. 2; OLG Hamm, MDR 1950, S. 355; BayObLG 59, 420 (425); LG Mannheim, NJW 1966, S. 357). Auch bei den Vorschriften des § 824 Abs. 2 BGB über die Kreditgefährdung und § 193 StGB über die Wahrnehmung berechtigter Interessen ist nach allgemeiner Meinung eine Güterabwägung mit den Interessen des Betroffenen erforderlich.

Die Notwendigkeit, bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs des berechtigten Interesses in § 6 Abs. 3 HwO im konkreten Fall eine Abwägung mit den Belangen des Betroffenen vorzunehmen, ergibt sich jedenfalls seit dem Inkrafttreten des Bundesdatenschutzgesetzes und der Datenschutzgesetze der Länder. Nach den Vorschriften des § 1 Abs. 1 BDSG und § 1 Abs. 1 Nr. 1 DSG NW ist die Verhinderung der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange ein Hauptanliegen des Datenschutzes.

Soweit man dieser Auffassung zum Begriff des berechtigten Interesses in § 6 Abs. 3 HwO nicht folgt, ist zu berücksichtigen, daß nach Artikel 31 des Grundgesetzes § 6 Abs. 3 HwO dem Landesrecht und damit auch den Übermittlungsvorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen nur insoweit vorgeht, als hinsichtlich des Anwendungsbereichs des § 6 Abs. 3 HwO zu den in Frage kommenden Vorschriften des Landesrechts Kongruenz besteht.

Für die Feststellung der Deckungsgleichheit reicht es nicht aus, daß ein bestimmter Problembereich, hier die Auskunfterteilung aus der Handwerksrolle, bundesgesetzlich

anderweitig geregelt ist. Es ist vielmehr erforderlich, daß die Regelung, deren Vorrang festgestellt werden soll, auf die Konfliktlage eingeht, die der Regelung im Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, hier in § 13 DSG NW, zugrunde liegt. Ich neige zu der Auffassung, daß das Erfordernis eines berechtigten Interesses in § 6 Abs. 3 HwO ohne Berücksichtigung der Belange des Betroffenen insoweit nicht als kongruente Regelung im Sinne des Artikel 31 des Grundgesetzes anzusehen ist mit der Folge, daß § 13 DSG NW ergänzend zur Anwendung gelangt. Nach der zweiten Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist aber die Übermittlung personenbezogener Daten nur zulässig, soweit dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

In diesem Zusammenhang verweise ich auf die Ausführungen zu § 26 Abs. 5 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung in meinem ersten Tätigkeitsbericht (C.17.).

Im Ergebnis hat danach bei der Anwendung des § 6 Abs. 3 HwO in jedem Fall eine Berücksichtigung der Belange der Betroffenen, hier der eingetragenen Betriebsinhaber, zu erfolgen. Eine Beeinträchtigung der Belange Betroffener wird in der Regel verneint werden können, soweit die begehrte Einsichtnahme mit dem Zweck, dem das jeweilige Register dient, im Einklang steht. Ein wirtschaftliches Interesse, das von Werbeunternehmen oder Leistungsanbietern zum Zweck der Geschäftsanbahnung vorgebracht wird, berechtigt jedenfalls nicht zur Einsichtnahme in die Handwerksrolle oder zur Erteilung einer Auskunft aus diesem Verzeichnis.

Auf andere Beratungsersuchen des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und einer Handwerksinnung habe ich zu der Frage Stellung genommen, ob es zulässig ist, daß Innungen und Kreishandwerkerschaften auf Anfragen von Werbeagenturen und Anbietern (z.B. Versandhandel, Verlage, Versicherungsunternehmen) diesen **Mitgliederdaten** zu Werbezwecken und zum Zwecke der Geschäftsanbahnung übermitteln und wie Anfragen von Privatpersonen zu beurteilen sind, die für auszuführende Arbeiten Anschriften von Handwerksbetrieben benannt haben möchten.

Soweit die Mitglieder der Innung und der Kreishandwerkerschaft in die Datenübermittlung zu Werbezwecken oder zum Zwecke der Geschäftsanbahnung eingewilligt haben, ist die Weitergabe von Einzelanschriften oder Anschriftenverzeichnissen an Werbeagenturen zulässig (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

Falls eine Einwilligung der Betroffenen nicht vorliegt, kommt als gesetzliche Grundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs nur § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW in Betracht, da hier spezielle Vorschriften über die Auskunfterteilung nicht bestehen. Danach ist die Übermittlung zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist oder soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Die Übermittlung von Anschriften der Innungs- und Kreishandwerkerschaftsmitglieder auf Anfragen von Werbeagenturen und Anbietern gehört nicht zu den Aufgaben, die den Innungen und Kreishandwerkerschaften gesetzlich zugewiesen sind (§§ 54 und 87 HwO) oder sich aus ihren Satzungen ergeben. Somit läßt die erste Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW eine Datenübermittlung zu diesen Zwecken nicht zu. Eine derartige Datenübermittlung ist aber auch nach der zweiten Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW unzulässig. Zwar kann ein berechtigtes Interesse der Auskunftsuchenden an der Kenntnis der Daten unterstellt werden. Durch die Bekanntgabe solcher Daten können jedoch schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden. Bei der Abwägung der Interessen überwiegt das Interesse der betroffenen Mitglieder der Innung und der Kreishandwerkerschaft an dem Schutz ihrer Daten gegenüber dem Interesse der auskunftsuchenden Werbeagenturen und Anbietern. Da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange jedenfalls nicht auszuschließen ist, bedarf die Übermittlung der Einwilligung der Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

Auch die Zulässigkeit der Datenübermittlung auf Anfragen von Privatpersonen und Firmen, die für auszuführende Arbeiten Anschriften von Handwerksbetrieben benannt

haben möchten, ist, sofern keine Einwilligung des Betroffenen vorliegt, nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. Nach der ersten Alternative der Vorschrift wäre die Zulässigkeit der Datenübermittlung zu bejahen, wenn die Bekanntgabe von Anschriften in Frage kommender Handwerksbetriebe auf Anfragen von Interessenten für auszuführende Arbeiten zu den in § 54 Abs. 1 Satz 1 HwO aufgeführten Aufgaben der Innungen zu rechnen ist, „die gemeinsamen gewerblichen Interessen ihrer Mitglieder zu fördern". Dies ist nach meiner Auffassung jedoch nicht der Fall, da die Anschriftenbekanntgabe auf das Einzelinteresse des benannten Innungsmitgliedes abgestellt wäre. Auch soweit im Verlauf der Zeit eine Vielzahl von Anfragen beantwortet wird, folgt daraus nicht das Vorliegen eines gemeinsamen gewerblichen Interesses. Ein solches käme allenfalls dann in Betracht, wenn auf jede Anfrage ein Verzeichnis sämtlicher für die auszuführende Arbeit in Betracht kommenden Handwerksbetriebe übermittelt würde. Eine solche Übermittlung müßte nach meiner Auffassung jedoch nach § 55 Abs. 2 Nr. 2 HwO als Aufgabe der Innung in der Satzung festgelegt werden.

Nach der zweiten Alternative darf die Innung oder Kreishandwerkerschaft die Anschrift eines ihr angehörenden Mitglieds auf eine entsprechende Anfrage bekanntgeben, wenn eine von ihr durchzuführende Einzelfallprüfung ergeben hat, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Die Durchführung und das Ergebnis dieser Einzelfallprüfung muß die Innung oder Kreishandwerkerschaft selbst verantworten. Nur wenn sie sicher ist, daß eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange ihres betroffenen Mitgliedes nicht vorliegt, darf sie die Anschrift bekanntgeben. In jedem Fall ist daher zur Vermeidung von Fehlbeurteilungen die Einholung einer Einwilligung vorzuziehen.

Eine Handwerkskammer hat mich um Prüfung gebeten, ob es zulässig ist, daß regelmäßig die **Anschriften der erfolgreichen Meisterprüfungskandidaten** an die Akademie des Handwerks – Schloß Raesfeld – weitergegeben werden, damit diese in den Stand versetzt wird, den genannten Personenkreis gezielt ansprechen zu können.

Soweit die Anschriften der erfolgreichen Meisterprüfungskandidaten in einer Datei der Handwerkskammer gespeichert sind, unterliegt ihre Übermittlung nach § 1 Abs. 2 Satz 1 DSG NW den Beschränkungen des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, ohne daß es im Einzelfall darauf ankommt, ob sie aus der Datei selbst, einer entsprechenden Liste, den Eingabebelegen oder einer inhaltlich mit ihnen übereinstimmenden Akte übermittelt werden (vgl. D.1.b meines ersten Tätigkeitsberichts).

Die Frage, ob Einrichtungen in privater Rechtsform, die von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Durchführung bestimmter Aufgaben gebildet worden sind, nicht ungeachtet ihrer privaten Rechtsform zum öffentlichen Bereich zu rechnen sind, wird von mir wie auch von anderen Landesbeauftragten für den Datenschutz zur Zeit noch geprüft. Die folgenden Ausführungen, die von einer Datenübermittlung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW an eine Stelle außerhalb des öffentlichen Bereichs ausgehen, entsprechen dem gegenwärtigen Erkenntnisstand.

Bei der gebotenen Abwägung der Interessen nach § 13 Abs. 1 Satz 1 zweite Alternative DSG NW überwiegt in der Regel das Interesse des Betroffenen an dem Schutz seiner Daten. Lediglich dann, wenn der Empfänger ein rechtliches Interesse glaubhaft macht oder wenn zugleich ein besonderes öffentliches Interesse an der Kenntnis der Daten besteht, kann gegenüber den Belangen der Betroffenen stärker auf das Interesse des Empfängers abgestellt werden.

Nach § 91 Abs. 1 Nr. 7 HwO haben die Handwerkskammern die Aufgabe, die technische und betriebswirtschaftliche Fortbildung der Meister und Gesellen zur Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des Handwerks in Zusammenarbeit mit den Innungsverbänden zu fördern, die erforderlichen Einrichtungen hierfür zu schaffen oder zu unterstützen und zu diesem Zweck eine Gewerbeförderungsstelle zu unterhalten. Ich gehe davon aus, daß zur Erfüllung dieser Aufgabe die Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks Mitglied des Vereins zur Förderung der Bildungsarbeit in Schloß Raesfeld e.V. ist. Dieser Verein hat den Zweck, im Sinne einer

modernen Gewerbeförderung in Schloß Raesfeld Maßnahmen durchzuführen, die Handwerksmeister und Gesellen befähigen, sich dem technischen und wirtschaftlichen Fortschritt anzupassen. Diesem Ziel sollen insbesondere eine Weiterbildung auf fachlichem Gebiet sowie eine Schulung in moderner Unternehmens- und Betriebsführung dienen (§ 1 der Vereinssatzung).

Die Akademie des Handwerks – Schloß Raesfeld – ist demnach als eine Einrichtung anzusehen, die dem in § 91 Abs. 1 Nr. 7 HwO definierten Bildungsauftrag dient. Die Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des Handwerks sind Zielsetzungen, deren Erfüllung zugleich im öffentlichen Interesse liegt.

Somit kann davon ausgegangen werden, daß bei der Abwägung der Interessen des Datenempfängers mit denen des Betroffenen das Interesse der Akademie, die erfolgreichen Meisterprüfungskandidaten gezielt ansprechen zu können, gegenüber den etwaigen Interessen der Betroffenen an dem Schutz vor einer Mitteilung ihrer Namen und Anschriften überwiegt. Das Interesse der erfolgreichen Meisterprüfungskandidaten muß gegenüber dem Interesse der Akademie an der Förderung des Handwerks durch das Anbieten und Durchführen der Fortbildungsveranstaltungen, das zugleich ein öffentliches Interesse ist, zurücktreten.

Die Weitergabe der Anschriften der erfolgreichen Meisterprüfungskandidaten an die Akademie des Handwerks – Schloß Raesfeld – begegnet daher im Regelfall keinen durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Es ist allerdings sicherzustellen, daß die Anschriften nur für die satzungsgemäßen Zwecke des Vereins zur Förderung der Bildungsarbeit in Schloß Raesfeld e.V. genutzt werden (§ 13 Abs. 2 DSG NW). Wird erkennbar, daß jemand die Nutzung seiner Adresse nicht oder nicht mehr wünscht, so ist diese, um eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW) auszuschließen, aus dem Anschriftenverzeichnis der Akademie zu streichen.

Auch wenn eine Weitergabe der Anschriften auf der Grundlage des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW im Regelfall nicht zu beanstanden sein wird, ist einer Weitergabe mit Einwilligung des Betroffenen aus der Sicht des Datenschutzes der Vorzug zu geben, zumal diese ohne besonderen Aufwand bei der Anmeldung zur Meisterprüfung eingeholt werden kann. Allerdings muß ausgeschlossen werden, daß dem Betroffenen durch die Verweigerung der Einwilligung bei der Prüfung Nachteile entstehen. Deshalb sollte die Einwilligung nicht auf dem Anmeldevordruck zur Prüfung, sondern auf besonderem Blatt erklärt werden.

Auf ein Beratungsersuchen des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr habe ich zu der Frage Stellung genommen, ob datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Führung von **Verzeichnissen der Praktikantenverträge** bei den Handwerkskammern auf Grund von Vorschriften ihrer Satzungen bestehen. Dies war zu verneinen.

Die Führung der Verzeichnisse dient der Durchführung der Aufgaben der Kammern nach den §§ 91 Abs. 1 Nr. 4, 41a HwO. Der damit verbundene Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz erfolgt nach einer Rechtsvorschrift auf Grund eines Gesetzes und dürfte im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit liegen (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung).

Sofern solche Verzeichnisse als Datei geführt werden, findet § 10 Abs. 1 DSG NW keine Anwendung, da nach § 37 DSG NW die Vorschrift der Satzung über die Führung des Verzeichnisses vorgeht.

Eine Handwerkskammer hat mich um Stellungnahme gebeten, ob es zulässig ist, aus der dateimäßig geführten **Lehrlings- und Praktikantenrolle** die Anschriften der Betriebe an Bewerber um Ausbildungsplätze bekanntzugeben.

Da eine Einwilligung der Mitglieder der Handwerkskammer im Sinne des § 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW nicht vorliegt und besondere Vorschriften über die Auskunfterteilung aus der Lehrlings- und Praktikantenrolle nicht bestehen, kommt als gesetzliche Grund-

lage für die Übermittlung der Betriebsanschriften lediglich § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW in Betracht. Die Beratung von Bewerbern um Lehr- und Praktikantenstellen und im Zusammenhang damit die Namhaftmachung von Betrieben, die Lehrlinge und Praktikanten einstellen, gehört nicht zu den Aufgaben, die den Handwerkskammern gesetzlich zugewiesen sind. Sie ergibt sich insbesondere nicht aus den §§ 91 Abs. 1 Nr. 4, 41a HwO, weil die in diesen Vorschriften erwähnten Aufgaben der Handwerkskammern erst mit Abschluß des Lehr- und Praktikantenverhältnisses einsetzen. Die Beratung im Vorfeld des Abschlusses solcher Verträge sowie der Nachweis entsprechender Betriebe, die Lehrlinge und Praktikanten einstellen, gehört vielmehr zu den Aufgaben, die nach den §§ 3 Abs. 2 Nr. 1, 25 Abs. 1, 26, 29, 189 Abs. 2 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) den Arbeitsämtern übertragen sind. Auf Grund der ersten Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW kann daher eine Übermittlung der Betriebsanschriften an die Auskunftsuchenden nicht als zulässig angesehen werden.

Abgesehen davon, daß der Übermittlung von Betriebsanschriften an Auskunftsuchende durch die Handwerkskammern Bedenken wegen des in § 4 AFG zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit enthaltenen Berufsberatungs- und Vermittlungsmonopols begegnen könnte, ist ihre Zulässigkeit auch nach der zweiten Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu verneinen. Zwar kann ein berechtigtes Interesse der Bewerber um Lehr- und Praktikantenstellen an der Übermittlung von Anschriften solcher Betriebe, die Lehrlinge und Praktikanten einstellen, bejaht werden. Durch die Bekanntgabe solcher Daten können jedoch schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden. Bei der Abwägung der Interessen muß in diesem Fall das Interesse der Betriebe an der Nichtweitergabe ihrer Daten, jedenfalls soweit hier die direkte Übermittlung an Bewerber um Lehrlings- und Praktikantenstellen in Rede steht, als überwiegend angesehen werden. Dem berechtigten Interesse der Bewerber um Lehrlings- und Praktikantenstellen kann nämlich dadurch Rechnung getragen werden, daß sie Auskunft über die in Frage kommenden Betriebe durch die zuständigen Arbeitsämter erhalten. Gegen eine Übermittlung der Betriebsanschriften durch die Handwerkskammer an das zuständige Arbeitsamt, die nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen ist, bestehen keine Bedenken, weil deren Kenntnis zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der Arbeitsämter liegenden Aufgaben nach den bereits erwähnten Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes erforderlich ist.

c) Industrie- und Handelskammern

Die Eingabe eines Bürgers betraf die Datenerhebung durch Industrie- und Handelskammern im Rahmen ihrer Beteiligung bei der Eintragung eines Kaufmanns in das **Handelsregister**.

Dem Betroffenen, der eine Versicherungsagentur betreibt, war hierfür von der zuständigen Industrie- und Handelskammer ein „Fragebogen zur Feststellung der Eintragungspflicht in das Handelsregister" zugesandt worden, in dem sehr ins einzelne gehende Fragen enthalten waren. So wurde zum Beispiel gefragt nach der ungefähren Zahl der Lieferanten und Abnehmer, ob auf Kredit gekauft oder verkauft wird, ob Waren exportiert oder importiert werden, welche Konten vorhanden sind und welche Umsätze oder Bruttoprovisionseinnahmen in den letzten drei Jahren und in den letzten drei Monaten angefallen sind.

Als der Betroffene sich geweigert hatte, diesen Fragebogen auszufüllen, war ihm von der Industrie- und Handelskammer ein Vorgehen im Wege des „Ordnungsstrafverfahrens" durch das Amtsgericht angedroht worden.

Nach § 29 des Handelsgesetzbuches (HGB) ist jeder Kaufmann verpflichtet, seine Firma und den Ort seiner Handelsniederlassung bei dem Gericht, in dessen Bezirk sich die Niederlassung befindet, zur Eintragung in das Handelsregister anzumelden. Zu diesem Zweck und zur Vermeidung unzulässiger Eintragungen hat das Gericht bei Eintragung neuer Firmen in der Regel, sonst in zweifelhaften Fällen, das Gutachten der Industrie- und Handelskammer einzuholen (§ 23 Satz 2 der Handelsregisterverfügung).

Die Industrie- und Handelskammern sind nach § 126 des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern zur Unterstützung der Gerichte verpflichtet.

Eine Mitwirkungspflicht der Industrie- und Handelskammer besteht unter anderem hinsichtlich der Prüfung der Frage, ob der Gewerbebetrieb nach Art oder Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert (§ 4 Abs. 1 HGB). Die Rechtsprechung hat zur Prüfung der Frage, ob der Gewerbebetrieb eine kaufmännische Einrichtung fordert, unter anderem folgende Kriterien als beachtlich entwickelt: Zahl der Beschäftigten, Schichtbetrieb, Zahl der Betriebsstätten, Größe des Umsatzes, des Anlage- und Betriebskapitals, Vielfalt der Erzeugnisse oder Leistungen und der Geschäftsbeziehungen, Inanspruchnahme von Kredit, Kreditgewährung, Übernahme von Gewährleistungspflichten, rascher Verschleiß der Einrichtung usw. Die Kenntnis dieser detaillierten Angaben ist in zweifelhaften Einzelfällen von der Rechtsprechung zur Prüfung der Erforderlichkeit einer kaufmännischen Einrichtung als notwendig angesehen worden.

Ich habe jedoch gegenüber der Industrie- und Handelskammer Bedenken erhoben, ob alle die in dem von der Industrie- und Handelskammer zur Feststellung der Eintragungspflicht in das Handelsregister verwendeten Fragebogen enthaltenen Fragen für die Beurteilung im Regelfall erforderlich sind. Außerdem muß nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die mit der Fragestellung verbundene Belastung in einem angemessenen Verhältnis zu den daraus erwachsenden Vorteilen stehen. Deshalb habe ich der Industrie- und Handelskammer empfohlen, sich wegen der künftigen Gestaltung des Fragebogens mit der federführenden Kammer oder dem Verband in Verbindung zu setzen, damit die Erforderlichkeit der Fragen überprüft wird und sich in Zukunft eine landeseinheitliche Praxis ergibt.

Die Auskünfte des Gewerbetreibenden gegenüber der Industrie- und Handelskammer sind nach meiner Ansicht freiwillig. Falls ein Gewerbetreibender der Industrie- und Handelskammer keine Auskünfte über Art und Umfang seines Geschäftsbetriebs gibt, muß das Gericht nach § 12 FGG eigene Ermittlungen anstellen und notfalls durch Zwangsmittel gemäß § 33 FGG erzwingen, kann aber nicht einem Beteiligten die Auskunfterteilung an die Industrie- und Handelskammer auferlegen (BayObLG 67, 385, 389).

Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW ist der Betroffene deshalb außer auf die Rechtsgrundlage auch auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Ein solcher Hinweis fehlt in dem mir vorliegenden Fragebogen.

Eine Industrie- und Handelskammer verlangt bei der Anmeldung zur **Umschulungsprüfung** die Vorlage eines tabellarischen Lebenslaufs. Hiergegen richtete sich die Eingabe eines Umschülers, in der die Frage gestellt wird, ob zur Vorlage des tabellarischen Lebenslaufs eine Verpflichtung besteht.

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung der für die Anmeldung zur Umschulungsprüfung erforderlichen Daten sind die §§ 47 Abs. 2 Satz 2 und 41 des Berufsbildungsgesetzes in Verbindung mit § 10 Abs. 3 der Prüfungsordnung für die Durchführung von Umschulungsprüfungen bei der Industrie- und Handelskammer. Danach sollen bei der Anmeldung zur Umschulungsprüfung folgende Angaben gemacht werden:

- Personaldaten,
- Daten der Umschulung bzw. zum Nachweis von Tätigkeiten oder zum Erwerb der Fertigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen.

Der Auffassung der Industrie- und Handelskammer, daß die Anforderung eines tabellarischen Lebenslaufs von § 10 Abs. 3 der Prüfungsordnung für die Durchführung von Umschulungsprüfungen gedeckt sei, habe ich mich nicht anschließen können. Abgesehen davon, daß im Gegensatz zu dieser Regelung § 10 Abs. 4 der Prüfungsordnung für die Durchführung von **Abschlußprüfungen** bei der Industrie- und Handelskammer die

Vorlage eines tabellarischen Lebenslaufs ausdrücklich vorschreibt, umfaßt ein tabellarischer Lebenslauf in der Regel mehr Daten als die in § 10 Abs. 3 der Prüfungsordnung für die Durchführung von Umschulungsprüfungen genannten Daten.

Danach kann ein tabellarischer Lebenslauf bei der Anmeldung zur Umschulungsprüfung nur auf freiwilliger Grundlage angefordert werden. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW ist in dem Anmeldevordruck auf die Freiwilligkeit hinzuweisen. Dabei sollte der Betroffene darüber unterrichtet werden, daß die Anforderung allein dem Zweck dient, dem Prüfer den Kandidaten vorzustellen, um im Prüfungsgespräch auf jedwede Kenntnis des Kandidaten eingehen und gegebenenfalls auch nicht einschlägige Erfahrungen berücksichtigen zu können. Nur auf Grund einer solchen Unterrichtung über die vorgesehene Verwendung seiner Daten ist der Betroffene in der Lage, sich frei zu entscheiden, ob er die erbetenen Angaben machen will.

Entsprechendes gilt für die Erhebung von Angaben über körperliche, geistige oder seelische Behinderungen des Prüfungsbewerbers, die in dem Anmeldevordruck vorgesehen ist.

Für die Erhebung der übrigen Angaben ist auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift hinzuweisen (§ 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW).

d) Bekämpfung der Schwarzarbeit

In einem gemeinsamen Runderlaß vom 8. Februar 1980 haben der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales, der Finanzminister und der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen Grundsätze zur Bekämpfung der Schwarzarbeit aufgestellt. Der Erlaß sieht insbesondere Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten verschiedener öffentlicher Stellen vor, gegen die datenschutzrechtliche Bedenken vorgebracht worden sind. Ich bin daher vom federführenden Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr um eine Beurteilung gebeten worden. Meine Prüfung hat folgendes ergeben:

In Nr. 3.2 des Runderlasses werden die Sozialversicherungsträger und die Bundesanstalt für Arbeit aufgefordert, die zuständigen Kreisordnungsbehörden zu unterrichten, wenn sich beim Beitragseingang und seiner Überwachung oder bei der Inanspruchnahme von Leistungen Anhaltspunkte für den Verdacht von Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ergeben.

Eine solche Unterrichtung verletzt das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I), weil damit personenbezogene Daten unbefugt offenbart werden. Eine Offenbarung im Rahmen der Amtshilfe (§ 68 SGB X) scheidet aus, weil danach nur Vor- und Familiennamen, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige Anschrift des Betroffenen sowie Namen und Anschrift seines derzeitgen Arbeitgebers, nicht aber Anhaltspunkte für den Verdacht von Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit offenbart werden dürfen. § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X läßt eine Offenbarung solcher Anhaltspunkte ebenfalls nicht zu, da die Bekämpfung der Schwarzarbeit keine gesetzliche Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch ist. Eine Offenbarungsbefugnis nach § 73 SGB X kommt bereits deswegen nicht in Betracht, weil ein Verstoß gegen das Gesetz über die Bekämpfung der Schwarzarbeit eine Ordnungswidrigkeit und keine strafbare Handlung ist. Ich halte es deshalb für geboten, Nr. 3.2 des Runderlasses zu streichen.

In Nr. 2.4 Abs. 2 Satz 2 des Runderlasses wird empfohlen, bei Verstößen gegen die Anmeldepflicht nach § 14 der Gewerbeordnung die zuständige Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer einzuschalten, damit die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden können.

Ich habe Zweifel, ob für diese Unterrichtung der zuständigen Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer eine nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Ich vermag nicht zu erkennen, zur Erfüllung welcher gesetzlicher Aufgaben die Kammern auf die personenbezogene

Unterrichtung über den Verdacht von Verstößen gegen die Anmeldepflicht und das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit angewiesen sind.

e) Subventionen

In einem Beratungsersuchen hat mich der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr um Prüfung gebeten, ob es mit den Vorschriften über den Datenschutz vereinbar ist, Entscheidungen über die Gewährung einer Finanzhilfe nach den Richtlinien für die Gewährung von Investitionshilfen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur des Landes Nordrhein-Westfalen (Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm – Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 15. August 1978, SMBl. NW. 74) sowie Entscheidungen über die Gewährung eines zinsgünstigen Kredites nach den Richtlinien für das Mittelstandskreditprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen (Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 10. September 1976, SMBl. NW. 74) den Oberstadtdirektoren/Oberkreisdirektoren bekanntzugeben.

Soweit es sich hierbei um Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse von natürlichen Personen (personenbezogene Daten) und nicht um solche von juristischen Personen (wie etwa Kapitalgesellschaften) handelt, bedarf nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung jedes Weitergeben personenbezogener Daten ohne Einwilligung des Betroffenen einer gesetzlichen Grundlage. Dementsprechend bestimmt § 3 Satz 1 DSG NW für die Übermittlung personenbezogener Daten aus Dateien, daß diese nur zulässig ist, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat.

Für die Übermittlung der Entscheidungen über gewährte Investitionshilfen oder Kredite nach den erwähnten Richtlinien gilt § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Danach ist die Übermittlung dieser Daten an die Oberstadtdirektoren/Oberkreisdirektoren nur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle oder des Empfängers erforderlich ist. Zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers ist eine Übermittlung nur erforderlich, wenn der Empfänger seine Aufgaben ohne Kenntnis der Daten nicht rechtmäßig erfüllen kann.

Mir sind nach dem bisherigen Erkenntnisstand keine Gesichtspunkte bekannt, die die Übermittlung der Entscheidungen über die Anträge auf Gewährung einer Investitionshilfe nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm oder eines Kredites nach dem Mittelstandskreditprogramm durch die Westdeutsche Landesbank Girozentrale an die Oberstadtdirektoren/Oberkreisdirektoren zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung notwendig erscheinen lassen. Zwar haben nach den Richtlinien für das Regionale Wirtschaftsförderungsprogramm sowie nach den Richtlinien für das Mittelstandskreditprogramm die Oberstadtdirektoren/Oberkreisdirektoren auf Anforderung der Westdeutschen Landesbank Girozentrale eine Stellungnahme abzugeben, aus der hervorgeht, ob bestimmte Voraussetzungen für die Förderung gegeben sind. Am Entscheidungsprozeß sind sie jedoch nicht beteiligt. Der Umstand, daß die Oberstadtdirektoren/Oberkreisdirektoren im Rahmen des Antragsverfahrens Stellungnahmen abzugeben haben, erfordert nicht deren Kenntnis über die zu den einzelnen Förderungsanträgen ergangenen Entscheidungen nach den hier zu beurteilenden Förderungsrichtlinien. Dem entspricht es, daß in den Richtlinien für das Regionale Wirtschaftsförderungsprogramm sowie in einem Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr betreffend Durchführung des Mittelstandskreditprogramms angeordnet ist, daß alle Verhandlungen, Beratungen und Unterlagen vertraulich zu behandeln sind und Dritten nicht offenbart werden dürfen.

Da die Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nach meiner Auffassung nicht vorliegen, halte ich die Bekanntgabe der Entscheidung an die Oberstadtdirektoren/Oberkreisdirektoren über die Anträge auf Förderung nach den hier behandelten Richtlinien nicht für zulässig.

Sind die Daten nicht in einer Datei gespeichert, so wäre die Weitergabe an die Oberstadtdirektoren/Oberkreisdirektoren mangels einer gesetzlichen Grundlage ebenfalls nicht zulässig.

16. Verkehrswesen

a) Fahrerlaubnis

In einer Eingabe hat sich ein Bürger dagegen gewandt, daß in seinem Verfahren auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis frühere Verkehrsordnungswidrigkeiten und unter Alkoholeinwirkung begangene Straßenverkehrsvergehen berücksichtigt wurden, obwohl die entsprechenden Eintragungen im Verkehrszentralregister bzw. Bundeszentralregister bereits getilgt waren.

Wie ich bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.20.a) hierzu ausgeführt habe, ist es grundsätzlich datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden, wenn alkoholbedingte Straßenverkehrsvergehen im Verfahren auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach Löschen im Bundeszentralregister und Verkehrszentralregister noch berücksichtigt werden. Zwar darf nach § 49 Abs. 1 des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) eine Verurteilung nach Tilgung im Register dem Betroffenen im Rechtsverkehr grundsätzlich nicht mehr vorgehalten und nicht zu seinem Nachteil verwertet werden. Eine Ausnahme von diesem Verwertungsverbot gilt nach § 50 Abs. 2 BZRG aber für Verfahren, die die Erteilung einer Fahrerlaubnis zum Gegenstand haben, wenn die Verurteilung wegen dieser Tat in das Verkehrszentralregister einzutragen war. Dagegen dürfen früher begangene Verkehrsordnungwidrigkeiten nach Tilgung im Verkehrszentralregister in Verfahren auf Neuerteilung einer Fahrerlaubnis nicht mehr verwertet werden (BVerwGE 51, 359, 366 ff.).

Ein Bürger hat sich an mich gewandt, weil er der Ansicht war, bei der Überprüfung seiner Kraftfahrtauglichkeit durch eine Straßenverkehrsbehörde in seinen schutzwürdigen Belangen verletzt worden zu sein.

Nach meinen Ermittlungen war eine Polizeibehörde von der zuständigen Verwaltungsbehörde um Amtshilfe bei der Einlieferung des Betroffenen in ein Landeskrankenhaus gebeten worden. Über die besonderen Umstände der Einlieferung berichtete die Polizeibehörde dem Straßenverkehrsamt mit der Anregung, die Kraftfahrtauglichkeit des Betroffenen überprüfen zu lassen. Das Straßenverkehrsamt forderte daraufhin die Klinik auf, die voraussichtliche Dauer des stationären Aufenthaltes des Betreffenden bekanntzugeben. Die Klinik teilte dazu dem Straßenverkehrsamt mit, daß der Betroffene nach zwei Tagen wieder entlassen worden war. Gleichzeitig gab sie bekannt, daß sich der Betroffene dort in früheren Jahren für jeweils längere Zeiträume in klinisch-stationärer Behandlung befunden hatte. Das Straßenverkehrsamt forderte sodann den Betroffenen gemäß § 15b Abs. 2 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) auf, seine Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen durch die Vorlage eines medizinisch-psychologischen Gutachtens nachzuweisen.

Gesetzliche Grundlage für den Bericht der Polizeibehörde an das Straßenverkehrsamt über die Einlieferung des Betroffenen in die Landesklinik wegen akuter Psychose war § 1 Abs. 1 Satz 3 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen. Nach dieser Vorschrift hat die Polizei die zuständigen Behörden, insbesondere die Ordnungsbehörden, unverzüglich von allen Vorgängen zu unterrichten, die deren Eingreifen erfordern. Dies gilt auch für die Mitteilung von Bedenken gegen die Eignung eines Kraftfahrers durch die Polizeibehörde an die Straßenverkehrsbehörde. Denn ohne entsprechende Mitteilungen wäre die Straßenverkehrsbehörde nicht in der Lage, ihren gesetzlichen Auftrag nach § 4 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG), § 15b Abs. 1 Satz 1 StVZO, ungeeigneten Kraftfahrern die Fahrerlaubnis zu entziehen, zu erfüllen.

Gesetzliche Grundlage für die Auskunft der Landesklinik über die Aufenthalte des Betroffenen in dieser Klinik war § 4 Abs. 1 StVG, § 15b Abs. 1 Satz 1 StVZO in

Verbindung mit § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (VwVfG. NW.). Erweist sich jemand als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen, so muß ihm die Straßenverkehrsbehörde die Fahrerlaubnis entziehen (§ 4 Abs. 1 StVG, § 15b Abs. 1 Satz 1 StVZO). Soweit sie zur Durchführung dieses Verfahrens auf die Kenntnis von Tatsachen angewiesen ist, die ihr unbekannt sind und die sie selbst nicht ermitteln kann, kann sie um Amtshilfe ersuchen (§ 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG. NW.). Da die Einlieferung in eine Landesklinik wegen einer angeblich akuten Psychose stets auf die konkrete Möglichkeit hindeutet, daß der Betreffende nicht mehr oder nur unter Einschränkung zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist, war die Gewinnung näherer und umfassenderer Kenntnisse über den Gesundheitszustand des Betroffenen zur Erfüllung der Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde erforderlich. Hierzu gehört auch die Kenntnis der Dauer der stationären Behandlung in einer Landesklinik. Bei einer auf den Zweck abgestellten und nicht an dem buchstäblichen Sinn haftenden Auslegung des Amtshilfeersuchens des Straßenverkehrsamtes war die Landesklinik berechtigt, diesem nicht nur die Dauer der letzten, sondern auch die früherer stationärer Behandlungen mitzuteilen.

Die Landesklinik war an der Auskunfterteilung auch nicht nach § 5 Abs. 2 Satz 2 VwVfG. NW. durch die unter der Strafsanktion des § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB stehende ärztliche Schweigepflicht gehindert, da der Arzt nach § 2 Abs. 4 der Berufsordnung für die nordrheinischen Ärzte dann zur Offenbarung befugt ist, wenn der Schutz eines höheren Rechtsgutes dies erfordert.

Auch abgesehen von den genannten Rechtsvorschriften muß das Grundrecht auf Datenschutz in entsprechender Anwendung der Regelung über den rechtfertigenden Notstand (§ 34 StGB) zurücktreten, wenn nur so eine Gefahr für ein höheres Rechtsgut abgewendet werden kann. Erweist sich ein Verkehrsteilnehmer als nicht mehr fahrtauglich, so stellt er eine Gefahr für Leib und Leben der anderen Verkehrsteilnehmer dar. Bei einer Abwägung der betroffenen Rechtsgüter sowie des Grades der ihnen drohenden Gefahren überwiegt der Schutz von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer gegenüber dem Schutz personenbezogener Daten. Die Weitergabe der genannten personenbezogenen Daten durch Polizeibehörde und die Landesklinik an die Straßenverkehrsbehörde war auch angemessen, da nur durch eine Überprüfung der Fahrtauglichkeit und gegebenenfalls Entziehung der Fahrerlaubnis die für das höhere Rechtsgut drohende Gefahr abgewendet werden konnte.

Eine Verletzung von Vorschriften über den Datenschutz lag daher nicht vor.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen führt in Modellversuchen Schulungskurse für Kraftfahrer durch, die durch Verkehrsverstöße hervorgetreten sind. Hierdurch soll das Verkehrsverhalten der Zielgruppe verbessert werden. Diese besteht aus Kraftfahrern, die im Verkehrszentralregister mit neun bis dreizehn Punkten eingetragen sind. Die Kurse werden den Betreffenden durch das örtlich zuständige Straßenverkehrsamt angeboten, dem die Anschriften der Zielpersonen vom Kraftfahrt-Bundesamt bekanntgegeben worden sind. Das Straßenverkehrsamt übermittelt seinerseits dem Kraftfahrt-Bundesamt die Namen der Personen, die von ihm zur Teilnahme an den Kursen eingeladen wurden. Nach Durchführung der Nachschulungskurse erhält das Kraftfahrt-Bundesamt dann vom Straßenverkehrsamt eine Liste der Teilnehmer an den Nachschulungskursen.

Das Medizinisch-Psychologische Institut des Technischen Überwachungs-Vereins Rheinland e.V. (TÜV) führt im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen die Auswertung der Nachschulungskurse durch. Dafür benötigt es zu Vergleichszwecken von einigen Straßenverkehrsämtern Adressen von nicht im Verkehrszentralregister eingetragenen Kraftfahrern. Ich bin von diesem Institut gebeten worden, zur Zulässigkeit der Datenübermittlung im Zusammenhang mit der Durchführung und Auswertung der Nachschulungskurse Stellung zu nehmen und insbesondere dabei auf die Frage einzugehen, ob einige Straßenverkehrsämter dem Institut die zu Vergleichszwecken benötigen Daten zur Verfügung stellen dürfen.

Sofern die Auswertung der Nachschulungskurse für im Verkehrszentralregister mit neun bis dreizehn Punkten eingetragenen Fahrerlaubnisinhaber zu den Aufgaben des Kraftfahrt-Bundesamtes gehört und es hierfür auch Angaben über die Nichtteilnehmer der Nachschulungskurse benötigt, ist die Übermittlung dieser Angaben durch die Straßenverkehrsämter an das Kraftfahrt-Bundesamt aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Die Weiterübermittlung der personenbezogenen Daten durch das Kraftfahrt-Bundesamt an das Medizinisch-Psychologische Institut des TÜV Rheinland ist allerdings nach dem Bundesdatenschutzgesetz zu beurteilen und unterliegt nicht meiner Kontrolle.

Für die Zulässigkeit der Übermittlung von personenbezogenen Daten über im Verkehrszentralregister nicht eingetragene Fahrerlaubnisinhaber durch einige Straßenverkehrsämter an das Medizinisch-Psychologische Institut des TÜV Rheinland gilt § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Bei der nach dieser Vorschrift gebotenen Abwägung der Interessen überwiegt in der Regel das Interesse des betroffenen Kraftfahrers an dem Schutz seiner Daten. Lediglich dann, wenn der Empfänger ein rechtliches Interesse glaubhaft macht oder wenn zugleich ein besonderes öffentliches Interesse an seinem Vorhaben besteht, kann gegenüber den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen stärker auf das Interesse des Empfängers abgestellt werden.

Da das Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführt wird, ist davon auszugehen, daß das Projekt selbst und damit die für seine Durchführung erforderliche Übermittlung von im Wege der Zufallauswahl gewonnenen Adressen aus den Dateien der Fahrerlaubnisinhaber bei den betreffenden Straßenverkehrsämtern an das Medizinisch-Psychologische Institut des TÜV Rheinland im öffentlichen Interesse liegt. Gleichwohl muß auch in diesem Fall den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen Rechnung getragen werden. Hierfür ist es erforderlich, daß bei der Befragung das vorgesehene Forschungsprojekt sowie die Art der Datenverarbeitung erläutert und die Betroffenen ausdrücklich auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hingewiesen werden. Soweit nach dem Abschluß der Befragung ein Bezug zu den befragten Personen nicht mehr erforderlich ist, sind die aus den Dateien der Straßenverkehrsämter übermittelten Daten zu löschen. Die bei der Befragung erhobenen Daten sind nicht personenbezogen, sondern anonymisiert auszuwerten.

Sofern sichergestellt ist, daß das Medizinisch-Psychologische Institut des TÜV Rheinland so verfährt, kann davon ausgegangen werden, daß durch die Übermittlung schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Für die Verarbeitung der übermittelten Daten durch das Institut gilt im übrigen das Bundesdatenschutzgesetz. Der Datenschutz wird hier durch die nach § 30 des Bundesdatenschutzgesetzes örtlich zuständige Aufsichtsbehörde überwacht.

b) Kraftfahrzeugzulassung

Wegen eines Wohnungswechsels beantragte ein Bürger bei der Zulassungsstelle die Zuteilung eines neuen Kennzeichens für sein Fahrzeug. Die Zulassungsstelle verlangte von ihm, in den hierfür verwendeten Antragsvordruck Angaben zu **Beruf und Gewerbe** einzutragen. Der Bürger fragte daraufhin bei mir an, welcher Zusammenhang bei der Fahrzeugzulassung zum Beruf/Gewerbe gegeben sei und auf welcher Rechtsgrundlage die Erhebung beruhe.

Die Angaben zum Beruf oder Gewerbe des Fahrzeughalters werden bei einem Antrag auf Zuteilung eines neuen Kennzeichens auf Grund von § 23 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 in Verbindung mit § 27 Abs. 2 StVZO erhoben. Die Zulassungsstellen sind nach § 26 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 4a StVZO verpflichtet, die Angaben dem Kraftfahrt-Bundesamt mitzuteilen. Die Angaben zum Beruf und Gewerbe sollen nicht unmittelbar der Kraftfahrzeugzulassung, sondern der Ausführung des Bundesleistungsgesetzes und des Verkehrssicherstellungsgesetzes dienen.

Verordnungsermächtigung für die genannten Vorschriften der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung ist § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG. Nach dieser Vorschrift können vom Bundes-

minister für Verkehr beim Erlaß von Rechtsvorschriften zum Verkehrsrecht auch Zwecke der Verteidigung berücksichtigt werden. Gleichwohl ist die Erhebung der Berufs- und Gewerbeangaben nicht frei von datenschutzrechtlichen Bedenken.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz führt in seinem vierten Tätigkeitsbericht (2.10.3) unter Bezugnahme seiner Ausführungen im dritten Tätigkeitsbericht (3.9.1.1) zu der im Zusammenhang mit diesen Angaben beim Kraftfahrt-Bundesamt erfolgenden Datenverarbeitung aus, daß die Angaben nach der beim Kraftfahrt-Bundesamt durchgeführten Verschlüsselung für Zwecke nach dem Bundesleistungsgesetz und dem Verkehrssicherstellungsgesetz nicht verwertet werden können. Die im Zusammenhang mit der Erhebung der Berufs- und Gewerbeangaben erfolgende Datenverarbeitung beim Kraftfahrt-Bundesamt ist daher von ihm gemäß § 20 Abs. 1 BDSG beanstandet worden, da sie für Zwecke nach dem Bundesleistungsgesetz und dem Verkehrssicherstellungsgesetz ungeeignet, damit nicht erforderlich und somit datenschutzrechtlich unzulässig ist. Auf diese Beanstandung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz hat der Bundesminister für Verkehr zugesagt, daß die Verarbeitung der Angaben beim Kraftfahrt-Bundesamt überprüft wird. Es bleibt abzuwarten, ob aus dem Ergebnis dieser Überprüfung Folgerungen für die Erhebung der Angaben bei den Straßenverkehrsämtern zu ziehen sind.

Zahlreiche Eingaben von Bürgern betrafen im Berichtszeitraum wieder die **Auskünfte über Halterdaten** durch die Zulassungsstellen.

So hat ein Bürger bei mir angefragt, ob die Zulassungsstelle einen Unfallbeteiligten anhand des amtlichen Kennzeichens des von ihm bei einem Unfall beschädigten Fahrzeugs **Auskunft** über Namen und Anschrift des Halters erteilen darf.

Für die Zulässigkeit der Übermittlung von personenbezogenen Daten aus der Kartei für Fahrzeuge durch die Zulassungsstelle an Personen oder andere Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs gilt § 26 Abs. 5 StVZO in Verbindung mit § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Danach ist die Übermittlung von Angaben über das Fahrzeug, den Halter und die Versicherung zulässig, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten darlegt und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Nach § 142 Abs. 2 StGB wird ein Unfallbeteiligter bestraft, der sich nach Ablauf der Wartefrist oder berechtigt oder entschuldigt vom Unfallort entfernt hat und die Feststellung seiner Person, seines Fahrzeugs und der Art seiner Beteiligung nicht unverzüglich nachträglich ermöglicht. Der Verpflichtung, diese Feststellungen nachträglich zu ermöglichen, genügt der Unfallbeteiligte, wenn er nach § 142 Abs. 3 StGB dem Unfallgeschädigten oder einer nahegelegenen Polizeidienststelle die notwendigen Angaben mitteilt.

Damit der Unfallbeteiligte seiner Verpflichtung nach § 142 Abs. 3 StGB nachkommen kann, ohne sich durch Mitteilung an eine Polizeidienststelle eines Verstoßes gegen Verkehrsvorschriften zu bezichtigen, ist es in der Regel erforderlich, anhand des amtlichen Kennzeichens des anderen an dem Unfall beteiligten Fahrzeugs Namen und die Anschrift des Fahrzeughalters zu erfahren. Insoweit ist ein berechtigtes Interesse des Unfallbeteiligten an der Kenntnis der Halterdaten des Unfallgeschädigten zu bejahen.

In diesen Fällen werden bei der Erteilung der Auskunft Belange des Unfallgeschädigten in aller Regel nicht beeinträchtigt. Auf jeden Fall würde bei der gebotenen Interessenabwägung das Interesse des Unfallbeteiligten gegenüber einem etwaigen Interesse des Unfallgeschädigten an der Geheimhaltung seiner Halterdaten überwiegen. Das Interesse des Unfallbeteiligten ist nicht nur ein berechtigtes, sondern ein rechtliches, weil er sonst nicht in der Lage ist, der Verpflichtung nach § 142 Abs. 3 StGB ohne Selbstbezichtigung gegenüber der Polizei nachzukommen. Ich habe daher gegen die Weitergabe von Halterdaten an den Unfallbeteiligten keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

Neben der herkömmlichen Auskunfterteilung der Zulassungsstellen besteht in Nordrhein-Westfalen in zwei Fällen eine **On-line-Verbindung** zwischen Kreispolizeibehör-

den und Zulassungsstellen. Bei diesen Oberkreisdirektoren als Kreispolizeibehörden verfügt die Polizei über eine Datenstation, die einen On-line-Zugriff auf die automatisiert geführten Dateien der jeweiligen Zulassungsstelle ermöglicht.

Der Innenminister hat hierzu die Auffassung vertreten, daß es sich bei diesem Datenaustausch zwischen der Zulassungsstelle und der Polizei nicht um eine Übermittlung im Sinne des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen handele. Der Oberkreisdirektor als Person sei Behördenchef für beide Behörden. Diese Funktion könne in seiner Vertretung der Kreisdirektor oder andere Mitarbeiter wahrnehmen. Der Oberkreisdirektor könne alle Daten, die er aus dem einen Bereich kennt, auch zur Aufgabenerfüllung in dem anderen Bereich verwenden, soweit keine entgegenstehenden Regelungen vorhanden sind.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Der Oberkreisdirektor als Kreispolizeibehörde und der Oberkreisdirektor als Straßenverkehrsamt sind nicht nur funktional und organisatorisch, sondern auch datenschutzrechtlich zwei verschiedene Behörden. Der Umstand, daß beiden Behörden der gleiche Behördenleiter vorsteht, ändert daran nichts. Das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen unterscheidet bei dem Normadressaten und der speichernden Stelle zwischen Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes einerseits und den Gemeinden und Gemeindeverbänden andererseits (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 3 Nr. 1 DSG NW). Speichernde Stelle der Fahrzeugdatei des Straßenverkehrsamts ist der Kreis als Gemeindeverband. Für ihn ist die Kreispolizeibehörde als Behörde des Landes Dritter (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 DSG NW). Das Bereithalten der Daten durch den Kreis zum Abruf durch die Kreispolizeibehörde ist deshalb als Übermittlung anzusehen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW).

Eine Übermittlung ohne Einwilligung des Betroffenen ist aber nach § 3 Satz 1 DSG NW nur zulässig, wenn das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt. § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW findet hier keine Anwendung, da § 26 Abs. 5 StVZO, der die Übermittlung durch die Zulassungsstellen an Behörden abschließend regelt, als Bundesrecht vorgeht. Nach dieser Vorschrift erteilen die Zulassungsstellen „im Einzelfall auf Antrag" Behörden Auskunft über die Fahrzeuge, die Halter und die Versicherungen.

Es erscheint bereits zweifelhaft, ob ein Abruf durch die Kreispolizeibehörde im On-line-Verfahren als „Antrag" im Sinne dieser Vorschrift angesehen werden kann. Auf jeden Fall muß die Zulässigkeit der Übermittlung daran scheitern, daß die Vorschrift eine Auskunfterteilung nur im „Einzelfall" zuläßt, nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW jedoch bereits das Bereithalten zum Abruf als Übermittlung des gesamten Datenbestandes anzusehen ist. Eine derart umfassende Übermittlung von Daten sämtlicher Fahrzeughalter kann nach meiner Auffassung mit dem Norminhalt des § 26 Abs. 5 StVZO auch im Wege der ergänzenden Auslegung nicht in Einklang gebracht werden. Der On-line-Zugriff der Kreispolizeibehörden ist deshalb nach § 3 Satz 1 DSG NW in Verbindung mit § 26 Abs. 5 StVZO nicht zulässig.

Auch wenn dieser On-line-Zugriff als Datenaustausch innerhalb derselben speichernden Stelle anzusehen wäre, gilt im Ergebnis das gleiche. Nach § 8 Satz 1 DSG NW hat der Kreis hierbei die Grundsätze des § 11 Abs. 1 DSG NW zu beachten. Danach dürften die Daten von dem Straßenverkehrsamt an die Kreispolizeibehörde nur dann weitergegeben werden, wenn dies zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Kreispolizeibehörde erforderlich ist. An die Erforderlichkeit müssen strenge Anforderungen gestellt werden. Es genügt nicht, wenn die Kenntnis der Daten zur Aufgabenerfüllung nur dienlich ist oder sie erleichtert; die Kenntnis muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein. Nach den Grundsätzen des § 11 Abs. 1 DSG NW muß diese Voraussetzung bei allen Daten vorliegen, die zum Abruf bereitgehalten werden, denn § 11 Abs. 1 DSG NW kann bei einer Datenweitergabe innerhalb derselben Stelle keine andere Bedeutung haben als bei einer Übermittlung an Dritte.

Durch die Einrichtung des On-line-Anschlusses werden Daten sämtlicher Fahrzeughalter zum Abruf durch die Kreispolizeibehörde bereitgehalten. Zur Erfüllung der Aufgaben

der Kreispolizeibehörde ist aber nicht die Kenntnis des gesamten Datenbestandes notwendig. Es genügt die Kenntnis der Daten, die im Einzelfall benötigt werden. Der On-line-Zugriff der Kreispolizeibehörden wäre deshalb nach § 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 DSG NW auch dann nicht zulässig, wenn er als Datenaustausch innerhalb derselben Stelle anzusehen wäre.

Der On-line-Zugriff der beiden Kreispolizeibehörden auf die Fahrzeugdatei der jeweiligen Straßenverkehrsämter widerspricht somit geltendem Recht. Sofern dieses Verfahren beibehalten werden soll, müßte hierfür eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Hierzu wäre eine Änderung des § 26 Abs. 5 StVZO erforderlich.

Mehrere Eingaben von Bürgern betrafen Fragen des Datenschutzes bei der Anordnung der Auflage zur Führung eines **Fahrtenbuchs** durch die zuständigen Verwaltungsbehörden. In den Eingaben wurde gefragt, unter welchen Voraussetzungen Verkehrsverstöße, deren Ahndung im Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren nicht möglich war, weil der verantwortliche Fahrzeugführer nicht festgestellt werden konnte, in dem Verfahren der Anordnung einer Auflage zur Fahrtenbuchführung berücksichtigt werden können, insbesondere ob die dafür zuständige Verwaltungsbehörde derartige Verstöße registrieren darf und ob ihr zu diesem Zweck die Verfolgungsbehörden Mitteilungen über Verkehrsordnungswidrigkeiten übermitteln dürfen.

Nach § 31a Satz 1 StVZO kann die Verwaltungsbehörde einem Fahrzeughalter für ein oder mehrere Fahrzeuge die Führung eines Fahrtenbuchs auferlegen, wenn die Feststellung eines Fahrzeugführers nach einer Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften nicht möglich war. Bei Anwendung dieser Vorschrift hat die Verwaltungsbehörde nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu prüfen, ob diese Maßnahme in einem vernünftigen Verhältnis zu der Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften steht. Nach der Rechtsprechung darf beispielsweise die Führung eines Fahrtenbuchs nur auferlegt werden bei erheblichen Verstößen nicht nur belangloser Natur und jahrelanger mangelnder Aufsicht (BVerwG in Verkehrsrechtliche Mitteilungen 1966, S. 81), bei erheblichem einmaligen Verstoß (HessVGH in Verkehrsrechtliche Mitteilungen 1977, S. 40), oder bei wiederholten Parkverstößen (VGH Kassel in Verkehrsrechtliche Mitteilungen 1965, S. 49). In dem zuletzt genannten Fall verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, daß die Auferlegung der Führung eines Fahrtenbuchs zunächst anzudrohen ist.

Damit die zuständige Verwaltungsbehörde in der Lage ist zu prüfen, ob sie gegebenenfalls bei wiederholten geringfügigen Verkehrsverstößen nach vorheriger Androhung die Führung eines Fahrtenbuchs auferlegt, ist sie darauf angewiesen, daß wiederholte Verstöße registriert, die Unterlagen hierüber jedenfalls eine vorübergehende Zeit aufbewahrt und ihr, sofern sie nicht selbst auch für die Ahndung zuständig ist, solche Verstöße durch die für die Ahndung zuständige Verwaltungsbehörde mitgeteilt werden (vgl. OVG Münster in DVBl. 1979, S. 736). Soweit bei innerhalb kurzer Frist wiederholten Verstößen gegen Verkehrsvorschriften Unterlagen hierüber vorübergehend aufbewahrt werden und diese Verstöße der für die Auferlegung der Führung eines Fahrtenbuchs nach § 31a StVZO zuständigen Verwaltungsbehörde mitgeteilt werden, habe ich keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

c) Güterkraftverkehr

Ein Straßenverkehrsamt hat einem Bürger, der eine Holz- und Baustoffgroßhandlung betreibt, einen Fragenkatalog mit über achtzig Fragen zur Beantwortung übersandt. Die Antworten sollten zur Überprüfung des bereits bestimmten Standortes nach dem Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) der Betriebs-LKW verwendet werden. Der übersandte „Fragenkatalog über Sitz und Niederlassung bei Standortbestimmung für Nutzkraftfahrzeuge" enthielt zum Beispiel folgende Fragen:

- Wie sind die Geschäftsräume eingerichtet (Büromöbel, Büromaschinen, Heizung, Telefonanschluß und auf welchen Namen)? Durch wen sind die Räume entsprechend eingerichtet?

- Wer ist Eigentümer/Vermieter der Räume, des Inventars? Wer ist Hauptmieter?
- Höhe der Miete nach dem Mietvertrag?
- Kann der Unternehmer jederzeit in die Geschäftsräume?
- Welches sind die Geschäftszeiten? Sind sie erforderlich, werden sie eingehalten?
- Höhe der monatlichen Telefonrechnung (Grundgebühr; Gebühr für die geführten Gespräche)?

Der Bürger hat sich wegen dieser übermäßigen Datenerhebung an mich gewandt.

Für jedes Kraftfahrzeug, das im Güterfernverkehr, im Güternahverkehr oder im Werkverkehr verwendet werden soll, ist nach den Vorschriften des Güterkraftverkehrsgesetzes ein Standort zu bestimmen. Der Unternehmer muß an diesem Standort den Sitz seines Unternehmens oder eine nicht nur vorübergehende geschäftliche Niederlassung haben (§§ 6 Abs. 1 und 51 Abs. 1 GüKG).

§ 6 Abs. 2 GüKG enthält für die Anerkennung eines Unternehmenssitzes als Standort eine detaillierte Regelung. Nach dieser Vorschrift kann der Sitz eines Unternehmens nur anerkannt werden, wenn – bezogen auf Art und Umfang des Unternehmens – mindestens folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- Ein besonderer durch den Unternehmer entsprechend eingerichteter und ständig benutzter Raum, der erforderlich, geeignet und bestimmt ist, Mittelpunkt der geschäftlichen Tätigkeit dieses Unternehmens zu bilden;
- das Vorhandensein einer zu selbständigem Handeln befugten geschäftskundigen Person, soweit der Unternehmer die Geschäfte nicht selbst wahrnimmt;
- eine dem Unternehmenszweck entsprechende Tätigkeit von erheblicherem Umfang.

Für die Ermittlung der hierfür erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen hat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr den örtlichen Straßenverkehrsbehörden den oben bezeichneten Fragenkatalog als Verfahrenshilfe empfohlen. Ich habe dem Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr mitgeteilt, daß Zweifel bestehen, ob alle in dem Katalog enthaltenen Fragestellungen zur Bestimmung des Standortes für Kraftfahrzeuge nach den §§ 6 Abs. 1 und 51 Abs. 1 GüKG tatsächlich erforderlich sind und ob eine derart umfangreiche Datenerhebung im Hinblick auf den verfolgten Zweck dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch entspricht. Diese Bedenken bestehen in verstärktem Maß, wenn wie im vorliegenden Fall der Oberkreisdirektor zur Überprüfung bereits bestimmter Standorte den Fragenkatalog an den Betroffenen versendet und die Beantwortung aller Fragen verlangt.

Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr hat mir mitgeteilt, daß er die Straßenverkehrsbehörden bitten werde, in Zukunft davon abzusehen, den „Fragenkatalog über Sitz und Niederlassung bei Standortbestimmung für Nutzkraftfahrzeuge" durch Unternehmer des Güterkraftverkehrs schriftlich beantworten zu lassen. Gleichwohl hätten die zuständigen Behörden wegen der verkehrspolitischen Bedeutung für die Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehr die Einhaltung der Vorschrift über die Standorte zu überwachen. Besonders in Zweifelsfällen ließe es sich nicht vermeiden, dem Unternehmer zielgerichtete Fragen zu stellen. Die Gesamtheit der Antworten sei eine Hilfe für die Behörden bei der Feststellung, ob der Sitz oder die Niederlassung des Unternehmens im Rahmen von § 6 Abs. 2 GüKG anerkannt werden kann. Oft reiche es aber schon aus, wenn sich die Behörde durch eine Betriebsbesichtigung davon überzeuge, daß die Voraussetzungen nach der erwähnten Vorschrift erfüllt sind.

Eine Rechtspflicht zur schriftlichen Beantwortung aller Fragen des Fragenkatalogs besteht nach meiner Auffassung jedenfalls nicht.

17. Eigenbetriebe und öffentliche Unternehmen

a) Verkehrsbetriebe

Anläßlich einer Anfrage der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen war zu prüfen, ob und welche Partner des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr GmbH (VRR) meiner Kontrolle nach § 26 DSG NW unterliegen. In diesem Zusammenhang habe ich auch untersucht, inwieweit meine Zuständigkeit für die einzelnen Verkehrsbetriebe der Verkehrs- und Tarifgemeinschaft Rhein-Sieg (VRS) gegeben ist.

Dem VRR mit dem Sitz in Gelsenkirchen gehören 5 Aktiengesellschaften, 10 Gesellschaften mit beschränkter Haftung, 4 Eigenbetriebe und die Deutsche Bundesbahn an. Im Großraum Köln/Bonn wird die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs durch die VRS wahrgenommen, der 2 Aktiengesellschaften, 3 Gesellschaften mit beschränkter Haftung, 1 Eigenbetrieb und 1 Verwaltungsgemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit angehören.

Meiner Kontrolle unterliegen nach § 26 DSG NW nur die Partner des VRR und der VRS, die nach den Vorschriften des § 93 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit der Eigenbetriebsverordnung als Eigenbetriebe geführt werden. Bei den kommunalen Verkehrsbetrieben, die in der Form einer juristischen Person des privaten Rechts geführt werden (AG, GmbH), wird die Datenverarbeitung nach § 30 des Bundesdatenschutzgesetzes durch die örtlich zuständige Aufsichtsbehörde (Regierungspräsidenten Arnsberg oder Köln) überwacht. Bei der Deutschen Bundesbahn wird der Datenschutz nach § 19 Abs. 1 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz kontrolliert.

Die Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen hat mir in ihrer Anfrage mitgeteilt, daß sie von Kunden des VRR darauf angesprochen worden sei, ob die in dem „Bestellschein für eine VRR-Kundenkarte" zu beantwortenden Fragen mit dem Datenschutz vereinbar sind. In den Vordruck sollen folgende personenbezogene Angaben eingetragen werden: Namen und Anschrift, Geburtsdatum, Geschlecht (das als Identifizierungsmerkmal in die Zeitkarte eingetragen wird), Telefonnummer (für Rückfragen), Angaben zum Fahrweg und Bankverbindung bei Zahlung des Fahrpreises im Lastschriftverfahren.

Der Antragsvordruck enthält noch den Hinweis, daß die Angaben durch das bearbeitende Verkehrsunternehmen verarbeitet werden.

Soweit dieser Vordruck von den meiner Kontrolle unterliegenden Verkehrsbetriebe verwendet wird, habe ich auf folgendes hingewiesen:

Als gesetzliche Grundlage für die Datenerhebung kommen hier die Vorschriften der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Eigenbetriebsverordnung in Betracht. Zwar enthalten diese Rechtsvorschriften keine ausdrückliche Regelung für die Erhebung personenbezogener Daten. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Verkehrsbetriebe zur Erfüllung der ihnen nach diesen Rechtsvorschriften obliegenden Aufgaben auch personenbezogene Daten erheben dürfen. Hierbei ist der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach dürfen nur solche Daten erhoben werden, deren Kenntnis zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Dabei genügt es nicht, wenn die Kenntnis der Daten der Aufgabenerfüllung dienlich ist oder sie erleichtert; die Kenntnis der Daten muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein.

Die Speicherung personenbezogener Daten bei diesen Verkehrsbetrieben richtet sich nach § 19 DSG NW. Nach Satz 1 dieser Vorschrift ist das Speichern personenbezogener Daten zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der speichernden Stelle erforderlich ist und kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.

Nach dem bisherigen Erkenntnisstand kann ich davon ausgehen, daß die in dem mir übersandten Vordruck „Bestellschein für eine VRR-Kundenkarte" erhobenen Daten zur Aufgabenerfüllung der Verkehrsbetriebe notwendig sind. Auch liegen mir bisher keine Erkenntnisse vor, die gegen eine Speicherung dieser Daten im Rahmen der Zweckbestimmung der Vertragsverhältnisse sprechen.

Mehrere Studenten haben mich um Prüfung gebeten, ob es zulässig ist, daß in dem von der VRS verwendeten Antragsvordruck zur Ausstellung oder Verlängerung eines Zeitkartenausweises für Studenten nach der Nummer des Personalausweises gefragt werden darf.

Die Ermittlungen bei den meiner Kontrolle unterliegenden Verkehrsbetrieben der VRS, gegen die sich die Eingaben richteten, haben ergeben, daß die Eintragung der Personalausweis-Nummer lediglich dem Nachweis einer korrekten Bearbeitung durch den Sachbearbeiter des Verkehrsbetriebs dient. Eine Speicherung der festgehaltenen Daten erfolgt nicht. Gleichwohl habe ich gegen die von den Verkehrsbetrieben praktizierte Verfahrensweise datenschutzrechtliche Bedenken erhoben. Denn eine Rechtsvorschrift, die die von den Verkehrsbetrieben praktizierte Verfahrensweise ausdrücklich vorsieht, ist nicht erkennbar. Es dürfen somit nur solche Daten erhoben werden, deren Kenntnis zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

Zwar müssen die Verkehrsbetriebe zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe die korrekte Bearbeitung der Anträge durch ihre Sachbearbeiter überwachen. Hierzu ist jedoch die Eintragung der Personalausweis-Nummer in den bei den Verkehrsbetrieben verbleibenden Antragsvordrucken nicht erforderlich. Vielmehr können für den Nachweis einer korrekten Bearbeitung auch andere Vorkehrungen getroffen werden, die in das Grundrecht auf Datenschutz nicht oder nur in geringerem Maße eingreifen. So könnte z.B. der Sachbearbeiter die Überprüfung des Hauptwohnsitzes des Antragstellers anhand des Personalausweises durch Namenszeichen bestätigen.

Ich habe daher den Verkehrsbetrieben empfohlen, zur Vermeidung von Verstößen gegen Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung von der Erhebung der Personalausweis-Nummer sowie der Ausstellungs- und Verlängerungsdaten des Personalausweises in dem Antragsvordruck zur Ausstellung oder Verlängerung eines Zeitkartenausweises künftig abzusehen.

Inzwischen wird im Bereich der VRS ein neuer Antragsvordruck zur Ausstellung oder Verlängerung eines Zeitkartenausweises verwendet. Hierin fehlt die Erhebung der Personalausweis-Nummer sowie der Ausstellungs- und Verlängerungsdaten des Personalausweises, so daß meine datenschutzrechtlichen Bedenken ausgeräumt sind.

b) Kreditinstitute

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung, die der datenschutzrechtlichen Beurteilung der **Schufa-Klausel** zukommt, habe ich anläßlich eines weiteren Kontrollbesuchs bei einer Sparkasse erneut die Frage der Fassung der Schufa-Klausel sowie der Verpflichtung zur Aufklärung über die Bedeutung dieser Einwilligung aufgegriffen.

Im Giro-Verkehr enthalten die Kontoeröffnungsanträge bei dieser Sparkasse folgende Schufa-Klausel, die von dem Kunden mit Datumsangabe unterschrieben wird:

„Die Sparkasse ist berechtigt, der Schutzgemeinschaft für Allgemeine Kreditsicherung (Schufa) Daten des Kontoinhabers über die Errichtung und nicht vertragsgemäße Nutzung dieser Kontoverbindung zur Speicherung zu übermitteln. Die Adresse der Schufa lautet:

.....".

Entsprechende Schufa-Klauseln enthalten außerdem die Vordrucke für Darlehensverträge und Bürgschaftserklärungen.

Wie in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.21.b) für den Antrag auf Eröffnung eines Girokontos dargelegt, bestehen gegen eine solche Fassung der Schufa-Klausel Bedenken. Nach § 3 Satz 1 DSG NW ist eine Datenübermittlung nur zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift sie erlaubt (Nr. 1) oder wenn der Betroffene eingewilligt hat (Nr. 2). Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW liegen bei der Übermittlung der bei Kontoeröffnung erhobenen Kundendaten an die Schufa nicht vor. Diese Übermittlung kann insbesondere nicht auf die Wahrung berechtigter Interessen der übermittelnden Stelle oder eines Dritten gestützt werden, da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Kunden jedenfalls nicht auszuschließen ist. Die Übermittlung solcher Kundendaten kann somit nur auf der Grundlage einer wirksamen Einwilligung erfolgen, die im übrigen den Anforderungen des § 3 Satz 2 und 3 DSG NW entsprechen muß. Ich habe erhebliche Zweifel, ob bei einer Klausel, bei der bewußt auf die Worte „Einwilligung" oder „Einverständnis" verzichtet wird, eine wirksame Einwilligung vorliegt.

Ich habe der Sparkasse daher empfohlen, in die in den Vordrucken zur Eröffnung eines Girokontos sowie zum Abschluß von Darlehns- und Bürgschaftsverträgen verwendete Schufa-Klausel eine ausdrückliche Einwilligungserklärung aufzunehmen.

Weiterhin ist der Betroffene nach § 3 Satz 3 DSG NW in geeigneter Weise über die Bedeutung der Einwilligung aufzuklären. Auch insoweit bestehen Bedenken gegen die von der Sparkasse verwendete Schufa-Klausel. Die Wirksamkeit der Einwilligung nach § 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW setzt die Kenntnis der für die Einwilligung erheblichen Umstände beim Betroffenen voraus. Dazu genügt zwar ein allgemeiner Hinweis, der dem Betroffenen gegebenenfalls weitere Fragen nahelegt. Ein solcher eine weitere Nachfrage des Betroffenen begründender Hinweis kann aber nicht bereits darin gesehen werden, daß in der Schufa-Klausel die Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung als Empfänger der Daten bezeichnet wird. Denn nach dem Wortlaut der Schufa-Klausel muß ein Betroffener, der von dem Kreditsicherungssystem keine nähere Vorstellung hat, annehmen, daß lediglich eine Speicherung bei der Schufa stattfindet. Dieser jedenfalls an dieser Stelle unvollständige Hinweis kann bei dem Betroffenen zu einem Irrtum führen mit der Folge, daß er sich überhaupt nicht veranlaßt sieht, sich über die weiteren Datenflüsse bei der Schufa zu vergewissern.

Hinsichtlich der Tragweite eines solchen Irrtums ist zu berücksichtigen, daß für den Betroffenen die Speicherung seiner Daten bei der Schufa weniger interessant sein dürfte. Entscheidend für seine Datenschutzposition ist dagegen, daß seine Daten den Vertragspartnern der Schufa nach näherer Maßgabe der Richtlinien über Technische Abwicklung des Auskunfts- und Meldeverfahrens der Schufa (TA) zur Verfügung stehen.

Eine entsprechende Information über die Zusammenarbeit von Sparkasse und Schufa findet sich allerdings bei den neuen von der Sparkasse verwendeten Antragsvordrukken zur Eröffnung eines Girokontos auf der Rückseite der beim Kunden verbleibenden Durchschrift des Antrags. Diese Neugestaltung des Vordrucks, die als deutliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen Zustand zu begrüßen ist, ist grundsätzlich geeignet, den vorstehend dargelegten Bedenken Rechnung zu tragen, sofern sichergestellt ist, daß der Kunde vor der Unterschriftsleistung im Eröffnungsantrag auf diese Information hingewiesen wird. Deshalb erscheint es erforderlich, einen entsprechenden Hinweis in die Schufa-Klausel aufzunehmen.

Ich habe deshalb der Sparkasse empfohlen, in die von der Sparkasse in den jeweiligen Vordrucken verwendete Schufa-Klausel außer der ausdrücklichen Einwilligung in die Datenübermittlung an die Schufa den Hinweis aufzunehmen, daß eine Weiterleitung an die Vertragspartner der Schufa nach Maßgabe der auf der Rückseite abgedruckten Information erfolgt.

Die Sparkasse hat sich bereit erklärt, den Vordruck künftig so zu gestalten, daß ein Hinweis auf die rückseitigen Informationen über die Zusammenarbeit mit der Schufa

gegeben wird. Am Wortlaut der Schufa-Klausel selbst will sie jedoch festhalten, da sie nicht von einer allgemein im Kreditwesen verwendeten Fassung abweichen will.

Im Rahmen des Kontrollbesuchs bei der Sparkasse habe ich festgestellt, daß bei Girokonten, die vor Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen eingerichtet und der Schufa gemeldet wurden (Altbestand), die Sparkasse personenbezogene Daten der Kontoinhaber übermittelt, ohne daß eine vom Kunden unterschriebene Schufa-Klausel vorliegt. Die übermittelten Daten umfassen Merkmale wie

- Zwangslöschung eines Girokontos,
- Scheckkartenmißbrauch,
- letzte außergerichtliche schriftliche Mahnung,
- beantragter Mahnbescheid,
- Zwangsvollstreckung.

Die erforderliche Rechtsgrundlage ergibt sich nach Ansicht der Sparkasse für die Nachmeldung von „Positivmerkmalen", die im Interesse des Betroffenen liege (wie etwa die Auflösung des Girokontos oder die Rückzahlung eines Kredites), aus § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Aber auch die Nachmeldung von „Negativmerkmalen" hält die Sparkasse nach dieser Vorschrift für zulässig, da der Betroffene bei einem vertragswidrigen Verhalten keine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange erfahre.

Der Auffassung der Sparkasse, nach der bei dem Altbestand eine Nachmeldung sowohl für „Positivmerkmale" wie für „Negativmerkmale" nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zulässig sein soll, kann nur für eindeutige Positivmerkmale gefolgt werden. Die Meldung der Zwangslöschung eines Girokontos sowie die weiteren in der TA festgelegten Meldepflichten für Negativmerkmale begegnet dagegen datenschutzrechtlichen Bedenken. Diese Bedenken bestehen jedenfalls dann, wenn die Sparkasse lediglich auf Grund ihrer eigenen Beurteilung des vertraglichen Verhaltens ihres Kunden der Schufa entsprechende Negativmerkmale mitteilt.

Ich habe daher empfohlen, jedenfalls in allen Fällen, in denen das in den einzelnen Negativmerkmalen schlagwortartig umschriebene Kundenverhalten nicht durch außerhalb der Beurteilung der Sparkasse liegende Umstände (z.B. Gerichtsurteil, Konkurseröffnung) objektiv feststeht, von der Übermittlung dieser Negativmerkmale bei dem Altbestand abzusehen, sofern nicht der Kunde zu einer solchen Datenübermittlung seine Einwilligung durch Unterzeichnung einer entsprechenden Klausel erteilt hat.

Die Sparkasse wird meinen Bedenken hinsichtlich der Meldungen der Zwangslöschung eines Girokontos durch Neufassung der Voraussetzungen für diese Meldung in einer Dienstanweisung Rechnung tragen.

Bei einem Girokonto, das nur auf Guthabenbasis geführt werden soll, verstößt das Verlangen der Unterzeichnung der Schufa-Klausel gegen § 9 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) sowie gegen § 242 BGB. Dies habe ich ebenfalls bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht im einzelnen ausgeführt (C.21.b). Auch die Landesregierung hält es in ihrer Stellungnahme zu meinem zweiten Tätigkeitsbericht (Drucksache 9/1061, S. 16) nicht für gerechtfertigt, die Unterzeichnung der Schufa-Klausel zu verlangen, wenn es sich um ein Konto handelt, dessen Überziehung durch besondere Vereinbarungen und Beschränkungen ausgeschlossen ist.

Daß in der Praxis in bestimmten Fällen solche Konten auf Guthabensbasis ohne Unterzeichnung der Schufa-Klausel eingerichtet werden, habe ich unter anderem auch bei dem genannten Kontrollbesuch feststellen können. Ich begrüße es, wenn insoweit dem erklärten Willen des Kunden und seinen darin zum Ausdruck gebrachten schutzwürdigen Belangen Rechnung getragen wird. Hingegen hat die Sparkasse, auf die sich die in meinem zweiten Tätigkeitsbericht erwähnte Bürgereingabe bezog, in dem weiteren Schriftwechsel nunmehr erklärt, sie würde für ihre Kunden ein „Produkt

Kontokorrentkonto ausschließlich auf Guthabensbasis" grundsätzlich nicht zur Verfügung stellen.

Ich habe Zweifel, ob nicht gegen diese Haltung rechtliche Bedenken erhoben werden müssen. Die Sparkassen haben den ihnen durch das Sparkassengesetz übertragenen öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Dieser bezieht sich zwar in erster Linie auf die kreditwirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung (§ 3 des Sparkassengesetzes). Insoweit besteht für die Annahme von Spareinlagen nach § 7 der Sparkassenverordnung Kontrahierungszwang. Nach § 15 Abs. 1 der Sparkassenverordnung haben Sparkassen jedoch weiterhin den Auftrag, den bargeldlosen Zahlungsverkehr zu fördern. Im Rahmen dieses Auftrages muß aber nach meiner Auffassung der nunmehr nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung geschützten Rechtsstellung des Bürgers Rechnung getragen werden. Damit dürfte es schwer vereinbar sein, wenn die Sparkasse für Kunden, die auf diese Rechtsposition nicht verzichten wollen und deshalb die Unterzeichnung der Schufa-Klausel ablehnen, überhaupt keine Möglichkeit einräumt, ein Konto einzurichten und zu unterhalten.

Die Problematik der **Bankauskunft** ist sowohl bei dem durchgeführten Kontrollbesuch bei der Sparkasse als auch im Schriftverkehr mit anderen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten erneut geprüft und erörtert worden. Ergänzend zu den Darlegungen in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.21.b) habe ich auf folgendes hingewiesen.

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist eine Datenübermittlung zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses. Daß die Erteilung von Bankauskünften in einem Spannungsverhältnis zu der gegenüber dem eigenen Kunden geschuldeten besonderen Verschwiegenheitspflicht (Bankgeheimnis) steht, ist in dem einschlägigen bankfachlichen Spezialschrifttum immer wieder hervorgehoben worden. Die hier vorherrschende Meinung, welche die Erteilung solcher Auskünfte für zulässig ansieht, beruft sich dabei auf eine nach § 157 BGB zu beachtende Verkehrssitte.

Es unterliegt nicht meiner Beurteilung, ob dieser Meinung vor dem Inkrafttreten der Datenschutzgesetze gefolgt werden konnte. Immerhin gab es auch bereits seinerzeit unterschiedliche Beurteilungen (vgl. Urteil des Reichsgerichts vom 3. März 1930 in Bankarchiv Band 29 S. 256). Auch fehlt bisher in den AGB sowohl der öffentlich-rechtlichen wie der privatrechtlichen Kreditinstitute, in denen im übrigen die Einzelheiten der bankmäßigen Vertragsbeziehungen sehr eingehend behandelt werden, eine eindeutige Aussage zu dieser Frage.

Jedenfalls seit Inkrafttreten der Datenschutzgesetze kann eine derartige Verkehrssitte nach meiner Auffassung keine rechtliche Geltung mehr beanspruchen, weil sie mit den in diesen Gesetzen niedergelegten Grundsätzen nicht im Einklang steht und daher dem bei der Vertragsauslegung nach § 157 BGB vorrangig zu beachtenden Grundsatz von Treu und Glauben nicht entspricht.

Das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen bezeichnet es – ebenso wie das Bundesdatenschutzgesetz – als Aufgabe des Datenschutzes, einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen entgegenzuwirken. Es will zu einer überschaubaren und kontrollierten Verarbeitung personenbezogener Daten gelangen. Entsprechend dem verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt (Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes, Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung) mißt es dem Willen des Betroffenen für die Frage der Zulässigkeit der Verarbeitung seiner Daten eine hohe Bedeutung zu. Zur Vermeidung von Unklarheiten und Mißverständnissen verlangt es jedoch, diesen Willen durch Einholung einer grundsätzlich schriftlichen Einwilligung unzweideutig festzustellen. Deswegen darf die mögliche Einholung einer Einwilligung durch andere Zulässigkeitsgründe nicht unterlaufen werden. Dies muß um so mehr gelten, als der hier in Rede stehende Zulässigkeitsgrund – eine auf das Vertragsverhältnis einwirkende angebliche Verkehrssitte – bereits vor Inkrafttreten der Datenschutzgesetze zu Zweifeln Anlaß gegeben hat. Auch scheint es, daß seit einiger Zeit die Kreditinstitute selbst sich

der Fragwürdigkeit einer solchen Verkehrssitte bewußt werden und immer häufiger bei ihren Kunden eine schriftliche Einwilligung vor Erteilung einer Bankauskunft einholen.

Die Zweckbestimmung des Bankvertrages erfordert oder erlaubt es daher nicht, daß die Sparkasse einem anderen Kreditinstitut Auskünfte über die wirtschaftlichen oder gar über die persönlichen Verhältnisse ihres Kunden erteilt.

Auch berechtigte Interessen der Sparkassen oder des Anfragenden sind in der Regel nicht geeignet, die Zulässigkeit einer Datenübermittlung im Wege der Bankauskunft nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu begründen. Denn hierfür ist Voraussetzung, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Die hier vorzunehmende Einzelfallprüfung erfordert eine eingehende am Einzelfall orientierte Auseinandersetzung mit möglichen Konsequenzen für den Betroffenen. Die Interessen des Betroffenen lassen sich erst in Kenntnis der konkreten Situation, in der er sich befindet, richtig einschätzen. Mit einer solchen Einzelfallprüfung ist es aber nicht vereinbar, daß die Kreditinstitute bei der Erteilung von Bankauskünften generell von der Annahme ausgehen, bei „günstigen" sowie bei „vorsichtig formulierten negativen" Auskünften würden schutzwürdige Belange der betroffenen Kunden nicht beeinträchtigt. Der Kunde kann selbst in den Fällen, in denen eine Auskunft günstig ausfällt, ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse haben. Mit dem Eingehen einer geschäftsmäßigen Beziehung zu einem Kreditinstitut offenbart der Kunde oftmals sehr sensible Daten über seine finanziellen Verhältnisse (regelmäßige Bezüge, Sparguthaben, Wertpapierbesitz, Zahlungsverpflichtungen, Schulden), die gleichzeitig in vieler Hinsicht Rückschlüsse auf seine persönlichen Verhältnisse zulassen. Der Kunde erwartet daher von seiner Bank in erster Linie Verschwiegenheit, dies um so mehr, als die Banken die Geheimhaltung der Verhältnisse ihrer Kunden seit Jahrhunderten zu ihren vornehmsten Pflichten zählen.

Die Erteilung von Bankauskünften kann schließlich auch nicht mit der Erwägung gerechtfertigt werden, daß die Auskunfterteilung dem mutmaßlichen Willen des Kunden entspreche. Dem ist entgegenzuhalten, daß das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – ebenso wie das Bundesdatenschutzgesetz – eine mutmaßliche Einwilligung nicht kennt. Nach § 3 Satz 2 DSG NW bedarf die Einwilligung der Schriftform. Lediglich wenn besondere Umstände vorliegen, kann ein andere Form ausreichend sein. Auf jeden Fall muß die Einwilligung von dem Betroffenen erklärt werden. Eine mutmaßliche Einwilligung erfüllt diese Voraussetzung nicht.

Es muß deshalb grundsätzlich der eigenen freien Entscheidung des betroffenen Kunden überlassen bleiben, ob eine Bankauskunft über ihn erteilt wird oder nicht.

Eine Bürgerin hat mir in einer Eingabe geschildert, daß sie innerhalb einer Sparkasse die Zweigstelle gewechselt hat. Die neu vergebene Kontonummer hat die Sparkasse ohne ihr Zutun und ihre Einwilligung einer Versicherungsgesellschaft mitgeteilt, zugunsten derer die Kundin für ihre frühere Kontonummer eine **Einzugsermächtigung** zum Lastschriftverfahren erteilt hatte.

Nach Auskunft der Sparkasse erfolgt eine solche Mitteilung nur in den Fällen der Kontoverlegung zu einer anderen Zweigstelle, dagegen nicht bei einem Kontowechsel zu einem anderen Kreditinstitut.

Wie ich bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.21.b) ausgeführt habe, ist es der Sparkasse nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nicht erlaubt, den Zahlungsempfänger über ein neues Konto des Zahlungsverpflichteten bei einem anderen Kreditinstitut im Rahmen des Einzugsermächtigungsverfahrens zu unterrichten. Sofern darüber keine besonderen Absprachen getroffen sind, kann nicht angenommen werden, daß es der Zweckbestimmung des zwischen der Sparkasse und dem Kunden geschlossenen Vertrages dienen soll, daß die Sparkasse Dritten Auskünfte über den Kunden erteilt. Dies muß auch gelten, wenn der Kunde beim gleichen Institut die Zweigstelle wechselt und ihm infolgedessen dort eine neue Kontonummer erteilt wird. Auch in diesem Fall

erfordert die Zweckbestimmung des Vertrages grundsätzlich nicht die Information anderer über den Zweigstellenwechsel und die Kontoverlegung.

Auch berechtigte Interessen des Zahlungsempfängers, die neue Kontonummer zu erfahren, rechtfertigen die Übermittlung nicht. Es kann durchaus den schutzwürdigen Belangen des Zahlungsverpflichteten entsprechen, daß der Zahlungsempfänger, dem eine Einzugsermächtigung zum Lastschriftverfahren zur früheren Kontonummer erteilt worden ist, nicht über die neue Kontonummer unterrichtet wird. In diesem Fall überwiegt das Interesse des betroffenen Kunden an der Geheimhaltung seiner Daten.

Da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, habe ich der Sparkasse empfohlen, vor der Benachrichtigung des Zahlungsempfängers über die neue Kontonummer nach § 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 DSG NW eine schriftliche Einwilligung des Betroffenen einzuholen. Eine solche Einwilligungserklärung kann nach meiner Auffassung ohne Schwierigkeiten in den Vordruck aufgenommen werden, in dem der Kunde die Verlegung seines Kontos zu einer anderen Zweigstelle beantragt.

Die Sparkasse hat sich im vorliegenden Fall auf meine Empfehlung zu einer entsprechenden Gestaltung des Vordrucks bereit erklärt. Ich begrüße dieses kunden- und datenschutzfreundliche Verhalten und hoffe, daß sich auch die anderen öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute dieser Verfahrensweise anschließen.

D. Organisatorische und technische Maßnahmen

Kontrollbesuche führten wieder zu zahlreichen Empfehlungen organisatorischer und technischer Maßnahmen. Neben der Überprüfung und Beurteilung bereits getroffener Maßnahmen ist es ein wesentliches Ziel der Kontrollbesuche, Bereitschaft und Fähigkeit der öffentlichen Stellen zur Selbstkontrolle zu stärken.

Unterstützend wirkte häufig der Hinweis, daß sich die erforderlichen organisatorischen und technischen Maßnahmen in ihrer Auswirkung keinesfalls auf den Bereich des Datenschutzes beschränken. Vielmehr dienten die von mir vorgeschlagenen Maßnahmen sehr häufig einer allgemeinen Erhöhung der Sicherheit. Nicht selten wurden bei Kontrollbesuchen organisatorische oder technische Schwachstellen aufgedeckt, an deren kurzfristiger Beseitigung die geprüfte öffentliche Stelle größtes Interesse hatte.

Erforderliche Maßnahmen, die bereits in meinen beiden ersten Tätigkeitsberichten dargelegt wurden, werden im allgemeinen nicht erneut aufgeführt. Einzelne Schwerpunkte, die sich bei Kontrollbesuchen ergeben haben, werden besonders herausgestellt.

1. Maßnahmen der Strukturorganisation

Die Strukturorganisation ist für den Datenschutz von entscheidender Bedeutung. Bei Kontrollbesuchen bestand insbesondere Veranlassung, auf das Verhältnis zwischen der datenverarbeitenden Stelle, dem Auftraggeber und der internen Kontrollinstanz einzugehen. Die Institutionalisierung einer internen Kontrollinstanz, eine eindeutige und dem Datenschutzgesetz entsprechende Zuordnung der Verantwortlichkeiten und die organisatorisch saubere Abgrenzung zwischen allen Stellen bedeuten wesentliche Schritte auf dem Weg zu einer sicheren Datenverarbeitung.

a) Interne Kontrollinstanz

Die Einhaltung organisatorischer Regelungen bedarf der Kontrolle. Das gilt selbstverständlich auch für Maßnahmen des Datenschutzes. Auch deren Einhaltung läßt sich nur durch geeignete Kontrollen gewährleisten. Zu den Maßnahmen der Strukturorganisation gehört es daher, eine entsprechende interne Kontrollinstanz zu institutionalisieren. Bei den meisten Kontrollbesuchen war es notwendig, auf Fragen im Zusammenhang mit der internen Kontrollinstanz einzugehen.

Nach den §§ 6 und 8 DSG NW besteht die Verpflichtung der öffentlichen Stellen zur datenschutzrechtlichen Selbstkontrolle. Dazu gehört insbesondere, die Ausführung dieses Gesetzes sowie anderer Rechtsvorschriften über den Datenschutz sicherzustellen sowie die ordnungsgemäße Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme, mit deren Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen, zu überwachen.

Nach Nr. 10 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW sind zur Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes Maßnahmen zu treffen, die je nach der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten geeignet sind, die innerbehördliche oder innerbetriebliche Organisation so zu gestalten, daß sie den besonderen Anforderungen des Datenschutzes gerecht wird (Organisationskontrolle). Dazu gehört es, verbindlich festzulegen, wem die mit der internen Kontrolle verbundene Verantwortung übertragen ist. Es ist daher erforderlich, die Wahrnehmung dieser Kontrollaufgaben zu institutionalisieren.

Nach § 79 Abs. 1 letzter Halbsatz SGB X sind die §§ 28 und 29 des Bundesdatenschutzgesetzes (Bestellung und Aufgaben eines Beauftragten für den Datenschutz) auf

die in § 35 SGB I genannten Stellen entsprechend anzuwenden. Im Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen ist für die übrigen öffentlichen Stellen des Landesbereichs die Bestellung eines internen Datenschutzbeauftragten nicht ausdrücklich vorgesehen. Die Institutionalisierung einer internen Kontrollinstanz kann daher auch in einer anderen geeigneten Weise erfolgen. Eine Zusammenfassung der Kontrollfunktionen bei einer Person stärkt allerdings die Wirksamkeit des Datenschutzes und wird auch seiner Bedeutung gerecht.

Im allgemeinen ist es daher organisatorisch angemessen und für die effektive Wahrnehmung aller Kontrollaufgaben günstig, die mit dem Datenschutz verbundenen zentralen Zuständigkeiten bei einer Person zusammenzufassen. Man könnte dann von einem internen Datenschutzbeauftragten sprechen, ohne daß es auf die Bezeichnung ankommt. Im übrigen verweise ich auch auf die Ausführungen in meinem ersten (D.2.d) und meinem zweiten Tätigkeitsbericht (D.1.).

b) Entwicklung und Freigabe von ADV-Programmen

Die Bedeutung der Strukturorganisation für den Datenschutz zeigt sich sehr deutlich, wenn die Verantwortlichkeiten bei der Entwicklung von ADV-Programmen und deren Freigabe zur Diskussion stehen. Fast jeder größere Kontrollbesuch gab Veranlassung, auf diese Verantwortlichkeiten einzugehen.

Drei konkurrierende Zielsetzungen sind es im allgemeinen, die hier angesprochen werden: Es dient der Rationalisierung, wenn die entwickelten Programme möglichst breit eingesetzt werden. Daher rührt eine Tendenz zur zentralen Programmentwicklung und zur Nutzung von Fremdprogrammen. Aus Gründen der Verantwortlichkeit und organisatorischen Zuständigkeit muß gleichwohl sichergestellt werden, daß die speichernde Stelle bzw. die zuständige Fachabteilung die Datenverarbeitung als Auftraggeber inhaltlich bestimmt. Eine dritte Zielsetzung stellt schließlich der Datenschutz dar, dessen Ziele in diesem Zusammenhang vor allem die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der Datenverarbeitung sind.

- **Freigabe von Programmen**

  Die Notwendigkeit der Programmfreigabe ist eine Folge der Funktionstrennung zwischen der fachlich verantwortlichen Stelle (dem Auftraggeber) und der entwikkelnden Stelle. Der Auftraggeber überprüft bei der Programmfreigabe, ob durch das Programm eine Verarbeitung nach seinen Vorgaben und seinen sonstigen fachlichen Weisungen erfolgt. Es gibt im wesentlichen drei Gründe für die Funktionstrennung zwischen der entwickelnden und der fachlich verantwortlichen Stelle: Der Auftraggeber hat keine Mitarbeiter mit Programmierkenntnissen. Er muß sich für die Programmentwicklung daher der entsprechenden Spezialisten bedienen. Außerdem ist die Programmentwicklung mit hohen Kosten verbunden. Um die eigenen Kosten gering zu halten, werden daher weitgehend Fremdprogramme eingesetzt, die an anderer Stelle für möglichst viele Anwender entwickelt wurden. Schließlich gibt es das sehr wichtige Argument der Sicherheit. Falls die fachlich verantwortliche Stelle selbst programmiert, ist eine inhaltliche Kontrolle der Programme wesentlich erschwert. Die Funktionstrennung zwischen fachlich verantwortlicher und entwikkelnder Stelle ist daher Bestandteil eines jeden Sicherheitskonzeptes.

  Diese Funktionstrennung führt auch zur Notwendigkeit der Programmfreigabe. Ohne Programmfreigabe durch den fachlich zuständigen Auftraggeber ist dessen Verantwortlichkeit nicht mehr gewährleistet. Er kann sich zwar noch auf den Inhalt seines Programmauftrages berufen. Er ist aber nicht in der Lage, aus eigenem Wissen zu bestätigen, daß das entwickelte Programm entsprechend seinem Programmauftrag arbeitet. Der Gewinn an Sicherheit, den die Funktionstrennung bringen soll, würde ohne Programmfreigabe völlig aufgegeben. Die Funktionstrennung als Bestandteil des Sicherheitskonzeptes soll die Kontrolle erleichtern. Falls diese aber nicht wahrgenommen wird, bedeutet die Funktionstrennung nichts anderes als eine Verlagerung von Arbeiten auf die Programmierung. Erst mit der abschließenden

Programmfreigabe durch die fachlich verantwortliche Stelle erhält eine Funktionstrennung zwischen dieser und der entwickelnden Stelle ihren Sinn im Rahmen des Sicherheitskonzeptes. Ohne Programmfreigabe hat die Funktionstrennung sogar ein Verringern der Sicherheit zur Folge, da in diesem Fall die Möglichkeiten der fachlich verantwortlichen Stelle, eventuelle Verarbeitungsfehler zu erkennen, deutlich reduziert sind.

Mehrere Motive können zu einem Verzicht auf ordnungsgemäße Programmfreigabe führen: Die Programmfreigabe verursacht zusätzlichen Aufwand, den der Auftraggeber erbringen muß. Auch müssen zur Programmfreigabe gerade die fachlich besonders qualifizierten Mitarbeiter eingesetzt werden, die der Auftraggeber im allgemeinen nur ungern für diese Arbeit bereitstellt. Schließlich sind bei der entwickelnden Stelle häufig Mitarbeiter tätig, die aus dem bearbeiteten Fachgebiet kommen. Dadurch liegt es nahe, daß sich die entwickelnde Stelle in der Lage sieht und bereit erklärt, Programme im Namen des Auftraggebers freizugeben und damit im Rahmen des Auftragsverhältnisses eine Funktion zu übernehmen, die uneingeschränkt bei dem fachlich verantwortlichen Auftraggeber bleiben muß.

In einem Rechenzentrum mit Auftragsdatenverarbeitung wurden Programme, die man für die Auftraggeber entwickelte, innerhalb des Rechenzentrums selbst freigegeben. Geplant war allerdings bereits, die Zuständigkeiten für die Freigabe auf die Auftraggeber zu übertragen. Als Voraussetzung hatte man bereits Testgruppen eingerichtet, in denen die Auftraggeber vertreten waren. Diese Testgruppen sollten für die Freigabe neu entwickelter Programme zuständig sein.

Hier habe ich ergänzend empfohlen, die Freigabe auch nach jeder Programmwartung dann der Testgruppe zu übertragen, wenn die durchgeführte Änderung den fachlichen Inhalt betraf. Lediglich systembedingte Änderungen, die ohne jeden Einfluß auf den fachlichen Programminhalt sind, sollte das Rechenzentrum in eigener Verantwortung freigeben dürfen.

In einem anderen Rechenzentrum mit Auftragsdatenverarbeitung wurde für neu entwickelte Programme nur eine mündliche Freigabe des Auftraggebers eingeholt. Nach einer Programmwartung wurde der Auftraggeber im allgemeinen nicht eingeschaltet. Die Freigabe erfolgte vielmehr innerhalb des Rechenzentrums.

Ich habe darauf hingewiesen, daß diese Regelung unbefriedigend ist, da sie nicht der Verantwortung des Auftraggebers für den fachlichen Programminhalt Rechnung trägt. In jedem Fall ist eine abschließende Überprüfung durch den Auftraggeber erforderlich, die zu einer schriftlichen Freigabe durch diesen führt. Eine mündliche Freigabe sollte nicht ausreichend sein. Auf die Notwendigkeit, den Auftraggeber auch dann die Freigabe vornehmen zu lassen, wenn von einer Programmänderung der fachliche Programminhalt betroffen ist, wurde bereits oben hingewiesen.

Bei einer in der Rechtsform eines Zweckverbandes geführten kommunalen Datenverarbeitungszentrale ist in der Verbandssatzung festgelegt, daß dem Zweckverband zur automatisierten Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben der Verbandsmitglieder „die organisatorische und programmtechnische Vorbereitung der maschinellen Verarbeitung einschließlich der Programmfreigabe" obliegt. Entsprechend dieser Regelung werden Programme durch den Geschäftsführer ohne Beteiligung der Auftraggeber des Zweckverbandes freigegeben.

Ich habe den Zweckverband darauf hingewiesen, daß diese Regelung der Verbandssatzung, soweit dadurch dem Verband die Programmfreigabe für die speichernden Stellen übertragen wird, mit § 7 Abs. 2 Satz 2 DSG NW und Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nicht vereinbar ist. Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 DSG NW ist der Zweckverband bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in jeder ihrer in § 1 Abs. 1 DSG NW genannten Phasen an die Weisung seiner Auftraggeber gebunden. Nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW hat

der Auftraggeber Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind zu gewährleisten, daß personenbezogene Daten nur entsprechend den Weisungen des Auftraggebers verarbeitet werden können (Auftragskontrolle). Daraus folgt, daß auch die Verantwortung für die Programmfreigabe nach dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen bei dem Auftraggeber liegt. Diese Verantwortung wird durch die genannte Regelung in unzulässiger Weise eingeschränkt.

Es gehört zu den Pflichten des Auftraggebers, ein Datenverarbeitungsprogramm sorgfältig zu prüfen und danach freizugeben (v.d.Groeben in Ruckriegel/v.d.Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, § 7 Anm. 9). Auch nach den für die Behörden und Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen geltenden Richtlinien Automationsvorhaben (Runderlaß des Innenministers vom 19. Dezember 1978, MBl. NW. 1979, S. 30 / SMBl. NW. 20025) ist eine Verfahrenslösung in der Phase der Einführung zunächst in allen betroffenen Stellen auf ihre Funktionsfähigkeit zu erproben; angewendet werden darf sie erst dann, wenn der Aufgabenträger eine förmliche Freigabeerklärung abgegeben hat, mit der er die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der Verfahrenslösung übernimmt (Nr. 3.35 Abs. 1 der Richtlinien). Im Hinblick auf die Vorschriften des ADVG NW zum Verbund der automatisierten Datenverarbeitung wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden empfohlen, diese Regelung sinngemäß anzuwenden (Nr. 5.3 der Richtlinien).

Da der Zweckverband nicht bereit war, seine Satzung an die Regelungen im Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen anzupassen, habe ich diesen Verstoß gegen § 7 Abs. 2 Satz 2 DSG NW und Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW beanstandet.

Eine besondere Situation besteht für die Auftraggeber, wenn ein aus einer Gemeinschaftsentwicklung stammendes Programm oder eine entsprechende Programmänderung übernommen wird. Falls dieses Programm oder die Programmänderung unverändert eingesetzt werden soll und bereits bei der entwickelnden Stelle entsprechend den hier aufgestellten Regeln vom Auftraggeber freigegeben worden ist, ist eine erneute Freigabe nicht mehr erforderlich. Voraussetzung ist allerdings der Einsatz des neuen Programms ohne jede fachliche Änderung oder der Einbau der von der entwickelnden Stelle kommenden Änderung in ein Programm, das von der datenverarbeitenden Stelle nicht geändert wurde.

Falls jedoch das zum Einsatz kommende Programm gegenüber der ursprünglichen Fassung fachlich geändert ist, muß vor dessen erstem Einsatz und nach jeder fachlichen Änderung eine zusätzliche Freigabe durch die Auftraggeber erfolgen (unten „Zentrale Entwicklung von Programmen"). Programme, die die datenverarbeitende Stelle fachlich geändert hat, sind daher auch nach jeder von der entwikkelnden Stelle kommenden Programmwartung von den Auftraggebern der datenverarbeitenden Stelle erneut freizugeben.

Falls sich mehrere Auftraggeber desselben Programms bedienen, empfiehlt sich im allgemeinen eine Vereinbarung, nach der ein Auftraggeber oder einzelne Auftraggeber die Freigabe für alle übrigen vornehmen. Hier sind sehr unterschiedliche Organisationsformen denkbar, die sich jeweils an der speziellen Situation zu orientieren haben. In jedem einzelnen Fall muß allerdings die Zuständigkeit und die Verantwortung aller Auftraggeber für die Freigabe der Programme zum Ausdruck kommen.

Mit dem oben erwähnten Zweckverband wurde folgende mögliche Regelung besprochen: Die Auftraggeber könnten die Verbandsversammlung oder einen Ausschuß der Verbandsversammlung ermächtigen, für die Auftraggeber die Programme freizugeben. Zur Vorbereitung der Programmfreigabe könnte sich der Ausschuß oder die Verbandsversammlung eines Teams von Mitarbeitern des Verbandes bedienen, wobei die einzelnen Mitarbeiter dieses Teams in dieser Funktion fachlich allein dem Ausschuß oder der Verbandsversammlung verantwortlich sein müßten.

Auf jeden Fall muß jeder einzelne der Auftraggeber im Hinblick auf seine Verantwortung als speichernde Stelle die von ihm erteilte Ermächtigung zur Programmfreigabe jederzeit widerrufen können.

- **Zentrale Entwicklung von Programmen**

  Zur Einsparung von Entwicklungskosten ist es heute üblich, Programme zentral zu entwickeln. Zu diesem Zweck schließen sich datenverarbeitende Stellen gleicher Zielrichtung zu Entwicklungsgemeinschaften zusammen. Diese Kooperationsform wird von mir unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit ausdrücklich begrüßt. Die notwendige Funktionstrennung zwischen Programmierung und Durchführung ist hier besonders weitgehend verwirklicht.

  Leider gaben mir die Kontrollbesuche allerdings mehrfach Veranlassung, in diesem Zusammenhang ernste Bedenken gegen die Art des Umgangs mit diesen Programmen zu äußern. Die Auftraggeber der datenverarbeitenden Stellen sind im allgemeinen nicht bereit, die aus der Entwicklungsgemeinschaft kommenden Programme unverändert einzusetzen. Die Programme werden daher in den datenverarbeitenden Stellen entsprechend den Wünschen der eigenen Auftraggeber geändert. Bei großen Programmsystemen und einer größeren Zahl von Auftraggebern kann die Zahl derartiger dezentraler Änderungen im Laufe der Zeit sehr groß werden.

  Parallel zu diesen dezentralen Änderungen findet selbstverständlich die übliche zentrale Programmwartung durch die Entwicklungsgemeinschaft statt. Änderungen, die von der Entwicklungsgemeinschaft kommen, treffen dann auf dezentrale Änderungen, mit denen sie möglicherweise logisch nicht verträglich sind. Als Folge davon müssen auch die zentralen Änderungen bei den einzelnen datenverarbeitenden Stellen nochmals von deren Auftraggebern ausgetestet und freigegeben werden.

  Bedenklich an dieser Situation ist zunächst die Tatsache, daß die mit der zentralen Entwicklung verbundene Erhöhung der Datensicherheit durch dezentrale Änderungen wieder aufgehoben wird. Sobald das zentral entwickelte Programm auch nur an einer einzigen Stelle dezentral fachlich geändert ist, kann von einer erhöhten Datensicherheit nicht mehr gesprochen werden.

  Noch bedenklicher ist aber ein anderer Effekt, der im allgemeinen erst zu spät bemerkt wird. Die mit der Zeit zunehmende Zahl dezentraler Änderungen kann ein Programm so unsicher machen, daß es von der datenverarbeitenden Stelle nicht mehr beherrscht werden kann. Jede neue Programmwartung, auch wenn sie von der Entwicklungsgemeinschaft kommt, stellt dann ein Risiko dar. Dieses Risiko wird zunächst nur der datenverarbeitenden Stelle bewußt. Die Auftraggeber beobachten eventuell, daß Termine bei der Übernahme einer neuen Programmversion nicht eingehalten werden oder daß Bildschirmarbeiten fehlerhaft ablaufen. Trotz einer scheinbaren Ruhe ist zu diesem Zeitpunkt die Datensicherheit bereits ernsthaft gefährdet.

  Aus dieser Situation gibt es nur zwei Auswege: Die Entwicklungsgemeinschaft kann die dezentral durchgeführten Änderungen in das zentrale Programm übernehmen oder die Auftraggeber können akzeptieren, daß sämtliche dezentralen Änderungen rückgängig gemacht werden. Beide Auswege sind aber im allgemeinen verbaut. Die Entwicklungsgemeinschaft ist zur Übernahme der dezentralen Änderungen nicht bereit, und die Auftraggeber erklären, daß sie aus Gründen des internen Ablaufs auf diese Änderungen nicht verzichten können.

  Da bei umfangreichen und wartungsintensiven Programmen deren dezentrale Änderung bei zentraler Entwicklung fast zwangsläufig in die geschilderten Schwierigkeiten führt, habe ich in derartigen Fällen die Empfehlung ausgesprochen, auf dezentrale Änderungen zu verzichten. Falls Programme von einer Entwicklungsgemeinschaft übernommen werden, sollten diese ohne jede Änderung ihres fachlichen Inhalts zum Ablauf kommen. Fachliche Änderungen sollten ausschließlich in der

Weise vorgenommen werden, daß sie in die zentrale Entwicklung eingebracht und dort verwirklicht werden.

Ich bin mir durchaus bewußt, daß dadurch die Einflußmöglichkeiten der einzelnen datenverarbeitenden Stelle und des einzelnen Auftraggebers reduziert werden. Wenn man sich allerdings vorstellt, der für die dezentrale Programmwartung erbrachte Personalaufwand würde im Rahmen der Entwicklungsgemeinschaft eingesetzt, dann wäre es dieser möglich, zahlreiche der zunächst abgelehnten Wünsche anderer Stellen zu verwirklichen. Meine Forderung richtet sich daher vor allem an die Organisation der Entwicklung. Die Einflußmöglichkeit des einzelnen Anwenders auf das zentrale Entwicklungsergebnis sollte gestärkt werden. Jede dezentrale Änderung der von der Entwicklungsgemeinschaft kommenden Programme sollte dagegen ausnahmslos unterbunden werden.

Am Beispiel der Innungskrankenkassen zeigt sich, daß so auch wirklich verfahren werden kann. Die Programme werden vom Bundesverband der Innungskrankenkassen entwickelt, und die Landesverbände verpflichten sich vertraglich gegenüber dem Bundesverband, die übernommenen Programme ohne Änderung ihres logischen Ablaufs einzusetzen.

Gegen ein derartiges Vorgehen wurde eingewandt, es entspreche nicht dem Trend der heutigen technischen Entwicklung. Das bisherige Kostenargument gegen einen dezentralen ADV-Einsatz gelte heute nicht mehr. Dann müsse es auch möglich sein, den logischen Inhalt der dezentral eingesetzten Programme dezentral zu gestalten.

Diese Argumentation entspricht aber einem Wunschdenken. Es mag dahingestellt bleiben, ob die Kosten des dezentralen und des zentralen Anlagenbetriebs gleich sind. Die dezentrale Entwicklung oder Änderung von Programmen stellt aber heute und in absehbarer Zukunft Anforderungen, denen eine datenverarbeitende Stelle nur in Einzelfällen gewachsen ist. Die Dezentralisierung der Hardware eröffnet also keinesfalls den Weg zur dezentralen Gestaltung der Lösungen. Den Möglichkeiten der einzelnen datenverarbeitenden Stellen sind hier Grenzen gesetzt, bei deren Überschreiten die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der Verarbeitung gefährdet werden.

- **Verantwortungsübernahme im Rahmen des fachlichen Weisungsrechts**

  Bei einem Rechenzentrum, das Datenverarbeitung im Auftrag durchführt, hatten die Auftraggeber abgesehen von der Auftragserteilung im Einzelfall noch keine Weisungen erteilt. Die Auftraggeber waren nicht bei der Programmfreigabe beteiligt, und auch die Auftragskontrolle nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW war von ihnen nicht wahrgenommen worden.

  Die Auftraggeber dieses Rechenzentrums sind an die Weisungen einer obersten Landesbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen gebunden. Diese oberste Landesbehörde hat auch im Rahmen ihrer Weisungsbefugnis die Auftragskontrolle nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW, die Weisungen nach § 7 Abs. 2 Satz 2 DSG NW und die Programmfreigabe übernommen. Gegen diese Regelung bestehen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Sie war bisher allerdings nicht schriftlich festgelegt.

  Im Interesse einer klaren Abgrenzung der Verantwortung habe ich empfohlen, in der Dienstanweisung für das Rechenzentrum festzulegen, daß die oberste Landesbehörde im Rahmen ihres Weisungsrechts gegenüber den speichernden Stellen deren Weisungsrecht gegenüber der datenverarbeitenden Stelle nach § 7 Abs. 2 Satz 2 DSG NW sowie die Auftragskontrolle nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW für die speichernden Stellen wahrnimmt. Die speichernden Stellen werden damit von dieser Verpflichtung entbunden.

  Auch sollte in der Dienstanweisung festgelegt werden, daß das Weisungsrecht gegenüber dem Rechenzentrum, das die oberste Landesbehörde für die speichern-

den Stellen im Rahmen ihres Weisungsrechts gegenüber diesen Stellen wahrnimmt, die Programmfreigabe einschließt.

c) Einzelaufgaben

– **Anwenderberatung**

Eine öffentliche Stelle, die Datenverarbeitung im Auftrag durchführt, hatte ein Arbeitsgebiet „Anwenderbetreuung" eingerichtet. In dem Aufgabenkatalog dieses Arbeitsgebietes waren Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit zunächst nicht vorgesehen.

Ich habe darauf hingewiesen, daß eine Beratung des Anwenders in Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit sehr wichtig sei. Erfahrungsgemäß ist der Anwender im allgemeinen nicht in der Lage, die Sicherheitsrisiken, die mit einer neuen Technik oder einem neuen Verfahren verbunden sind, selbst zu erkennen. Auch die angemessenen organisatorischen Maßnahmen sind ihm im allgemeinen nicht bekannt. Bei der Neueinführung von Verfahren erscheint daher eine entsprechende Beratung der Anwender unerläßlich.

– **Verantwortung für die Quellprogrammbibliothek der freigegebenen Programme**

Bei einem Kontrollbesuch wurde festgestellt, daß der Progammierer uneingeschränkten Zugriff auf die Quellprogrammbibliothek der freigegebenen Programme hat. Die einzelnen Programme dieser Bibliothek können vom Programmierer nicht nur gelesen, sondern auch geändert werden. Zur Sicherung gegen unbefugte Änderungen werden die Quellprogramme als Listen archiviert und die aus den Quellprogrammen durch Übersetzung entstehenden Programmoduln regelmäßig gesichert.

Aus Gründen der Sicherheit ist es allgemein üblich, auch die maschinell archivierten Quellprogramme dem ändernden Zugriff des Programmierers zu entziehen. Der Programmierer darf in der Quellprogrammbibliothek der freigegebenen Programme lesen, aber nicht selbst ändern können. Jede Änderung muß über die Arbeitsvorbereitung abgewickelt werden und setzt eine vorherige Freigabe voraus. Die Quellprogrammbibliothek der freigegebenen Programme steht dann insoweit unter der Verantwortung der Arbeitsvorbereitung.

Ich habe empfohlen festzulegen, daß eine Änderung in der Quellprogrammbibliothek der freigegebenen Programme nur über die Arbeitsvorbereitung und erst nach Freigabe dieser Änderung zugelassen ist.

2. Maßnahmen der Ablauforganisation

Ablauforganisatorische Fragen sind Fragen der täglichen Arbeit. Erforderliche Maßnahmen werden im allgemeinen durch Dienstanweisung eingeführt. Meine Kontrolle kann sowohl dem Inhalt der Dienstanweisung als auch der Einhaltung von deren Vorschriften gelten.

Soweit Maßnahmen der Ablauforganisation angesprochen wurden, stand bei den bisherigen Kontrollbesuchen deren Inhalt im Vordergrund. Bei den sehr beschränkten Möglichkeiten, Kontrollbesuche durchzuführen, halte ich es für besonders wichtig, auf den Inhalt der Dienstanweisungen Einfluß zu nehmen. Es sollte dann vorrangig eine Frage der internen Kontrolle (vgl. D.1.a) sein sicherzustellen, daß die Vorschriften der Dienstanweisung auch befolgt werden.

a) Sicherung von Programm und Daten

- **Programmdokumentation**

  In meinem zweiten Tätigkeitsbericht (D.3.a) habe ich bereits auf Notwendigkeit und Umfang einer Programmdokumentation hingewiesen. In zwei Fällen hatte ich erneut Veranlassung, auf Fragen der Programmdokumentation einzugehen.

  In einem Fall war zwar festgelegt, daß jeweils eine Programmdokumentation erstellt werden müsse. Der Zeitpunkt für die Fertigstellung der Dokumentation war aber nicht verbindlich festgelegt.

  Ich habe empfohlen festzulegen, daß die vollständige Dokumentation bei der Freigabe des Programms vorliegen muß. Ein entsprechender Hinweis sollte in das Freigabeformular aufgenommen werden, damit vor der Freigabe das Vorhandensein der Dokumentation überprüft wird.

  In einem anderen Fall mußte ich darauf hinweisen, daß eine Programmdokumentation einen gewissen Mindestumfang aufweisen muß.

  Die jedenfalls erforderlichen Bestandteile einer vollständigen und aussagekräftigen Programmdokumentation sind bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht aufgeführt. Eine geeignete Grundlage zur Gestaltung der Programmdokumentation stellt die Norm DIN 66 230 (Programmdokumentation) dar.

- **Programmänderungen in übersetzten Moduln**

  Programme werden heute im allgemeinen in folgender Weise geändert: Der Programmierer ändert eine Kopie des Quellprogramms. Durch maschinelles Übersetzen entstehen aus dem geänderten Quellprogramm Moduln in der Maschinensprache, die anschließend zum ablauffähigen Programm gebunden werden. Das ablauffähige Programm wird getestet und freigegeben. Die geänderte Kopie des Quellprogramms wird dann durch die Arbeitsvorbereitung in der Quellprogrammbibliothek der freigegebenen Programme gespeichert und ersetzt dort die frühere Fassung.

  In einem Fall wurde festgestellt, daß kleine Programmänderungen nicht im Quellprogramm, sondern in den aus dem Quellprogramm durch Übersetzung gebildeten Moduln vorgenommen werden. Dieses unübliche Vorgehen ist möglich, weil dort ausschließlich in der Programmsprache Assembler programmiert wird und der Programmierer daher einen Überblick über die einzelnen Befehle der Moduln hat.

  Die im übersetzten Modul durchgeführten Programmänderungen werden bei dieser öffentlichen Stelle entsprechend einer Dienstanweisung ordnungsgemäß freigegeben. Der geänderte Modul wird archiviert. Die durchgeführten Änderungen sind gekennzeichnet.

  Gleichwohl habe ich auf folgendes hingewiesen: Die bei datenverarbeitenden Stellen im allgemeinen übliche Regelung, Änderungen ausschließlich in Quellprogrammen zuzulassen und alle sonstigen Änderungen ausnahmslos zu untersagen, stärkt die Datensicherheit. Das einheitliche Verfahren der Programmänderung erleichtert die lückenlose Überwachung. Möglichkeiten zur unbefugten Programmänderung werden eingeschränkt.

- **Anonymisierung der Testdaten**

  Bedenklich ist, daß erneut in einer Reihe von Fällen festgestellt werden mußte, daß Programmierer ihre Tests ohne zwingenden Grund mit nichtanonymisierten Testdaten durchführten (vgl. D.3.c meines zweiten Tätigkeitsberichts). In jedem Einzelfall habe ich empfohlen, das Testverfahren den Anforderungen des Datenschutzes anzupassen und Programmtests mit nichtanonymisierten personenbezogenen Daten nur in begründeten Ausnahmefällen zuzulassen.

- **Zugriff der Organisatoren auf nichtanonymisierte Daten**

  In einem Dienstleistungsrechenzentrum wurde festgestellt, daß Datenendgeräte aufgestellt waren, die einen uneingeschränkten Zugriff auf die aktuellen Dateien der Auftraggeber ermöglichten. Zugriffsberechtigt waren die Organisatoren. Jeder Organisator erhielt durch sein Paßwort die Möglichkeit des Zugriffs zu sämtlichen Dateien des von ihm bearbeiteten Sachgebietes. Die Zugriffsmöglichkeit wurde für notwendig gehalten, um Fehler kurzfristig klären zu können.

  Es sollte allerdings sichergestellt werden, daß der Organisator nur dann von seiner Zugriffsmöglichkeit Gebrauch macht, wenn dies zwingend notwendig ist. Ich habe daher empfohlen, durch Dienstanweisung festzulegen, daß der Organisator in jedem Einzelfall die Zustimmung seines Gruppenleiters einzuholen hat, bevor er auf nichtanonymisierte personenbezogene Daten zugreift.

b) Sicherung des Ablaufs

- **Direktänderung von Programmen im Arbeitsspeicher**

  In meinem zweiten Tätigkeitsbericht (D.3.c) wurde bereits darauf hingewiesen, daß Direktänderungen freigegebener Programme im Arbeitsspeicher als außerordentlich bedenklich angesehen werden müssen. Bei Kontrollbesuchen wurden erneut zwei Fälle festgestellt, in denen derartige Direktänderungen durch Dienstanweisungen zugelassen waren.

  In dem einen Fall liefen Programme einer Datenverarbeitungsanlage alten Typs in Emulation auf einer modernen Anlage. Für diese emulierten Programme war festgelegt, daß das freigegebene und ablauffähige Programm unmittelbar vor dem Beginn oder während eines Verarbeitungslaufs über die Bedienungskonsole der Datenverarbeitungsanlage geändert werden durfte. Derartige Direktänderungen wurden automatisch protokolliert und anschließend durch die Programmaufsicht auf Richtigkeit und Zulässigkeit überprüft.

  Ich habe darauf hingewiesen, daß trotz dieser Maßnahmen die Möglichkeit der Direktänderung eine wesentliche Beeinträchtigung der Datensicherheit bedeutet. Es wurde besprochen, ab wann Direktänderungen untersagt werden können.

  In einem anderen Fall enthält die Dienstanweisung für die Abteilung Datenverarbeitung eine Regelung für den Fall, daß „während einer Verarbeitung Eingriffe in ein laufendes Programm erforderlich" werden. In der Dienstanweisung ist ausdrücklich festgelegt, daß solche Eingriffe auf wenige Ausnahmefälle beschränkt bleiben müssen. Während des Kontrollbesuchs wurde meinen Mitarbeitern mitgeteilt, Eingriffe in ein laufendes Programm sollten ausschließlich in Katastrophenfällen zulässig sein.

  Ich habe darauf hingewiesen, daß die Änderung eines freigegebenen Programms durch Eingriff in das laufende Programm außerordentlich bedenklich ist. Die Sicherheit der Verarbeitung wird dadurch aufgehoben. Es muß außerdem befürchtet werden, daß die zum Ablauf kommende Programmversion nicht dokumentiert wird. Daher sollte ein derartiger Eingriff keinesfalls durch die Dienstanweisung zugelassen werden. Selbst eine auf Ausnahmefälle beschränkte Zulassung erweckt den Eindruck, als gehöre der Eingriff in ein laufendes Programm zu den grundsätzlich erlaubten Maßnahmen.

  Der Leitung der öffentlichen Stelle bleibt es unbenommen, in Katastrophenfällen Sondermaßnahmen anzuordnen.

- **Closed-shop-Betrieb**

  Datenverarbeitende Stellen arbeiten im allgemeinen im Closed-shop-Betrieb. Bei verschiedenen Kontrollbesuchen mußten meine Mitarbeiter allerdings feststellen, daß dessen Durchführung nicht in jedem Fall konsequent genug gehandhabt wird. In diesem Zusammenhang habe ich auf folgendes hingewiesen:

- Systemprogrammierer, Programmierer und Erfassungskräfte sollten keine uneingeschränkte Zutrittsberechtigung zum Maschinenraum haben.
- Die Zutrittsberechtigung der Arbeitsvorbereiter zum Maschinenraum sollte auf Mitarbeiter mit der Aufgabe der Archivverwalter beschränkt werden.
- Falls Programmierer außerhalb der normalen Arbeitszeit ausnahmsweise Testarbeiten im Maschinenraum selbst durchzuführen haben, sollte sichergestellt sein, daß diese nicht in der Lage sind, auf nichtanonymisierte personenbezogene Daten zuzugreifen.

– Mitnahme von Taschen und Mänteln in den Maschinenraum

In mehreren Fällen stellten meine Mitarbeiter erneut fest, daß ein Verbot der Mitnahme von Taschen und Mänteln in den Maschinenraum überhaupt nicht oder nur mündlich festgelegt war (vgl. D.3.a meines zweiten Tätigkeitsberichts). Die Möglichkeit, Taschen und Mäntel in den Maschinenraum mitzunehmen, stellt eine Beeinträchtigung der Sicherheit dar. Sie entspricht darüber hinaus nicht dem gesetzlich festgelegten Erfordernis der Abgangskontrolle (Nr. 2 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW).

Ich habe daher in jedem derartigen Fall empfohlen, die Mitnahme von Taschen und Mänteln in den Maschinenraum zu untersagen und dieses Verbot schriftlich festzulegen.

c) Handhabung von Magnetbändern und Magnetplatten

– Verwaltung des Datenträgerarchivs

Aus Gründen der Sicherheit wird in Rechenzentren im allgemeinen eine Funktionstrennung zwischen Maschinenbedienung und Archivverwaltung verwirklicht (vgl. D.2.b meines ersten Tätigkeitsberichts). Der Archivverwalter stellt dabei auf Anweisung der Arbeitsvorbereitung die Magnetbänder für die Maschinenbedienung bereit. Der Maschinenbediener hat bei dieser Organisation keinen Zutritt zum Datenarchiv.

In größeren Rechenzentren wird heute teilweise ein automatisches Bandverwaltungssystem eingesetzt, das unter anderem die Aufgabe hat, nach Eröffnung eines Programms die notwendigen Eingabebänder anzufordern. Diese Bänder werden anschließend vom Maschinenbediener dem Archiv entnommen. Bei dieser Arbeitsform ist das Archiv im allgemeinen in einem nur vom Maschinenraum zugänglichen Raum untergebracht.

Die Funktionstrennung zwischen Archivverwalter und Maschinenbediener ist hier aufgehoben, und der Maschinenbediener hat Zutritt zum Archiv. Dadurch wird zwar die Sicherheit beeinträchtigt, doch bietet das automatische Bandverwaltungssystem dafür andere Möglichkeiten zur Verbesserung der Datensicherheit.

Bei diesem Verfahren kann sichergestellt werden, daß aus dem Archiv nur Magnetbänder für die sofortige Bearbeitung entnommen werden und daß diese Bänder danach umgehend in das Archiv zurückgebracht werden. Abgesehen von freigegebenen Bändern befinden sich dann nur diejenigen Magnetbänder im Maschinenraum, die für gerade ablaufende Programme in Magnetbandgeräte eingelegt sind.

Durch die Übersichten des automatischen Bandverwaltungssystems und wegen des Fehlens eines Zwischenlagers im Maschinenraum werden Kontrollen erleichtert. Ich habe empfohlen, verschiedene Kontrollen regelmäßig und unvermutet durchzuführen:

- Bestandskontrolle des Magnetbandarchivs
- Bestandskontrolle der Auslagerungsarchive

- Bestandskontrolle der im Rahmen des Datenträgeraustauschs umlaufenden Magnetbänder
- Nutzungskontrolle der Magnetbänder

- **Kontrolle von Magnetbändern und Magnetplatten von Technikern der Herstellerfirmen**

  Techniker der Herstellerfirmen können bei manchen Rechenzentren ihre Magnetbänder und Magnetplatten selbst in den Maschinenraum bringen und von dort wieder entfernen. Insofern ist die Abgangskontrolle eingeschränkt.

  Die Abgangskontrolle läßt sich verbessern, indem festgelegt wird, daß Datenträger auf ihrem Weg in den Maschinenraum und auf dem Weg aus dem Maschinenraum ausnahmslos über das Datenträgerarchiv geleitet werden müssen. Die Abwicklung könnte dazu in folgender Weise vorgeschrieben werden: Falls der Techniker einer Herstellerfirma einen Datenträger mitbringt, liefert er diesen zunächst bei dem Datenträgerarchiv ab. Der Datenträger wird dort registriert und aufbewahrt. Für seine Arbeit im Maschinenraum erhält der Techniker seinen Datenträger auf Anforderung von der Archivverwaltung. Nach Gebrauch gibt er ihn wieder an die Archivverwaltung zurück. In der Zwischenzeit darf der Datenträger vom Techniker nicht aus dem Maschinenraum entfernt werden.

  Die endgültige Rückgabe des Datenträgers an die Hertellerfirma erfolgt in der Weise, daß der Datenträger dem Datenträgerarchiv entnommen, aus dem Archivbestand ausgetragen und an den Techniker zur Mitnahme ausgehändigt wird.

  Ich habe in einigen Fällen empfohlen, eine entsprechende Regelung durch Dienstanweisung festzulegen.

- **Versand von Magnetbändern durch Boten**

  Magnetbänder werden häufig durch Boten versandt. In Einzelfällen werden die Bänder dabei dem Boten offen zum Transport übergeben, ohne daß eine zusätzliche Sicherung erfolgt.

  Im Hinblick auf die erforderliche Transportkontrolle (Nr. 9 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW) ist hier eine zusätzliche Sicherungsmaßnahme angemessen. Ich habe empfohlen, die Magnetbänder in einem verschlossenen Behältnis transportieren zu lassen, falls nicht für den Transport zwei Boten eingesetzt werden (Vier-Augen-Prinzip).

d) Löschen von Datenträgern

- **Löschen von Daten auf beschädigten Magnetplatten**

  Magnetplatten, die an den Hersteller zurückgehen und damit die Verfügungsgewalt eines Rechenzentrums verlassen, dürfen keine personenbezogenen Daten mehr enthalten. Sie sind daher vor der Herausgabe zu löschen.

  Bei beschädigten Geräten mit Festplatten ist dem Anwender im allgemeinen ein Löschen nicht mehr möglich. Es besteht dann die Gefahr, daß Magnetplatten mit personenbezogenen Daten ungelöscht die Verfügungsgewalt des Rechenzentrums verlassen. Ich habe daher eine Anzahl von Herstellern um Stellungnahme gebeten, wie ein Rechenzentrum in dieser Situation die Löschung von Magnetplatten mit personenbezogenen Daten sicherstellen kann.

  Bedauerlicherweise war der überwiegende Teil der Antworten unbefriedigend oder ausweichend. Ich konnte mich in diesem Zusammenhang des Eindrucks nicht erwehren, daß es auch heute noch teilweise an dem erforderlichen Problembewußtsein mangelt.

  Lediglich zwei Hersteller konnten eine weitgehend befriedigende Abwicklung zusagen. In beiden Fällen kann der Kunde auf Kosten des Herstellers den Transport des

Datenträgers von einem eigenen Mitarbeiter bis zur Fertigungsstätte des Herstellers begleiten lassen. In einem Fall erfolgt dann eine Übergabe des Datenträgers gegen Quittung an einen verpflichteten Mitarbeiter des Herstellers, der die unverzügliche Löschung zusagt. Im anderen Fall kann der Kundenmitarbeiter sich sogar von der Löschung des Datenträgers selbst überzeugen.

Ich gehe davon aus, daß es möglich sein muß, auch mit anderen Herstellern entsprechende Regelungen zu vereinbaren und weise in jedem einzelnen Fall die öffentlichen Stellen auf diese Möglichkeit hin.

- **Löschen von Magnetbändern vor der Rücksendung**

  Auf die Notwendigkeit, Magnetbänder vor der Rücksendung im Rahmen eines Datenträgeraustauschs zu löschen, hatte ich bereits in meinem ersten (D.2.d) und meinem zweiten Tätigkeitsbericht (D.3.d) hingewiesen. Eine Reihe weiterer Fälle gibt Veranlassung, diese Hinweise erneut aufzugreifen.

  Jeder Transport von Magnetbändern mit personenbezogenen Daten ist mit einem Transportrisiko verbunden. Im Rahmen des Datenträgeraustauschs sollten daher Magnetbänder vor ihrer Rücksendung gelöscht werden, um jedes unnötige Transportrisiko zu vermeiden.

  In einem Fall wurde geltend gemacht, daß die Löschung von dem jeweiligen Auftrag des Einreichers abhänge. Diese Ansicht teile ich nicht. Die Rücksendung eines Magnetbandes erfolgt grundsätzlich nur, um es dem Eigentümer wieder zur Verfügung zu stellen. Eine Rücksendung der auf dem Magnetband gespeicherten Daten ist in aller Regel nicht beabsichtigt und wäre auch sinnlos, da sie dem Einreicher ohnehin zur Verfügung stehen. Die Rücksendung von Daten könnte sich nur ausnahmsweise, etwa im Rahmen einer Fehleraufklärung als notwendig erweisen.

  Im Normalfall ist es daher nach Nr. 9 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW (Transportkontrolle) angemessen, Magnetbänder vor ihrer Rücksendung zu löschen.

  Auch Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Datenaustausch für spezielle Bereiche regeln, schreiben teilweise bereits die Rücksendung gelöschter Magnetbänder vor. Dazu zählen § 12 Abs. 5 Satz 3 der Zweiten Verordnung über die Datenübermittlung auf maschinell verwertbaren Datenträgern im Bereich der Sozialversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit (Zweite Datenübermittlungs-Verordnung – 2. DÜVO) und Nr. 11.3 der Richtlinien für den Datenaustausch zum Nachweis der Kindergeldberechtigung (Runderlaß des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11. August 1981, MBl. NW. S. 1832).

- **Vernichtung von Kohlepapier**

  Manche Rechenzentren verwenden Endlosvordrucke mit Kohlepapier. Bei der auf den Druck folgenden Nachbearbeitung wird das Kohlepapier von den bedruckten Vordrucken getrennt.

  Das Kohlepapier wird nur einmal benutzt. Der vom Schnelldrucker auf die Vordrucke gedruckte Text ist in Spiegelschrift auf dem Kohlepapier enthalten und kann erfahrungsgemäß von diesem ohne besondere Schwierigkeit abgelesen werden. Das Kohlepapier ist damit zum Träger personenbezogener Daten geworden, und seine Vernichtung muß sorgfältig durchgeführt und überwacht werden.

  Ich habe daher empfohlen, Kohlepapier, das beim Ausdrucken von personenbezogenen Daten benutzt wurde, in gleicher Weise zu vernichten, wie sonstige Unterlagen mit personenbezogenen Daten vernichtet werden.

3. Technische Maßnahmen

Technische Maßnahmen dienen vor allem der Sicherung von Rechenzentrum und Datenträgern. Technische Maßnahmen sind oft unmittelbar zu erkennen, und ihre Erforderlichkeit ist dann für jeden einsehbar.

Bei größeren Rechenzentren sind die im Vordergrund stehenden technischen Maßnahmen heute im allgemeinen wenigstens befriedigend geregelt. Gleichzeitig kann aber an einer weniger auffälligen Stelle eine untragbare Schwachstelle vorhanden sein. So besitzt ein hervorragend gesichertes Rechenzentrum möglicherweise ein weitgehend ungesichertes Auslagerungsarchiv mit dem vollständigen Datenbestand.

a) Gestaltung von Sicherheitsbereichen

– Zugang zu Arbeitsräumen durch den Maschinenraum

In großen Rechenzentren erhalten Mitarbeiter der Arbeitsvorbereitung üblicherweise keine Zutrittsberechtigung zum Maschinenraum. Die Arbeitsräume der Arbeitsvorbereitung liegen zwar im allgemeinen in unmittelbarer Nähe des Maschinenraums. Ein regelmäßiger Zutritt des Arbeitsvorbereiters zum Maschinenraum ist aber keinesfalls erforderlich und wird daher aus Gründen der Datensicherheit auch ausgeschlossen.

Bei einem Kontrollbesuch stellten meine Mitarbeiter fest, daß ein Teil der Räume der Arbeitsvorbereitung so liegt, daß sie nur über den Maschinenraum betreten werden können. Die Mitarbeiter der Arbeitsvorbereitung müssen daher in diesen Fällen den Maschinenraum betreten, um ihre Arbeitsplätze zu erreichen.

Diese Situation ist unbefriedigend. Wegen der gegebenen Lage der Räume kann sie allerdings kurzfristig nicht geändert werden. Ich habe empfohlen, langfristig anzustreben, daß der Arbeitsvorbereitung andere Räume zugewiesen werden.

– Umgehung der Zugangskontrolle durch Aufzüge

In einem großen Rechenzentrum ergab der Kontrollbesuch, daß zu dem im Erdgeschoß gelegenen Druckerraum und der daneben liegenden Poststelle nur ein beschränkter Kreis von Mitarbeitern eine Zutrittsberechtigung hat. Der Zutritt zu diesen Räumen wird durch ein maschinelles Zugangskontrollsystem überwacht.

Allerdings kann man diese Kontrolle mit Hilfe der Lastenaufzüge umgehen. Es ist möglich, einen Lastenaufzug ohne Kontrolle im Kellergeschoß oder im Obergeschoß zu betreten und mit diesem zum Erdgeschoß zu fahren. Hier besteht dann ohne weitere Kontrolle die Zutrittsmöglichkeit zum Druckerraum und zur Poststelle.

Ich habe empfohlen, diese Lücke in der Überwachung durch eine geeignete Maßnahme zu beseitigen. Besprochen wurde die Möglichkeit, den Aufzug so zu schalten, daß er nur bei Verwendung eines besonderen Schlüssels im Erdgeschoß hält. Die Ausgabe dieses Schlüssels kann auf Berechtigte beschränkt werden.

b) Technische Einrichtungen

– Maschinelles Zugangskontrollsystem

Bei einem großen Rechenzentrum ist ein rechnergestütztes Zugangskontrollsystem neu installiert worden. Die zu überwachenden Türen erhielten Ausweisterminals. Das Gesamtsystem verfügt über einen zentralen Rechner, mit dem diese Ausweisterminals überwacht und gesteuert werden sollen.

Bedauerlicherweise sind die Ausweisterminals bisher noch nicht fest mit dem zentralen Rechner verbunden. Notwendige Schutzmaßnahmen, die das System vorsieht, setzen aber die Verbindung zwischen Ausweisterminals und zentralem Rechner voraus und sind daher zur Zeit unwirksam. Dadurch bestehen folgende Einschränkungen der Sicherheit:

- Offene Türen werden nicht angezeigt.
- Zutrittsberechtigungen können nicht auf bestimmte Zeiträume beschränkt werden.
- Der Zutritt zu den einzelnen Sicherheitszonen wird nicht aufgezeichnet.
- Der Versuch des unberechtigten Zutritts zu einer Sicherheitszone wird nicht aufgezeichnet.
- Auch der Zutritt von Mitarbeitern der Fremdfirmen kann daher nicht durch Aufzeichnung überwacht werden.
- Die möglichen Maßnahmen zum Schutz vor mißbräuchlicher Benutzung eines verlorenen Ausweises sind eingeschränkt. Es ist nur mit Schwierigkeiten möglich, sämtliche Ausweisterminals darüber zu informieren, daß ein Ausweis ungültig geworden ist. Auch kann ein mißbräuchlich benutzter Ausweis nicht im Ausweisleser blockiert werden.

Um die erforderliche Sicherheit zu gewährleisten, habe ich empfohlen, den zentralen Rechner baldmöglichst mit sämtlichen Ausweisterminals fest zu verbinden.

- **Einfache Zugangskontrolle**

  Bei dem Kontrollbesuch in einem größeren Rechenzentrum bestand Einigkeit darüber, daß die Installation eines maschinellen Zugangskontrollsystems eine angemessene Maßnahme darstellt. Allerdings wurde meinen Mitarbeitern berichtet, daß in einigen Jahren der Umzug des gesamten Rechenzentrums bevorstehe und die Installation des Zugangskontrollsystems daher bis zu diesem Zeitpunkt verschoben werden solle.

  Unter diesen Umständen habe ich darauf hingewiesen, daß sich eine einfache Zugangskontrolle verwirklichen läßt, sobald ein Sicherheitsbereich geschaffen ist. Durch begrenzte Schlüsselausgabe kann dann sichergestellt werden, daß nur Befugte Zutritt zum Sicherheitsbereich haben. Dazu sollte schriftlich festgelegt werden, wer zum Betreten des Sicherheitsbereichs und der einzelnen im Sicherheitsbereich gelegenen Arbeitsräume befugt ist.

- **Überwachen des Zugangs außerhalb der Dienstzeit**

  In verschiedenen Fällen war zu der Frage Stellung zu nehmen, wie ein unbefugter Zugang zu geschützten Räumen außerhalb der Dienstzeit verhindert werden kann.

  In einem Fall ist die gesamte Datenverarbeitung in einem getrennten Gebäude untergebracht. Außerhalb der Dienstzeit ist das Gebäude verschlossen, und die wichtigsten Räume sind durch Bewegungsmelder gesichert. Das Ansprechen eines Bewegungsmelders löst einen Alarm in der Leitstelle der Polizei aus.

  Aus Sicherheitsgründen ist es notwendig, daß verschiedene Mitarbeiter Schlüssel besitzen, mit denen sie bei einer Alarmierung das Rechenzentrum betreten können. Das automatische Zugangskontrollsystem wird bei Verwendung dieser Schlüssel umgangen. Die Schlüssel bieten daher auch die Möglichkeit eines nicht kontrollierbaren Zugangs zu den im Maschinenraum lagernden Datenbeständen.

  Ich habe empfohlen, diese Situation insoweit zu ändern, als jeder Zutritt außerhalb der Dienstzeit ausnahmslos zu einer Registrierung durch das Zugangskontrollsystem führen sollte. Es wurde besprochen, daß sich dieses Ziel erreichen läßt, indem eine geeignete Zwischentür ein Schloß erhält, das sich nicht mit dem Generalschlüssel des Rechenzentrums öffnen läßt.

  In einem Rechenzentrum mit Schichtbetrieb war die Sicherung bei Schichtwechsel nicht ausreichend. Hier wird das Datenträgerarchiv maschinell verwaltet, und die Maschinenbediener haben Zutrittsbefugnis. Verhindert werden sollte der Zutritt allerdings für den Fall, daß während des Schichtwechsels zeitweilig nur ein einzelner Maschinenbediener im Maschinenraum ist.

Bei der Erörterung dieses Problems wurde von den Mitarbeitern des Rechenzentrums vorgeschlagen, für das Archiv ein von der allgemeinen Schließanlage abweichendes Schloß vorzusehen, dessen Schlüssel bei Dienstende von den Maschinenbedienern in einem verschlossenen Umschlag an die nachfolgende Arbeitsschicht weitergegeben wird. Diese darf den Umschlag erst öffnen, wenn wenigstens zwei Maschinenbediener im Hause sind.

In einem Beratungsersuchen wurde ich um Stellungnahme gebeten, ob der Feuerwehr ein Generalschlüssel zur freien Verfügung überlassen werden dürfe. Der Gebrauch des Generalschlüssels wäre im Einzelfall nicht nachprüfbar gewesen.

Aus Gründen des Datenschutzes halte ich ein solches Vorgehen für nicht vertretbar. Allerdings scheint es mir leicht möglich zu sein, Vorkehrungen zu treffen, um eine nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen.

Um eine solche Nachprüfbarkeit zu erreichen, wäre es zum Beispiel möglich, den Generalschlüssel in einem versiegelten Umschlag bei der Feuerwehr zu hinterlegen. Der Umschlag und das Siegel müßten dann allerdings regelmäßig von dem Rechenzentrum überprüft werden. Eine weitere Möglichkeit, den unkontrollierten Gebrauch des Generalschlüssels zu verhindern, wäre auch, ihn in einem plombierten Kasten, der mit einer Glasscheibe versehen ist, im Gebäude des Rechenzentrums zu hinterlegen. In diesem Fall erhielte die Feuerwehr einen Schlüssel, der nur den Zugang zu diesem Kasten ermöglicht.

Weitere Lösungsmöglichkeiten, die unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten erarbeitet werden können, sind denkbar. Ich habe daher empfohlen, den Zutritt der Feuerwehr zum Dienstgebäude des Rechenzentrums in der Weise zu regeln, daß in jedem Fall ein unbemerkter Zutritt ausgeschlossen wird.

- **Sicherung des Auslagerungsarchivs**

  In dem Keller eines zum Gebäudekomplex eines Rechenzentrums gehörenden Verbindungsgebäudes ist das Auslagerungsarchiv untergebracht. Zur Sicherung in Katastrophenfällen werden hier zusätzliche Kopien der wichtigsten Dateien abgelegt.

  Die räumliche Sicherung dieses Auslagerungsarchivs ist aber unzureichend. So hat das Archiv unter anderem ein ungesichertes Außenfenster.

  Ich habe empfohlen, die Möglichkeit der Einführung folgender Sicherungsmaßnahmen zu prüfen:

  - Das Fenster des Auslagerungsarchivs könnte zugemauert werden. Alternativ wäre es auch möglich, als Verglasung Panzerglas zu wählen. Jedenfalls sollten die bisherigen Scheiben umgehend durch Bruchmelder gesichert werden.
  - Das Innere des Auslagerungsarchivs sollte durch Bewegungsmelder gesichert werden.

  Zusätzlich habe ich auf die Tatsache hingewiesen, daß das Auslagerungsarchiv im Gebäudekomplex des Rechenzentrums liegt. Die Sicherheit im Katastrophenfall wäre zweifellos größer, wenn das Auslagerungsarchiv in einem räumlich getrennten und entfernteren Gebäudekomplex untergebracht wäre.

- **Schlüsselnummern auf Schlössern**

  Heute ist es vielfach üblich, in ein Schloß äußerlich sichtbar die Nummer des zugehörigen Schlüssels einzuprägen. Das gilt sowohl für Schreibtische und Schränke als auch für Transporttaschen und Vorhängeschlösser. Durch diese Maßnahme soll eine schnellere Wiederbeschaffung bei Verlust des Schlüssels gewährleistet sein.

  Die Sicherheit ist damit aber zweifellos beeinträchtigt. Auf diese Tatsache habe ich bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (D.4.b) hingewiesen. Erneut mußte ich jetzt in verschiedenen Fällen auf derartige Unsicherheiten aufmerksam machen.

Schlösser an Schränken, Schreibtischen oder Taschen, die den einzigen Schutz von Datenträgern mit personenbezogenen Daten darstellen, sollten nicht äußerlich sichtbar die Nummern der zugehörigen Schlüssel tragen. Eventuell eingeprägte Schlüsselnummern sollten daher unkenntlich gemacht werden.

4. Organisatorisch-technische Maßnahmen

Im organisatorisch-technischen Bereich stand im Berichtszeitraum die Sicherung der Datenstationen im Vordergrund. Datenverarbeitungsanlagen mit zahlreichen angeschlossenen Datenstationen sind heute nicht selten. Die Sicherung dieser Datenstationen entspricht aber nicht immer den Erfordernissen. Selbst in einigen großen Programmsystemen ist noch kein hinreichender Schutz der angeschlossenen Datenstationen verwirklicht.

Schutz der Datenstationen ist meist eine Frage des Gesamtkonzepts. Dem Anwender oder Auftraggeber fehlt häufig das ADV-Wissen, um entsprechende Anforderungen stellen zu können. Auch sind ihm die möglichen Unsicherheiten nicht bewußt. Hier sollte der Auftragnehmer eine sehr wichtige Beratungsfunktion übernehmen.

a) Sicherung von Datenstationen

– Änderung von Paßworten

Falls die Sicherung von Datenstationen über Paßworte erfolgt, sollten diese in gewissen, nach Möglichkeit unregelmäßigen zeitlichen Abständen geändert werden, um die Schutzwirkung des Verfahrens zu erhalten. Falls Paßworte über einen zu langen Zeitraum unverändert bleiben, wird deren Schutzwirkung deutlich beeinträchtigt.

Ich habe empfohlen, diejenigen Mitarbeiter, die zur Vergabe von Paßworten berechtigt sind, zu verpflichten, diese jeweils in geeigneten Zeitabständen zu ändern.

Bei manchen datenverarbeitenden Systemen ist nicht der Auftragnehmer, sondern der Auftraggeber für die Änderung von Paßworten zuständig. Den Auftraggebern ist häufig nicht bewußt, daß Paßworte in geeigneten zeitlichen Abständen geändert werden müssen, um deren Schutzwirkung zu erhalten. Daher habe ich in einem derartigen Fall der datenverarbeitenden Stelle zusätzlich empfohlen, ihre Auftraggeber auf die Notwendigkeit der Änderung von Paßworten hinzuweisen und ihnen nahezulegen, die dort für die Änderung der Paßworte zuständigen Mitarbeiter entsprechend schriftlich anzuweisen.

– Maßnahmen bei der Eingabe eines nicht bekannten Paßwortes

Bei einem Rechenzentrum, an dessen Datenverarbeitungsanlage zahlreiche dezentral aufgestellte Datenendgeräte angeschlossen sind, wurde folgendes festgestellt:

Die Eingabe eines der Anlage nicht bekannten Paßwortes wird am Bedienungsbildschirm im Maschinenraum angezeigt. Diese Anzeige wird gleichzeitig als Konsolnachricht auf Magnetband aufgezeichnet und anschließend archiviert. Eine darüber hinausgehende Reaktion erfolgt aber nicht.

Ich habe verschiedene Maßnahmen empfohlen, um sämtliche Eingaben unzulässiger Paßworte auszuwerten. So sollten die Auftraggeber jeweils eine Liste dieser Eingaben mit Angabe von Datum, Uhrzeit und Kennzeichnung des zur Eingabe benutzten Datenendgerätes erhalten. Derartige Listen sollten in regelmäßigen Zeitabständen angefertigt werden. Nach deren Auswertung sollte geprüft werden, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

Eines besonderen Schutzes bedarf selbstverständlich eine Security-Datenbank, in der die Paßworte derjenigen Mitarbeiter gespeichert sind, die zur Vergabe und

Änderung von Paßworten berechtigt sind und den Umfang der jeweiligen Zugriffsbefugnisse festlegen können (Security-Manager). Hier habe ich zwei zusätzliche Maßnahmen empfohlen:

- Die Maschinenbediener sollten angewiesen werden, bei jedem unzulässigen Versuch des Zugriffs zur Security-Datenbank umgehend die Dienststelle anzurufen, in deren Bereich sich die Datenendstation befindet, von der dieser Versuch ausgeht.
- Jeder Security-Manager sollte regelmäßig eine Liste aller seinen Bereich betreffenden Zugriffe zur Security-Datenbank erhalten.

- **Schutz der Datenendgeräte vor unbefugter Benutzung**

  Bei einem anderen datenverarbeitenden System mit zahlreichen dezentral angeschlossenen Datenendgeräten wird die Benutzung der Datenendgeräte mit Ausweislesern überwacht. Jeder berechtigte Benutzer hat einen Ausweis und erhält nur über diesen Ausweis Zugriff zum System. Der Versuch des Zugriffs mit einem nicht gültigen Ausweis wird abgewiesen.

  Ein derartiger Fehlversuch wird vom System allerdings nicht protokolliert. Das System kontrolliert auch nicht, ob möglicherweise zahlreiche Fehlversuche an demselben Datenendgerät nacheinander erfolgen. Der Schutz vor unberechtigter Benutzung ist durch das Fehlen derartiger Maßnahmen reduziert.

  Ich habe daher empfohlen, ergänzende Maßnahmen vorzusehen, um die Datenendgeräte besser vor unbefugter Benutzung zu schützen.

- **Einschränkung der Zugriffsmöglichkeit von Datenendgeräten**

  Die Zugriffsmöglichkeit von Datenendgeräten sollte im allgemeinen doppelt eingeschränkt sein: Jeder Mitarbeiter sollte nur zu denjenigen Daten Zugriff haben, die er im Rahmen der ihm übertragenen Aufgabe benötigt. Jede Datenstation sollte durch das System auf den Zugriff zu solchen Daten beschränkt sein, zu denen diejenigen Mitarbeiter zugriffsberechtigt sind, die an dieser Datenstation zu arbeiten haben. In zwei Fällen mußte auf die Notwendigkeit derartiger Beschränkungen hingewiesen werden.

  Bei einer datenverarbeitenden Stelle, die ein überregional eingesetztes und von ihr nicht entwickeltes Anwendersystem verwendet, wurde festgestellt, daß dieses leider weder die Einschränkung der Zugriffsberechtigung einzelner Mitarbeiter noch eine Einschränkung der Zugriffsmöglichkeit einzelner Datenstationen ermöglicht. Die an das Rechenzentrum angeschlossenen speichernden Stellen sind daher nicht in der Lage, Zugriffsbeschränkungen durch entsprechende Maßnahmen im Rechenzentrum maschinell absichern zu lassen. Diese Möglichkeit sollte aber unbedingt bestehen.

  Ich habe daher dringend empfohlen, eine Weiterentwicklung des Anwendersystems zu veranlassen. Diese sollte ermöglichen, daß für einzelne Mitarbeiter und für einzelne Datenstationen spezifizierte Zugriffsbeschränkungen festgelegt werden können, deren Einhaltung das System sicherstellt.

  In einem anderen Fall wurde festgestellt, daß sich die angeschlossenen Datenendgeräte in zwei Gruppen aufteilen lassen. Bei der einen Gruppe handelt es sich um Datenendgeräte, die ausschließlich der Datenerfassung dienen. Sie sind daher bei einer Organisationseinheit aufgestellt, deren Aufgabe die Datenerfassung ist. Bei der zweiten Gruppe der Datenendgeräte handelt es sich um solche, die dem Dialog mit der Anlage und der Abfrage von gespeicherten Daten dienen. Eine Datenerfassung erfolgt über diese Geräte nicht. Sie stehen daher auch nicht im Bereich der Datenerfassung. Die Geräte an diesen beiden Aufstellungsorten waren in ihrer Funktion nicht eingeschränkt.

Zur Erhöhung der Sicherheit habe ich empfohlen, die Programme so zu gestalten, daß von den der Datenerfassung dienenden Datenendgeräten kein Dialog und keine Dateiabfrage und von den dem Dialog und der Dateiabfrage dienenden Datenendgeräten keine Datenerfassung möglich ist.

- **Umbenennung von Datenstationen**

  Bei einem Rechenzentrum, das Auftragsdatenverarbeitung für eine Anzahl speichernder Stellen durchführt, stellten meine Mitarbeiter fest, daß die Möglichkeit der Umbenennung der bei den speichernden Stellen stehenden Datenstationen durch Eingabe einer bestimmten Zeichenfolge in diese Datenstationen möglich war. Nach ihrer Umbenennung wird eine Datenstation von dem System als Datenstation der durch die Zeichenfolge festgelegten anderen speichernden Stelle behandelt. An der Datenstation ist dann der volle Dateiumfang der anderen speichernden Stelle zur Abfrage verfügbar.

  Auf die geäußerten Bedenken wurde zwar eingewandt, daß den angeschlossenen speichernden Stellen das Verfahren zur Umbenennung einer Datenstation nicht bekannt sei. Die Möglichkeit der unkontrollierten Umbenennung von Datenstationen muß aber gleichwohl als erhebliche Gefährdung der Datensicherheit angesehen werden. Auch ist nach aller Erfahrung anzunehmen, daß einzelnen Mitarbeitern der angeschlossenen speichernden Stellen nach einiger Zeit das Verfahren zur Umbenennung von Datenstationen bekannt sein wird.

  Ich habe daher empfohlen, möglichst umgehend sicherzustellen, daß keine der Datenstationen in der Lage ist, die ihr zugeteilten Zugriffsbefugnisse selbständig zu erweitern.

- **Besonderer Schutz von Mitarbeiterkonten**

  Bei einem im Bereich der Krankenversicherung eingesetzten Datenverarbeitungssystem bestand keine Möglichkeit, Mitarbeiterkonten durch eine Einschränkung der Zugriffsberechtigung besonders zu schützen.

  Diese Situation ist unbefriedigend. Sachlich wird es im allgemeinen möglich sein, die Berechtigung des Zugriffs auf Mitarbeiterkonten nur wenigen Mitarbeitern zu erteilen. Das System sollte die Möglichkeit bieten, die entsprechende Zugriffbeschränkung einzuführen und deren Einhaltung zu sichern.

  Ich habe daher eine Weiterentwicklung empfohlen, durch die für Mitarbeiterkonten die Möglichkeit einer zusätzlichen Zugriffsbeschränkung vorgesehen wird.

- **Überflüssige Zugriffsmöglichkeiten von Datenstationen**

  Mehrfach konnten meine Mitarbeiter beobachten, daß die Zugriffsmöglichkeiten von Datenstationen nicht in dem erforderlichen Umfang beschränkt waren oder daß in zu großer Zahl Datenstationen aufgestellt waren, die Zugriff zu empfindlichen Daten hatten.

  In einem Fall waren mehrere Datenstationen für die interaktive Programmierung angeschlossen. Es bestand die Möglichkeit, von diesen Datenstationen auf sämtliche echten Dateien mit personenbezogenen Daten zuzugreifen. Da das Rechenzentrum über zwei getrennte Datenverarbeitungsanlagen verfügt, habe ich empfohlen, die für die interaktive Programmierung eingesetzten Datenstationen an eine getrennte Anlage anzuschließen. Eine Möglichkeit des Zugriffs zu den echten Dateien besteht dann für diese Datenstationen nicht mehr.

  Für die Kontrolle der einwandfreien Arbeit eines Informationssystems kann es erforderlich sein, in dem Rechenzentrum eine Datenstation mit der Zugriffsmöglichkeit auf personenbezogene Daten aufzustellen. In einem Fall konnte ich feststellen, daß zu Kontrollzwecken im Rechenzentrum mehrere voll zugriffsberechtigte Datenstationen installiert waren. Die Datenstationen waren an den jeweiligen Aufstellungsorten gegen unbefugte Benutzung keinesfalls hinreichend gesichert.

Von mir wurde die Beschränkung auf eine einzige Datenstation empfohlen. Diese sollte dann so aufgestellt sein, daß eine unbefugte Benutzung ausgeschlossen ist.

b) Sicherung von Dateien

- **Verfalldatum bei Magnetbändern und Magnetplatten**

  Der Kennsatz jeder Datei auf Magnetband oder Magnetplatte enthält ein Verfalldatum. Dieses Verfalldatum wird vom Programm eingesetzt, bevor die Datei auf dem Datenträger aufgezeichnet wird. Das Verfalldatum nennt den ersten Tag, an dem die Daten der Datei überschrieben oder gelöscht werden dürfen. Durch maschinelle Auswertung des Verfalldatums sollen Dateien gegen vorzeitiges Löschen oder Überschreiben mit neuen Daten gesichert werden.

  Bei einem Rechenzentrum wurde festgestellt, daß als Verfalldatum regelmäßig der 31. 12. 1999 eingesetzt wird. Jeder Versuch des Löschens oder Überschreibens einer Datei wird daher zunächst von der Datenverarbeitungsanlage abgewiesen und führt zu einer Anzeige auf dem Bedienungsbildschirm. Der Maschinenbediener kann die Sperre beseitigen, indem er eine der Anweisungen IGNORE oder DELETE in die Anlage eingibt.

  Durch Angabe des Verfalldatums 31. 12. 1999 will das Rechenzentrum erreichen, daß vor jedem Beschreiben oder Löschen eines Magnetbandes oder eines Plattenbereichs eine letzte Kontrolle durch den Maschinenbediener erfolgt. Die Sicherheit der Verarbeitung soll auf diese Weise erhöht werden.

  Gegen diese Praxis, die sich von den Regelungen in anderen Rechenzentren unterscheidet, habe ich Bedenken, da dadurch die Sicherheit des Ablaufs nicht erhöht, sondern verringert wird.

  Den erforderlichen Überblick, um Aufbewahrungsfristen festzulegen, hat nur der Organisator. Entscheidungen über das Verfalldatum sind daher vom Organisator während der Programmentwicklung zu treffen. Das vom Anwenderprogramm in ein Dateietikett eingesetzte Verfalldatum berücksichtigt dann sämtliche Erfordernisse der Datensicherung. Sobald das angemessene Verfalldatum eingetragen ist, verhindern die Systemprogramme bei jedem Schreibversuch ein vorzeitiges Löschen oder Überschreiben der Datei.

  Bei diesem Rechenzentrum hat der Maschinenbediener die letzte Verantwortung, eine Datei zum Löschen oder Überschreiben freizugeben. Dabei fehlt ihm aber das Wissen, um diese Entscheidung sachgerecht treffen zu können. Außerdem muß er unter Zeitdruck entscheiden, falls das anfordernde Programm in der Datenverarbeitungsanlage wartet. Die Sicherheit der Verarbeitung ist daher eingeschränkt.

  Bedenklich ist diese Verlagerung der Verantwortung aber auch unter einem anderen Gesichtspunkt. Aus Sicherheitsgründen werden in der Datenverarbeitung Funktionstrennungen verwirklicht. Neben dem Organisator, der die grundsätzliche Entscheidung über das Verfalldatum trifft, sollte lediglich der Archivverwalter oder Arbeitsvorbereiter eine Datei zum Löschen oder Überschreiben freigeben dürfen. Ein Übertragen dieser Befugnis auf den Maschinenbediener erscheint mir bedenklich. Aufgabe des Maschinenbedieners sollte ausschließlich die weisungsgemäße, rationelle Abwicklung der Programme auf der Datenverarbeitungsanlage sein. Arbeiten, die eine Kenntnis des fachlichen Inhalts der Programme oder Dateien voraussetzen, sollten dem Maschinenbediener nicht übertragen werden.

  Ich habe daher empfohlen, in die Dateikennsätze realistische Verfalldaten einzusetzen.

- **Verwendung von Dateikennsätzen**

  Nach der Norm DIN 66029 (Kennsätze und Dateianordnung auf Magnetbändern für den Datenaustausch) hat jedes für den Datenaustausch bestimmte Magnetband

einen ersten Datei-Anfangskennsatz (HDR 1) zu enthalten. Bei einer der kontrollierten speichernden Stellen besteht eine entsprechende Regelung für den Datenträgeraustausch mit den Geschäftspartnern.

Bedauerlicherweise werden aber entgegen dieser eindeutigen Regelung von den Geschäftspartnern im allgemeinen Magnetbänder ohne den Datei-Anfangskennsatz HDR 1 angeliefert. Die bei der maschinellen Verarbeitung allgemein übliche Prüfung des Datei-Anfangskennsatzes entfällt daher beim Lesen dieser Magnetbänder. Dadurch ist die Sicherheit der Verarbeitung dieser Magnetbänder beeinträchtigt.

Beeinträchtigt ist aber auch die Sicherheit der Verarbeitung aller übrigen Magnetbänder des Rechenzentrums, da es dem Maschinenbediener als selbstverständliche Maßnahme gestattet ist, Dateikennsätze zu überspringen.

Ich habe daher empfohlen, daß das Rechenzentrum seinen Geschäftspartnern die Verwendung von Dateikennsätzen empfiehlt und darauf hinweist, daß ohne diese Kennsätze die Sicherheit der Verarbeitung beeinträchtigt ist.

- **Verwendung der Anweisungen IGNORE und DELETE**

  Bei der datenverarbeitenden Stelle, die die Nichtbeachtung des Verfalldatums bei Magnetbändern und Magnetplatten durch den Maschinenbediener zuläßt und von ihren Geschäftspartnern Magnetbänder ohne Dateikennsätze erhält, regelt eine Dienstanweisung die Verwendung der Anweisungen IGNORE und DELETE durch den Maschinenbediener. Diese Anweisungen ermöglichen es dem Maschinenbediener, ohne Rücksicht auf entgegenstehende Angaben in dem Dateikennsatz eine Datei zu löschen oder zu überschreiben. IGNORE und DELETE beseitigen eine wichtige Sicherheitsschranke und sollten daher nur im Notfall eingesetzt werden dürfen.

  Beschränkungen für den Einsatz von IGNORE und DELETE sind in der Dienstanweisung dieser datenverarbeitenden Stelle leider nicht enthalten, weil die in den vorangehenden beiden Punkten beschriebenen Situationen den Maschinenbediener zur regelmäßigen Verwendung dieser Anweisungen zwingen. Eine Änderung erwarte ich erst durch die von mir zu diesen Punkten vorgeschlagenen Maßnahmen.

  Ich habe empfohlen, anschließend die Dienstanweisung zu ändern und die Anweisungen IGNORE und DELETE nur noch in begründeten Ausnahmefällen zuzulassen.

  Die Notwendigkeit der Verwendung einer dieser Anweisungen sollte in jedem Einzelfall nachträglich überprüfbar sein.

- **Anschluß von Kleincomputern**

  Bei einem für das Kataster- und Vermessungswesen eingesetzten System sind Kleincomputer außerhalb des Rechenzentrums an verschiedenen Orten aufgestellt. Die Anlagen haben über das Wählnetz Zugriff zur zentralen Datenverarbeitungsanlage des Rechenzentrums. Aktiver Partner bei der Verbindungsaufnahme ist der dezentral aufgestellte Kleincomputer. Die Datenverarbeitungsanlage des zentralen Rechenzentrums wird von diesem angewählt.

  Innerhalb der zentralen Datenverarbeitungsanlage besteht dann Zugriff zu dort gespeicherten personenbezogenen Daten. Eine Datenabfrage mit direkter Rückantwort an den Kleincomputer ist allerdings nicht möglich. Vom Kleincomputer können lediglich Verarbeitungsaufträge an das Rechenzentrum gegeben werden, die dort als Batch-Aufgaben ablaufen und deren Ergebnisse der speichernden Stelle zugeleitet werden. Die Verarbeitungsaufträge können auch Dateiänderungen beinhalten.

  Als einzige in das System eingebaute Sicherung ist bisher die Eingabe einer Benutzeridentifikation vorgesehen. Der Gesamtablauf wird allerdings zusätzlich dadurch gesichert, daß jeder Arbeitsauftrag zu einer Druckausgabe führt, die an die speichernde Stelle zurückgesandt wird.

Vor allem im Hinblick auf die Zugriffsmöglichkeit aus dem Wählnetz halte ich die vorhandene Sicherung nicht für ausreichend. Ich habe daher empfohlen, eine zusätzliche Sicherung im System zu verwirklichen. Dabei könnte es sich um eine Sicherung durch Paßworte handeln.

- **Übersicht über eingesetzte Programme und verarbeitete Dateien**

  Im Rahmen interner Kontrollen sollten öffentliche Stellen unter anderem für ausgewählte Zeiträume rückwirkend überprüfen, ob für jedes Programm, das eingesetzt wurde, ein schriftlicher Auftrag existiert und ob Dateien mit personenbezogenen Daten ausschließlich im Rahmen vorliegender Aufträge der Auftraggeber verarbeitet wurden. Diese nachträgliche Kontrolle läßt sich allerdings nur dann durchführen, wenn Unterlagen vorliegen, denen die entsprechenden Angaben über eingesetzte Programme und verarbeitete Dateien entnommen werden können.

  Während eines Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß es ohne besondere Schwierigkeiten möglich sei, eine Datei mit den erforderlichen Angaben zu führen und laufend fortzuschreiben. Aus dieser Datei kann bei Bedarf eine Übersichtsliste für Kontrollzwecke gedruckt werden.

  Ich habe empfohlen, die für Dateiführung und Listendruck erforderlichen Programme zu erstellen und die Datei der eingesetzten Programme und verarbeiteten Dateien regelmäßig zu führen und fortzuschreiben.

E. Sonstige allgemeine Fragen des Datenschutzes

1. On-line-Anschlüsse

Die fortschreitende Automatisierung von Verwaltungsverfahren legt es den öffentlichen Stellen zunehmend nahe, sich zur Vereinfachung und Beschleunigung der Aufgabenerledigung durch automatisierte Abrufverfahren (On-line-Verfahren) den unmittelbaren Zugriff auf die Datenbestände anderer öffentlicher Stellen zu ermöglichen. In diesen Abrufverfahren wird dem Empfänger im allgemeinen die gesamte Datei zur Verfügung gestellt.

Mit dem Bereithalten zum Abruf gilt nach der Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW der gesamte Datenbestand als übermittelt. Ob und in welchem Umfang eine öffentliche Stelle mit Datenstation für den On-line-Zugriff von der Möglichkeit des Abrufs tatsächlich Gebrauch macht, ist unerheblich. Entscheidend ist, daß sich hinsichtlich aller zum Abruf bereitgehaltenen Daten die Frage nach der Zulässigkeit der Übermittlung stellt. Da es nur wenige Fälle geben wird, in denen die Kenntnis des gesamten zum Abruf bereitgehaltenen Datenbestandes zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist, wäre im Hinblick auf den gesetzlichen Übermittlungsbegriff ein On-line-Zugriff nur in wenigen Fällen zulässig (vgl. oben C.1.d, C.8.b und C.16.b). Zur Überwindung dieser Schwierigkeiten habe ich versucht, auf die Verfahrenskonzepte Einfluß zu nehmen, um diese mit der heutigen Rechtslage in Übereinstimmung zu bringen, ohne gleichzeitig Abläufe zu unterbinden, die von der Verwaltung als notwendig angesehen werden. Dies wird aber nicht in allen Fällen möglich sein.

Die derzeitige Situation ist unbefriedigend. Sie gibt zu der Überlegung Anlaß, ob der Begriff der Datenübermittlung in § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW, nach dem alle zum Abruf bereitgehaltenen Daten als übermittelt anzusehen sind, praktikabel ist. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben deshalb vorgeschlagen, die Zulässigkeit von On-line-Verfahren im Rahmen der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes neu zu regeln. Der Vorschlag der Datenschutzbeauftragten ist als Anlage zu diesem Bericht abgedruckt.

Auch die parlamentarischen Beratungen zum Entwurf eines neuen Meldegesetzes Nordrhein-Westfalen gaben mir Gelegenheit, auf das zusätzliche Gefahrenpotential hinzuweisen, das On-line-Anschlüssen innewohnt. Ich habe deshalb vorgeschlagen, Voraussetzungen für die Zulässigkeit solcher Anschlüsse bereits im Meldegesetz festzulegen.

2. Auftragsdatenverarbeitung

In meinem zweiten Tätigkeitsbericht (E.3.) dargelegte Schwierigkeiten öffentlicher Stellen, bei Datenverarbeitung im Auftrag nach § 7 Abs. 1 Satz 2 DSG NW sicherzustellen, daß sich Dienstleistungsunternehmen als Auftragnehmer meiner Kontrolle unterwerfen, konnten weitgehend ausgeräumt werden. So hat auch das dort genannte überregionale Unternehmen, das unter anderem Daten im Auftrag öffentlicher Stellen des Landesbereichs verarbeitet, mitgeteilt, es werde Forderungen zur Unterwerfung nach § 7 Abs. 1 Satz 2 DSG NW von Auftraggebern mit Sitz in Nordrhein-Westfalen entsprechen.

Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen stimmt mit mir in der Frage der Notwendigkeit einer unbedingten Unterwerfungserklärung nach § 7 Abs. 1 Satz 2

DSG NW überein. Ob und in welchem Umfang ich bei Vorliegen der Erklärung von meinem Kontrollrecht Gebrauch mache, hängt jeweils von den Umständen des Einzelfalles ab. Im Berichtszeitraum bestand für eine entsprechende Kontrolle keine Veranlassung.

3. Datenerhebung

Im Zusammenhang mit den Jahreserhebungen der Erziehungsberatungsstellen hatte ich gefordert, daß die Datenerhebung bei den Betroffenen unter voller Anwendung des § 10 Abs. 2 DSG NW erfolgt (C.12.e meines zweiten Tätigkeitsberichts). Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat sich dem im Ergebnis angeschlossen.

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen hat sich demgegenüber darauf berufen, daß für die Datenerhebung durch Erziehungsberatungsstellen eine Hinweispflicht nach § 10 Abs. 2 DSG NW (für Sozialleistungsträger jetzt § 9 Abs. 2 BDSG) nicht bestehe, da die Daten keinen Eingang in Dateien finden würden.

Dieser Ansicht bin ich entgegengetreten. Seit Beginn meiner Tätigkeit vertrete ich die Auffassung, daß die Hinweispflicht ohne Rücksicht darauf gilt, ob die Daten anschließend in einer Datei gespeichert werden (D.1.d meines ersten, E.1. meines zweiten Tätigkeitsberichts). Der Zweck der Vorschrift würde nicht erfüllt, wenn die Hinweispflicht von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig gemacht würde, etwa wenn die datenerhebende Stelle bei der Erhebung noch nicht weiß, ob eine Speicherung in einer Datei erfolgen wird, oder wenn die Entscheidung bewußt zurückgestellt wird, um die Hinweispflicht zu umgehen. Entsprechendes gilt, wenn eine zunächst manuell geführte interne Datei in eine externe umgewandelt oder auf ein automatisiertes Verfahren umgestellt wird. Für diese Fälle fordert die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem ersten Tätigkeitsbericht (S. 15) zwar einen nachträglichen Hinweis. Dieser reicht jedoch zur Erfüllung des Zwecks der Vorschrift nicht aus. Durch den Hinweis soll der Betroffene in die Lage versetzt werden, selbst zu prüfen, ob und in welchem Umfang er zur Mitwirkung verpflichtet ist. Hierzu ist erforderlich, daß der Hinweis vor der Datenerhebung erfolgt.

Im übrigen zeigte sich auch in diesem Berichtszeitraum, daß noch immer zu viele Daten erhoben werden. Zahlreiche Eingaben bestätigten die Neigung öffentlicher Stellen, bei Fehlen einer eindeutigen und klar abgegrenzten gesetzlichen Ermächtigung möglichst umfangreiche Erhebungen durchzuführen. Dabei unterlagen sie häufig der Gefahr, die Erhebung auch auf solche Daten auszudehnen, deren Kenntnis letztlich für die Aufgabenerfüllung nicht notwendig ist.

Es kann nicht übersehen werden, daß der technische Fortschritt bei der Datenverarbeitung eine ständige Versuchung darstellt, möglichst umfangreiche Datensammlungen anzulegen.

Angesichts dieses Sachzusammenhanges dem Datenschutz vorzuwerfen, die Erfüllung seiner Forderungen verursache einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand, geht an dem Problem vorbei. Wenn die Erhebung von Daten stets auf das für die jeweilige Aufgabenerfüllung unabdingbare Mindestmaß beschränkt bliebe, so wäre der notwendige Verwaltungsaufwand bereits dadurch deutlich geringer. Dies gilt um so mehr, wenn jeweils vor der Datenerhebung auch kritisch geprüft wird, ob zur Aufgabenerfüllung ein Personenbezug der Daten überhaupt zwingend erforderlich ist.

Abgesehen von der Frage der Zulässigkeit schafft eine überflüssige Datenerhebung immer ein erhöhtes Datenschutzrisiko, das letztlich nur durch Sicherheitsvorschriften und mehr oder minder kostspielige technische und organisatorische Maßnahmen ausgeglichen werden kann. In diesem Sinne können auch Forderungen das Datenschutzes ein Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung sein.

4. Auskunft an den Betroffenen

Die Eingaben zweier Bürger betrafen die Form der Auskunftserteilung nach § 16 DSG NW. Die speichernden Stellen erteilten den Betroffenen zwar schriftlich Auskunft, lehnten die beantragte Form der Auskunftserteilung – Präsentation auf dem Bildschirm, Ablichtung von Karteikarten – jedoch ab. Die Bürger bemängelten, die Schriftform erlaube ihnen im Gegensatz zu der von ihnen beantragten Form nicht zu prüfen, ob die Auskunft vollständig und fehlerfrei sei. Außerdem führe der mit der zusätzlichen Schreibarbeit verbundene Verwaltungsaufwand zu einer vermeidbaren Verzögerung.

Nach § 16 Abs. 1 Satz 3 DSG NW bestimmt die speichernde Stelle das Auskunftsverfahren, insbesondere die Form der Auskunftserteilung nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Gesetzgeber hat davon abgesehen, Form und Verfahren der Auskunftserteilung im einzelnen zu regeln. Für die Auskunft ist im Gegensatz zu den Regelungen im nichtöffentlichen Bereich (§§ 26, 34 BDSG) nicht die Schriftform vorgeschrieben. Es können daher schriftliche Auskunft, mündliche Auskunft und die Gewährung von Einsicht in schriftliche Unterlagen oder die Präsentation auf dem Bildschirm in Betracht kommen. Die Verfahrensgestaltung liegt auch insoweit im pflichtgemäßen Ermessen der speichernden Stelle. Soweit der Antragsteller ein berechtigtes Interesse hat, ist ihm schriftlich Auskunft zu geben. Im übrigen sollte dem Betroffenen grundsätzlich gestattet werden, auf eigene Kosten Kopien zu fertigen (vgl. Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 13 Rdnr. 39).

Ich habe die speichernden Stellen auf diese Erwägungen für die Ausübung des Ermessens im Einzelfall hingewiesen und um Prüfung gebeten, ob den Betroffenen in der von ihnen gewünschten Form Auskunft erteilt werden kann.

F. Verwirklichung der Datenschuztzforderungen

In meinem ersten Tätigkeitsbericht (A.5.f) habe ich darauf hingewiesen, daß dem Landesbeauftragten für den Datenschutz keine rechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die Einhaltung der Datenschutzvorschriften nach seiner Rechtsauffassung im Konfliktfall durchzusetzen. Ein Weisungsrecht gegenüber den von ihm kontrollierten Stellen steht ihm nicht zu. Der Landesbeauftragte ist deshalb auf die Einsicht und das rechtsstaatliche Bewußtsein dieser Stellen angewiesen. In vielen Fällen war eine erfreuliche Bereitschaft zu datenschutzrechtlichem Mitdenken festzustellen. Oft konnten datenschutzfreundliche Lösungen auch dann erreicht werden, wenn die Rechtsfrage streitig war. Gelegentlich waren allerdings auch bloße Abwehrreaktionen zu verzeichnen. Soweit die Forderungen des Datenschutzes von Teilen der Verwaltung als störend, lästig, leistungshemmend oder gar erfolgsgefährdend bezeichnet werden, müssen sich die Vertreter dieser Ansicht entgegenhalten lassen, daß „optimale Effizienz nur im Rahmen von Recht und Gesetz möglich" ist (so Bundeskanzler Schmidt in einer Ansprache im Bundesamt für Verfassungsschutz am 16. November 1979).

Sicher ist der Landesbeauftragte für den Datenschutz in seiner Rechtsauffassung ebensowenig unfehlbar wie die zuständigen obersten Landesbehörden. Über die Zulässigkeit des Umgangs mit personenbezogenen Daten können verbindlich nur die Gerichte im Einzelfall entscheiden. Ich habe in mehreren Fällen den betroffenen Bürgern empfohlen, eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen.

Düsseldorf, den 31. März 1982

Dr. Weyer

Anlage
(zu E.1.)

Beschluß der 10. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 14. Dezember 1981

A. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder schlagen vor, zur Regelung der Zulässigkeit von automatisierten Abrufverfahren (On-line-Verfahren) im öffentlichen Bereich das Bundesdatenschutzgesetz wie folgt zu ändern:

1. § 2 Abs. 2 Nr. 2 wird wie folgt neu gefaßt:

   „2.Übermitteln (Übermittlung) das Bekanntgeben gespeicherter oder durch Datenverarbeitung unmittelbar gewonnener Daten an einen Dritten in der Weise, daß die Daten durch die speichernde Stelle an den Dritten weitergegeben werden oder daß der Dritte zum Abruf oder zur Einsicht bereitgehaltene Daten abruft oder einsieht,"

2. Nach § 11 ist folgender § 11 a einzufügen:

   „§ 11 a

   Automatisiertes Abrufverfahren

   (1) Die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens, das den Abruf personenbezogener Daten durch Dritte ermöglicht, ist nur zulässig, soweit

   1. die zum Abruf bereitgehaltenen Daten ihrer Art nach für den Empfänger erforderlich sind,
   2. das Bereithalten der Daten zum sofortigen Abruf durch den Empfänger unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen und der Aufgaben der beteiligten Stellen angemessen ist und
   3. die Voraussetzungen des Absatzes 2 erfüllt sind.

   Personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis (§ 45 Satz 2 Nr. 1, Satz 3) unterliegen, dürfen nicht in ein automatisiertes Abrufverfahren aufgenommen werden.

   (2) Die zuständigen obersten Bundesbehörden legen den Anlaß und den Zweck der Übermittlung, die Datenempfänger, die zu übermittelnden Daten und die nach § 6 des Gesetzes erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen fest. Insbesondere muß gewährleistet sein, daß die Zulässigkeit des Abrufs im Einzelfall kontrolliert werden kann. Für automatisierte Abrufverfahren unter Beteiligung von Sicherheitsbehörden bedarf es darüber hinaus einer ausdrücklichen gesetzlichen Zulassung. Dies gilt nicht für den Anschluß von Sicherheitsbehörden an Datenbestände, die jedermann zur Benutzung offenstehen. Die Rechtsvorschriften über den Datenaustausch zwischen Verfassungsschutzbehörden nach dem BVerfG und zwischen Polizeibehörden nach dem BKAG bleiben unberührt.

   (3) Der Bundesbeauftrage für den Datenschutz ist über die geplante Einrichtung oder Änderung eines automatisierten Abrufverfahrens zur Übermittlung rechtzeitig zu unterrichten."

3. Nach § 11 a ist folgender § 11 b einzufügen:

„§ 11 b

Rechtsverordnung zum Datenschutz

Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung für bestimmte Sachgebiete im Rahmen einer an sich zulässigen Datenverarbeitung die Voraussetzungen näher regeln, unter denen personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet oder sonst genutzt werden dürfen. Sie muß insbesondere die schutzwürdigen Belange der Betroffenen, berechtigte Interessen Dritter und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung gegeneinander abwägen. In der Rechtsverordnung sind die für die Übermittlung zugelassenen Daten, ihre Empfänger, der Zweck sowie das Verfahren der Übermittlung festzulegen."

B. 1. Soweit durch die vorgeschlagene Fassung von § 2 Abs. 2 Nr. 2 BDSG der Übermittlungsbegriff auch für den nicht-öffentlichen Bereich geändert wird, halten die Datenschutzbeauftragten es für erforderlich, daß auch in dem Dritten und Vierten Abschnitt des Bundesdatenschutzgesetzes eine Regelung aufgenommen wird, die den sachlichen Anforderungen des vorgeschlagenen § 11 a Rechnung trägt.

2. Im Hinblick auf den vorgeschlagenen § 11 a Abs. 2 gehen die Datenschutzbeauftragten davon aus, daß in Anlehnung an die Regelung in sieben Bundesländern in das Bundesdatenschutzgesetz für Übermittlungen in den nicht-öffentlichen Bereich eine Vorschrift aufgenommen wird, nach der der Empfänger die übermittelten Daten nur für den Zweck verwenden darf, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden.