Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen

5. Tätigkeitsbericht

Fünfter Tätigkeitsbericht
des Landesbeauftragten für den Datenschutz
Nordrhein-Westfalen

für die Zeit vom 1. April 1983
bis zum 31. März 1984

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

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zur Volkszählung hat der Diskussion um den Datenschutz eine neue Dimension gegeben. Der Bürger kann verlangen, daß die Regeln und Grundsätze des Datenschutzes strikt eingehalten und voll angewendet werden, und zwar auch dann, wenn es sich nach Meinung nicht unmittelbar Betroffener scheinbar um Kleinigkeiten handelt. Insbesondere hat der Bürger einen Anspruch auf umfassende Information über den Umgang mit seinen Daten. Nur so wird verlorengegangenes Vertrauen, wie es in der öffentlichen Auseinandersetzung um die Volkszählung, den maschinenlesbaren Personalausweis oder die Bankauskünfte deutlich wurde, wiedergewonnen werden können.

Schwerpunkte meiner Tätigkeit im Berichtsjahr lagen in den Bereichen der Statistik, des Melde- und Personalausweiswesens, der Sozialleistungen, des Gesundheitswesens und der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. Im Bereich der organisatorischen und technischen Maßnahmen rückten komplexere Fragen der Datensicherung in den Vordergrund, wie etwa konzeptionelle Überlegungen zur Datensicherheit bei zentraler und dezentraler Verarbeitung oder grundsätzliche Fragen beim Löschen von Datensätzen und Datenfeldern.

„Skandalös skandallos" ist in einem Kommentar in einer Tageszeitung der diesjährige Tätigkeitsbericht eines Datenschutzbeauftragten bezeichnet worden. Darin artikuliert sich die Erwartungshaltung, schwerwiegende Verstöße gegen den Datenschutz in den Tätigkeitsberichten der Datenschutzbeauftragten mit dem Etikett „Skandal" versehen wiederzufinden. Zwar kann davon ausgegangen werden, daß bei den zahlreichen Verstößen gegen den Datenschutz, die ich auch in diesem Berichtszeitraum leider wieder habe feststellen müssen und über die in dem jeweiligen Sachzusammenhang berichtet wird, die betroffenen Bürger häufig genug den unzulässigen Umgang mit ihren Daten als Skandal empfunden haben. Andererseits wäre es der Sache des Datenschutzes wenig dienlich, sein Anliegen vorwiegend in der Aufdeckung und Verhinderung von Datenschutzskandalen zu sehen.

Ich betrachte es deshalb nicht als meine Aufgabe, die in meinem Tätigkeitsbericht behandelten Fälle nach „Datenschutzskandalen", „skandalverdächtig" oder ähnlichen Merkmalen zu klassifizieren, zumal es auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung kein „belangloses" Datum mehr gibt. Der Datenschutzbeauftragte ist gehalten, **allen** Verstößen nachzugehen und sie, soweit sie von allgemeinerem Interesse sind, in seinem Tätigkeitsbericht darzustellen.

Behinderungen meiner Kontrolltätigkeit durch Verweigerung der von mir geforderten Auskunft waren wiederum im kommunalen Bereich zu verzeichnen. Als umso erfreulicher habe ich die Erörterung meines vierten Tätigkeitsberichts im Landtag empfunden, die Übereinstimmung in einer insgesamt positiven Bewertung der Belange des Datenschutzes durch Landesregierung und Landtag erkennen ließ. Einzelne Streitpunkte (Kontrollbefugnis, Meldegesetz) sollen hiernach durch Gesetzesänderung einer – hoffentlich befriedigenden – Lösung zugeführt werden. Abzuwarten bleibt, inwieweit auch die anderen bislang noch offenen Streitfragen zugunsten der betroffenen Bürger entschieden werden.

2. Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften

a) Umfang der Kontrollbefugnis

Die Auswirkungen der Auseinandersetzung über den Umfang meiner Kontrollbefugnis sind erneut deutlich geworden. Leidtragender ist der rat- und hilfesuchende Bürger. So ist mir die Wahrnehmung meiner Kontrollaufgabe bei Bürgereingaben ohne Dateibezug in einer Reihe von Fällen wiederum dadurch verwehrt worden, daß sich eine kreisfreie Stadt geweigert hat, mir die zur Bearbeitung der Vorgänge erforderlichen Auskünfte zu geben.

Dies entspricht der Empfehlung der Oberstadtdirektorenkonferenz des Städtetages Nordrhein-Westfalen vom 15. September 1982, die offenbar im Herbst 1983 nochmals bekräftigt worden ist. Entgegen der Erwartung des Landtags in seinem Beschluß vom 28. Januar 1982 spricht sie sich dafür aus, Auskünfte über personenbezogene Daten an den Landesbeauftragten für den Datenschutz nur zu erteilen, wenn es sich um Daten in Dateien handelt.

Der Bürger, der sein Vertrauen in das Verwaltungshandeln einer Stelle, über die er Beschwerde führt, verloren hat, wendet sich bewußt an eine unabhängige externe Kontrollinstanz. Ihn an die Stelle zu verweisen, über die er sich beschwert, wie es von der Stadt in den genannten Fällen vorgeschlagen wird, würde den Vertrauensverlust bei dem Bürger noch verstärken.

Zur Überprüfung der Frage, ob in einem Fall ohne Dateibezug eine Stadt bei der Übersendung von Sozialamtsakten an das Verwaltungsgericht gegen Vorschriften über den Datenschutz verstoßen hat, hatte ich das Gericht um Überlassung der Gerichtsakten im Wege der Amtshilfe außerhalb des bereits beendeten gerichtlichen Verfahrens gebeten. Für das Gericht handelte es sich damit um eine Verwaltungsaufgabe im Sinne von § 32 Abs. 1 Nr. 1 DSG NW. Die Bitte ist letztlich durch den Justizminister mit dem Hinweis abgelehnt worden, daß es nicht dem Rechtsinstitut der Amtshilfe entspräche, wenn die Gerichte durch Übermittlung von Informationen in der rechtlichen Auseinandersetzung mit den Städten über die Kontrollbefugnis des Landesbeauftragten Stellung bezögen. In diesem Fall hat eine oberste Landesbehörde der erklärten Absicht der Landesregierung zuwidergehandelt, sich nicht dagegen zu wenden, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz im Rahmen der Behandlung von Eingaben ohne Dateibezug im Einzelfall Akten einsehen kann. Da die Stadt wegen fehlenden Dateibezugs die Erteilung der für die Prüfung erforderlichen Auskünfte verweigerte, war mir auch in diesem Fall die Erfüllung meiner Kontrollaufgabe nicht möglich.

Im Interesse der betroffenen Bürger halte ich es auch im Hinblick auf die Aussagen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zur Volkszählung nunmehr für geboten, den Umfang der Kontrollbefugnis durch eine Gesetzesänderung klarzustellen. Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz haben sich an Inhalt und Anwendungsbereich des von dem Gericht aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht hergeleiteten Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie am Grundrecht auf Datenschutz auszurichten, das unstreitig nicht auf Datenverarbeitung in Dateien beschränkt ist. Kontrollfreie Bereiche sind damit nicht zu vereinbaren.

Zu begrüßen ist auch in diesem Zusammenhang die Initiative zur Verbesserung des Datenschutzes in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 9/3078), die der Landtag am 22. März 1984 beschlossen hat (Plenarprotokoll 9/95, S. 5663). Die Landesregierung wird darin ersucht, bis zum 30. April 1984 in Betracht kommende Vorschriften datenschutzrechtlich auf die Übereinstimmung mit den im Volkszählungsurteil gewonnenen neuen rechtlichen Erkenntnissen zu überprüfen und einen Maßnahmekatalog vorzulegen, der auch die notwendigen gesetz-

geberischen Konsequenzen erkennen läßt. Der Innenminister hat in der Sitzung des Landtags am 10. Februar 1984 angekündigt, daß er beabsichtige, das Problem der Kontrollbefugnis durch die Änderung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen zu lösen und hierzu dem Landtag einen Vorschlag zu machen (Plenarprotokoll 9/92, S. 5401).

b) Dateienregister

Die Zahl der speichernden Stellen des Landesbereichs, die Dateien zu dem von mir nach § 27 DSG NW zu führenden Dateienregister angemeldet haben, hat sich auf 2914 erhöht. Insgesamt sind 21 408 Dateien angemeldet worden (Stand: 30. März 1984). Gleichwohl ist davon auszugehen, daß über drei Jahre nach Inkrafttreten der Dateienregisterverordnung Nordrhein-Westfalen (DRegVO NW) noch immer nicht alle speichernden Stellen ihrer gesetzlichen Anmeldepflicht nachgekommen sind. Auch eine oberste Landesbehörde hat ihre Dateien noch nicht angemeldet.

Von den bisher vorliegenden Anmeldungen entfallen auf

- das allgemeine Register nach § 27 Abs. 1 und 2 DSG NW 16 791 Dateien,
- das gesonderte Register nach § 27 Abs. 4 Satz 2 DSG NW für Staatsanwaltschaft, Polizei sowie bestimmte Dateien der Landesfinanzbehörden 1 801 Dateien,
- das gesonderte Register nach § 27 Abs. 5 DSG NW für Eigenbetriebe und öffentlich-rechtliche Unternehmen 2 816 Dateien.

Durch das Dateienregister kann die Datenverarbeitung im öffentlichen Bereich transparenter gemacht werden. Über dieses Hilfsmittel erhält der Bürger die Möglichkeit, zu mehr Informationen über seinen „Datenschatten" in der öffentlichen Verwaltung zu gelangen. Dies setzt jedoch voraus, daß die Angaben zu den Dateien klar, übersichtlich und vollständig sind.

Die Anmeldung zum Dateienregister nach § 27 DSG NW soll grundsätzlich die Kenntnis aller gespeicherten Datenfelder vermitteln. Durch Nennen aller Datenfelder kann die Anmeldung allerdings so umfangreich werden, daß der Überblick und damit auch die Aussagekraft beeinträchtigt wird. Bei einer Zusammenfassung von Datenfeldern ist es erforderlich, in der Anmeldung die Beschreibung der Datei so aufzugliedern, daß die Bezeichnungen der Arten der gespeicherten Daten einen hinreichenden Überblick über alle gespeicherten Datenfelder vermitteln. Jedes Datenfeld der Datei muß zu einer der in der Anmeldung genannten Arten der gespeicherten Daten gehören. Die Art der gespeicherten Daten muß verständlich angegeben werden. Bei jeder einzelnen der angegebenen Arten der gespeicherten Daten muß erkennbar sein, welche Datenfelder damit gemeint sein können.

Bei der automatisierten Datenverarbeitung können in einer Datei sehr unterschiedliche Datenarten, die zu einer Reihe verschiedener Aufgaben erforderlich sind, gespeichert werden. Die Zuordnung von Datenarten zu einer bestimmten Datei erfolgt dabei unter verarbeitungstechnischen Gesichtspunkten. Zugriffsbefugnisse müssen bei dieser Art der automatisierten Verarbeitung auf Datenfelder bezogen und Zugriffsmöglichkeiten entsprechend spezifiziert durch Programme eingeschränkt sein.

Die Anmeldungen zum Dateienregister sollen einen Überblick über die Arten der gespeicherten Daten und deren Verwendung vermitteln. Es kann dabei der Verständlichkeit dienen, wenn anstelle einer einzigen automatisiert geführten Gesamtdatei mehrere nach fachlichen Gesichtspunkten abgegrenzte Einzeldateien angemeldet werden. Jede dieser Einzeldateien sollte die Daten für eine bestimmte Aufgabe oder für einige inhaltlich ähnliche Aufgaben umfassen. Der Aufgabenrahmen sollte in der Bezeichnung der Datei zum Ausdruck kommen.

Bei der Anmeldung jeder der Einzeldateien müssen alle Datenarten aufgeführt werden, die zur Bearbeitung der in der Anmeldung dieser Datei genannten Aufgaben erforderlich sind. Jede der in der automatisiert geführten Gesamtdatei auftretenden Datenarten muß in wenigstens einer der Einzeldateien genannt werden.

Nach § 8 Satz 1 DSG NW haben die obersten Landesbehörden, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen jeweils für ihren Bereich die Ausführung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen sicherzustellen. Diese Stellen bleiben aufgerufen dafür Sorge zu tragen, daß noch ausstehende Anmeldungen zum Dateienregister kurzfristig nachgeholt werden.

c) Durchsetzungsmöglichkeiten

Auch in diesem Berichtszeitraum habe ich mich zur Durchsetzung meiner Vorstellungen zum überwiegenden Teil auf **Empfehlungen** nach § 26 Abs. 2 DSG NW beschränken können. Von Ausnahmefällen abgesehen ist meinen Empfehlungen gefolgt worden.

In sieben Fällen hatte ich Veranlassung, bei Verstößen gegen die Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen und andere Datenschutzbestimmungen eine förmliche **Beanstandung** nach § 30 DSG NW auszusprechen. Anlaß war:

- erneut die Verletzung des Sozialgeheimnisses durch Angabe des Verwendungszwecks auf dem Überweisungsträger bei der Überweisung von Sozialhilfeleistungen,
- die Verletzung des Datengeheimnisses bei der Fernsprechgebührenabrechnung sowie der Verstoß gegen die Verpflichtung, die insoweit erforderlichen technischen und organisatorischen Datensicherungsmaßnahmen zu treffen,
- die Veröffentlichung personenbezogener Daten von Justizangehörigen ohne Einwilligung der Betroffenen im Handbuch der Justiz,
- die Veröffentlichung personenbezogener Daten von Realschullehrern ohne Einwilligung der Betroffenen im Jahrbuch „Die Realschule in Nordrhein-Westfalen",
- die Bekanntmachung einer Grundbucheintragung gemäß § 55 GBO an andere Beteiligte,
- die Übermittlung von Angaben über eine ausgesprochene Kreditkündigung zu einem Girokonto an die Schufa,
- die Speicherung von Angaben in einer Datei „Erhöhtes Beförderungsentgelt" sowie deren Übermittlung an die Staatsanwaltschaft.

Von der Möglichkeit, mich nach § 31 Abs. 3 DSG NW an den **Landtag** zu wenden, habe ich in vier Fällen Gebrauch gemacht. Hierbei habe ich zu verschiedenen Gesetzentwürfen Verbesserungen des Datenschutzes vorgeschlagen, da mir die vorgesehenen Regelungen nicht ausreichend erschienen:

- Vorlage 9/1304 zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag über Bildschirmtext (Bildschirmtext-Staatsvertrag – Btx-Zustimmungsgesetz NW –,
- Vorlage 9/1394 zum Entwurf eines Gesetzes über einen Bergmannsversorgungsschein im Land Nordrhein-Westfalen (Bergmannsversorgungsscheingesetz – BVSG NW),
- Vorlage 9/1507 zum Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel (Kabelversuchsgesetz NW – KabVersG NW),

– Vorlage 9/1572 zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Funktionalreform (3. FRG); Artikel 21 – Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NW).

Bei zweien dieser Gesetzentwürfe ist der Landtag meinen Vorschlägen in vollem Umfang, bei einem teilweise gefolgt.

Das Jahr 1983 war gekennzeichnet durch eine anhaltende Diskussion in der breiten Öffentlichkeit über den Datenschutz. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung machte kurz vor Beginn des „Orwellschen Jahres 1984" deutlich, welch entscheidender Stellenwert dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, dem Grundrecht auf Datenschutz zukommt. Vorfälle wie die Änderung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Kreditinstitute, durch die erstmalig deutlicher auf die Praxis des Bankauskunftsverfahrens hingewiesen wurde, haben zusätzlich das Interesse der Bürger am Datenschutz wachgerufen.

Die Sensibilisierung der Bevölkerung für den Datenschutz drückt sich in zahlreichen Anforderungen von Informationsmaterial und Fragen zu bereichspezifischen Problemen des Datenschutzes aus. Der datenschutzbewußte Bürger macht zunehmend seinen Anspruch auf umfassende Unterrichtung über die Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten in den verschiedensten Bereichen geltend. Im Rahmen meiner **Öffentlichkeitsarbeit** bin ich entsprechenden Wünschen im Rahmen meiner Möglichkeiten gerne nachgekommen. Ich betrachte es als meine Aufgabe, dem Bürger die Informationen zukommen zu lassen, die ihm seine Angst vor einem „Großen Bruder" nehmen, den es trotz der rapide zunehmenden Automatisierung und der damit steigenden Gefahr einer Einsicht- und Einflußnahme in private Bereiche seines Lebens nicht gibt.

Auch die Medien haben sich verstärkt des Themas Datenschutz angenommen. Hier bestand wiederholt Gelegenheit, auf die Erfordernisse eines wirksamen Schutzes des Bürgers und seiner Daten hinzuweisen. Hinzu kam das Bemühen, in Vorträgen und Diskussionen das Datenschutzbewußtsein der Bürger zu fördern und die Aufgeschlossenheit der datenverarbeitenden Stellen gegenüber den Fragen des Datenschutzes weiter zu entwickeln.

Als Hilfsmittel für die Öffentlichkeitsarbeit stehen neben meinen Tätigkeitsberichten insbesondere die Informationsschrift „Der Bürger und seine Daten" sowie die von mir herausgegebene Sammlung „Vorschriften zum Datenschutz in Nordrhein-Westfalen" zur Verfügung, die im Berichtsjahr im Hinblick auf neue bereichspezifische Datenschutzregelungen und die gestiegene Nachfrage in einer erweiterten zweiten Auflage erschienen ist.

3. Zusammenarbeit mit den anderen Datenschutzbeauftragten

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat im Berichtszeitraum fünfmal getagt. In den Sitzungen im Juni, September und November 1983 sowie im Januar und März 1984 wurden unter anderem folgende Themen behandelt:

– Neue Medien (Bildschirmtext, Kabelkommunikation),
– Datenschutz im Personenstandswesen,
– Datenschutz bei der Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes,
– Einführung eines maschinenlesbaren Personalausweises,
– Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes,

- Klinische Krebsregister in Tumorzentren,
- Datenschutz im Archivwesen,
- Mitteilungen in Strafsachen (MiStra),
- Errichtung des bundesweiten Kriminalaktennachweises (KAN),
- Erteilung von Bankauskünften,
- Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zur Volkszählung.

B. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung

– Das wichtigste Ereignis für den Datenschutz in dem Berichtsjahr war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (NJW 1984, 419–428). Es enthält verfassungsrechtliche Aussagen, die über die zu entscheidende Frage der Vereinbarkeit des Volkszählungsgesetzes 1983 mit dem Grundgesetz hinaus grundsätzliche Bedeutung für den Datenschutz haben.

  Nach dem Urteil gewährleistet das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Artikels 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, und schützt ihn damit gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner Daten (C.II.1a). Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist allerdings nicht schrankenlos; Einschränkungen sind jedoch nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage (C.II.1b).

  Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt jede Erhebung und jede weitere Verwendung personenbezogener Daten. Das Selbstbestimmungsrecht ist nicht auf bestimmte Datenarten begrenzt. Durch den Verwendungszusammenhang kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert erhalten; entscheidend ist die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit der Daten (C.II.2). Das Urteil differenziert auch nicht nach der Art der Datenverarbeitung und bestimmten Verarbeitungsphasen. Es verweist zwar verschiedentlich auf die Bedingungen und Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung, ohne jedoch das Selbstbestimmungsrecht davon abhängig zu machen. Dieses Recht besteht deshalb unabhängig davon, welche Daten verarbeitet werden, ob die Verarbeitung manuell oder automatisiert erfolgt, ob die Daten in Dateien, Akten oder sonstigen Unterlagen verarbeitet werden und ob eine der in den geltenden Datenschutzgesetzen definierten Phasen der Datenverarbeitung gegeben ist.

  Gleichwohl sind diese Gesichtspunkte für die Ausgestaltung der erforderlichen gesetzlichen Grundlage nicht ohne Bedeutung. So stellt das Gericht fest, daß es von Art, Umfang und denkbarer Verwendung der Daten sowie der Gefahr des Mißbrauchs abhängt, **inwieweit** das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu gesetzlichen Regelungen der Datenverarbeitung zwingt (C.II.2a). Danach müssen sich Art, Umfang und Regelungstiefe der gesetzgeberischen Maßnahmen an den Umständen der jeweiligen Datenverarbeitung orientieren. Bei weniger schwerwiegenden Einschränkungen können als Generalklauseln ausgestaltete Auffangnormen in den Datenschutzgesetzen ausreichen; bei einer stärkeren Belastung des Betroffenen sind bereichspezifische Regelungen geboten.

  Ich sehe mich daher durch das Urteil in meiner bisher für das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung vertretenen Auffassung bestätigt, daß jedes Erheben, Sammeln, Festhalten, Nutzen und Weitergeben, mithin jeder Umgang öffentlicher Stellen mit personenbezogenen Daten einer gesetzlichen Grundlage bedarf, wenngleich der Grad der verfassungsrechtlich gebotenen Detaillierung von der Schwere der Belastung der

Betroffenen abhängt. Auch im übrigen wird das Urteil für die Auslegung des Grundrechts auf Datenschutz herangezogen werden können.

Aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Gesetzgebers, für jede Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, folgt, daß das Datenschutzrecht sich nicht auf den Schutz vor Mißbrauch der Daten beschränken kann. Gegenstand des Datenschutzes ist der rechtmäßige Umgang mit personenbezogenen Daten und nicht nur die Verhinderung vorwerfbaren Fehlverhaltens. Dies muß auch in den Datenschutzgesetzen klargestellt werden.

- **Einschränkungen** des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung muß der Einzelne nur im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Ein solches überwiegendes Allgemeininteresse kann nach Auffassung des Gerichts regelmäßig nur bei Daten mit Sozialbezug vorliegen unter Ausschluß unzumutbarer intimer Angaben und von Selbstbezichtigungen (C.II.2a).

  Die Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen müssen darin klar und für den Bürger erkennbar geregelt sein (C.II.1b). Aufklärungs- und Auskunftspflichten (C.II.2a) müssen ergänzend für eine ausreichende Transparenz sorgen.

  Als weitere Voraussetzung einer zulässigen Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts muß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden (C.II.1b). Die Angaben, deren Erhebung und Verwendung geregelt wird, müssen für den festgelegten Verwendungszweck geeignet und erforderlich sein. Damit wäre die Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbaren Zwecken nicht vereinbar; im übrigen muß die Sammlung auf das für den Zweck erforderliche Minimum beschränkt werden (C.II.2a). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber mehr als bisher auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (C.II.1b).

- Nach dem Urteil wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bereits durch die **Erhebung** personenbezogener Daten eingeschränkt. Daher muß in den Datenschutzgesetzen klargestellt werden, daß auch die Erhebung Gegenstand des Datenschutzes ist.

  Als Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts bedarf die Datenerhebung einer dem Gebot der Normenklarheit entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Nach dem Urteil setzt ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten voraus, daß der Gesetzgeber die Auskunftspflicht, die zu erhebenden Daten und ihren Verwendungszweck bereichspezifisch und präzise bestimmt (C.II.2a). Aufgabenzuweisungsnormen für die datenverarbeitenden Stellen, auch in Verbindung mit einer die Datenerhebung erlaubenden Generalklausel, die auf die Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung abstellt, genügen hierfür nicht.

  Das gleiche muß gelten, wenn zwar keine Auskunftspflicht, aber eine Obliegenheit derart besteht, daß die Angaben Voraussetzung für die Gewährung von Leistungen oder anderen Rechtsvorteilen sind, zumal wenn der Betroffene auf die Leistung angewiesen ist. Gleichzusetzen sind auch die Fälle, in denen die Datenerhebung bewußt ohne Wissen und Wollen des Betroffenen, etwa durch Befragung Dritter oder durch heimliche Beobachtung des Betroffenen (Observation) erfolgt.

  Zumindest im Fall der Datenerhebung unter Zwang und in den vergleichbaren Fällen ist die Verwendung der erhobenen Daten auf den gesetzlich bestimm-

ten Zweck begrenzt. Für diese Daten muß ein amtshilfefester Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote vorgesehen werden (C.II.2a).

Aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgt, daß erst recht freiwillige Angaben nur für den Zweck verwendet werden dürfen, für den der Betroffene sie preisgegeben hat. Im Gesetz ist daher auch für solche Angaben eine strikte Zweckbindung vorzusehen, von der nur mit Einwilligung des Betroffenen abgewichen werden darf.

- Wie das Gericht hervorhebt, setzt individuelle Selbstbestimmung voraus, daß dem Einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß (C.II.1a).

Transparenz der Datenverarbeitung ist somit eine notwendige Voraussetzung der Selbstbestimmung. Als grundrechtssichernde Maßnahmen bestehen daher gegenüber dem Betroffenen Aufklärungs- und Auskunftspflichten (C.II.2a, III.2a, V.1).

Insbesondere ist der Betroffene über die Rechtsgrundlage der Datenerhebung zu unterrichten sowie auf die Freiwilligkeit von Angaben hinzuweisen (C.II.2a), und zwar auch dann, wenn er dies nicht ausdrücklich verlangt. Die Unterrichtung muß sich auch auf den Verwendungszweck der Daten erstrekken. Auch bei der Erteilung der Einwilligung in die Datenverarbeitung ist eine entsprechende Aufklärung und Belehrung verfassungsrechtlich geboten.

Das in den geltenden Datenschutzgesetzen vorgesehene Recht des Bürgers auf Auskunft über seine Daten darf nicht eingeschränkt, sondern muß erweitert werden. Insbesondere muß dem Betroffenen auf Antrag auch Auskunft über die Herkunft seiner Daten sowie über die Stellen erteilt werden, an die die Daten übermittelt worden sind. Hierzu ist erforderlich, daß die Übermittlung protokolliert wird (C.V.1). Lediglich dann, wenn schutzwürdige Belange der Betroffenen durch eine Protokollierung der Übermittlung auch bei besonderer Sicherung dieser Aufzeichnungen stärker beeinträchtigt werden als durch die Unmöglichkeit der Auskunfterteilung über den Empfänger der Daten, muß die Protokollierung unterbleiben.

Das Auskunftsrecht muß gegenüber allen Behörden bestehen, grundsätzlich auch gegenüber Sicherheitsbehörden, Staatsanwaltschaft und Finanzbehörden. Im Gesetz ist daher festzulegen, daß auch diese Stellen Auskunft erteilen, soweit nicht ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit Geheimhaltung gebietet. Da die Verweigerung der Auskunft durch die Gerichte und den Datenschutzbeauftragten nachprüfbar sein muß, ist eine generelle Befreiung von der Begründungspflicht abzulehnen.

Wegen der grundlegenden Bedeutung des Auskunftsrechts für die Selbstbestimmung und damit für die Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit des Bürgers eines freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens (C.II.1a) muß die Erteilung der Auskunft stets kostenfrei sein.

– Das Urteil weist auf die Bedeutung der Beteiligung unabhängiger **Datenschutzbeauftragter** für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hin (C.II.2a, III.2b). Die unabhängige Datenschutzkontrolle ist ein kraft der Verfassung notwendiges Element des Grundrechtsschutzes. Dies muß der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten berücksichtigen. Die Aufgaben und Befugnisse müssen sich an Inhalt und Anwendungsbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausrichten. Kontrollfreie Bereiche sind damit nicht zu vereinbaren.

  Bei der automatischen Datenverarbeitung kommt es in besonderem Maße darauf an, daß grundrechtssichernde Vorkehrungen rechtzeitig eingeplant werden. Eine Information der Datenschutzbeauftragten erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Verarbeitung personenbezogener Daten ist unzureichend. Die Ausstattung der Dienststellen der Datenschutzbeauftragten muß der wachsenden Bedeutung der Grundrechtsvorsorge auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung Rechnung tragen.

C. Datenschutz in den Bereichen der Verwaltung

1. Meldewesen

a) Verordnung und Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Meldegesetzes

– Die Verordnung zur Durchführung des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (DVO MG NW), zu deren Entwurf ich gegenüber dem Innenminister Änderungsvorschläge gemacht habe (C.1.b meines vierten Tätigkeitsberichts), ist inzwischen in Kraft getreten. Meine Vorschläge für eine nach Form und Inhalt datenschutzgerechte Gestaltung der Meldescheine haben teilweise Berücksichtigung gefunden. Hervorzuheben ist die Reduzierung der Zahl der Ausfertigungen des von dem Meldepflichtigen auszufüllenden Meldescheins von drei auf zwei.

  Meine Vorschläge für die Aufbewahrung, Sicherung und Löschung von Daten nach § 11 Abs. 3 des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (MG NW)

  – Löschung der nach § 11 Abs. 3 Satz 1 MG NW für die Dauer von 45 Jahren gesondert aufzubewahrenden Daten im aktuellen Bestand,
  – Speicherung dieser aufzubewahrenden Daten in einem gesonderten Bestand,
  – Sicherstellung durch technische und organisatorische Maßnahmen entsprechend der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW, daß der gesonderte Bestand nur unter den in § 11 Abs. 3 Satz 2 MG NW genannten Voraussetzungen verarbeitet oder sonst genutzt wird und
  – Löschung von Daten auch durch Vernichtung des Datenträgers

  sind aufgegriffen worden. Allerdings wurde leider nicht zum Ausdruck gebracht, daß Daten nicht als gelöscht anzusehen sind, solange sie noch in Beständen zur Datensicherung oder sonstigen Beständen enthalten sind.

– Die Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Meldegesetzes NW ist noch nicht erlassen worden. Dies soll jedoch in Kürze geschehen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die von mir zu dem Entwurf dieser Verwaltungsvorschrift unterbreiteten Vorschläge (C.1.b meines vierten Tätigkeitsberichts) berücksichtigt werden.

b) Meldedaten-Übermittlungsverordnung

Die auf Grund des § 31 Abs. 5 MG NW erlassene Erste Verordnung über die Zulassung der regelmäßigen Datenübermittlung von Meldebehörden an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen (**1. MeldDÜV NW**) ist am 1. Juli 1983 in Kraft getreten. Sie regelt die Datenübermittlung durch die Meldebehörde an

– die für die Schulverwaltung zuständige Stelle zur Überwachung der allgemeinen Schulpflicht und der Berufsschulpflicht,
– den Regierungspräsidenten oder die Staatskanzlei für die Ehrung bei Alters- und Ehejubiläen,
– das Gesundheitsamt für Zwecke der Gesundheitsaufsicht aus Anlaß der An- oder Abmeldung von Einwohnern mit medizinischen Berufen,

- die für ihren Bereich zuständigen Finanzämter zur Sicherung des Steueraufkommens bei einer Abmeldung in das Ausland,
- die Ausländerbehörden zum Zwecke der Erfüllung der den Ausländerbehörden durch Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben,
- die Polizeibehörden zur Erfüllung der der Polizei durch Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben,
- die Straßenverkehrsämter aus Anlaß der Zulassung von Fahrzeugen, der Ersatzausfertigung von Führerscheinen und der Erteilung von Fahrerlaubnissen zur Fahrgastbeförderung, um die Richtigkeit der in diesen Verfahren benötigten Daten überprüfen zu können,
- den Kreis für die Erfassung öffentlich geförderter Wohnungen nach dem Wohnungsbindungsgesetz und für die Erfassung der Inhaber von öffentlich geförderten Wohnungen zur Festsetzung von Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, soweit der Kreis zuständig ist.

In meiner Stellungnahme zu dem Entwurf der Verordnung habe ich mich insbesondere für eine Reduzierung der vorgesehenen Datenübermittlungen sowie für eine bessere Datensicherung bei der Übermittlung in schriftlicher Form und bei der Versendung von Datenträgern eingesetzt. Meinen Vorschlägen zur Verbesserung der Datensicherung wurde weitgehend Rechnung getragen.

Leider ist der Innenminister jedoch insbesondere meinen Vorschlägen zu der Datenübermittlung an Polizeibehörden nur zu einem geringen Teil gefolgt. So hatte ich mich gegen die Übermittlung von Meldedaten aller Einwohner an die Kreispolizeibehörden auf Mikrofiches gewandt und vorgeschlagen, die regelmäßige Datenübermittlung an diese Behörden (§ 7 Abs. 1 1. MeldDÜV NW) auf automatisierte Abrufverfahren (On-line-Anschlüsse) mit Zugriff auf einen beschränkten Datenkatalog unter Protokollierung des Abrufs zu beschränken. Daneben sollten nur Einzelauskünfte durch Bedienstete der Meldebehörde zulässig sein. Entgegen diesem Vorschlag sieht die Verordnung vor, daß sämtliche in § 31 Abs. 1 MG NW genannten Daten übermittelt werden dürfen und daß die Meldebehörde bis zur Einführung eines automatisierten Abrufverfahrens diese Daten monatlich einmal auf Listen oder Mikrofilmen übermitteln darf.

Der automatisierte Abruf sollte nach meinem Vorschlag unter Hinweis auf den Anlaß, den abrufenden Bediensteten und den Betroffenen aufgezeichnet werden; die Aufzeichnungen sollten gesondert aufbewahrt, durch organisatorische und technische Maßnahmen gesichert und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Erstellung der Aufzeichnung folgt, vernichtet werden. Auch dieser Vorschlag wurde nicht berücksichtigt.

Die Verordnung sieht weiterhin eine regelmäßige Datenübermittlung an die Polizei für Zwecke der Fahndung sowie der Bereinigung personenbezogener kriminalpolizeilicher Sammlungen in Fällen der An- und Abmeldung vor (§ 7 Abs. 3 1. MeldDÜV NW). Unbeschadet grundsätzlicher Bedenken gegen eine fahndungsmäßige Überprüfung aller Einwohner bei An- oder Abmeldung hatte ich vorgeschlagen, jedenfalls den zu übermittelnden Datenkatalog zu reduzieren. Diesem Vorschlag wurde ebenfalls nicht gefolgt. Immerhin sieht die Verordnung auf meine Anregung vor, daß die übermittelten Daten nur für die genannten Zwecke verwendet werden dürfen und daß Daten von Personen, nach denen nicht gefahndet wird und über die keine personenbezogenen kriminalpolizeilichen Sammlungen geführt werden, unverzüglich zu löschen sind.

c) Datenspeicherung

Einige Bürger einer Stadt erhielten im vergangenen Jahr Lohnsteuerkarten, auf denen sich Daten befanden, die weder in der Einwohnermeldedatei gespeichert

noch auf einer Lohnsteuerkarte enthalten sein durften. Bei dem Einwohnermeldeamt dieser Stadt waren in der manuell geführten Meldekartei bei den Adreßangaben mit Bleistift angebrachte „**Adressierungshilfen**" (Angaben wie etwa Eigentumswohnung, Wohngemeinschaft, Untermieter, Wohnheim, Seniorenheim, Obdachlosenheim, Hospital).

Im Melderegister dürfen nur die in § 3 Abs. 1 und 2 MG NW genannten Daten sowie Hinweise zum Nachweis ihrer Richtigkeit gespeichert werden. Derartige Adressierungshilfen gehören nicht dazu. Bei der Umstellung der Meldekartei waren diese Adressierungshilfen versehentlich in die automatisierte Meldedatei übernommen worden. Aus diesem Grunde enthielten die ausgestellten Lohnsteuerkarten zum Teil die genannten Zusätze. In der automatisierten Meldedatei sind diese Adressierungshilfen bereits gelöscht worden. In der manuell geführten Kartei ist die Löschung eingeleitet. Die betroffenen Bürger erhielten auf Wunsch eine neue Lohnsteuerkarte.

d) Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen

- Mehrere Beratungsersuchen von Gemeinden betrafen die Erteilung von **Gruppenauskünften**. Nach § 34 Abs. 3 MG NW darf die Meldebehörde nicht-öffentlichen Stellen eine Melderegisterauskunft über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner nur dann erteilen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Durch die Übermittlung der personenbezogenen Daten dürfen schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden (§ 7 Satz 1 MG NW).

  Ein öffentliches Interesse an der Übermittlung von Namen und Anschriften derjenigen Personen, die in einer Siedlung ihren Wohnsitz nehmen oder den Wohnsitz wechseln, an die Arbeiterwohlfahrt zum Zweck der Betreuung liegt nach meiner Auffassung nicht vor. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, daß durch die Übermittlung der gewünschten Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden. Die vorgesehene Betreuung der Bewohner der Siedlung kann von Betroffenen als Belästigung oder gar als Diskriminierung empfunden werden.

  Ich verkenne nicht, daß manche der Bewohner ein Interesse an einer Betreuung durch die Arbeiterwohlfahrt haben können. Diesem Interesse kann dadurch Rechnung getragen werden, daß Auskünfte an die Arbeiterwohlfahrt über Daten der Siedlungsbewohner mit Einwilligung der Betroffenen erteilt werden. In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, daß schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt werden. Ob die Gemeinde diese Einwilligung einholen oder auf die Übermittlung an die Arbeiterwohlfahrt verzichten will, steht in ihrem Ermessen.

  Nicht im öffentlichen Interesse liegt auch die Übermittlung von Namen und Anschriften sämtlicher Einwohner einer Gemeinde an eine Volksbank zum Abgleich ihrer Kundenunterlagen. Die erbetene Gruppenauskunft war daher unzulässig. Der Volksbank dürfen nur Einzelauskünfte über von ihr bezeichnete Betroffene erteilt werden (§ 34 Abs. 1 MG NW).

- Mehrere Bürger haben mir an sie adressierte Werbebriefe einer Bank übersandt. Die Werbebriefe waren mit Adressenaufklebern versehen. Die Betroffenen vermuteten, daß diese Adressenaufkleber der Bank von einer öffentlichen Stelle zur Verfügung gestellt worden waren, da sie sämtliche Vornamen der Betroffenen enthielten. Außerdem seien die von der Bank verwendeten Adressenaufkleber den Aufklebern sehr ähnlich gewesen, die den **Parteien** anläßlich der letzten Wahl aus den Unterlagen des Melderegisters zur Verfügung gestellt worden waren. Allerdings waren bei den Aufklebern, die die Bank verwendet hatte, der obere Teil abgeschnitten. Dort befanden sich bei

den von den Parteien benutzten Aufklebern Zahlenangaben (offenbar Angaben des Wahlbezirks).

Der Stadtdirektor der betreffenden Stadt hat mir auf meine Anfrage mitgeteilt, daß keine Stelle seines Zuständigkeitsbereichs zu irgendeinem Zeitpunkt personenbezogene Daten in Form von Adressenaufklebern an die Bank weitergegeben habe. Er habe lediglich anläßlich der Bundestagswahl 1983 dem zuständigen Rechenzentrum die Zustimmung erteilt, Parteien und Wählergruppen auf Anforderung Adressenaufkleber auszudrucken und gegen Entgelt herauszugeben. Von dieser Möglichkeit hätten die Parteien Gebrauch gemacht. In einem Fall seien Adressenaufkleber in zweifacher Ausfertigung von Jungwählern der Jahrgänge 1960 bis 1965, sortiert nach Wahlbezirken, zur Verfügung gestellt worden.

Diese Übermittlung ist datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden. Nach § 35 Abs. 1 MG NW darf die Meldebehörde Parteien im Zusammenhang mit Parlamentswahlen in den sechs der Wahl vorangehenden Monaten Auskunft aus dem Melderegister über Vor- und Familiennamen, akademische Grade und Anschriften der Wahlberechtigten erteilen, für deren Zusammensetzung das Lebensalter der Betroffenen bestimmend ist. Es können auch in einem automatisierten Verfahren hergestellte Adressenaufkleber zur Verfügung gestellt werden.

Obwohl die politischen Parteien nicht meiner Kontrolle unterliegen, habe ich diese nach der Verwendung der ihnen übermittelten Adressenaufkleber gefragt. Mir wurde mitgeteilt, daß die Aufkleber für eine Briefkartenaktion an Erstwähler, für den Versand eines Jungwählerbriefes und für Einladungen zu Diskussionsveranstaltungen verwendet worden seien. Die nicht benötigten Adressenaufkleber seien vernichtet worden.

Es konnte zwar nicht ausgeschlossen werden, daß dennoch Aufkleber durch eine der Parteien an die Bank weitergegeben worden sind. Weitere Ermittlungen bei der Partei über die Verwendung der Aufkleber und bei der Bank über die Herkunft der Aufkleber waren mir selbst jedoch verwehrt.

Ich habe den betroffenen Bürgern empfohlen, sich zur weiteren Überprüfung der Angelegenheit an den zuständigen Regierungspräsidenten als Aufsichtsbehörde zu wenden. Inzwischen liegt das Ergebnis seiner Ermittlungen vor. Einige Hundert Wähleranschreiben seien aus Zeitersparnisgründen über die Falz-, Kuvertier- und Frankiermaschinen in der Poststelle der Bank gelaufen. Bei dieser Maßnahme seien einige der der Partei übermittelten Adressenaufkleber nicht für die Wähleranschreiben benutzt worden, sondern auf Werbeschreiben der Bank geklebt worden, die im gleichen Zeitraum im Rahmen einer Aktion in der Bank vorbereitet wurden.

- In einem anderen Fall der Datenübermittlung an politische Parteien erhielten Bürger Briefe von Privatpersonen mit Wahlwerbung für eine Partei. Meine Ermittlungen haben ergeben, daß dieser Partei auf Anforderung Adressenaufkleber von Wahlberechtigten durch die zuständige Meldebehörde übermittelt worden waren. Die Meldebehörde hatte die Partei darauf hingewiesen, daß die Daten nur für Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden dürfen. Aus organisatorischen Gründen hatte die Partei einigen engagierten Parteimitgliedern, die bereit waren, sich mit persönlichen Schreiben an die Wahlberechtigten direkt zu wenden, jeweils einen Teil der Adressenaufkleber zur Verfügung gestellt.

  Bei den Auskünften nach § 35 Abs. 1 MG NW darf der Empfänger die Daten nur für Zwecke verwenden, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden (§ 35 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit § 34 Abs. 4 MG NW). Danach durften die Daten nur von der Partei selbst für Zwecke der Wahlwerbung verwendet

werden. Eine Weitergabe an Parteimitglieder zum Zweck der Werbung unter ihrem eigenen Namen war nach meiner Auffassung nicht zulässig.

Ich habe daher empfohlen, künftig bei der Übermittlung von Namen, akademischen Graden und Anschriften nach § 35 Abs. 1 MG NW die Parteien darauf hinzuweisen, daß die Adressen nur von ihr selbst für Zwecke der Wahlwerbung unter ihrem Namen verwendet werden dürfen.

- In mehreren Eingaben wandten sich Bürger gegen die Übermittlung ihrer Daten an **Adreßbuchverlage**. Nach § 35 Abs. 4 MG NW darf die Meldebehörde Adreßbuchverlagen Auskunft über Vor- und Familiennamen, akademische Grade und Anschriften sämtlicher Einwohner, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, erteilen. Eine solche Auskunft ist jedoch dann unzulässig, wenn der Betroffene der Meldebehörde das Vorliegen von Tatsachen glaubhaft gemacht hat, die die Annahme rechtfertigen, daß ihm oder einer anderen Person hieraus eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Belange erwachsen kann (§ 35 Abs. 4 Satz 2, § 34 Abs. 5 MG NW). Ferner dürfen nach § 7 Satz 1 MG NW schutzwürdige Belange der Betroffenen durch die Verarbeitung oder sonstige Nutzung personenbezogener Daten nicht beeinträchtigt werden. Schutzwürdige Belange werden insbesondere beeinträchtigt, wenn die Verarbeitung oder sonstige Nutzung, gemessen an ihrer Eignung und ihrer Erforderlichkeit zu dem vorgesehenen Zweck, den Betroffenen unverhältnismäßig belastet (§ 7 Satz 2 MG NW).

  Die Auskunft über Daten von Bewohnern eines Heimes für geistig Behinderte oder von Langzeitpatienten in psychiatrischen Landeskrankenhäusern zum Zweck der Veröffentlichung in einem Adreßbuch beeinträchtigt in der Regel schutzwürdige Belange der Betroffenen. Durch die Veröffentlichung in einem Adreßbuch, insbesondere in einem nach Straßen und Häusern gegliederten Einwohnerverzeichnis kann bekannt werden, daß ein Betroffener, der etwa in seinem häuslichen Umfeld als längerfristig verreist gilt, geistig behindert ist und in einem Heim lebt. Trotz aller Bemühungen im „Jahr der Behinderten", die Sonderstellung der Behinderten in der Gesellschaft abzubauen, wird eine geistige Behinderung nach wie vor als diskriminierend empfunden. Dies gilt auch für Patienten in psychiatrischen Landeskrankenhäusern. Gemessen an dem Zweck eines Adreßbuchs, einem berechtigten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu entsprechen und die Meldebehörden zu entlasten (Begründung zu § 35 Abs. 4 des Gesetzentwurfs der Landesregierung; Drucksache 9/1220), belastet die mit der Veröffentlichung verbundene Bekanntgabe der geistigen Behinderung und des Aufenthalts in einem Heim oder Landeskrankenhaus den Betroffenen unverhältnismäßig.

  Ich verkenne nicht, daß manche Heimbewohner oder Patienten gleichwohl ein Interesse daran haben können, in einem Adreßbuch verzeichnet zu sein, etwa um auch einmal Post, wenn auch nur Reklamesendungen, zu erhalten. Diesem Interesse kann dadurch Rechnung getragen werden, daß Auskünfte an Adreßbuchverlage über Daten von Heimbewohnern und Patienten mit Einwilligung des Betroffenen erteilt werden. In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, daß schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt werden. Die Einwilligung ist bei dem Betroffenen selbst einzuholen. In den Fällen, in denen dieser die Tragweite seiner Entscheidung nicht erkennen kann, könnte erwogen werden, eine Entscheidung des gesetzlichen Vertreters einzuholen. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Heimbewohner in der Lage ist, eine Entscheidung zu treffen, könnte die Meldebehörde von der Heim- oder Krankenhausleitung unterstützt werden.

  Ohne Einwilligung des Betroffenen bzw. seines gesetzlichen Vertreters halte ich derartige Auskünfte an Adreßbuchverlage nicht für zulässig. Ich habe

empfohlen, Auskünfte in diesen Fällen nur zu erteilen, wenn eine solche Einwilligung vorliegt. Der zuständige Oberstadtdirektor hat mir mitgeteilt, daß meiner Empfehlung gefolgt werde; bei der Befragung der Bewohner eines Heimes habe sich herausgestellt, daß etwa 75 % der volljährigen Heimbewohner mit einer Veröffentlichung in einem Adreßbuch nicht einverstanden seien.

- Zum Zwecke der Herausgabe einer wissenschaftlichen Dokumentation über den Verbleib jüdischer Bürger einer Stadt wurde die **Einsichtnahme in das Melderegister** gewünscht, um die Zu- und Wegzugsdaten von Betroffenen zu ermitteln.

  Nach § 34 Abs. 1 MG NW darf die Meldebehörde Personen, die nicht Betroffene sind, und anderen nicht-öffentlichen Stellen Auskunft über Vor- und Familiennamen, akademische Grade und Anschriften einzelner bestimmter Einwohner erteilen (einfache Melderegisterauskunft). Soweit jemand ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht, darf ihm zusätzlich eine erweiterte Melderegisterauskunft erteilt werden, wozu auch die Auskunft über den Tag des Ein- und Auszugs gehört.

  Eine Einsichtnahme in das Melderegister sieht das Gesetz nicht vor. Bei einer solchen Einsichtnahme wäre zwangsläufig die Bekanntgabe personenbezogener Daten anderer Personen als der Gesuchten verbunden. Der Schutz der Daten dieser anderen Personen wäre dadurch nicht gewährleistet. Bei der nach § 7 Satz 1 MG NW erforderlichen Prüfung, ob schutzwürdige Belange durch die Bekanntgabe der gewünschten Daten beeinträchtigt werden, war darüber hinaus zu bedenken, daß manche der überlebenden jüdischen Mitbürger aus verständlichen Gründen gerade ein Interesse daran haben, daß Angaben über ihren Verbleib nicht bekanntgegeben werden. Die Stadt hat dem Antragsteller daher die Einsichtnahme in das Melderegister zu Recht nicht gestattet.

e) Datenübermittlung an öffentliche Stellen

Im Zuge der Herstellung von Anschlüssen für das Kabelfernsehen ersuchten **Fernmeldeämter** der Deutschen Bundespost die Meldebehörden verschiedener Gemeinden um Übermittlung der Namen und Anschriften von Wohnungsinhabern, Haushaltsvorständen oder Personen ab 18 Jahren zum Zweck der Information dieser Personen über die beabsichtigte Versorgung des Stadtgebiets mit Kabelanschlüssen. Nach meiner Auffassung ist diese Übermittlung nicht zulässig.

In § 3 MG NW sind die von den Meldebehörden zu speichernden Daten festgelegt. Das Datum „Wohnungsinhaber" oder „Haushaltsvorstand" ist dort nicht vorgesehen. Es wäre hier allenfalls eine Auswahl nach einer Kombination von Familiennamen, Anschrift und Geburtstag denkbar, wobei der älteste unter einer Anschrift gemeldete Einwohner als Haushaltsvorstand gelten würde.

Für die Übermittlung an Fernmeldeämter gilt § 31 Abs. 1 Satz 1 MG NW. Danach ist die Übermittlung der dort genannten Daten zulässig, soweit sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgabe 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. Bei der gebotenen strengen Auslegung halte ich die Übermittlung der erbetenen Daten an die Fernmeldeämter nicht für erforderlich.

Der Zweck der Information der Bürger kann auch ohne Übermittlung der Daten erreicht werden, und zwar entweder durch eine Postwurfsendung oder dadurch, daß die vom Fernmeldeamt vorbereiteten Schreiben durch das Einwohnermel-

deamt oder das Rechenzentrum adressiert und versandt werden. Diese Versendungsform würde sowohl der Aufgabenerfüllung der Fernmeldeämter als auch den Datenschutzbelangen der Betroffenen Rechnung tragen. Bei einem Versand durch das Einwohnermeldeamt oder das Rechenzentrum sollte in dem Brief auf die Art der Versendung hingewiesen werden, um bei den Betroffenen den Eindruck zu vermeiden, daß ihre Daten den Fernmeldeämtern übermittelt wurden.

f) Schutz des Adoptionsgeheimnisses

– Die Wahrung des Adoptionsgeheimnisses nach § 1758 BGB bei der Übermittlung personenbezogener Daten aus dem Melderegister bereitete in der Praxis Schwierigkeiten und gab Anlaß zu Bürgereingaben.

  Der Geburtsname eines zur Adoption vorgesehenen Kindes wurde in Verbindung mit der Anschrift seiner Adoptiveltern an eine Kirchengemeinde ohne Hinweis auf die Auskunftssperre übermittelt, weil aus datentechnischen Gründen im automatisierten Datensatz die Speicherung eines Sperrvermerks nicht möglich war. Nur ein Zufall verhinderte in der Kirchengemeinde den öffentlichen Aufruf des Kindes unter seinem Geburtsnamen zum Beichtunterricht.

  Nach § 1758 Abs. 1 BGB dürfen Tatsachen, die geeignet sind, die Annahme als Kind und ihre Umstände aufzudecken, ohne Zustimmung des Annehmenden und des Kindes nicht offenbart oder ausgeforscht werden, es sei denn, daß besondere Gründe des öffentlichen Interesses dies erfordern. Nach § 1758 Abs. 2 BGB gilt dies entsprechend, wenn das Kind zwar noch nicht rechtswirksam angenommen ist, die leiblichen Eltern jedoch ihre Einwilligung in die Annahme erteilt haben. Der Familienname eines zur Adoption vorgesehenen Kindes in Verbindung mit der Anschrift seiner künftigen Eltern ist eine Tatsache, die geeignet ist, die Annahme des Kindes aufzudecken. Durch die Übermittlung der Daten wird diese Tatsache offenbart.

  Auch die Meldebehörde ist zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses verpflichtet. Aus diesem Grund wird bei den Meldedaten des adoptierten oder zur Adoption vorgesehenen Kindes eine Auskunftssperre eingetragen. Eine einfache Auskunftssperre hat allerdings nur Wirkung im Verhältnis zwischen der Meldebehörde und privaten Auskunftsuchenden. Das Offenbarungs- und Ausforschungsverbot nach § 1758 Abs. 1 und 2 BGB ist jedoch nach meiner Auffassung auch im Verhältnis zwischen der Meldebehörde und anderen öffentlichen Stellen oder öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften zu beachten. Die einfache Auskunftssperre reicht deshalb zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses nicht aus. Auf jeden Fall muß die Meldebehörde dafür Sorge tragen, daß Daten, die geeignet sind, die Annahme und ihre Umstände aufzudecken, nicht routinemäßig an öffentliche Stellen und öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften übermittelt werden. Das erfordert eine besondere Kennzeichnung im Melderegister, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob dieses manuell oder automatisiert geführt wird, sowie vor jeder einzelnen Datenübermittlung eine Prüfung, ob besondere Gründe des öffentlichen Wohls die Übermittlung verlangen.

  In jedem Fall verstößt aber die Übermittlung der Daten eines zur Adoption vorgesehenen Kindes an eine Kirchengemeinde ohne Hinweis auf das Verbot nach § 1758 BGB gegen die Verpflichtung zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses. Die Übermittlung ohne einen entsprechenden Hinweis ist auch nicht deshalb zulässig, weil aus datentechnischen Gründen die Speicherung eines Sperrvermerks im automatisierten Datensatz nicht möglich war. Für die Rechtmäßigkeit einer Übermittlung kommt es auf die technischen Gegebenheiten nicht an.

Die betreffende Gemeinde trägt in diesen Fällen nunmehr auf meine Empfehlung eine Auskunftssperre nach § 1758 BGB in die manuell geführte Meldekartei ein. Entsprechend wird jetzt auch in dem automatisiert geführten Melderegister verfahren.

- In einem anderen Fall wurde der frühere Geburtsname eines adoptierten Kindes in Verbindung mit der neuen Anschrift bei den Adoptiveltern an das Gesundheitsamt übermittelt, weil die Mitteilung über die Namensänderung bei der zuständigen Kommunalen Datenverarbeitungsanlage nicht verarbeitet worden war. Die Adoptiveltern erhielten unter der Adressierungsformulierung „An die Eltern des Kindes" in Verbindung mit dem früheren Geburtsnamen des Kindes eine schriftliche Aufforderung zur Vorstellung ihres Kindes bei der ärztlichen Untersuchung der Schulneulinge.

  Nach der rechtswirksamen Adoption eines Kindes muß die Meldebehörde das Melderegister so berichtigen, daß sich die Adoption aus den Angaben des Melderegisters nicht mehr entnehmen läßt. Daher sind im Datensatz des adoptierten Kindes sämtliche Hinweise auf die leiblichen Eltern und die Angaben über frühere Namen und Anschriften zu löschen. Im Datensatz der leiblichen Eltern sind entsprechend alle sich auf das Kind beziehenden Daten zu löschen.

  Der frühere Geburtsname eines adoptierten Kindes in Verbindung mit der Anschrift seiner neuen Eltern ist eine Tatsache, die geeignet ist, die Annahme des Kindes aufzudecken. Durch die Übermittlung der Daten an das Gesundheitsamt wurde diese Tatsache offenbart. Hierin lag ein Verstoß gegen die Verpflichtung zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses.

  Der zuständige Stadtdirektor hat mir mitgeteilt, daß die Änderung der gespeicherten Daten veranlaßt worden sei und der neue Geburtsname des Adoptivkindes einen Sperrvermerk erhalten habe. Auch ein bei dem neuen Namen gespeicherter Sperrvermerk kann aber geeignet sein, die Annahme des Kindes aufzudecken. Zwar ist nach § 34 Abs. 7 Nr. 1 MG NW eine Melderegisterauskunft unzulässig, soweit die Einsicht in einen Eintrag im Geburten- oder Familienbuch nach § 61 Abs. 2 bis 4 des Personenstandsgesetzes (PStG) nicht gestattet werden darf. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß jede Melderegisterauskunft über Daten eines angenommenen Kindes an andere als die in § 61 Abs. 2 PStG genannten Personen unzulässig ist. Bei der Auslegung des § 34 Abs. 7 Nr. 1 MG NW muß vielmehr der Zweck dieser Vorschrift, eine Aufdeckung der Annahme als Kind und ihrer Umstände zu verhindern, berücksichtigt werden. Eine einfache Melderegisterauskunft, die nur Namen, akademische Grade und Anschriften enthält (§ 34 Abs. 1 MG NW), darf nach meiner Auffassung auch über ein angenommenes Kind erteilt werden. Wäre diese Auskunft unzulässig, würde dem Auskunftsuchenden Anlaß zu Überlegungen gegeben, aus welchem Grund die Auskunft verweigert wird. Diese Überlegungen könnten eher dazu führen, die Annahme des Kindes aufzudecken, als eine Auskunfterteilung.

  Anders ist es bei einer erweiterten Melderegisterauskunft (§ 34 Abs. 2 MG NW). Hier ist in jedem Einzelfall der Datenübermittlung zu prüfen, ob die zu übermittelnden Daten im Zusammenhang mit Daten der Adoptiveltern oder der leiblichen Kinder der Adoptiveltern die Annahme des Kindes aufdecken könnten. Frühere Anschriften oder der Tag des Ein- und Auszugs dürfen nur mitgeteilt werden, wenn sie mit früheren Anschriften und dem Tag des Ein- und Auszugs der Adoptiveltern übereinstimmen. Der Tag der Geburt darf nicht bekanntgegeben werden, wenn die Adoptiveltern ein leibliches Kind haben und aus den Geburtsdaten geschlossen werden kann, daß eines der Kinder kein leibliches Kind ist; der Geburtsort nur dann, wenn er mit einer früheren Anschrift der Adoptiveltern im Zusammenhang steht.

– Bei der Übermittlung der Daten ausländischer Schulanfänger an eine Schule wurden auch die Daten eines adoptierten Kindes mit Doppelstaatsangehörigkeit übermittelt. Auf diese Weise wurde dem Schulleiter bekannt, daß es sich um ein Adoptivkind handelte.

  Auch eine nach der rechtswirksamen Adoption neben der deutschen Staatsangehörigkeit beibehaltene ausländische Staatsangehörigkeit eines adoptierten Kindes darf nicht bekanntgegeben werden, denn auch diese ausländische Staatsangehörigkeit ist eine Tatsache, die geeignet ist, die Annahme des Kindes aufzudecken. Da besondere Gründe des öffentlichen Wohls, die eine Offenbarung unter Zurückstellung der Interessen des Kindes erfordern, nicht erkennbar waren, verstieß die Übermittlung dieser Angaben an die Schule gegen die Verpflichtung zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses.

  Dem Wunsch der Adoptiveltern entsprechend habe ich diesen Fall nicht gegenüber dem zuständigen Oberstadtdirektor aufgegriffen. Ich habe aber die Problematik an den Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen herangetragen. Es wäre zu begrüßen, wenn für derartige Fälle, die immer wieder vorkommen, eine den Datenschutzbelangen Rechnung tragende allgemeine Regelung getroffen werden könnte.

g) Lohnsteuerkarten

– Nach wie vor ergeben sich bei der Zustellung von Lohnsteuerkarten datenschutzrechtliche Probleme. Die Oberfinanzdirektionen Düsseldorf, Köln und Münster geben jährlich ein Merkblatt über die Ausstellung und Zustellung der Lohnsteuerkarten durch die Gemeinden heraus. In dem Merkblatt über die Ausstellung und Zustellung der Lohnsteuerkarten 1984 ist in Nr. 12 Abs. 2 Satz 2 bestimmt, daß die Zusendung der Lohnsteuerkarten durch die Post als Drucksache in einem offenen Briefumschlag unzulässig ist. Aus dieser Formulierung haben offenbar einige Gemeinden geschlossen, daß nur für den Versand der Lohnsteuerkarten durch die Post verschlossene Umschläge vorgeschrieben seien, nicht aber bei der Zustellung durch Gemeindebedienstete.

  Um künftig derartige Mißverständnisse und Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz zu vermeiden, habe ich den Oberfinanzdirektionen empfohlen, in dem Merkblatt über die Ausstellung und Zustellung der Lohnsteuerkarten 1985 durch die Gemeinden Nr. 12 Abs. 2 Satz 2 und 3 wie folgt zu fassen: „Lohnsteuerkarten sind in verschlossenem Briefumschlag zuzustellen. Dabei dürfen nur Briefumschläge ohne Hinweis auf die Lohnsteuerkarte verwendet werden". Entsprechend meiner Empfehlung wird das Merkblatt für 1985 neu gefaßt.

– Zuweilen kommt es auch vor, daß Vorkehrungen öffentlicher Stellen, die den datenschutzrechtlichen Belangen der Betroffenen Rechnung tragen sollen, von den Betroffenen eher als lästig empfunden werden. Ein Bürger beantragte telefonisch bei seiner Gemeinde die Ausstellung und Übersendung einer zweiten Lohnsteuerkarte. Mit der Antwort der Gemeinde, daß Lohnsteuerkarten, die nur auf Antrag ausgestellt werden, oder sonstige Bescheinigungen mit personenbezogenen Daten nur dann erteilt werden, wenn die Ausstellung und Zustellung schriftlich beantragt wird oder wenn der Antragsteller persönlich erscheint und sich durch Vorlage seines Personalausweises ausweist, war er nicht einverstanden.

  Die Handhabung der Gemeinde entspricht jedoch den Anforderungen des Datenschutzes. Auf diese Weise kann mit hinreichender Wahrscheinlichkeit verhindert werden, daß ein Nichtberechtigter Kenntnis von den Daten erhält. Würde eine solche Bescheinigung auf telefonischen Antrag ausgestellt und mit der Post übersandt, so könnte sich ein Dritter, der Zugang zu der Post des

Betroffenen hat, Kenntnis von den Daten verschaffen, indem er sich bei der telefonischen Antragstellung als Betroffener ausgibt. Dies wäre zwar auch bei schriftlicher Antragstellung möglich; in diesem Fall müßte der Dritte jedoch mit einer Bestrafung wegen Urkundenfälschung (§ 267 StPO) rechnen. Da das Risiko für den Dritten in diesem Fall wesentlich größer wäre, ist es vertretbar, derartige Bescheinigungen auf schriftlichen Antrag mit der Post zu übersenden.

2. Wahlen

Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat in der Verordnung zur Änderung der Kommunalwahlordnung vom 5. November 1983 (GVBl. NW. S. 449) einen Teil meiner Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes bei Wahlen berücksichtigt. So dürfen nach der neuen Regelung die Auszüge oder Abschriften des Wählerverzeichnisses, die Wahlberechtigte oder Träger von Wahlvorschlägen erhalten können, wenn ein berechtigtes Interesse im Zusammenhang mit der Wahl besteht, die Geburtstage der Wahlberechtigten nicht enthalten. Zu begrüßen ist auch die Regelung über die Verpflichtung der Beisitzer von Wahlausschüssen, des Wahlvorstehers und seines Vertreters sowie der Beisitzer des Wahlvorstandes zur Verschwiegenheit über die ihnen bei ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, insbesondere über alle dem Wahlgeheimnis unterliegenden Angelegenheiten.

In meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.3.) hatte ich ferner empfohlen, in die Kommunalwahlordnung eine dem § 34 DSG NW entsprechende Bußgeldbestimmung aufzunehmen, mit der eine Verletzung des in § 13 Abs. 5 Satz 3 der Kommunalwahlordnung vorgesehenen Zweckbindungsgebotes für erteilte Auszüge und Abschriften des Wählerverzeichnisses geahndet werden kann. Ich bedaure, daß der Innenminister dieser Empfehlung nicht gefolgt ist, obwohl die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem zweiten Tätigkeitsbericht (Drucksache 9/1061 S. 6) erklärt hat, daß der Innenminister die Aufnahme einer derartigen Bußgeldvorschrift in die wahlrechtlichen Vorschriften für den Fall einer Novellierung vorgemerkt habe. Die Nichtberücksichtigung meiner Empfehlung ist umso weniger verständlich, als das neue Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen eine Bestimmung enthält, wonach ordnungswidrig handelt, wer eine Auskunft nach § 35 Abs. 1 MG NW (Melderegisterauskunft an Parteien, Wählergruppen und andere Träger von Wahlvorschlägen im Zusammenhang mit Parlaments- und Kommunalwahlen) vorsätzlich oder fahrlässig für einen anderen als den angegebenen Zweck verwendet (§ 37 Abs. 2 Nr. 2 MG NW). Diese unterschiedliche Behandlung bei der Übermittlung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Wahlen legt eine Überprüfung nahe.

3. Paß- und Personalausweiswesen

– Nach der Neufassung des Gesetzes über Personalausweise (PAG) soll ab 1. November 1984 ein fälschungssicherer und **maschinenlesbarer Personalausweis** eingeführt werden. Über die vorgesehene Einführung dieses Personalausweises habe ich bereits in meinem ersten Tätigkeitsbericht (C.1.f.) berichtet. Wie dort ausgeführt, kann eine maschinenlesbare Ausweiskarte zum Instrument für eine weitaus effektivere Kontrolle über den Bürger werden als das bisherige Ausweisbuch. Um der damit verbundenen Gefahr für die Persönlichkeitssphäre des Bürgers zu begegnen, sind auf Vorschlag der Datenschutzbeauftragten in das Gesetz über Personalausweise Verwendungsbeschränkungen für den Ausweis sowie ein Nutzungsverbot für die Seriennummer aufgenommen worden.

Im Hinblick auf diese Regelungen haben die Datenschutzbeauftragten gegen das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise seinerzeit keine Einwendungen erhoben. Sie haben jedoch betont, daß ein maschinenlesbarer Personalausweis nur in Verbindung mit einem datenschutzgerechten Melderecht und bereichspezifischen Datenschutzregelungen für die Sicherheitsbehörden hinnehmbar ist. Der Deutsche Bundestag hat diese Forderungen in seiner einstimmig beschlossenen Entschließung vom 17. Januar 1980 (Bundestagsdrucksache 8/3498 sowie Protokoll über die 196. Sitzung, S. 15666) aufgegriffen.

Die Auffassung, daß ein maschinenlesbarer Personalausweis hinnehmbar sei, kann nur dann aufrechterhalten werden, wenn

- die in den Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten genannten Bedingungen in ausreichendem Maße erfüllt sind oder bis zur Einführung erfüllt werden, und
- auch im übrigen bei der Ausführung des Gesetzes über Personalausweise den Datenschutzbelangen Rechnung getragen wird.

Hierzu müssen zumindest folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Das am 1. Dezember 1982 in Kraft getretene Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen kann gerade in einem hier relevanten Punkt nicht als datenschutzgerecht bezeichnet werden. Entgegen meinem Vorschlag sieht das Gesetz eine Speicherung der Seriennummer des Personalausweises durch die Meldebehörden für die Feststellung der Identität des Einwohners im Rahmen von Maßnahmen der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung vor (§ 3 Abs. 2 Nr. 8 MG NW). Meine rechtlichen und sachlichen Bedenken gegen die Speicherung der Seriennummer habe ich in meiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung (Vorlage 9/711) dargelegt. Nach meiner Auffassung widerspricht die Speicherung im Melderegister oder einer anderen Datei der Meldebehörde dem in § 3 Abs. 4 Satz 1 PAG festgelegten Nutzungsverbot. Sie muß daher entfallen.

2. Es muß klargestellt werden, daß § 3 Abs. 5 Satz 2 PAG die automatisierte Nutzung des Personalausweises sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der Gefahrenabwehr nur für Zwecke der Fahndung zuläßt.

3. Der Beschluß der Innenministerkonferenz vom 2. September 1977, der eine fahndungsmäßige Überprüfung aller Personen vorsieht, die der Polizei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt werden, muß aufgehoben werden. Die vorhandenen Rechtsgrundlagen lassen eine derart umfassende Überprüfung nicht zu.

4. Soweit Rechtsgrundlagen für die fahndungsmäßige Überprüfung bestehen, muß sichergestellt werden, daß diese nicht extensiv ausgelegt werden. Der Polizei müssen daher für die fahndungsmäßige Überprüfung konkretere Anweisungen gegeben werden. Hierbei ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besonders zu beachten.

5. Für die polizeiliche Beobachtung muß sowohl im Bereich der Gefahrenabwehr als auch im Bereich der Strafverfolgung eine eindeutige Rechtsgrundlage geschaffen werden. Verwaltungsvorschriften reichen nicht aus.

6. Der Zugriff der Polizei der Länder auf Daten, die im Rahmen der zollrechtlichen Überwachung im polizeilichen Informationssystem INPOL erfaßt werden, muß aufgehoben werden, da diese Daten nicht für strafprozessuale oder polizeirechtliche Eingriffsmaßnahmen verwendet werden dürfen.

7. Abfragen der polizeilichen Informationssysteme im Rahmen der fahndungsmäßigen Überprüfung dürfen zumindest bei negativem Ergebnis nicht personenbezogen protokolliert werden. Da durch personenbezogene Protokollierung der Abfragen bei der Polizei Bewegungsprofile entstehen, muß insoweit dem Schutz der Betroffenen Vorrang vor Datensicherungsmaßnahmen nach § 6 DSG NW und damit auch vor der Ermöglichung der Datenschutzkontrolle eingeräumt werden.

8. Im Ausführungsgesetz des Landes zum Gesetz über Personalausweise muß festgelegt werden, daß ein Personenfeststellungsverfahren nur durchzuführen ist, wenn letzte Zweifel an der Identität des Ausweisbewerbers nicht ausgeräumt werden können, und daß in diesem Verfahren erkennungsdienstliche Maßnahmen nur als letztes Mittel zulässig sind.

9. Im Ausführungsgesetz muß bestimmt werden, daß die erkennungsdienstlichen Unterlagen zu vernichten sind, sobald die Identität festgestellt ist.

10. In das vorgesehene Personalausweisregister dürfen nur die im Personalausweis enthaltenen personenbezogenen Daten (§ 1 Abs. 2 PAG) sowie Vermerke über Anordnungen, mit denen die Berechtigung zur Ausreise über eine Auslandsgrenze aufgehoben wird (§ 2 Abs. 2 PAG), aufgenommen werden. Angaben über „unveränderliche Kennzeichen" dürfen nicht eingetragen werden.

11. Der Zweck des Personalausweisregisters muß im Ausführungsgesetz selbst festgelegt werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß es nicht Aufgabe eines Personalausweisregisters sein kann, neben dem Melderegister eine weitere umfassende Identifizierungsdatei zu schaffen, die über im Melderegister gespeicherte Daten hinaus weitere Merkmale enthält (Lichtbild und Unterschrift). Datenübermittlungen aus dem Personalausweisregister an andere öffentliche Stellen und an den privaten Bereich müssen ausgeschlossen werden; eine Ausnahme darf lediglich für Übermittlungen an die Polizei bei Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung im Einzelfall zugelassen werden.

12. Die Daten im Personalausweisregister müssen spätestens 5 Jahre nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des Personalausweises gelöscht werden.

13. Für Daten über die Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises reicht eine kürzere Aufbewahrungsdauer aus.

14. Für Daten der Personen, die im Fall der Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder im Fall dauernder Anstaltsunterbringung von der Ausweispflicht befreit worden sind, ist wegen der damit gegebenen Sonderstellung eine strenge Verwendungsbeschränkung vorzusehen.

15. Wie im öffentlichen Bereich muß auch im privaten Bereich die Verwendung des Personalausweises für die automatische Einrichtung von Dateien untersagt werden. Die Regelung in § 4 Satz 2 PAG muß deshalb der in § 3 Abs. 5 Satz 1 PAG angeglichen werden.

In ihrem Beschluß vom 13. September 1983 hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder entsprechende Forderungen erhoben. Ich habe diese Forderungen dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen übermittelt. Solange diese Forderungen nicht erfüllt sind, ist die Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises nicht vertretbar.

4. Personenstandswesen

– Die Pflicht des Standesbeamten nach den §§ 103, 201 der Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden, bei Eintragungen über

alle umherziehenden Personen ohne festen Wohnsitz die **Kriminalpolizei** zu unterrichten, bedeutet eine pauschale Diskriminierung einer Personengruppe. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder setzen sich nachdrücklich dafür ein, daß die Vorschriften über diese Mitteilungspflichten gestrichen werden. Sie haben dies durch einen gemeinsamen Beschluß bekräftigt. Ich habe den Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen gebeten, sich für einen Wegfall dieser Mitteilungspflichten einzusetzen.

- Ein Amtsgericht bat mich um Prüfung, ob die Einsichtnahme in Personenstandsbücher durch eine Forschungsgruppe datenschutzrechtlich zulässig sei, um die Schicksale von Zwangsarbeitern und Kriegsgefangenen in einer Gemeinde in der Zeit von 1933 bis 1945 zu klären. Zu den Voraussetzungen für die Einsichtnahme in Personenstandsbücher zu **Forschungszwecken** habe ich bereits in meinem ersten (C.3.) und meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.4.) Stellung genommen. Informations- und Forschungsfreiheit begründen keine Befugnis zu derartigen Eingriffen in die durch Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 1 des Grundgesetzes geschützte Rechtssphäre des Betroffenen. Der Einzelne darf ohne seine Zustimmung nur dann zum Gegenstand der Forschung gemacht werden, wenn der Gesetzgeber einen solchen Eingriff zuläßt. Das ist hier nicht der Fall.

  Ist der Betroffene verstorben, darf Einsicht und Durchsicht der Personenstandsbücher daher nur mit Einwilligung des Ehegatten eines Vorfahren oder eines Abkömmlings der Person, auf die sich der Eintrag bezieht, erteilt werden. Die Durchsicht der Personenstandsbücher ist allerdings auch unter dieser Voraussetzung nur gezielt möglich, weil bei allgemeiner Durchsicht nicht nur der gesuchte Eintrag, sondern alle in diesem Personenstandsbuch enthaltenen Einträge zur Kenntnis des Lesers gelangen und der Schutz der eingetragenen Personen nicht gewährleistet wäre (vgl. Runderlaß des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 9. September 1980, MBl. NW. S. 2124).

  Für die zu Personenstandsbüchern angelegten Sammelakten muß nach meiner Auffassung entsprechendes gelten.

  Ich verkenne nicht das Interesse der Allgemeinheit, die Zeit des Nationalsozialismus aufzuarbeiten und dabei auch das Schicksal der Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen der Vergessenheit zu entreißen. Für hierzu erforderliche Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Rechtssphäre Betroffener muß jedoch zunächst der Gesetzgeber die bisher fehlende Rechtsgrundlage schaffen.

5. Ausländerwesen

Bei der Ablehnung eines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung wurde einem hier lebenden Ausländer bekannt, daß die zuständige Ausländerbehörde in seinen **Ausländerakten** ein rechtskräftiges, auf Freispruch lautendes Urteil gegen ihn festhielt. Er bat mich um Auskunft, ob er einen Anspruch auf Entfernung dieser Unterlage aus der Ausländerakte habe.

Soweit von öffentlichen Stellen im Landesbereich personenbezogene Daten in Akten festgehalten werden, gilt Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Danach bedarf jedes Sammeln, Festhalten und Weitergeben personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle des Landesbereichs einer gesetzlichen Grundlage oder aber der Einwilligung des Betroffenen.

Nach Nr. 42 der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) sind in Strafsachen gegen Ausländer die Erhebung der öffentlichen Klage und der

Ausgang des Verfahrens, wenn eine Mitteilung über die Erhebung der öffentlichen Klage zu machen war, mitzuteilen. Die Mitteilungen sind an die für den inländischen Wohn- oder Aufenthaltsort des Ausländers zuständige Ausländerbehörde zu richten. 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. 42 MiStra vorgesehenen Mitteilungen kommen die Vorschriften des Ausländergesetzes über die Entscheidungen über Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsberechtigung in Betracht. Nach dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 30. Juni 1982 – 18 A 647/82 – sind die Ausländerbehörden zur Erfüllung der ordnungsbehördlichen Aufgaben der Ausländerüberwachung befugt, Erkenntnisse über den einzelnen Ausländer zu sammeln, die bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen von Bedeutung sein können, und alle relevanten Unterlagen in der Ausländerakte des Betroffenen zu erfassen.

Nach meiner Auffassung kann allerdings aus Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung ein Anspruch auf Entfernung belastender Angaben aus der Ausländerakte hergeleitet werden, wenn das weitere Festhalten dieser Daten zur Aufgabenerfüllung der Ausländerbehörde nicht mehr erforderlich ist. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß nach Auffassung des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen bei zurückliegenden Ermessensentscheidungen gewährleistet sein muß, daß der Ermessensgebrauch der Ausländerbehörde nachvollziehbar und nachprüfbar bleibt. Auch nach meiner Auffassung kann diese Erwägung die Aufbewahrung der Unterlagen für bestimmte Zeit rechtfertigen.

In dem zu prüfenden Fall war der die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung ablehnende Bescheid, der sich auf eine Anklageschrift aus dem Jahre 1981 und ein Urteil aus dem Jahre 1982 stützte, im Jahre 1983 ergangen. Unter diesen Umständen mußte davon ausgegangen werden, daß das weitere Festhalten dieser in der Ausländerakte enthaltenen personenbezogenen Daten zur Aufgabenerfüllung der Ausländerbehörde noch erforderlich war. Die Voraussetzungen für eine Entfernung dieser Unterlagen aus der Ausländerakte lagen daher noch nicht vor.

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings in seinem Beschluß vom 6. Juni 1983 (NJW 1983, 2135) über die Entfernung und Vernichtung von Vermerken aus Ausländerakten entschieden, daß die Pflicht der Ausländerbehörde zur vollständigen Aktenführung nicht nur einer Hintanhaltung von Informationen und Wertungen, sondern auch deren Entfernung aus den Akten entgegensteht, wenn die Informationen erst einmal rechtmäßig dort hingelangt sind. Die Aufbewahrung belastender Unterlagen sei nicht als Nachteil für das Grundrecht des Betroffenen aus Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes anzusehen.

Diese Entscheidung des 2. Senats, nach der der Betroffene die Aufbewahrung derartiger Unterlagen ohne jede zeitliche Begrenzung hinnehmen muß, steht nach meiner Auffassung im Widerspruch zu den vom 1. Senat in dem Urteil vom 15. Dezember 1983 (NJW 1984, 419) entwickelten Grundsätzen. Ich hoffe, daß der Beschluß vom 6. Juni 1983 noch nicht das letzte Wort des Gerichts zur Entfernung belastender Unterlagen aus Akten ist.

6. Polizei

a) Datenerhebung

– Ein Bürger beschwerte sich darüber, daß die Polizei seines Wohnortes seinen Sohn zusammen mit weiteren Jugendlichen auf offener Straße angehalten,

auf die Polizeiwache mitgenommen und ihn dort zum Zwecke der **Identitätsfeststellung** fotografiert hatte.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen (PolG NW) ist die Polizei berechtigt, die Identität einer Person festzustellen, die sich in einer Verkehrsanlage oder -einrichtung oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen unmittelbar gefährdet sind. Nach der Sachdarstellung, die die Kreispolizeibehörde von der Polizeiaktion gegeben hat, mußte ich davon ausgehen, daß diese Voraussetzungen vorlagen. Nach § 9 Abs. 2 PolG NW kann die Polizei zur Feststellung der Identität die erforderlichen Maßnahmen treffen; insbesondere kann sie den Betroffenen anhalten, ihn nach seinen Personalien befragen und ihn festhalten (etwa ihn zur Feststellung der Personalien auf die Wache mitnehmen), wenn die Identität nicht auf andere Weise (etwa durch Vorlage des Personalausweises) festgestellt werden kann.

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 PolG NW dürfen erkennungsdienstliche Maßnahmen zur Feststellung der Identität des Betroffenen jedoch nur dann vorgenommen werden, wenn eine nach § 9 PolG NW zulässige Identitätsfeststellung auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist. Im vorliegenden Fall war diese Voraussetzung nicht gegeben; die Identität des Betroffenen hätte durch Rückfrage bei der Meldebehörde oder bei seinen Eltern geklärt werden können. Die Aufnahme eines Lichtbildes im Rahmen einer erkennungsdienstlichen Behandlung war daher nach meiner Auffassung nicht zulässig.

Wie die Kreispolizeibehörde mitgeteilt hat, sind inzwischen alle in diesem Zusammenhang gefertigten Lichtbilder und schriftlich festgehaltenen personenbezogenen Daten vernichtet worden. Im automatisierten Informationssystem der Polizei sind keine Hinweise gespeichert. Die Kreispolizeibehörde hat eingeräumt, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für das Fertigen von Lichtbildern im Rahmen der erkennungsdienstlichen Behandlung nicht bei allen Betroffenen vorgelegen haben.

– Auf eine Eingabe hatte ich die Zulässigkeit von **Video-Aufzeichnungen** an einer Kontrollstelle der Polizei zu prüfen, die im Hinblick auf Erkenntnisse über eine beabsichtigte Störung des friedlichen Verlaufs einer angemeldeten öffentlichen Versammlung eingerichtet worden war.

Sowohl die Feststellung der Identität einer Person als auch die Fertigung von Video-Aufzeichnungen über eine Person ist eine Erhebung personenbezogener Daten und damit ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung). Hierfür kamen im vorliegenden Fall nur § 9 Abs. 1 Nr. 4 und § 8 Abs. 1 PolG NW in Betracht.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 PolG NW kann die Polizei an einer Kontrollstelle, die zur Verhinderung einer Straftat nach § 27 des Versammlungsgesetzes (Mitführen von Waffen oder ähnlich gefährlichen Gegenständen bei Versammlungen) eingerichtet worden ist, die Identität von Personen feststellen. Sie kann die hierzu erforderlichen Maßnahmen treffen (§ 9 Abs. 2 PolG NW).

Danach durfte die Polizei zur Verhinderung des Mitführens von Waffen und anderen gefährlichen Gegenständen bei der Versammlung die Kontrollstelle einrichten und die Identität der dort angetroffenen Personen feststellen. Video-Aufzeichnungen waren allerdings zur Feststellung der Identität weder erforderlich noch geeignet.

Weiterhin kann die Polizei nach § 8 Abs. 1 PolG NW die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die

öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Die Maßnahmen sind grundsätzlich gegen die Person zu richten, die die Gefahr verursacht (§ 4 Abs. 1 PolG NW). Lediglich dann, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist und bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Polizei Maßnahmen auch gegen andere Personen richten (§ 6 Abs. 1 PolG NW).

Danach ist es datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden, daß die Polizei an der Kontrollstelle Video-Aufzeichnungen von den Personen gemacht hat, die Waffen oder andere gefährliche Gegenstände mitführten, da auch nach Sicherstellung der Gegenstände die Gefahr einer Störung des friedlichen Verlaufs der Versammlung durch diese Personen bestand und die Video-Aufzeichnungen zusammen mit anderen Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr geeignet waren. Dagegen wäre es nicht zulässig gewesen, Video-Aufzeichnungen von Personen zu machen, die keine derartigen Gegenstände mitführten und bei denen auch keine anderen objektiven Anhaltspunkte für die Absicht einer Störung des friedlichen Verlaufs der Versammlung vorlagen, da solche Personen nicht als Verursacher einer Gefahr angesehen werden konnten (§ 4 Abs. 1 PolG NW) und gegen andere Personen mangels einer gegenwärtigen Gefahr derartige Maßnahmen nicht gerichtet werden durften (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 PolG NW).

Der von der Kreispolizeibehörde genannte weitere Zweck der Aufzeichnungen, die Fähigkeit der Beamten einer Einsatzhundertschaft im Umgang mit der Videoanlage zu vertiefen, vermag Aufnahmen, auf denen einzelne Personen identifiziert werden können, nicht zu rechtfertigen.

b) Datenspeicherung

- Erörterungen in den Medien wie auch Eingaben betrafen die Speicherung von **„Zigeunernamen"** in dem automatisierten Informationssystem der Polizei.

  Im polizeilichen Informationssystem PIKAS der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen werden die Angehörigen der Personengruppe der Sinti und Roma nicht gesondert erfaßt. Allerdings wird bei Personen, deren Daten in das polizeiliche Informationssystem aufgenommen werden, gegebenenfalls auch ein „Zigeunername" gespeichert. Dieser wird nicht wie in einigen Bundesländern unter einem besonderen Kürzel ZN, sondern unter dem Kürzel SN (nicht zugeordneter Name) geführt. Zur Zeit werden unter dem Kürzel SN noch andere sonstige Namen geführt. Diese werden aber nach und nach spezielleren sonstigen Namen, wie dem Geschiedenennamen und dem Künstlernamen zugeordnet. Nach weiterem Fortschreiten der speziellen Zuordnung besteht die Gefahr, daß unter dem Kürzel SN ganz überwiegend nur noch der „Zigeunername" geführt wird.

  Um einer Diskriminierung der Personengruppe der Sinti und Roma vorzubeugen, halte ich es für geboten, den „Zigeunernamen", falls überhaupt erforderlich, unter einem neutralen Kürzel zu führen, das auch andere Personengruppen umfaßt.

- In dem Informationssystem PIKAS werden personenbezogene Hinweise **„Prostitution"** und **„Land- oder Stadtstreicher"** gespeichert. Zwar werden diese Hinweise nur in Verbindung mit strafbaren Handlungen verwendet; Prostituierte und Land- oder Stadtstreicher werden nicht als solche erfaßt. Aber auch bei Beschuldigten oder Verdächtigen ist die Erforderlichkeit der Speicherung eines derartigen personengebundenen Hinweises für die Aufgabenerfüllung der Polizei nicht erkennbar. Plausible Gründe für die Notwendigkeit einer solchen Angabe wurden mir nicht vorgetragen.

Ich habe daher dem Landeskriminalamt empfohlen, von der Speicherung dieser Hinweise künftig abzusehen und früher eingegebene Hinweise zu löschen.

- Das Landeskriminalamt speichert in der Datei PIOS (Personen, Informationen, Organisationen, Sachen) Daten von **Zeugen, Hinweisgebern und Anzeigeerstattern**, obwohl dem die Richtlinien für die Errichtung und Führung von Dateien über personenbezogene Daten beim Bundeskriminalamt – Dateienrichtlinien – (GMBl. 1981 S. 114) entgegenstehen.

  Diese Richtlinien sehen in Nr. 4.2.10 vor, daß personenbezogene Daten der genannten Personen nur im Rahmen zeitlich befristet geführter Spurendokumentationssysteme gespeichert werden dürfen. Sinn dieser Regelung ist, die Daten dieser Personen nur ausnahmsweise und unter strengen Voraussetzungen zusammen mit Daten von Beschuldigten oder Tatverdächtigen oder wie bei PIOS mit Daten von Personen zu speichern, die im weitesten Sinne in Verbindung mit terroristischen Aktivitäten gebracht werden. Nur wenn wie bei einem zeitlich befristet geführten Spurendokumentationssystem die Gefährdung der Persönlichkeitssphäre der Zeugen, Hinweisgeber und Anzeigeerstatter, die sich aus einer Speicherung zusammen mit Beschuldigten oder Tatverdächtigen ergibt, minimiert wird, soll eine gemeinsame Speicherung zulässig sein. PIOS ist aber weder zeitlich befristet, noch ein Spurendokumentationssystem im herkömmlichen Sinne.

  Die Dateienrichtlinien wurden zwar vom Bundesminister des Innern erlassen. Nach meiner Auffassung sind diese Richtlinien jedoch auch vom Landeskriminalamt zu beachten, soweit es personenbezogene Daten in einer vom Bundeskriminalamt geführten Verbunddatei wie PIOS speichert.

  Ichhabe dem Landeskriminalamt empfohlen, von einer Speicherung personenbezogener Daten von Zeugen, Hinweisgebern und Anzeigeerstattern in PIOS künftig abzusehen und früher eingegebene Daten zu löschen.

- Die Dateienrichtlinien erlauben, außer Beschuldigten, Tatverdächtigen und einigen anderen enumerativ aufgeführten Personengruppen auch **„andere Personen"** in einer Datei zu speichern, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß dies zur Aufklärung oder vorbeugenden Bekämpfung schwerwiegender Straftaten, zur Ergreifung von zur Festnahme gesuchter Personen oder zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden erheblichen Gefahr erforderlich ist (Nr. 4.2.11). Um diesen Personen die Wahrung ihrer Rechte zu ermöglichen, sehen die Dateienrichtlinien in Nr. 4.5 vor, daß die Betroffenen über die Tatsache der Speicherung zu unterrichten sind, sobald die Dauer der Speicherung ein Jahr überschritten hat. Die Unterrichtung kann nach Nr. 4.5.2 der Dateienrichtlinien nur zurückgestellt werden, solange durch sie der mit der Speicherung verfolgte Zweck gefährdet würde. Nach Nr. 4.5.3 der Dateienrichtlinien obliegt die Unterrichtung bei Verbunddateien den Teilnehmern, die die Daten angeliefert haben, für Nordrhein-Westfalen also dem Landeskriminalamt.

  Das Landekriminalamt hat den betroffenen Personenkreis von der Tatsache der Speicherung bisher nicht unterrichtet. Diese Praxis entspricht nicht den Dateienrichtlinien.

  Ich habe daher empfohlen, diesen Personenkreis von der Tatsache der Speicherung zu unterrichten, soweit nicht eine Prüfung im Einzelfall ergibt, daß durch die Unterrichtung der mit der Speicherung verfolgte Zweck gefährdet würde.

c) Auskunft an den Betroffenen

Wie schon in den vergangenen Berichtsjahren wollten zahlreiche Bürger wissen, ob und in welchem Umfang personenbezogene Daten über sie bei der Polizei in

Dateien gespeichert sind oder in Akten oder sonstigen Unterlagen festgehalten werden.

In fast allen Fällen konnte ich in Übereinstimmung mit der Polizeibehörde dem Betroffenen eine vollständige Auskunft erteilen. Nur in einem Fall hat die Polizei von ihrem Auskunftsverweigerungsrecht nach § 16 Abs. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 2 Nr. 1 DSG NW in vollem Umfang Gebrauch gemacht und jegliche Auskunft verweigert; dies war nach den Umständen des Falles nicht zu beanstanden.

Die nunmehr praktizierte Auskunftserteilung der Polizeibehörden macht deutlich, daß gerade in diesem Bereich die früher vorhandene Zurückhaltung bei der Preisgabe des Wissensstandes der Einsicht gewichen ist, daß den Datenschutzbelangen der Bürger Rechnung getragen werden kann, ohne dabei Sicherheitsbelange zu beeinträchtigen. Freilich war dazu auch ein Umdenken in der Frage, wann Sicherheitsbelange berührt sind, erforderlich. Dieser Prozeß ist sicherlich noch nicht abgeschlossen. Der eingeschlagene Weg ist aber zu begrüßen.

d) Löschung

- Wie ich bei einem Kontrollbesuch beim Landeskriminalamt festgestellt habe, ist dort die **Bereinigung der Kriminalakten** in den Bereichen Erkennungsdienst und Fahndung abgeschlossen. Für alle Vorgänge ist eine Frist für die Überprüfung zum Zweck der Aussonderung in der Zentralen Auskunftsdatei (ZAD) gespeichert. Allerdings wurde bei der Eingabe der Fristen zu schematisch vorgegangen. Neben den festen Fristen nach Nr. 5.2.3 bis 5.2.5 der Richtlinien über die Führung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen – KpS-Richtlinien – (MBl. NW. 1981 S. 192) wurde fast ausschließlich die 10-Jahres-Frist nach Nr. 5.2.1 eingegeben; die in Nr. 5.2.2 für Fälle von geringer Bedeutung vorgesehene Festlegung kürzerer Fristen wurde vernachlässigt. Ich verkenne zwar nicht, daß bei der bestehenden Personallage eine jedem Einzelfall gerecht werdende Festlegung der Prüfungsfrist kaum zu verwirklichen ist, habe aber empfohlen, ausgehend von Nr. 5.2.2 der KpS-Richtlinien bei der Eingabe der Fristen in die ZAD für bestimmte Fallgruppen kürzere Fristen vorzusehen.

  Die in dem Bereich Staatsschutz befindlichen Kriminalakten sind leider erst zu einem geringen Teil bereinigt. Ich habe empfohlen, mit sachkundigen Bediensteten die Aktenbereinigung verstärkt zu betreiben.

- **Spurendokumentationssysteme** der Polizei sind zu dem Zweck geschaffen worden, die Polizeibehörden bei der Bearbeitung umfangreicher Verfahren zu unterstützen. Dabei muß es sich um Verfahren handeln, die mit herkömmlichen Mitteln entweder nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßig hohem Personalaufwand durchzuführen wären. Mit den automatisierten Spurendokumentationssystemen soll es der Polizei ermöglicht werden, einen Überblick über eine Vielzahl von Hinweisen und Spuren jeder Art zu erhalten. Damit werden bei der einzelnen Anwendung eines Spurendokumentationssystems auch personenbezogene Daten einer großen Zahl von Bürgern gespeichert. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist es geboten, diese Daten zu löschen, sobald sie zur weiteren Aufklärung der Straftat nicht mehr erforderlich sind.

  Ich habe daher dem Landeskriminalamt empfohlen, Spudok-Dateien für Zwecke der Strafverfolgung spätestens nach Ende der letzten Tatsacheninstanz, Spudok-Dateien für Zwecke der Gefahrenabwehr nach Abschluß der Maßnahme zu löschen. Daneben ist eine Bereinigung im Rahmen der laufenden Sachbearbeitung vorzunehmen, soweit dies möglich ist. Unberührt hiervon bleibt das Festhalten der Hinweise und Spuren in den Akten im Rahmen der hierfür geltenden Regelungen.

– Auch in diesem Berichtsjahr hatten zahlreiche Eingaben die Löschung der in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten und die Vernichtung Kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen, insbesondere erkennungsdienstlicher Unterlagen zum Ziel. Zur Prüfung der Erforderlichkeit der weiteren Aufbewahrung der Unterlagen habe ich mehrfach Einsicht in die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten nehmen müssen, weil den polizeilichen Unterlagen der Ausgang des Verfahrens nicht entnommen werden konnte. Bei der Bearbeitung der Eingaben habe ich feststellen müssen, daß für die Überprüfung der Aussonderung in die ZAD in der Regel die 10-Jahres-Frist gespeichert wird. Ich habe mich dafür eingesetzt, daß hier flexibler verfahren wird.

  Im Ergebnis ist mit einer Ausnahme in allen Fällen, in denen ich eine Vernichtung und Löschung empfohlen hatte, meiner Empfehlung gefolgt worden. In den Fällen, in denen es datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden war, daß die Polizeibehörden noch keine Aussonderung oder Vernichtung vornehmen wollten, habe ich mich für eine Verkürzung der vorgesehenen Frist für die Überprüfung zum Zweck der Aussonderung eingesetzt. Die Polizeibehörden haben in diesen Fällen eine Überprüfung nach kürzerer Frist zugesagt.

e) Unterlagen über Bürgereingaben

Anträge auf Auskunft über personenbezogene Daten oder auf Löschung dieser Daten, die entweder von einem Bürger unmittelbar oder über mich an das Landeskriminalamt herangetragen wurden, wurden dort bisher, soweit sie Vorgänge aus den Bereichen Erkennungsdienst und Fahndung betreffen, von den polizeilichen Sachakten getrennt geführt und 10 Jahre lang aufbewahrt. Eingaben, die Vorgänge aus dem Staatsschutzbereich betreffen, wurden den polizeilichen Sachakten beigefügt, oder das Vorhandensein der Eingabe wurde in diesen vermerkt.

Ich habe dem Landeskriminalamt empfohlen, die Eingaben getrennt von den Sachakten aufzubewahren, keine Vermerke, die auf die Eingaben hinweisen, in die Sachakten aufzunehmen und die Aufbewahrungsdauer auf ein Jahr nach Abschluß der Bearbeitung zu beschränken.

Eine entsprechende Empfehlung hatte ich in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.6.) für den Verfassungsschutz gegeben. Nach der Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 9/2995, S. 9) wird der Innenminister dieser Empfehlung folgen.

7. Verfassungsschutz

– Mehrere Eingaben betrafen auch in diesem Berichtsjahr den Verfassungsschutz. Neben den Fällen, in denen zu prüfen war, ob und gegebenenfalls welche personenbezogenen Daten beim Verfassungsschutz festgehalten werden, zielten einige Anfragen darauf ab, in Erfahrung zu bringen, ob beim Verfassungsschutz etwa festgehaltene personenbezogene Daten an öffentliche oder private Arbeitgeber übermittelt worden sind. Bei den durchgeführten Prüfungen habe ich keine Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz festgestellt.

  Ich habe die Betroffenen über das Ergebnis meiner Prüfung unterrichtet. Entsprechend der in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.6.) dargestellten Auskunftspraxis der Verfassungsschutzbehörde konnte ich in einigen Fällen auch eine konkretere Auskunft geben.

– Ein Bürger teilte mir mit, daß er sich als Mitglied einer Kontaktgruppe, die seit Jahren jugendliche Strafgefangene in einer Justizvollzugsanstalt betreue, einer **Sicherheitsprüfung** habe unterziehen müssen. Er war verunsichert und wollte nähere Einzelheiten wissen.

  Die Sicherheitsüberprüfung der ehrenamtlichen Betreuer von Strafgefangenen erfolgt nach den Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung der Bediensteten des Landes Nordrhein-Westfalen unter Beteiligung der Verfassungsschutzabteilung des Innenministeriums. Sie beschränkt sich auf die Einholung und Bewertung von Erkenntnissen, die bei den Verfassungsschutz- und Polizeibehörden vorliegen. Diese Erkenntnisse werden nur dann an den Sicherheitsbeauftragten der Justizvollzugsanstalt, in der die Kontaktgruppe arbeitet, weitergegeben, wenn sie ein Sicherheitsrisiko begründen können.

  Die Überprüfungsunterlagen werden bei der Verfassungsschutzbehörde nach Ablauf von sechs Monaten vernichtet. Die Aufbewahrungsdauer ist nach dem derzeitigen Erkenntnisstand datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden. Eine anderweitige Datenspeicherung aus Anlaß der Überprüfung findet nicht statt.

8. Vermessungswesen

– Über den Befund sowie die Verhandlungen und Ergebnisse bei der Feststellung oder Wiederherstellung und Abmarkung von Grundstücksgrenzen ist nach § 14 Abs. 3 des Vermessungs- und Katastergesetzes (VermKatG NW) eine Niederschrift aufzunehmen, die sogenannte **Grenzniederschrift**. Die Grenzniederschrift soll die Grenzverhältnisse so klar darstellen, daß sie in Streit- und Zweifelsfällen als überzeugendes Beweismittel herangezogen werden kann. Diese Niederschrift, für die ein Vordruck verwendet wird, enthält eine Skizze, in der, soweit erforderlich, Grenzverlauf und Art der Grenzabmarkung, Gebäude und Grenzeinrichtungen, topographische Gegenstände, wenn sie den Grenzverlauf veranschaulichen, Abweichungen zwischen örtlichem Grenzverlauf und Katasternachweis dargestellt sowie die Nummern der Flurstücke und die Namen der Beteiligten aufgenommen werden.

  In einem Fall enthielt diese als Bestandteil der Grenzniederschrift geltende Skizze außerdem die Angabe der Miteigentumsanteile und die Grundbuchbezeichnungen. Die Grenzniederschrift wurde den Beteiligten, die zum Vermessungstermin nicht erschienen waren, deren Mitwirkung jedoch für die Feststellung einer Grundstücksgrenze erforderlich war, zugestellt (§ 14 Abs. 4 VermKatG NW in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Satz 1 der Abmarkungsverordnung).

  Die Bekanntgabe der Miteigentumsanteile und der Grundbuchbezeichnungen an die Beteiligten, sowohl an die anwesenden als auch an die abwesenden, ist nach meiner Auffassung nicht zulässig, da diese Angaben zur Kenntlichmachung der Grundstücke und Grundstücksgrenzen nicht erforderlich sind. Hierzu reicht die Angabe der Flurstücknummern und der Namen der Eigentümer aus. 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). Im übrigen können durch die Einsichtnahme in diese Niederschrift nebst Skizze durch die Anwesenden und durch Übersendung an nicht erschienene Beteiligte auch Personen Kenntnis von den Daten nehmen, denen sie vorher nicht bekannt waren.

Auf meine Empfehlung an den zuständigen Oberkreisdirektor, in derartigen Skizzen, die zur Bekanntgabe an Dritte bestimmt sind, diese Angaben nicht aufzunehmen, wurde mir mitgeteilt, daß entsprechend verfahren werde.

9. Bau- und Wohnungswesen

– Um die Erstellung des schriftlichen Protokolls einer öffentlichen **Anhörung** nach § 2a Abs. 2 des Bundesbaugesetzes (BBauG) zu erleichtern, wurde die Anhörung auf Tonband aufgezeichnet. Nach der Fertigstellung des Protokolls sollte die Tonbandaufzeichnung unverzüglich gelöscht werden. Ein Bürger hatte Anlaß zu der Vermutung, daß diese Aufzeichnung nicht unverzüglich gelöscht, sondern längere Zeit aufbewahrt wurde.

  Zwar ist die Benutzung von Tonaufzeichnungsgeräten für die Fertigung der Niederschrift über eine mündliche Verhandlung in dem Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen nicht ausdrücklich geregelt. Es bestehen jedoch keine Bedenken, die Vorschrift des § 160a ZPO entsprechend anzuwenden (vgl. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 68 Anm. 6). Nach § 160a Abs. 1 ZPO kann der Inhalt des Protokolls mit einem Tonaufnahmegerät vorläufig aufgezeichnet werden. Die vorläufigen Aufzeichnungen sind zu den Prozeßakten zu nehmen oder, wenn sie sich nicht dazu eignen, bei der Geschäftsstelle mit diesen Akten aufzubewahren (§ 106a Abs. 3 Satz 1 ZPO). Tonaufzeichnungen „können" gelöscht werden, soweit das Protokoll nach der Sitzung hergestellt oder um die vorläufig aufgezeichneten Feststellungen ergänzt ist, wenn die Parteien innerhalb eines Monats nach Mitteilung der Abschrift keine Einwendungen erhoben haben, auf jeden Fall aber nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens (§ 106a Abs. 3 Satz 2 ZPO).

  Da der Bürger gegen die Niederschrift über die Bürgeranhörung Einwendungen erhoben hatte, wäre die Stadt nach diesen Regelungen jedenfalls berechtigt gewesen, die Tonaufzeichnungen bis zum Abschluß des Verfahrens aufzubewahren. Die weitere Aufbewahrung nach Fertigung der Niederschrift bis zu der inzwischen erfolgten Vernichtung war daher datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden.

– Die planungsrechtliche Zulassung des Bauvorhabens eines Bürgers machte die Änderung eines **Bebauungsplanes** notwendig. Mit dieser Bebauungsplanänderung hatten sich die zuständigen Gremien einer Stadt (Planungsausschuß und Rat) zu beschäftigen. Im Zusammenhang mit den Beratungen über die Bebauungsplanänderung wurde der Rat der Stadt mit den notwendigen Informationen über das Bauvorhaben in Form einer Drucksache versehen.

  Die Bekanntgabe personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle an Dritte bedarf nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einer gesetzlichen Grundlage, es sei denn der Betroffene hat eingewilligt. 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 an Rats- und Ausschußmitglieder im Zusammenhang mit der Beratung von Bebauungsplänen kommt nur § 10 BBauG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 Buchst. g sowie § 41 Abs. 1 und § 42 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) in Betracht. Nach § 10 BBauG beschließt die Gemeinde den Bebauungsplan als Satzung. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 Buchst. g GO ist für den Erlaß, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen der Rat zuständig. Nach § 41 Abs. 1 und § 42 Abs. 1 Satz 1 GO kann der Rat mit der Vorbereitung seiner Entscheidung einen Ausschuß beauftragen. Soweit dies für eine sachgerechte Entscheidung des Rates und

für eine sachgerechte Vorbereitung dieser Entscheidung durch den Ausschuß erforderlich ist, dürfen deren Mitgliedern auch personenbezogene Daten Betroffener bekanntgegeben werden.

In der zur Unterrichtung der Mitglieder des Planungsausschusses und des Rates verwendeten Drucksache wurde der Name des Betroffenen nicht genannt. Gleichwohl ist davon auszugehen, daß einzelne Rats- oder Ausschußmitglieder auf Grund der in der Drucksache bekanntgegebenen objektbezogenen Daten und eigenen Zusatzwissens den Bauherrn identifizieren können. Dies muß jedoch hingenommen werden, da die Bekanntgabe der in der Drucksache enthaltenen objektbezogenen Daten zur sachgerechten Entscheidung des Rates und zur sachgerechten Vorbereitung dieser Entscheidung durch den Planungsausschuß erforderlich war; insoweit hat das Interesse der Allgemeinheit an einer sachgerechten Entscheidung über die Bebauungsplanänderung Vorrang.

Über den Antrag wurde in öffentlicher Sitzung des Rates und des Planungsausschusses beraten. Der Name des Bauherrn wurde in den Sitzungen nicht genannt. Bei Öffentlichkeit von Sitzungen muß jedoch 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.

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. Bei der Änderung des Bebauungsplans, auch im vereinfachten Verfahren, liegt nach meiner Auffassung ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit vor. Soweit Zuhörer auf Grund der in der öffentichen Sitzung bekanntgegebenen objektbezogenen Daten in Verbindung mit eigenem Zusatzwissen einen Bauherrn identifizieren können, hat der Informationsanspruch der Öffentlichkeit somit Vorrang vor dem Anspruch des Betroffenen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten.

- Im Zuge eines Umlegungsverfahrens nach dem Bundesbaugesetz wurde den Verfahrensbeteiligten ein vollständiges **Umlegungsverzeichnis** übersandt. Da das Umlegungsverzeichnis personenbezogene Daten enthält, sah ein Beteiligter in der Bekanntgabe dieser Daten an alle Beteiligten, auch an den Inhaber einer im Grundbuch eingetragenen Grunddienstbarkeit, einen Verstoß gegen Vorschriften über den Datenschutz.

  Gesetzliche Grundlage für die Übersendung eines Umlegungsplanes ist § 70 Abs. 1 BBauG. Danach ist den Beteiligten ein ihre Rechte betreffender Auszug aus dem Umlegungsplan zuzustellen. Beteiligte am Umlegungsverfahren sind nach § 48 Abs. 1 Nr. 2 BBauG auch die Inhaber eines im Grundbuch eingetragenen Rechts, also auch der Inhaber einer im Grundbuch eingetragenen Grunddienstbarkeit. Der Umlegungsplan besteht aus der Umlegungskarte und dem Umlegungsverzeichnis (§ 66 Abs. 3 BBauG). Das Umlegungsverzeichnis führt unter anderem die ein Grundstück belastenden Rechte auf (§ 68 Abs. 1 Nr. 2 BBauG).

Rechte an einem Grundstück sind im Sinne von § 70 Abs. 1 BBauG nicht nur betroffen, wenn sie beeinträchtigt werden. Bei einer Grunddienstbarkeit gemäß § 1018 BGB wird ein Grundstück (dienendes Grundstück) zugunsten des jeweiligen Eigentümers eines anderen Grundstücks (herrschendes Grundstück) in der Weise belastet, daß dieser das dienende Grundstück in einzelnen Beziehungen benutzen darf oder daß auf dem Grundstück gewisse Handlungen nicht vorgenommen werden dürfen oder daß die Ausübung eines Rechtes ausgeschlossen ist, das sich aus dem Eigentum an dem belasteten Grundstück dem anderen gegenüber ergibt. Da das dienende Grundstück die Grunddienstbarkeit sichert, wird das Recht durch jede Veränderung des Grundstücks „betroffen". In diesem Fall wurde die Grunddienstbarkeit dadurch „betroffen", daß sich das dienende Grundstück in der Flurstücksnummer, Nutzungsart und Fläche änderte.

Nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der bei jedem Eingriff in die Rechtssphäre des Betroffenen zu beachten ist, muß sich der einem Beteiligten zuzustellende Auszug aus dem Umlegungsplan auf diejenigen Teile des Planes beschränken, die die Rechte dieses Beteiligten betreffen. Die Bekanntgabe der Ausgleichsbeträge, die der Eigentümer des umzulegenden Grundstücks erhält, sowie aller im Grundbuch eingetragenen Belastungen an den Inhaber einer Grunddienstbarkeit ist datenschutzrechtlich nicht zulässig.

Ich habe daher empfohlen, künftig in den einem Beteiligten zuzustellenden Auszug aus dem Umlegungsplan nur diejenigen Teile des Plans aufzunehmen, die die Rechte dieses Beteiligten betreffen. In der Zwischenzeit ist die Praxis des Umlegungsausschusses geändert worden.

– Die Eigentümerin eines Gebäudes wurde im Rahmen der **Bauaufsicht** durch eine Ordnungsverfügung des zuständigen Bauordnungsamtes aufgefordert, die schadhafte Außenfassade des Gebäudes verputzen zu lassen. Sie beauftragte mit der Durchführung dieser Arbeit eine Baufirma. Diese Baufirma ließ sich von dem Bauordnungsamt eine Kopie der gegen die Eigentümerin erlassenen Ordnungsverfügung geben. Mit der Bekanntgabe der Ordnungsverfügung an die Baufirma war die Eigentümerin nicht einverstanden.

  Die Tatsache, daß die Betroffene durch das Bauordnungsamt eine Ordnungsverfügung erhalten hat, ist ein personenbezogenes Datum, da es sich um Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnsse einer bestimmten natürlichen Person handelt (§ 2 Abs. 1 DSG NW). Die Weitergabe dieser Daten an Dritte bedarf nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung einer gesetzlichen Grundlage, sofern keine Einwilligung des Betroffenen vorliegt.

  Eine Rechtsvorschrift, die in einem derartigen Fall die Bekanntgabe personenbezogener Daten an Dritte wie die Baufirma ausdrücklich vorsieht, ist nicht ersichtlich. Unter diesen Umständen wäre eine gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe nur dann gegeben, wenn diese zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe des Bauordnungsamtes erforderlich wäre. Dabei ist an die Erforderlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen. Es genügt nicht, wenn die Bekanntgabe zur Aufgabenerfüllung nur dienlich ist; sie muß vielmehr hierfür unbedingt notwendig sein.

  Demgegenüber berief sich das Bauordnungsamt lediglich auf ein berechtigtes Interesse der Firma, den sachlichen Inhalt der Ordnungsverfügung zu erfahren. Sie führte hierzu im wesentlichen aus, daß die Betroffene mit der Durchführung der angeordneten Maßnahmen die genannte Firma beauftragt habe. Eine Anordnung des Bauordnungsamtes im Rahmen einer Ordnungsverfügung sei gleichzusetzen mit genehmigten Bauvorlagen im Sinne der Vorschriften der §§ 74 Abs. 1 und 75 Abs. 1 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, nach denen der Bauleiter die den genehmigten Bauvor-

lagen und den anerkannten Regeln der Baukunst entsprechende Bauausführung zu überwachen habe und der Unternehmer für die entsprechende Ausführung der übernommenen Arbeiten verantwortlich sei. Seitens des Bauordnungsamtes hätten daher keine Bedenken bestanden, der Baufirma eine Ablichtung der Ordnungsverfügung zuzusenden.

Nach § 14 Abs. 1 des Ordnungsbehördengesetzes (OBG) können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Geht von einer Sache eine Gefahr aus, so sind die Maßnahmen gegen den Eigentümer zu richten (§ 18 Abs. 1 OBG). Dies hat das Bauordnungsamt mit seiner an die Betroffene gerichteten Ordnungsverfügung auch getan. Dieser oblag es, für die fristgemäße Durchführung der angeordneten Maßnahmen Sorge zu tragen. Ihr blieb es damit überlassen, ihren Auftragnehmer in dem erforderlichen Umfange über die durchzuführenden Arbeiten zu unterrichten. Eine Notwendigkeit für das Bauordnungsamt, im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung der von der Betroffenen beauftragten Baufirma die nach §§ 1, 14 und 18 OBG angeordneten Maßnahmen, geschweige denn den gesamten Inhalt der Ordnungsverfügung bekanntzugeben, bestand danach nicht.

Die Bekanntgabe personenbezogener Daten durch Zuleitung einer Ablichtung der Ordnungsverfügung an die Firma ohne Einwilligung der Betroffenen entbehrte somit einer gesetzlichen Grundlage. Sie verstieß daher gegen das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich empfohlen, künftig in Fällen der genannten Art von der Übersendung einer Ablichtung der Ordnungsverfügung an Dritte abzusehen. Meiner Empfehlung wird gefolgt.

– Die Durchführng des Gesetzes über den Abbau der **Fehlsubventionierung im Wohnungswesen** (AFWoG) gab in diesem Jahr wieder Anlaß zu Beschwerden. Betroffene waren nicht damit einverstanden, daß ihre Angaben in den Erklärungsvordrucken von der Gemeinde dem Arbeitgeber und dem Finanzamt zur Überprüfung der Angaben vorgelegt wurden.

Nach § 5 Abs. 3 AFWoG haben alle Behörden, insbesondere die Finanzbehörden, sowie die Arbeitgeber der zuständigen Stelle Auskunft über die Einkommensverhältnisse zu erteilen, soweit die Durchführung des Gesetzes es erfordert. Der von dem Minister für Landes- und Stadtentwicklung empfohlene Vordruck „Einkommenserklärung" sieht vor, daß die Angaben vom Arbeitgeber oder dem Finanzamt zu bestätigen sind.

Das Verlangen einer Bestätigung der Angaben wie auch Auskunftsersuchen an den Arbeitgeber oder das Finanzamt sind Eingriffe in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung, da hierdurch ein personenbezogenes Datum, nämlich die Tatsache des Wohnens in einer öffentlich geförderten Wohnung dem Arbeitgeber oder dem Finanzamt bekanntgegeben wird und andere Daten des Betroffenen erhoben werden. Zwar ist die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage vorhanden (§ 5 Abs. 3 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Satz 1 AFWoG). Bei derartigen Eingriffen ist jedoch der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten; danach muß die mit dem Eingriff verbundene Belastung in einem angemessenen Verhältnis zu dem daraus erwachsenden Vorteil stehen. Bei der generellen Überprüfung der angegebenen Einkommmensverhältnisse durch Einholung einer Bestätigung des Arbeitgebers oder des Finanzamtes, auch wenn der Betroffene selbst die Bestätigung einholen soll, ist die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs nicht mehr gewahrt.

Die Einholung von Bestätigungen des Arbeitgebers oder des Finanzamtes muß daher auf Einzelfälle oder Fallgruppen beschränkt werden, bei denen konkrete Anhaltspunkte für unrichtige Angaben des Wohnungsinhabers oder Unstimmigkeiten vorliegen, die mit diesem nicht geklärt werden können. Ich habe dem Minister für Landes- und Stadtentwicklung empfohlen, den Vordruck „Einkommenserklärung" entsprechend umzugestalten.

Die in dem Vordruck „Erklärung des Wohnungsinhabers" verwendete Formulierung „Weiterhin ist mir bekannt, daß die für die Berechnung der Fehlbelegerabgabe erforderlichen persönlichen Daten im Wege der automatisierten Datenverarbeitung gespeichert und verarbeitet werden; sie können auch anonym, das heißt ohne Namen, Anschrift und Bescheidnummer, für statistische Zwecke verwendet werden" erweckte bei manchen Betroffenen den Eindruck, daß von ihnen eine Einverständniserklärung für eine Datenverarbeitung ohne Rechtsgrundlage verlangt werde.

Die Speicherung der erhobenen personenbezogenen 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. Die Kenntnis der Daten ist für die Feststellung, ob eine Ausgleichszahlung zu leisten ist und gegebenenfalls für die Festsetzung der Höhe der monatlichen Ausgleichszahlungen erforderlich. Gegen die Speicherung dieser Daten bestehen somit keine datenschutzrechtlichen Bedenken. Das gleiche gilt für die Verwertung der Angaben zu statistischen Zwecken, wenn die Daten so anonymisiert sind, daß sie einer bestimmten Person nicht mehr zugeordnet werden können.

Die genannten Hinweise auf gesetzlich zugelassene Datenverarbeitung sollten klarer gefaßt werden, damit der Bürger sie nicht als Erklärung der Einwilligung in eine nicht durch Gesetz zugelassene Datenverarbeitung mißverstehen kann.

10. Rechtswesen

a) Strafsachen

– Die Datenschutzbeauftragten begrüßen es, daß eine von den Justizverwaltungen eingesetzte Arbeitsgruppe die **Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)** einer Überprüfung unterzogen hat. Ein von dieser Arbeitsgruppe erstellter Entwurf für die Neufassung der MiStra wurde den Datenschutzbeauftragten von den Justizverwaltungen zugeleitet. Die Landesbeauftragten für den Datenschutz haben eine Stellungnahme beschlossen, in der sie auf der Grundlage des Beschlusses vom 30. September 1980 (vgl. C.11.a meines zweiten Tätigkeitsberichts) folgendes ausführen:

  1. Mit Bedauern wird festgestellt, daß die im Beschluß genannten Forderungen und Anregungen nur zu einem geringen Teil aufgegriffen werden.
  2. Eine Klärung der Frage steht noch aus, inwieweit für die Mitteilungen in Strafsachen bereits eine Rechtsgrundlage besteht oder ob eine weitergehende gesetzliche Grundlage geschaffen werden muß. Der Entwurf hält offensichtlich an der bisherigen Rechtsqualität als Verwaltungsvorschrift fest, ohne eine Begründung zu nennen, obwohl der Unterausschuß der Justizministerkonferenz selbst sich auf der Sitzung am 18. und 19. Mai 1981 für die Schaffung einer Rechtsgrundlage ausgesprochen hat. Weil derartige Mitteilungen für die Betroffenen einen Eingriff darstellen, bedürfen sie einer Rechtsgrundlage.
  3. Der Grundsatz der Zweckbindung der Verwendung von Daten im Datenschutzrecht soll sicherstellen, daß Daten nur von denjenigen Stellen

verwendet werden, die sie zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung benötigen. Eine strenge Zweckbindung soll damit verhindern, daß Daten an andere Stellen gelangen und dort für andere als die ursprünglich vorgesehenen Zwecke Verwendung finden. Wegen der Sensibilität der auf Grund der MiStra mitgeteilten Daten hat der Grundsatz der Zweckbindung besonderes Gewicht. Eine eindeutige Vorschrift in der MiStra muß daher die Beachtung der Zweckbindung in allen Mitteilungsfällen sicherstellen.

4. Der vorliegende Entwurf sieht eine Vielzahl von einzelnen Mitteilungsvorgängen vor. Eine Erweiterung dieses Katalogs durch relativ weitgehende Generalklauseln birgt die Gefahr in sich, daß die auf den Einzelfall bezogenen Regelungen und deren bewußte Beschränkungen umgangen werden. Damit wäre aber der Sinn der Einzelregelungen gefährdet, nämlich die mögliche Beeinträchtigung der durch Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützten Persönlichkeitssphäre des Betroffenen zu begrenzen. Daher sollte die Neufassung eine abschließende Regelung der Mitteilungsvorgänge enthalten.

5. Im Hinblick auf die Auswirkungen, die die Mitteilungen für den Betroffenen haben können, sollten diese im Regelfall vom Richter oder Staatsanwalt veranlaßt werden. Nur in Fällen, in denen nach den Einzelregelungen kein Entscheidungsspielraum besteht, sollte die Geschäftsstelle zur Anordnung der Mitteilung befugt sein. Diese Umkehrung des im Entwurf und der geltenden Fassung der MiStra enthaltenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses drängt sich auch nach den Begründungen des Arbeitskreises der Justizverwaltungen auf. Dieser Arbeitskreis lehnt bei einer Reihe von Bestimmungen eine Neuregelung deshalb ab, weil die Geschäftsstellen bei einem geänderten, dem Datenschutz aber eher Rechnung tragenden Vollzug überfordert wären.

6. Die Mitteilungen in Strafsachen sollen die zu benachrichtigenden Behörden in Kenntnis von den Vorgängen setzen, auf die sie im Rahmen des ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichs zu reagieren haben. Ein strafrechtlich relevanter Sachverhalt läßt sich jedoch abschließend erst nach Abschluß des Strafverfahrens beurteilen. Damit den von den Mitteilungen Betroffenen nicht unnötige Nachteile entstehen, sollte der Grundsatz in der MiStra ausdrücklich festgelegt werden, daß Mitteilungen erst nach rechtskräftigem Abschluß des Strafverfahrens erfolgen dürfen. Auch der Inhalt der Mitteilungen ist auf das im Einzelfall notwendige Mindestmaß zu beschränken. Das bedeutet, daß im Regelfall die Mitteilung der Tatsache einer Verurteilung unter Angabe der Straftat genügen wird. Ausnahmen hinsichtlich einer vorzeitigen Mitteilung oder eines umfangreicheren Inhalts der Mitteilungen müssen auf die Fälle beschränkt werden, in denen wegen der Bedeutung des möglicherweise verletzten Rechtsguts die begründete Annahme besteht, daß vorzeitige Maßnahmen veranlaßt sind oder die zu benachrichtigende Behörde nur auf Grund umfassender Kenntnis des dem Strafverfahren zugrundeliegenden Sachverhalts geeignete Maßnahmen treffen kann.

   Im einzelnen ist hier folgendes zu beachten:

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

   Sollten Mitteilungen vorher erforderlich sein, dann dürfen diese grundsätzlich erst zum Zeitpunkt der Erhebung der öffentlichen Klage gemacht werden. Erst zu diesem Zeitpunkt ist bereits eine gewisse Erfolgsaussicht

der Klage nach der Beurteilung des Staatsanwalts anzunehmen. Diese vorzeitige Mitteilung kann nur dann veranlaßt sein, wenn begründete Anhaltspunkte vorliegen, daß die zu benachrichtigende Behörde Maßnahmen treffen muß, bevor das Verfahren abgeschlossen ist. Hierzu ist nur der Anklagesatz zu übermitteln. Keinesfalls darf das wesentliche Ergebnis der Ermittlungen übersandt werden.

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

Gleiches gilt für Mitteilungen über den Erlaß eines Haftbefehls.

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

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

8. Die in der Mitteilung von Strafsachen liegenden Eingriffe sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu begrenzen. Deshalb ist durch eindeutige Adressierung sicherzustellen, daß von diesen Mitteilungen nur die Personen in den zu benachrichtigenden Behörden Kenntnis erlangen, welche diese Kenntnis zu ihrer Aufgabenerfüllung benötigen. Beispielsweise sind Mitteilungen an den Leiter der Behörde oder die personalsachbearbeitende Stelle zu richten, wenn Mitteilungen öffentlich Bedienstete betreffen. Außerdem sind derartige Mitteilungen in jedem Fall verschlossen zu versenden.

9. Die fahrlässige Begehung einer Straftat weist grundsätzlich auf ein geringeres Maß an strafrechtlicher Vorwerfbarkeit hin. Mitteilungen, die Fahrlässigkeitstaten betrefffen, sollten daher grundsätzlich nicht im Rahmen der MiStra mitgeteilt werden. Dies gilt insbesondere bei fahrlässigen Verkehrsstraftaten. Nur bei engem Bezug zur beruflichen Tätigkeit des von der Mitteilung Betroffenen und besonderem Gewicht des verletzten Rechtsguts sollten Ausnahmen gemacht werden. Die Prüfung, ob auch in diesen Fällen eine Mitteilung nicht erst nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens erfolgen muß, sollte bei Fahrlässigkeitstaten besonders gründlich erfolgen.

10. Der Vollzug der Mitteilungen scheint nicht gleichmäßig zu erfolgen. Möglicherweise ist diese Ungleichbehandlung ein Indiz dafür, daß manche Mitteilungspflichten als nicht mehr zeitgerecht empfunden werden; dies wäre ein Anlaß zu noch strengerer Prüfung der Erforderlichkeit.

Unabhängig von der Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage für die Mitteilungen haben die Datenschutzbeauftragten der Länder neben diesen grundsätzlichen Anforderungen zahlreiche Vorschläge zu den einzelnen Regelungen des Entwurfs gemacht. Ich habe den Justizminister gebeten, die Vorschläge der Datenschutzbeauftragten zu unterstützen. Das Ergebnis der Bemühungen bleibt abzuwarten.

– Die bereits von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz auf Grund einer Bürgereingabe aufgegriffene Problematik der Bekanntgabe personenbezogener Daten an Dritte bei **Bescheiden an Anzeigenerstatter** nach

§ 171 StPO habe ich an den Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen herangetragen.

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 der Gründe zu bescheiden (§ 171 Satz 1 StPO). Nach § 89 Abs. 2 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren darf sich die Begründung der Einstellungsverfügung nicht auf allgemeine und nichtssagende Redewendungen beschränken. Vielmehr soll in der Regel angegeben werden, aus welchen Gründen der Verdacht einer Straftat nicht ausreichend erscheint oder weshalb sich sonst die Anklageerhebung verbietet. Mit der Bescheidung des Antragstellers nach § 171 StPO ist die Bekanntgabe personenbezogener Daten des Beschuldigten verbunden. Erfolgt zum Beispiel die Einstellung nach § 154 Abs. 1 Nr. 1 StPO, weil die Strafe oder die Maßregel der Besserung und Sicherung, zu der die Verfolgung führen kann, neben einer Strafe oder Maßregel der Besserung und Sicherung, die gegen den Beschuldigten wegen einer anderen Tat rechtskräftig verhängt worden ist oder die er wegen einer anderen Tat zu erwarten hat, nicht ins Gewicht fällt, wird dem Anzeigenerstatter die Tatsache mitgeteilt, daß der Beschuldigte wegen einer anderen Tat verurteilt ist oder eine Verurteilung zu erwarten hat. Es ist denkbar, daß auch die genaue Art der Tat und die Höhe der Strafe mitgeteilt wird.

Die Bekanntgabe personenbezogener Daten des Beschuldigten nach § 171 StPO stellt einen Eingriff in das durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht des Beschuldigten sowie in sein Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung dar. Bei derartigen Eingriffen ist der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß die mit dem Eingriff verbundene Belastung des Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen; unter mehreren für die Erreichung des Zwecks geeigneten Mitteln ist dasjenige zu wählen, das den Betroffenen am wenigsten belastet.

Der Bundesminister der Justiz hat hierzu dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz mitgeteilt, daß auch er der Auffassung sei, daß in den Fällen des § 171 StPO Bescheide an den Antragsteller so abzufassen seien, daß schutzwürdige Belange des Beschuldigten nicht verletzt werden. Wenn das Verfahren nach § 154 Abs. 1 StPO eingestellt wurde, sei nichts dagegen einzuwenden, wenn in dem Bescheid an den Antragsteller der Wortlaut dieser Bestimmung im wesentlichen weitergegeben werde. Nur sollte nach seiner Ansicht dabei nicht der Eindruck erweckt werden, daß die Verurteilung in dem „anderen" Verfahren außer Zweifel stehe. Auch Hinweise auf die andere Straftat selbst (wie etwa die nähere Bezeichnung) sollten unterbleiben.

b) Zivilsachen

- Die bundeseinheitlich geltende **Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)** sieht in einer Vielzahl von Verfahren die Übermittlung personenbezogener Daten von den Gerichten der streitigen Zivilgerichtsbarkeit und der freiwilligen Gerichtsbarkeit an Finanzbehörden, Sozialbehörden, Staatsanwaltschaften, Standesämter und andere öffentliche Stellen vor. Ich halte eine alsbaldige grundlegende Überprüfung der MiZi für erforderlich.

  Mitteilungen dieser Art stellen einen Eingriff in das nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und bedürfen deshalb einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die den rechtsstaatlichen Geboten der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen muß. Ein Teil der

Mitteilungspflichten läßt sich auf Rechtsvorschriften zurückführen. Für andere Mitteilungspflichten ist eine Rechtsgrundlage nicht ersichtlich.

Eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen der Mitteilungspflichten muß mit einer Überprüfung der Erforderlichkeit Hand in Hand gehen. Manche Mitteilungspflichten haben angesichts eines veränderten gesellschaftlichen Umfeldes und eines Wandels der Verwaltungsaufgaben ihren Sinn verloren. Soweit Mitteilungen für erforderlich gehalten werden, müssen ihre Voraussetzungen und ihr Umfang ausdrücklich und eindeutig durch Rechtsvorschrift festgelegt werden.

Die bestehende Regelung, daß Mitteilungen im Einzelfall auch dann zu machen sind, wenn sie zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, aber durch ein besonderes öffentliches Interesse geboten sind, birgt die Gefahr in sich, daß die übrigen, auf den Einzelfall bezogenen Regelungen und deren bewußte Beschränkungen umgangen werden. Damit ist der Sinn der Einzelregelungen gefährdet, nämlich die mögliche Beeinträchtigung der durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützten Persönlichkeitssphäre des Betroffenen zu begrenzen. Daher sollte auf eine Generalklausel verzichtet werden.

Grundsätzlich sollte sich die Übermittlung – in Umkehrung des bestehenden Regel-Ausnahme-Verhältnisses – auf den Tenor der Entscheidung beschränken. Die Übermittlung von Entscheidungsgründen sollte auf ausdrücklich geregelte Ausnahmefälle begrenzt werden, in denen die zu benachrichtigende Behörde nur auf Grund umfassender Kenntnis des der Mitteilung zugrundeliegenden Sachverhalts ihre Aufgaben erfüllen kann. Wo eine Abwägung im Einzelfall vorgesehen werden muß, sollte sie durch den Richter erfolgen.

Außerdem sollte besonders darauf geachtet werden, daß

- die Datenübermittlungen den betroffenen Bürger im Hinblick auf Inhalt, Adressat und zugrundeliegende Rechtsgrundlage transparent zu machen sind,
- übermittelte Daten nur im Rahmen des Zwecks, zu dem sie übermittelt wurden, genutzt werden dürfen (Zweckbindung),
- die notwendigen technisch-organisatorischen Maßnahmen der Datensicherung vorzusehen sind und
- die Aufbewahrungsdauer unter Berücksichtigung auch der Belange der Betroffenen auf das erforderliche Maß zu beschränken ist.

- Nach Nr. IV/1 der MiZi ist der Eingang einer Klage auf **Räumung von Wohnraum** im Falle der Kündigung des Mietverhältnisses nach § 554 BGB durch Übersendung einer Abschrift der Klageschrift an den zuständigen örtlichen Sozialhilfeträger bekanntzugeben. Dieser soll dadurch in die Lage versetzt werden, möglichst schnell im Interesse des Mieters tätig zu werden.

  Gegen diese Regelung bestehen erhebliche Bedenken. Die Mitteilung an den Sozialhilfeträger über eine Räumungsklage stellt einen empfindlichen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung dar und ist grundsätzlich geeignet, seine schutzwürdigen Belange zu beeinträchtigen. Der Zahlungsverzug des Mieters kann, muß aber nicht auf Mittellosigkeit beruhen. Der Betroffene kann ein erhebliches Interesse daran haben, nicht in diesem – zutreffenden oder unzutreffenden – Licht zu erscheinen.

  Der Bundesminister der Justiz ist im Einklang mit den Vorschlägen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz für eine Aufhebung der Nr. IV/1 der MiZi eingetreten. Eine Mehrheit der Justizverwaltungen hatte sich zunächst ebenfalls für eine Streichung dieser Mitteilungspflicht ausgesprochen. Ich

habe den Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen gebeten, sich ebenfalls für eine Streichung dieser Vorschrift einzusetzen. Dieser hat sich jedoch insbesondere im Hinblick auf die Einwendungen des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales für eine Beibehaltung der Mitteilungspflicht ausgesprochen.

Inzwischen ist für die beabsichtigte Aufhebung der Vorschrift eine Mehrheit der Justizverwaltungen nicht mehr gegeben. Stattdessen ist aus dem Kreis der Justizverwaltungen vorgeschlagen worden, die Bestimmung mit der Maßgabe beizubehalten, daß die Mitteilung an den Träger der Sozialhilfe künftig durch einen bundeseinheitlichen Vordruck, der als Muster in die MiZi aufgenommen werden soll, ausgeführt wird. Zwar würde durch die Benachrichtigung des Sozialamtes durch einen Vordruck anstelle der Klageschrift der Umfang der bekanntzugebenden Daten reduziert. Bereits die Mitteilung der Tatsache der Räumungsklage ist jedoch ein unverhältnismäßiger Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht, den der Betroffene nicht hinnehmen muß.

Stattdessen sollte der Räumungsbeklagte durch die Geschäftsstelle des Gerichts mit einem Informationsblatt auf die im Gesetz vorgesehene Unwirksamkeit der Kündigung bei Übernahme der rückständigen Miete durch das Sozialamt hingewiesen werden. Er kann sich dann, wenn er dies wünscht, selbst an das Sozialamt wenden.

- Aus dem Kreis der Justizverwaltungen ist weiterhin vorgeschlagen worden, eine Mitteilungspflicht an den örtlichen Sozialhilfeträger im Falle der Anordnung der **Zwangsversteigerung** eines Grundstücks oder eines Erbbaurechts einzuführen, wenn der Schuldner auf dem Grundstück wohnt.

  Gegen eine solche Regelung bestehen die gleichen Bedenken wie bei einer Räumungsklage. Auch die Mitteilung über die Anordnung der Zwangsversteigerung stellt einen empfindlichen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar und kann schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigen.
  Wie mir bekannt geworden ist, sind einige Landesjustizverwaltungen in Übereinstimmung mit ihren Sozialverwaltungen der Auffassung, daß ein konkretes Bedürfnis für die vorgeschlagene Mitteilung derzeit nicht bestehe. Eine Hilfe der Sozialbehörden sei im übrigen nur in Ausnahmefällen denkbar. Daraus folgt, daß grundsätzlich keine Notwendigkeit der Mitteilung der Anordnung einer Zwangsvollstreckung an die Träger der Sozialhilfe besteht.

  Ich habe mich an den Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen gewandt und ihn gebeten, dem Vorschlag entgegenzutreten.

- Ein Gerichtsvollzieher stellte im Wege der **Ersatzzustellung** die für eine Firma als Drittschuldner bestimmte Ausfertigung eines Pfändungs- und Überweisungsbeschlusses einer dort angetroffenen Mitarbeiterin dieser Firma zu, da eine zur Annahme befugte Person der Geschäftsleitung nicht angetroffen wurde. Die Pfändungsunterlagen wurden offen übergeben. Der Dienstvorgesetzte des Gerichtsvollziehers bat mich um datenschutzrechtliche Prüfung dieser Handhabung.
  Als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe personenbezogener Daten bei der Vornahme einer Ersatzzustellung bei juristischen Personen kommt nur § 184 ZPO in Betracht. Nach § 184 Abs. 1 ZPO kann die Zustellung an einen anderen in dem Geschäftslokal anwesenden Bediensteten bewirkt werden, wenn der gesetzliche Vertreter während der gewöhnlichen Geschäftsstunden nicht angetroffen wird oder an der Annahme verhindert ist. Soweit dies zur Durchführung der Ersatzzustellung erforderlich ist, dürfen dem in dem Geschäftslokal anwesenden Bediensteten, dem zugestellt werden soll, auch personenbezogene Daten bekanntgegeben werden.

Der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der bei jedem Eingriff in die Rechtssphäre eines Betroffenen zu beachten ist, gebietet allerdings, einem Ersatzzustellungsempfänger nur diejenigen personenbezogenen Daten bekanntzugeben, die zur Durchführung der Ersatzzustellung unbedingt notwendig sind. Nach meiner Auffassung erlaubt eine verfassungskonforme Auslegung des § 184 Abs. 1 ZPO nicht die offene Übergabe des zuzustellenden Schriftstücks an den Ersatzzustellungsempfänger, da die Bekanntgabe der in diesem Schriftstück enthaltenen personenbezogenen Daten an den Ersatzzustellungsempfänger zur Durchführung der Ersatzzustellung nicht erforderlich ist.

Für diese Auffassung spricht auch die Regelung in § 194 Abs. 1 Satz 1 ZPO. Wird durch die Post zugestellt, so hat der Gerichtsvollzieher nach dieser Vorschrift die zuzustellende Ausfertigung oder die beglaubigte Abschrift des zuzustellenden Schriftstücks verschlossen der Post mit dem Ersuchen zu übergeben, die Zustellung einem Postbediensteten des Bestimmungsortes aufzutragen. Soweit der Gerichtsvollzieher nicht selbst zustellt, sondern die Post als weiteren „Zusteller" beauftragt, ist also das zuzustellende Schriftstück zu verschließen. Bei einer Ersatzzustellung nach § 184 Abs. 1 ZPO ist der Ersatzzustellungsempfänger ebenfalls als weiterer „Zusteller" tätig, indem er das zuzustellende Schriftstück an den eigentlichen Zustellungsempfänger weiterleitet.

§ 36 Nr. 3 Abs. 3 der Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher (GVGA), der vorsieht, daß das Schriftstück bei Zustellung an juristische Personen nicht verschlossen zu werden braucht, kommt als Verwaltungsvorschrift für einen Eingriff in das Grundrecht eines Betroffenen auf Datenschutz nicht in Betracht. Ein solcher Eingriff wäre im übrigen, wie dargelegt, unverhältnismäßig.

Nach meiner Auffassung verstößt daher die Handhabung des Gerichtsvollziehers gegen Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Der Dienstvorgesetzte des Gerichtsvollziehers teilt meine Auffassung. Er hat eine Änderung des § 36 Nr. 3 Abs. 3 GVGA angeregt.

c) Verwaltungsgerichte

– In dem Verwaltungsrechtsstreit eines abgelehnten Bewerbers um eine Planstelle wurden die dienstlichen Beurteilungen der Mitbewerber des Klägers durch den Dienstvorgesetzten an das Verwaltungsgericht weitergegeben. Der Kläger erhielt dadurch Kenntnis von den dienstlichen Beurteilungen der Mitbewerber. Die betroffenen Mitbewerber sahen in dieser Weitergabe einen Verstoß gegen Vorschriften über den Datenschutz.

Nach § 99 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sind Behörden grundsätzlich verpflichtet, dem Gericht Urkunden oder Akten vorzulegen, soweit diese den Streitgegenstand betreffen. Nach § 100 Abs. 1 VwGO können die an dem Rechtsstreit Beteiligten die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten einsehen. Sie können sich durch die Geschäftsstelle Ausfertigungen, Auszüge und Abschriften erteilen lassen; nach dem Ermessen des Vorsitzenden können die Akten dem bevollmächtigten Rechtsanwalt zur Mitnahme in seine Wohnung oder in seine Geschäftsräume übergeben werden (§ 100 Abs. 2 Satz 1 und 3 VwGO). Zweck dieser Regelung ist, den Beteiligten die zur ordnungsgemäßen Führung des Rechtsstreits erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen und dem grundrechtlich geschützten Anspruch auf rechtliches Gehör (Artikel 103 Abs. 1 des Grundgesetzes) zu entsprechen.

Ob hiernach die Vorlage der dienstlichen Beurteilung von Mitbewerbern des Klägers an das Gericht und die Weitergabe dieser Unterlagen an den Kläger

erforderlich war, konnte ohne nähere Prüfung nicht festgestellt werden. Eine solche Prüfung ist mir indessen verwehrt, da die Gerichte meiner Kontrolle nur insoweit unterliegen, als sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 32 Abs. 1 Nr. 1 DSG NW). Bei der Anforderung von Urkunden und Akten durch das Gericht und bei der Einsichtgewährung an die Beteiligten handelt es sich jedoch um Aufgaben der Rechtspflege.

Nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann allerdings die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage von Unterlagen oder Akten verweigern, wenn die Vorgänge ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen. Ob diese Voraussetzung bei der dienstlichen Beurteilung vorlag und ob gegebenenfalls die oberste Aufsichtsbehörde verpflichtet gewesen wäre, die Vorlage an das Gericht zu verweigern, war im vorliegenden Fall vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz zu prüfen, da es sich um eine Bundesbehörde handelte.

– Der geschiedene Ehemann einer Sozialhilfeempfängerin wurde vom Sozialamt zur Zahlung von Unterhalt herangezogen. Sein Antrag auf Einsichtnahme in die Sozialamtsakte wurde abgelehnt. Er klagte daraufhin beim Verwaltungsgericht auf Einsichtnahme in die Sozialamtsakte. Während des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht wurde ihm Einsicht in die Gerichtsakten, bei denen sich auch die dem Gericht auf dessen Anforderung übersandte Sozialamtsakte befand, gewährt. Er nahm daraufhin die Klage zurück. Die Betroffene sah in der Bekanntgabe ihrer Sozialdaten an den geschiedenen Ehemann einen Verstoß gegen Vorschriften über den Datenschutz.

  Die Übersendung von Akten durch Sozialleistungsträger an Verwaltungsgerichte richtet sich nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 35 Abs. 3 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB I). Hierzu verweise ich auf die Ausführungen in meinem vierten Tätigkeitsbericht für die entsprechende Rechtslage im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit (C.10.h). Für die Einsichtgewährung in die dem Gericht vorgelegten Akten gilt § 100 Abs. 1 VwGO. Die Prüfung der Frage, ob die Anforderung der Sozialamtsakte durch das Gericht und die Einsichtgewährung an den Kläger erforderlich war, war mir auch in diesem Fall verwehrt, da das Gericht hierbei nicht Verwaltungsaufgaben, sondern Aufgaben der Rechtspflege wahrgenommen hat (§ 32 Abs. 1 Nr. 1 DSG NW).

  Zwecks Prüfung, ob der Sozialleistungsträger bei der Übersendung der Sozialamtsakten an das Verwaltungsgericht gegen Vorschriften über den Datenschutz verstoßen hat, habe ich die Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts im Wege der Amtshilfe angefordert. Die Übersendung dieser Akten wurde mir verweigert (vgl. A.2.a). Mein Auskunftsersuchen an die Stadt wurde ebenfalls nicht beantwortet. Die Eingabe konnte daher nicht abschließend bearbeitet werden.

d) Grundbuchwesen

– Bei der Bearbeitung einer Eingabe habe ich festgestellt, daß bei einem Grundbuchamt die in § 55 der Grundbuchordnung (GBO) vorgesehenen **Mitteilungen über Eintragungen im Grundbuch** durch Ablichtung der Original-Grundbucheintragungen hergestellt werden. Dabei wurden in dem der Eingabe zugrunde liegenden Fall Miteigentümern jeweils auch Belastungen der Anteile anderer Miteigentümer bekanntgegeben, obwohl dies nach § 55 GBO nicht erforderlich war.

  Die Bekanntgabe personenbezogener Daten an Dritte greift in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, das das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 aus Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes hergeleitet hat. Derartige Eingriffe sind nur im überwiegenden Allgemeininter-

esse zulässig und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß.

Nach § 55 GBO soll zwar jede Eintragung dem Antragsteller und dem eingetragenen Eigentümer sowie allen aus dem Grundbuch ersichtlichen Personen bekanntgemacht werden, zu deren Gunsten die Eintragung erfolgt ist oder deren Recht durch sie betroffen wird, die Eintragung eines Eigentümers auch denen, für die eine Hypothek, Grundschuld, Rentenschuld, Reallast oder ein Recht an einem solchen Recht im Grundbuch eingetragen ist. Nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der bei jedem Eingriff in die Rechtssphäre des Betroffenen zu beachten ist, muß sich die einem Beteiligten nach § 55 GBO zu übersendende Mitteilung aber auf diejenigen Eintragungen beschränken, die die Rechte dieses Beteiligten betreffen.

Der Präsident dieses Amtsgerichts hat mir hierzu mitgeteilt, daß bei der Auswahl und Fertigung der Grundbuchablichtungen nach den in § 12 GBO aufgestellten Grundsätzen für die Grundbucheinsicht verfahren werde. Nach § 12 Abs. 2 GBO habe derjenige, dem die Einsicht in das Grundbuch nach § 12 Abs. 1 GBO gestattet sei, also zum Beispiel jeder Miteigentümer bezüglich seines Grundstücks, Anspruch darauf, daß ihm von allen Grundbucheintragungen seines Grundbuchblattes Abschriften oder Ablichtungen erteilt werden. Hierzu gehöre nicht nur Name und Anschrift der übrigen Miteigentümer, sondern auch die Belastungen, die auf den einzelnen Miteigentumsanteilen ruhen. Das berechtigte Interesse im Sinne von § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO an dieser Information ergebe sich daraus, daß im Falle der Zwangsversteigerung eines beliebigen Miteigentumsanteils jeder Miteigentümer die Möglichkeit haben müsse, die Belastungen auf diesem Miteigentumsanteil an Stelle des Eigentümers abzulösen und dadurch die Zwangsversteigerung des Miteigentumsanteils abzuwenden.

Nach § 12 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 GBO kann ein Auszug aus dem Grundbuch erteilt werden, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse darlegt. Soweit ein berechtigtes Interesse dargelegt wird, kann auch der Eigentümer eines Miteigentumsanteils einen ungekürzten Grundbuchauszug verlangen und somit Einblick in die Belastungen der Miteigentümer nehmen.

Die Möglichkeit, daß einem Miteigentümer bei Darlegung eines berechtigten Interesses ein vollständiger Grundbuchauszug erteilt werden kann, rechtfertigt jedoch nicht die Übersendung eines solchen Auszuges von Amts wegen. In den an mich herangetragenen Fällen dieser Art wünschten die Betroffenen gerade nicht, Einsicht in die Belastungen der übrigen Miteigentümer zu nehmen, da sie selbst auch nicht wollten, daß die Miteigentümer Einblick in ihre Belastungen nehmen, ohne daß ein dies rechtfertigender Anlaß, wie etwa eine Zwangsversteigerung, besteht.

§ 55 GBO legt als bereichspezifische Datenschutzregelung abschließend fest, wem welche Eintragungen in das Grundbuch bekanntzugeben sind. Die Bekanntgabe weiterer Daten wäre nur bei Darlegung eines berechtigten Interesses nach § 12 GBO zulässig. Dies gilt insbesondere auch für die Bekanntgabe der Belastungen eines Miteigentumsanteils an andere Miteigentümer. Nach § 1150 BGB in Verbindung mit § 268 BGB ist zwar jeder, der Gefahr läuft, durch die Zwangsvollstreckung ein Recht an einem Gegenstand zu verlieren berechtigt, den Gläubiger zu befriedigen. Hieraus kann jedoch nicht hergeleitet werden, daß die im Grundbuch eingetragenen Belastungen von Miteigentümern dem neuen Miteigentümer von Amts wegen mitgeteilt werden. Sollte es zu einer Zwangsversteigerung kommen, erhält er vom Vollstreckungsgericht Nachricht und hat dann noch die Möglichkeit, seine Rechte wahrzunehmen (§§ 9, 41 des Zwangsversteigerungsgesetzes).

Der Präsident des Amtsgerichts stützt das bei dem Grundbuchamt praktizierte Verfahren darüber hinaus auf die Allgemeine Verfügung des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. März 1983 (JMBl. NW. S. 98), wonach den Berechtigten die vorgenommenen Eintragungen auch durch Übersendung von Ablichtungen bekanntgemacht werden können, die nach der Eintragung von den in Betracht kommenden Seiten des Grundbuchblattes gefertigt worden sind. Wenn es bei der Grundbuchablichtung notfalls noch möglich wäre, Teile des Grundbuchinhalts abzudecken, so würde dies bei der Grundbucheinsicht auf unüberwindliche Schwierigkeiten stoßen. Wenn es aber nicht möglich sei, die Grundbucheinsicht auf bestimmte Eintragungen zu begrenzen, dann sei es auch nicht sinnvoll, meiner Empfehlung hinsichtlich der Abdeckung der Grundbuchnachrichten zu folgen, da sie nur erhebliche Mehrarbeit, aber keinerlei tatsächliche Vorteile im Interesse des Datenschutzes bringe.

Als Verwaltungsvorschrift kommt die Allgemeine Verfügung des Justizministers vom 31. März 1983 als Rechtsgrundlage für einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz und das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht in Betracht. Im übrigen bestimmt sie, daß nur die „vorgenommenen" Eintragungen bekanntgegeben werden können (§ 7 Abs. 2). Zwar erlaubt sie die Bekanntgabe der vorgenommenen Eintragungen durch Ablichtung des Grundbuchblattes. Hieraus kann jedoch nicht hergeleitet werden, daß auf diese Weise weitere Eintragungen bekanntgegeben werden dürfen. Eine solche Handhabung würde der gesetzlichen Regelung in § 55 GBO widersprechen. Ein technischer Fortschritt oder eine Arbeitsvereinfachung darf nicht zu Lasten des Datenschutzes gehen, zumal das frühere Verfahren der Bekanntmachung nach § 55 GBO durch Übersendung von Durchschriften der Eintragungen den Belangen des Datenschutzes Rechnung trug. Das jetzige Verfahren bedeutet einen Rückschritt für den Datenschutz und kann so nicht hingenommen werden.

Ich verkenne nicht, daß bei der Einsicht in das Grundbuch nach § 12 Abs. 1 GBO eine Beschränkung auf bestimmte Eintragungen nur schwer möglich ist. Dies rechtfertigt jedoch nicht, bei der Bekanntgabe von Eintragungen nach § 55 GBO mehr personenbezogene Daten bekanntzugeben, als nach dieser Vorschrift erforderlich ist. Die Bekanntgabe anderer als der vorgenommenen Eintragungen ist ohne gesetzliche Grundlage unzulässig. Dies gilt auch dann, wenn der Empfänger die Daten schon kennt oder sie sich auf andere Weise beschaffen kann; selbst Offenkundigkeit begründet keine allgemeine Übermittlungsbefugnis (vgl. Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 2 Rdn. 98).

Ich habe die Verfahrensweise des Grundbuchamtes nach § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW beanstandet und zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz vorgeschlagen, in der Allgemeinen Verfügung klarzustellen, daß in die einem Beteiligten nach § 55 GBO zu übersendende Mitteilung, auch wenn sie mittels einer Ablichtung des Grundbuchblattes erfolgt, nur diejenigen Eintragungen aufzunehmen sind, die die Rechte des Beteiligten betreffen. Gegebenenfalls müssen die anderen Eintragungen beim Ablichten abgedeckt werden.

e) Personalakten der Rechtsanwälte

Ein Rechtsanwalt hat sich dagegen gewandt, daß Unterlagen aus einem eingestellten ehrengerichtlichen Verfahren in seiner Personalakte festgehalten werden. Durch Einsichtnahme in die bei dem Justizminister geführte Personalakte habe ich festgestellt, daß Teile der Personalakte, die sich auf das eingestellte ehrengerichtliche Verfahren bezogen haben, vernichtet worden sind. Es befin-

den sich jedoch noch zahlreiche Blätter in der Personalakte, die dieses ehrengerichtliche Verfahren betreffen.

Nach § 205a der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) sind Eintragungen in den über den Rechtsanwalt geführten Akten über eine Warnung, einen Verweis oder eine Geldbuße nach Ablauf bestimmter Fristen zu löschen. Eine ausdrückliche Regelung der Tilgung von Eintragungen über die Einstellung eines ehrengerichtlichen Verfahrens besteht nicht.

Ich habe den Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen unter Hinweis auf Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung und die Regelung für Personalakten der Beamten in § 119 Abs. 5 in Verbindung mit § 31 Abs. 4 Satz 4 und § 119 Abs. 1 Satz 1 der Disziplinarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen um Prüfung gebeten, ob die das eingestellte Verfahren betreffenden Schreiben aus der Personalakte nunmehr entfernt werden können.

Der Justizminister hat mir mitgeteilt, daß er gegenwärtig davon absehen möchte, die das eingestellte ehrengerichtliche Verfahren betreffenden Schreiben aus der Personalakte zu entfernen. Im Hinblick auf den Vorrang des Bundesrechts (Artikel 31 des Grundgesetzes) dürften mit Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung Ansprüche auf Löschung oder Tilgung solcher personenbezogenen Daten nicht begründet werden können, deren aktenmäßige Verwahrung durch bundesgesetzliche Vorschriften angeordnet sei. In diesem Fall ergebe sich aus § 205a BRAO, daß Vorgänge über ehrengerichtliche Verfahren zu den Personalakten zu nehmen seien. Das müsse, mangels gegenteiliger gesetzlicher Vorschriften, auch für Vorgänge über solche Verfahren gelten, die später eingestellt worden sind.

Die Bundesrechtsanwaltsordnung gehöre zu den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Nr. 1 des Grundgesetzes). Der Bund habe mit der Bundesrechtsanwaltsordnung von seiner Gesetzgebungskompetenz umfassend, wie die ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage des § 224 BRAO belege, Gebrauch gemacht. Damit sei das Berufsrecht der Rechtsanwälte den Ländern nicht zugänglich (Artikel 72 Abs. 1 des Grundgesetzes).

Der Justizminister verwies hierzu auf den inzwischen von dem Bundesminister der Justiz vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und Patentanwälte. Dieser Gesetzentwurf sieht als Änderung für § 205a BRAO vor, daß Eintragungen über strafgerichtliche Verurteilungen oder über andere Entscheidungen in Verfahren wegen Straftaten, Ordnungswidrigkeiten oder der Verletzung von Berufspflichten, die nicht zu einer ehrengerichtlichen Maßnahme oder Rüge geführt haben, sowie über Belehrungen der Rechtsanwaltskammer mit Zustimmung des Rechtsanwalts nach drei Jahren zu tilgen sind. Die Tilgungsfrist soll allerdings nicht enden, solange gegen den Rechtsanwalt oder Notar ein Strafverfahren, ein ehrengerichtliches oder berufsgerichtliches Verfahren oder ein Disziplinarverfahren schwebt, eine andere Disziplinarmaßnahme oder ehrengerichtliche Maßnahme berücksichtigt werden darf oder ein auf Geldbuße lautendes Urteil noch nicht vollstreckt ist.

Zwar wäre eine gesetzliche Regelung der Tilgung von Eintragungen über Vorgänge, die nicht zu einer ehrengerichtlichen Maßnahme oder Rüge geführt haben, zu begrüßen. Die Absicht, eine solche Regelung zu treffen, entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung, bei der Aufbewahrung derartiger Unterlagen, die einen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes darstellt, den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ist nach meiner Auffassung jedenfalls dann nicht mehr gewahrt, wenn diese Unterlagen länger aufbewahrt werden als im Falle der Verurteilung zu einer Warnung (5 Jahre), zumal die

Regelung für Personalakten der Beamten bei eingestellten Disziplinarverfahren eine kürzere Frist (3 Jahre) vorsieht.

f) Strafvollzug

– Um die nach dem Landesprogramm zur Intensivierung der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs in Nordrhein-Westfalen vorgesehene Zusammenarbeit der Justizvollzugsanstalten mit Suchtberatungsstellen und Therapieeinrichtungen zu fördern, hat der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales ein Konzept zur Intensivierung der Betreuung **Drogenabhängiger** in den Justizvollzugsanstalten des Landes erstellt. Auf eine Eingabe war zu prüfen, ob die vorgesehene zentrale Erfassung aller drogenabhängigen Gefangenen und die zentrale Auswertung aller insoweit anfallenden Informationen wie des Ergebnisses der Zugangsuntersuchung und des Zugangsgesprächs gegen Vorschriften über den Datenschutz, insbesondere gegen das Arztgeheimnis verstößt.

  Zwar findet das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen keine Anwendung, da die im Rahmen der Zugangsuntersuchung und des Zugangsgesprächs festgehaltenen personenbezogenen Daten nicht in einer Datei gespeichert, sondern lediglich in Akten festgehalten werden (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSG NW); es gilt jedoch das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz (Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung). Zudem unterliegen die Daten, die vom Anstaltsarzt erhoben und festgehalten werden, der ärztlichen Schweigepflicht (§ 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB).

  Die nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die zentrale Erfassung und Auswertung der im Rahmen der Zugangsuntersuchung und des Zugangsgesprächs festgehaltenen Daten der drogenabhängigen Gefangenen durch die Justizvollzugsanstalt ist § 56 Abs. 1 Satz 1 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG). Danach ist für die körperliche und geistige Gesundheit des Gefangenen zu sorgen. Zur Sorge für die Gesundheit der Gefangenen gehört auch die Versorgung Drogenabhängiger durch Einleitung therapievorbereitender Maßnahmen. Für die Erfüllung dieser Aufgabe der Justizvollzugsanstalt ist nach Auffassung des Justizministers, die mir plausibel erscheint, die zentrale anstaltsinterne Erfassung der Drogenabhängigkeit erforderlich, da nur so eine angemessene Versorgung eingeleitet werden kann. Wenn die Daten, wie mir der Justizminister versichert hat, nicht an Stellen außerhalb der Justizvollzugsanstalt weitergegeben werden, ist auch die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs gewahrt.

  Soweit die Ergebnisse der Zugangsuntersuchungen durch den Anstaltsarzt für den genannten Zweck gegenüber der Anstaltsleitung offenbart werden, liegt eine Verletzung der auch für die Ärzte der Justizvollzugsanstalt geltenden ärztlichen Schweigepflicht nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB nicht vor. Nach der Rechtsprechung ist der Arzt zur Offenbarung befugt, soweit der Schutz eines höheren Rechtsguts dies erfordert (vgl. § 2 Abs. 4 der Berufsordnung für die nordrheinischen Ärzte). Eine Rechtsgüterabwägung zwischen der Verpflichtung der Anstaltsleitung aus § 56 Abs. 1 Satz 1 StVollzG und dem Geheimhaltungsinteresse des Gefangenen führt hier dazu, daß der Sorge für die Gesundheit der Gefangenen Vorrang gegenüber dem Interesse der Gefangenen an einer Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten einzuräumen ist.

– Ein Gefangener teilte mir mit, daß an seiner Zellentür sein vollständiger Name angebracht sei, weil er aus gesundheitlichen Gründen eine **besondere Kost** erhalte. Aus der Kostform, die auch sichtbar angeschlagen sei, könne auf seine Krankheit geschlossen werden. Ebenso werde bei Gefangenen verfahren, die aus Gründen ihrer Glaubenszugehörigkeit eine besondere Kost

erhalten. Auch bei allen anderen Gefangenen werde die jeweilige **Religionszugehörigkeit** sichtbar angezeigt.

Jedes Bekanntgeben personenbezogener Daten ohne Einwilligung des Betroffenen ist ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Da durch die Angabe der Bekenntniszugehörigkeit und der Kostform, aus der auf eine Erkrankung geschlossen werden kann, an der Zellentür Vollzugsbeamten, anderen Gefangenen und Besuchern personenbezogene Daten des Zelleninsassen bekanntgegeben werden, stellt auch diese Angabe einen solchen Eingriff dar. Dies gilt auch dann, wenn der Name des Zelleninsassen nicht angegeben wird, da die Person des Betroffenen für Vollzugsbeamte und andere Gefangene in aller Regel, für Besucher in manchen Fällen bestimmt oder zumindest bestimmbar ist.

Aus der Tatsache, daß ein Gefangener im Rahmen der Aufnahmeverhandlung seine Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bekenntnis offenbart hat, kann nicht geschlossen werden, daß er auch mit der Bekanntgabe seines Bekenntnisses an der Zellentür einverstanden ist. Für eine derartige Verwendung der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bekenntnis muß eine ausdrückliche Einwilligung des Gefangenen vorliegen, da eine gesetzliche Grundlage für diese Handhabung nicht vorhanden ist. Zwar hat der Gefangene nach § 54 Abs. 1 StVollzG das Recht, am Gottesdienst und an anderen religiösen Veranstaltungen seines Bekenntnisses teilzunehmen. Zu diesem Zweck muß auch den zuständigen Vollzugsbeamten bekannt sein, welche Hafträume vor gottesdienstlichen Veranstaltungen eines Bekenntnisses aufzuschließen sind. Hierzu ist jedoch die Angabe des Bekenntnisses an der Zellentür nicht erforderlich. Die Vollzugsbeamten können die erforderlichen Angaben auch aus einer Liste entnehmen, die die Namen, Zellennummer und die Bekenntniszugehörigkeit beinhaltet und die nur ihnen für diesen Zweck zugänglich ist. Ebenso kann auch bei der Ausgabe einer besonderen Kost verfahren werden.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich empfohlen, künftig von der Angabe der Religionszugehörigkeit und einer Kostform an der Zellentür abzusehen.

– In einem Bericht der Sprecherin der Beauftragten des Justizausschusses für das Vollzugswesen, der als Vorlage an den Landtag verteilt wurde, wurden einige Einzelfälle von Gefangenen behandelt; unter anderem waren darin Angaben über Verurteilungen und Haftzeiten enthalten. Die Gefangenen waren nur mit Frau X., Frau Y. und Frau Z. bezeichnet. In der ebenfalls als Vorlage verteilten Stellungnahme des Justizministers zu diesem Bericht wurden die Gefangenen mit dem ausgeschriebenen Vornamen und dem abgekürzten Familiennamen bezeichnet.

  Sofern einzelne Empfänger der Vorlagen bereits auf Grund der angegebenen Daten über Verurteilungen und Haftzeiten in Verbindung mit eigenem Zusatzwissen die betroffenen Gefangenen identifizieren konnten, wird dies hingenommen werden müssen, da eine Darstellung der Einzelfälle insoweit zur Erfüllung der Aufgaben des Landtags und des zuständigen Ministers erforderlich erscheint. Durch die zusätzliche Angabe des Vornamens und des abgekürzten Familiennamens wird jedoch bei einer derart breit gestreuten Unterlage die Möglichkeit einer Identifizierung der betroffenen Gefangenen wesentlich erweitert. Die Angabe des Vornamens und des abgekürzten Familiennamens der Gefangenen war für die Stellungnahme zu den angeführten Fällen auch nicht erforderlich. Es hätte genügt, wenn die Identität der betroffenen Gefangenen zuvor telefonisch mit der Sprecherin der Beauftragten des Ausschusses abgeklärt worden wäre.

  Meiner Empfehlung, künftig von derartigen Namensangaben abzusehen, wird gefolgt.

11. Sozialwesen

a) Sozialversicherung

– Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung ist vor allem der großangelegte Modellversuch **„Arzneimitteltransparenz und Arzneimittelberatung** am Beispiel der Region Dortmund" auf erhebliches Interesse in der Öffentlichkeit gestoßen. Das umfangreiche Projekt, das im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung durchgeführt wird, soll über das Verschreibungsverhalten und die Arzneimittelinanspruchnahme Aufschluß geben, um auf dieser Grundlage Ärzte und Versicherte über die Möglichkeit einer qualitativen Verbesserung und kostengünstigeren Inanspruchnahme des Arzneimittelmarktes beraten zu können.

  Wie mir die Allgemeine Ortskrankenkasse Dortmund hierzu mitgeteilt hat, sollen zu diesem Zweck ab 1. Januar 1984 alle Arzneimittelverordnungen für Versicherte der an dem Vorhaben beteiligten Kassen (AOK Dortmund, Betriebskrankenkasse Hoesch, Innungskrankenkassen Dortmund und Lünen, Verbände der Angestellten-Krankenkassen und der Arbeiter-Ersatzkassen im Raume Dortmund sowie die Kassenärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe (KVWL) und der Apothekerverein Westfalen-Lippe) arzt- und patientenbezogen erfaßt und auf Magnetplatten und Magnetbändern zusätzlich zu den vorhandenen Urbelegen gespeichert werden. Die automatisiert gespeicherten Daten werden zum Zwecke der arztbezogenen Arzneimittelberatung an die KVWL übermittelt. In Einzelfällen werden der KVWL für die Arztberatung darüber hinaus auf Anforderung Kranken- und Überweisungsscheine zur Verfügung gestellt. Die versichertenbezogene Arzneimittelberatung erfolgt durch die Krankenkasse.

  Als Rechtsgrundlage für die Durchführung des Modellversuchs werden von der AOK Dortmund die Nummern 7 und 12 der vom Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen gemäß § 368p Abs. 1 RVO beschlossenen Arzneimittel-Richtlinien sowie § 28 Abs. 1 des zwischen den Verbänden der Kassenärzte und der Krankenkassen gemäß § 368g Abs. 3 RVO vereinbarten Bundesmantelvertrags in Verbindung mit mehreren Vorschriften der Reichsversicherungsordnung angegeben.

  Durch die Speicherung und Übermittlung personenbezogener Daten der Versicherten und der Ärzte im Rahmen des Modellversuchs wird in deren informationelles Selbstbestimmungsrecht eingegriffen, das das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 zur Volkszählung aus Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes hergeleitet hat. Derartige Eingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem Gebot der Normenklarheit entsprechen; für zwangsweise erhobene Daten muß der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichspezifisch und präzise bestimmen.
  Ich habe Zweifel, ob die von der AOK herangezogenen Vorschriften der Reichsversicherungsordnung in jedem Fall die Anforderungen erfüllen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts an eine dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu stellen sind. Deshalb habe ich zunächst den Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales als die für die gesetzlichen Krankenkassen zuständige oberste Landesbehörde um Stellungnahme gebeten. Die Angelegenheit bedarf der weiteren Prüfung.

– Ein anderes Forschungsvorhaben, das von einer Arbeitsgemeinschaft der Universität Düsseldorf in Zusammenarbeit mit der AOK Dortmund durchge-

führt wurde, betraf die „**Rekonstruktion von Patienten- und ärztlichen Entscheidungen** auf der Grundlage von Unterlagen der Krankenkassen". Zu diesem Zweck wurden die bei der AOK vorhandenen Kranken- und Überweisungsscheine sowie die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen ausgewertet. Ergänzend wurden die Krankenhausentlassungsdiagnosen sowie die Kurberichte und in beschränktem Umfang auch Rezepte herangezogen.

Die Erfassung der in den Unterlagen festgehaltenen Daten erfolgte durch Medizinstudenten, die zu diesem Zweck als Aushilfskräfte bei der AOK befristet eingestellt wurden. Die erfaßten Daten sollten nach Auskunft des Projektleiters der Arbeitsgemeinschaft in anonymisierter Form auf Magnetband gespeichert und an die Arbeitsgemeinschaft übermittelt werden. Unter diesen Voraussetzungen sowie bei Beachtung der von mir geforderten Verpflichtung der Aushilfskräfte auf das Datengeheimnis nach § 5 BDSG hatte ich gegen das Forschungsvorhaben keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

– In einem anderen Fall beschwerte sich ein Bürger darüber, daß eine landwirtschaftliche Krankenkasse zwecks Prüfung ihrer Leistungsverpflichtung bei mehrfachen Ansprüchen auf **Familienkrankenhilfe** für das Enkelkind des bei ihr nicht versicherten Betroffenen nicht ihn, sondern den bei ihr versicherten Großelternteil um Angabe über die Krankenkasse und den Bruttolohn oder die Rentenbezüge des Betroffenen gebeten hatte.

  Als gesetzliche Grundlage für das Erheben von Angaben über die Krankenkasse sowie über den Bruttolohn oder die Rentenbezüge des bei ihr nicht versicherten Betroffenen kann nur § 60 Abs. 1 Nr. 1 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB I) in Verbindung mit § 39 Abs. 2 des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte (KVLG) in Betracht kommen. Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I hat derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind. Nach § 39 Abs. 2 KVLG (wie auch nach § 205 Abs. 4 RVO) wird, wenn ein Anspruch auf Familienhilfe gegen mehrere Träger der Krankenversicherung oder gegen eine Krankenkasse mehrfach begründet ist, die Leistung nur einmal gewährt. Leistungspflichtig ist der Träger der Krankenversicherung des Versicherten, für den im letzten Monat vor Eintritt des Leistungsfalles der höhere Beitrag zu entrichten war. Danach dürfen personenbezogene Daten erhoben werden, soweit es zur Feststellung erforderlich ist, ob ein anderer Träger der Krankenversicherung leistungspflichtig ist.

  Nach § 32 Abs. 1 Satz 1 KVLG in Verbindung mit § 205 Abs. 2 Nr. 6 RVO erhalten Versicherte Familienhilfe für Enkel nur dann, wenn diese vor Eintritt des Versicherungsfalls von dem Versicherten überwiegend unterhalten worden sind. Erfüllt ein versicherter Großelternteil die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 Satz 1 KVLG in Verbindung mit § 205 Abs. 2 Nr. 6 RVO, so bedarf es einer Erhebung von Angaben über Krankenkasse sowie Bruttolohn oder Rentenbezüge eines anderen versicherten Großelternteils nicht, da nur ein Großelternteil den Enkel überwiegend unterhalten und der andere daher keinen Anspruch auf Familienhilfe haben kann. Es genügt vielmehr, wenn die in Anspruch genommene Krankenkasse diejenigen Daten erhebt, aus denen sich das Vorliegen der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 Satz 1 KVLG in Verbindung mit § 205 Abs. 2 Nr. 6 RVO ergibt.

  Da somit das Erheben von Angaben über die Krankenkasse und den Bruttolohn oder die Rentenbezüge des bei der Krankenkasse nicht versicherten Betroffenen nicht erforderlich war, war das Erheben dieser Daten wegen Fehlens einer gesetzlichen Grundlage nicht zulässig.

  Ich habe der Krankenkasse empfohlen, in vergleichbaren Fällen bei Anträgen auf Familienkrankenhilfe von einer Erhebung der Angaben über die Kranken-

kasse und den Bruttolohn oder die Rentenbezüge anderer Versicherter abzusehen und stattdessen von dem bei ihr versicherten Antragsteller den Nachweis zu verlangen, daß er die Voraussetzungen aus § 32 Abs. 1 Satz 1 KVLG in Verbindung mit § 205 Abs. 2 Nr. 6 RVO erfüllt. Ferner habe ich empfohlen, in dem Fragebogen zur Prüfung der Leistungsverpflichtung bei mehrfachen Ansprüchen auf Familienhilfe nicht nur auf § 39 Abs. 2 KVLG, sondern auch auf § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I hinzuweisen (§ 9 Abs. 2 BDSG). Diesen Empfehlungen wird die Krankenkasse folgen.

- Wie in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.8.c) ausgeführt, habe ich auf Anfrage einer Firma, ob die von der Allgemeinen Ortskrankenkasse ausgestellten Unbedenklichkeitsbescheinigungen, die Nachunternehmern zur Vorlage bei Generalunternehmern dienen, die zur Sozialversicherung angemeldeten Arbeitnehmer namentlich enthalten dürfen, darauf hingewiesen, daß sowohl aus der Verpflichtung des Sozialleistungsträgers zur Wahrung des Sozialgeheimnisses als auch aus dem Grundrecht auf Datenschutz der Anspruch des Betroffenen hergeleitet werden kann, in eine Bescheinigung, die er zur Vorlage bei Dritten braucht, nur solche Daten aufzunehmen, die für den Verwendungszweck erforderlich sind.

  Nach Mitteilung der AOK dient die Unbedenklichkeitsbescheinigung dem Zweck, dem Generalunternehmer Gewißheit darüber zu verschaffen, daß der Subunternehmer hinsichtlich der bei dem Generalunternehmer eingesetzten Arbeitskräfte seine sozialversicherungsrechtlichen Verpflichtungen erfüllt hat. Damit soll für den Generalunternehmer das Risiko ausgeräumt werden, daß ihn die Beitragspflichten des Arbeitgebers treffen, falls er nach der tatsächlichen Gestaltung des Arbeitseinsatzes als Arbeitnehmerentleiher anzusehen sein sollte (§ 10 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes). Dabei muß andererseits sichergestellt sein, daß der Generalunternehmer die Unbedenklichkeitsbescheinigung einem Leistungsbescheid der Krankenkasse nicht entgegenhalten kann, wenn der Subunternehmer bei dem Generalunternehmer zur Sozialversicherung nicht angemeldete Arbeitskräfte einsetzt.

  Im Hinblick auf diesen Zweck bestehen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken, wenn in der Unbedenklichkeitsbescheinigung die für den Einsatz bei dem Generalunternehmer vorgesehenen Arbeitskräfte namentlich genannt werden. Hingegen ist die Aufnahme der Namen der anderen zur Sozialversicherung angemeldeten Arbeitnehmer des Subunternehmers in die Bescheinigung für deren Verwendungszweck nicht erforderlich und deshalb nicht zulässig.

  Ich habe der AOK empfohlen, in Bescheinigungen über die ordnungsgemäße Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge zur Vorlage bei den Generalunternehmern nur die Namen derjenigen Arbeitnehmer des Subunternehmers aufzunehmen, die bei dem Generalunternehmer eingesetzt werden sollen. Es obliegt dem Subunternehmer, diese Arbeitnehmer bei der Antragstellung zu benennen. Die AOK folgt meiner Empfehlung.

  Zu der weiteren Frage, ob die AOK berechtigt sei, ihr Auskunftsersuchen über Zahl, Name und Zeitraum des Arbeitseinsatzes von Arbeitnehmern gegenüber dem Generalunternehmer mit einer demnächst durchzuführenden Betriebsprüfung zu begründen, habe ich darauf hingewiesen, daß diese Angabe nach § 35 Abs. 2 SGB I in Verbindung mit § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nur offenbart werden darf, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.

  Gesetzliche Grundlage für die Anfragen bei Unternehmern nach Beschäftigten von Subunternehmern sind § 20 Abs. 1 und § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB X in Verbindung mit §§ 393ff. RVO (für die Krankenversicherung der Arbeiter und Angestellten), § 1399 RVO (für die Rentenversicherung der

Arbeiter), § 121 des Angestelltenversicherungsgesetzes (für die Rentenversicherung der Angestellten) und § 176 des Arbeitsförderungsgesetzes (für die Arbeitslosenversicherung). Die AOK handelt insoweit in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe als Einzugsstelle für die gesamten Sozialversicherungsbeiträge. Allerdings dürfen die somit zulässigen Anfragen nur diejenigen Angaben enthalten, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich sind (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X). Die Offenbarung der Tatsache, daß eine Betriebsprüfung bei dem Subunternehmer stattfinden soll, gegenüber dem Generalunternehmer ist zur Durchführung der gesetzlichen Aufgabe der AOK als Einzugsstelle nicht erforderlich und daher als Verstoß gegen das Sozialgeheimnis unzulässig. Die AOK hat mir mitgeteilt, daß sie unter Berücksichtigung meiner Bedenken auf derartige Hinweise in solchen Anfragen nunmehr verzichte.

- In einer Eingabe wurde mir mitgeteilt, eine namentlich genannte Mitarbeiterin einer Allgemeinen Ortskrankenkasse habe **Anschriften** jugendlicher Mitglieder der AOK an einen **Versicherungsvertreter** verkauft.

  Nach Auskunft der AOK hat die Angestellte nach eigenem Bekunden in den Jahren 1978, 1979 und 1982 insgesamt 19 000 Anschriften jugendlicher Mitglieder der AOK an Versicherungsvertreter verkauft. Hierzu hatte die Angestellte Mikrofiches, zu denen sie zunächst als Datenerfasserin und später als Sachbearbeiterin Zugang hatte, mit nach Hause genommen und dort mittels eines von den Versicherungsvertretern zur Verfügung gestellten Lesegerätes ausgewertet. Die Angestellte sei auf die Wahrung des Datengeheimnisses nach § 5 BDSG/DSG NW verpflichtet gewesen. Auffälligkeiten in ihrer Verhaltensweise, die einen Verdacht auf unberechtigte Weitergabe geschützter personenbezogener Daten begründet hätten, hätten sich nicht ergeben. Die Geschäftsleitung der AOK habe den Vorfall zum Anlaß genommen,

  - das Arbeitsverhältnis zwischen der AOK und der Angestellten zu beenden,
  - der Angestellten das Betreten der Räume der AOK zu untersagen,
  - alle Mitarbeiter der AOK zu informieren und sie gleichzeitig nochmals dringend auf ihre Verpflichtungen nach dem Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung hinzuweisen,
  - verstärkte Kontrollmaßnahmen anzuordnen,
  - den arbeitsplatzbezogenen Datenzugriff konsequent abzugrenzen.

  Die AOK hat darüber hinaus weitere technische und organisatorische Maßnahmen zur Datensicherung getroffen wie insbesondere die Neuinstallation von Bildschirmgeräten, die es ermöglichen, an verschiedenen Arbeitsplätzen die Mikrofiches einzuziehen.

  Um die Gefahr eines Mißbrauchs der Mikrofiches weiter zu verringern, habe ich der AOK empfohlen, durch Dienstanweisung zu regeln, daß

  - die Mikrofiches bei Dienstschluß an dafür bestimmte Mitarbeiter zu übergeben und von diesen verschlossen aufzubewahren sind;
  - die Vollständigkeit der übergebenen Mikrofiches zu kontrollieren ist.

  Bei Beachtung der von der AOK getroffenen und der von mir empfohlenen Sicherungsmaßnahmen ist nicht zu erwarten, daß sich ein derartiger Vorfall in Zukunft wiederholen wird. Die AOK ist meinen Empfehlungen gefolgt.

b) Bergmannsversorgungsschein

Die Landesregierung hat dem Landtag den Entwurf eines Gesetzes über einen Bergmannsversorgungsschein im Land Nordrhein-Westfalen (Bergmannsversorgungsscheingesetz – BVSG NW) zugeleitet (Drucksache 9/2700). Das Bergmannsversorgungsscheingesetz ist eine gegenüber dem Reichsknappschaftsgesetz eigenständige Regelung, die – anders als das Reichsknappschaftsgesetz (Artikel II § 1 Nr. 6 SGB I) – nicht als besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs gilt. Die Vorschriften über das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I und §§ 67 bis 78 SGB X) finden deshalb auf die Zentralstelle für den Bergmannsversorgungsschein keine Anwendung.

Die personenbezogenen Daten der Inhaber des Bergmannsversorgungsscheins sind jedoch ebenso schutzwürdig und schutzbedürftig wie die Daten der Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch. Dementsprechend sollten nach der Begründung zu den §§ 15 bis 17 des Gesetzentwurfs die Vorschriften des Sozialgesetzbuchs Anwendung finden. In § 17 Abs. 1 des Gesetzentwurfs war jedoch lediglich vorgesehen, daß die Vorschriften des Sozialgesetzbuchs über das Verwaltungsverfahren (§§ 1 bis 66 SGB X) entsprechend gelten. Durch den Wortlaut dieser Vorschrift wird somit die gewollte Anwendung des Sozialgesetzbuchs bei der Durchführung des Bergmannsversorgungsscheingesetzes hinsichtlich der Vorschriften über das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I und §§ 67 bis 78 SGB X) nicht verwirklicht. Um den Sozialdatenschutz auf die Inhaber des Bergmannsversorgungsscheins zu erstrecken, war es geboten, in dem Gesetz vorzusehen, daß auch diese Vorschriften für die Zentralstelle entsprechend gelten.

Ich habe daher vorgeschlagen, folgende Regelung in das Gesetz aufzunehmen (Vorlage 9/1394):

„Für die Zentralstelle gelten die Vorschriften des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil – und der §§ 67 bis 77 des Sozialgesetzbuches – Verwaltungsverfahren – entsprechend. Für Personen oder Stellen, denen personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Zentralstelle offenbart werden, gilt § 78 des Sozialgesetzbuches – Verwaltungsverfahren – entsprechend."

Der Landtag hat das Gesetz mit dieser Änderung am 20. Dezember 1983 beschlossen.

c) Kriegsopferversorgung

– Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat mit Runderlaß vom 15. September 1983 (MBl. NW. S. 2159) das **Verwaltungsverfahren** der Kriegsopferversorgung nach dem Zehnten Buch des Sozialgesetzbuchs erläutert. Die Erläuterungen sind jedoch zum Teil mit dem seit dem 1. Januar 1981 geltenden Recht nicht vereinbar.

  Die Erläuterung des Begriffs „personenbezogene Daten" im Sinne des § 35 SGB I in dem Erlaß ist unzutreffend, soweit darauf abgestellt wird, daß die Daten „ihrer Natur nach nur einem beschränkten Personenkreis bekannt sind". Nach § 35 SGB I unterliegen alle Angaben über den Betroffenen, also auch Grunddaten wie Namen und Anschrift, dem Sozialgeheimnis. Ausschlaggebend ist allein, daß das Datum in den Verfügungsbereich des Leistungsträgers gelangt ist. Auf die Sensibilität der Daten oder auf eine Mißbrauchsgefahr kommt es nicht an. Dementsprechend ist es irreführend, wenn in dem Erlaß beispielhaft Daten, die ihrer Natur nach nur einem beschränkten Personenkreis bekannt sind, als durch § 35 Abs. 1 SGB I geschützt aufgezählt werden. Der Hinweis, daß Daten, die an sich einem unbeschränkten Personenkreis bekannt sind, wie Namen und Anschrift, nur „in der Regel" Schutz

genießen, ist unzutreffend. Eine Offenbarung im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I liegt entgegen dem Wortlaut des Erlasses auch dann vor, wenn der Dritte die Daten schon kennt. Das Merkmal der Offenbarung stellt allein auf den Umgang der in der Vorschrift genannten Stellen mit personenbezogenen Daten ab und setzt kein Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen voraus. Daher kommt es nicht darauf an, ob das Datum dem Dritten bereits bekannt war oder ob es offenkundig ist.

Die Ausführungen zu den Formerfordernissen einer Einwilligung in die Offenbarung von Sozialdaten sind teilweise unzutreffend. Im Falle der Bevollmächtigung eines Vertreters ist die Bekanntgabe personenbezogener Daten des Betroffenen an den Vertreter keine Offenbarung an einen Dritten. Entsprechendes wird im Regelfall auch für die Inanspruchnahme eines Abgeordneten gelten müssen. Bei Ausübung des Petitionsrechts neige ich zu der Auffassung, daß die Offenbarung durch den Leistungsträger an den Petitionsausschuß wie bei Beschwerden an die Aufsichtsbehörde nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X zu beurteilen ist. Eine Einwilligung ist in diesen Fällen daher nach meiner Auffassung nicht erforderlich.

In allen anderen Fällen ist nach § 67 Satz 2 SGB X die Einwilligung grundsätzlich schriftlich zu erteilen. Nur wenn wegen besonderer Umstände (z. B. Eilfall, Auslandsaufenthalt, Krankheit) eine andere Form angemessen ist, kann hiervon eine Ausnahme gemacht werden. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen. Ausgeschlossen ist die konkludente Einwilligung, da ihr die erforderliche Bestimmtheit fehlt.

Für Einwilligungen, die das Versorgungsamt zu eigenen Ermittlungen benötigt, gilt § 60 SGB I. Danach hat, wer Sozialleistungen beantragt oder erhält, auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte (z. B. Arbeitgeber, Arzt, Krankenhäuser) zuzustimmen. Die Rechtsfolgen fehlender Mitwirkung ergeben sich aus § 66 SGB I.

In dem Erlaß wird ferner die Auffassung vertreten, daß eine Offenbarung nicht vorliege, wenn personenbezogene Daten innerhalb des Versorgungsamtes weitergegeben werden. Hierzu verweise ich auf die Ausführungen in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.8.b) zur Wahrung des Sozialgeheimnisses innerhalb der Leistungsträger. Zwar teilt die Landesregierung unter Hinweis auf Hauck/Haines, Kommentar zum Sozialgesetzbuch I, meine Auffassung nicht. Nach herrschender Meinung schützt § 35 SGB I die Sozialdaten jedoch auch gegen eine unbefugte Offenbarung innerhalb des Leistungsträgers (vgl. Schellhorn in Burdenski/v. Maydell/Schellhorn, Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil, § 35 Rdnr. 13, 76, 77; Bley in Sozialgesetzbuch Gesamtkommentar, § 35 Anm. 6 b; Thieme in Wannagat, SGB I § 35 Rdnr. 8).

Die in dem Erlaß vertretene Auffassung, daß die vollständigen Akten dem anderen Versorgungsamt nach Zuständigkeitswechsel „in der Regel" überlassen werden können, widerspricht § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X. Die Überlassung der vollständigen Akten an ein anderes Versorgungsamt verlangt in jedem Einzelfall eine vorherige Erforderlichkeitsprüfung.

Nach dem Erlaß dürfen die vom Versorgungsamt eingeholten Befundberichte behandelnder Ärzte und sonstige von ihnen überlassene Unterlagen nur „in der Regel" und nur in den von § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nicht erfaßten Fällen nur mit Einwilligung des Betroffenen bekanntgegeben werden. Diese Auffassung ist unzutreffend. Die Einwilligung in die Bekanntgabe der genannten Unterlagen ist in jedem Fall erforderlich, sofern nicht § 76 Abs. 2 SGB X (Begutachtung und Bescheinigung) Anwendung findet.

In dem Erlaß wird darauf hingewiesen, daß die nach § 12 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung (KOVVfG) erforderliche Einwilligung des Betroffenen nur dann an eine besondere Form gebunden sei, wenn von anderen als den in § 35 SGB I genannten Stellen Daten aus einer Datei offenbart werden sollen; in sonstigen Fällen sei die Einwilligung nach § 9 SGB X an eine bestimmte Form nicht gebunden.

Demgegenüber bleibt festzustellen: § 12 Abs. 2 Satz 1 KOVVfG macht die Weitergabe von dem Einverständnis oder dem Wunsch des Antragstellers oder Versorgungsberechtigten abhängig. Ein solches Einverständnis ist datenschutzrechtlich als Einwilligung im Sinne von § 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW anzusehen und muß deshalb, da § 12 Abs. 2 Satz 1 KOVVfG insoweit nichts Abweichendes bestimmt, den Anforderungen an Inhalt und Form einer solchen Erklärung entsprechen. Eine wirksame Einwilligung setzt voraus, daß der Betroffene weiß, welche Daten von welcher Stelle zu welchem Zweck übermittelt werden sollen. Nach § 3 Satz 2 DSG NW bedarf die Einwilligung grundsätzlich der Schriftform; wird sie zusammen mit anderen Erklärungen schriftlich erteilt, ist der Betroffene hierauf schriftlich besonders hinzuweisen. Nach § 3 Satz 3 DSG NW ist der Betroffene in geeigneter Weise über die Bedeutung der Einwilligung aufzuklären; dies schließt die Aufklärung über die Folgen einer verweigerten Einwilligung ein.

Auch soweit die angeforderten Patientendaten nicht in einer Datei gespeichert, sondern lediglich in Akten oder sonstigen Unterlagen festgehalten werden, ist Rechtsgrundlage für die Weitergabe an die Versorgungsbehörden die Vorschrift des § 12 Abs. 2 Satz 1 KOVVfG. An die danach erforderliche Einwilligungserklärung müssen auch in diesem Fall grundsätzlich die gleichen Anforderungen gestellt werden. § 9 SGB X, der die Nichtförmlichkeit von Verwaltungshandlungen regelt, kann als Auslegungsprinzip für die Form der Einwilligungserklärung des Antragstellers oder Versorgungsberechtigten nicht herangezogen werden.

Ich habe dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales empfohlen, den Runderlaß entsprechend zu überarbeiten.

– Ein Bürger hat mich um Prüfung des ihm vom Versorgungsamt im Rahmen seines Antrages auf Erhöhung der **Pflegezulage** übersandten Fragebogens gebeten.

Gesetzliche Grundlage für die Datenerhebung ist § 60 Abs. 1 Nr. 1 und 3 SGB I in Verbindung mit § 35 Abs. 1 Satz 5 des Bundesversorgungsgesetzes (BVG). Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 und 3 SGB I hat derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, und auf Verlangen des Leistungsträgers Beweisurkunden vorzulegen. Welche Tatsachen für die Leistung erheblich sind, ist nach § 35 Abs. 1 Satz 5 BVG zu beurteilen.

Nach dieser Vorschrift kann die Pflegezulage (Stufen I bis IV) „angemessen" erhöht werden, wenn die Aufwendungen für fremde Wartung und Pflege den Betrag der Pflegezulage übersteigen. Dem Versorgungsamt steht es demnach nicht frei, in jedem Fall ohne nähere Prüfung den vollen Unterschiedsbetrag zwischen der Pflegezulage und den tatsächlichen Aufwendungen für fremde Wartung und Pflege zu zahlen. Vielmehr hat es die Entscheidung über die Angemessenheit der Erhöhung nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Um eine möglichst einheitliche Handhabung durch die Versorgungsämter zu gewährleisten, hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales durch Runderlaß die zu berücksichtigenden Aufwendungen für fremde Wartung und Pflege festgelegt.

Die Pflegezulage ist ausschließlich dazu bestimmt, dem Beschädigten, der zur Erhaltung seiner körperlichen Existenz auf fremde Hilfe angewiesen ist, die notwendigen Aufwendungen für diese Hilfe zu ersetzen. Es können deshalb im Rahmen der Pflegezulage nur Aufwendungen berücksichtigt werden, die durch solche Verrichtungen entstanden sind, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Wartung und Pflege des Beschädigten stehen. Allgemeine hauswirtschaftliche Arbeiten wie die Instandsetzung und Reinigung der Wohnung oder das Kochen, soweit es nicht der Pflege des Beschädigten allein oder unmittelbar dient, fallen dagegen nicht unter diese Verrichtungen.

Nach dem Runderlaß können im Rahmen des § 35 Abs. 1 Satz 5 BVG nur die tatsächlich entstandenen Kosten berücksichtigt und in angemessenem Umfang ersetzt werden. Wird die Pflege gegen Entgelt ausgeübt, so liegt ein Arbeitsverhältnis vor. Die Kosten aus einem solchen Arbeitsverhältnis sind bis zur Höhe der ortsüblichen Aufwendungen für eine Hauspflegekraft zu ersetzen.

Als ortsübliche Aufwendungen für eine Hauspflegekraft werden die in den Arbeitsvertragsrichtlinien des Deutschen Caritasverbandes in der jeweils gültigen Fassung festgelegten Vergütungssätze angenommen. Zur Klärung der Frage, welche Aufwendungen für die Pflegekraft zu berücksichtigen sind, sowie zur Aufstellung der Vergleichsrechnung zwischen den ortsüblichen und den tatsächlich entstandenen Aufwendungen sind die in dem Fragebogen erhobenen Daten für die Aufgabenerfüllung des Versorgungsamtes mit einer Ausnahme erforderlich.

Bedenken habe ich allerdings gegen die Frage, an welches Finanzamt der Betroffene die Lohnsteuer und Kirchensteuer der Pflegekraft abführt. Für die Entscheidung, ob und in welcher Höhe Pflegezulage nach § 35 Abs. 1 Satz 5 BVG gewährt wird, ist die Beantwortung dieser Frage nicht erforderlich; sie ist daher unzulässig. Ich habe dem Landesversorgungsamt empfohlen, diese Frage in dem Fragebogen zu streichen.

Der Fragebogen verstieß auch aus anderen Gründen gegen Vorschriften über den Datenschutz.

Werden Daten bei dem Betroffenen erhoben, so ist dieser nach § 9 Abs. 2 des für die Versorgungsämter geltenden Bundesdatenschutzgesetzes auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Zwar wird in dem Anschreiben zu dem Fragebogen auf § 12 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung hingewiesen. Dieser Hinweis ist jedoch unzutreffend. Das Versorgungsamt hat übersehen, daß § 12 Abs. 1 dieses Gesetzes, der die Mitwirkungspflicht des Betroffenen vorsah, mit dem 31. Dezember 1980 außer Kraft getreten ist. Seit dem 1. Januar 1981 ergibt sich die Mitwirkungspflicht aus § 60 SGB I. Hierauf habe ich das Landesversorgungsamt hingewiesen und empfohlen, das Anschreiben zum Fragebogen entsprechend zu ändern.

Bedenken hatte ich auch gegen die in dem Fragebogen enthaltene Einverständniserklärung, die das Versorgungsamt ermächtigt, von Krankenanstalten, Trägern der Sozialversicherung und sonstigen Stellen Urkunden oder Akten sowie Röntgenbilder zur Einsichtnahme beizuziehen sowie Auskünfte einzuholen. Eine wirksame Einwilligung setzt voraus, daß der Betroffene weiß, welche Daten von welcher Stelle zu welchem Zweck übermittelt werden sollen.

In der von dem Versorgungsamt angeforderten Erklärung ist nur der Zweck der Übermittlung hinreichend bestimmt. Es fehlt jedoch eine Konkretisierung

der Art der zu übermittelnden Daten sowie der Stellen, die Daten übermitteln sollen. Die Art der Daten sowie die Krankenanstalten, Träger der Sozialversicherung oder sonstige Stellen, die Auskunft geben sollen, müssen in der Erklärung bezeichnet werden. Diese Voraussetzungen erfüllt die angeforderte Erklärung nicht. Eine derartige Blankoeinwilligung kann nicht als rechtswirksam angesehen werden.

Meiner Empfehlung, die verlangte Einverständniserklärung des Antragstellers entweder zu konkretisieren oder aber sie zu streichen, ist das Landesversorgungsamt inzwischen gefolgt, indem es mir mitgeteilt hat, daß auf die Einverständniserklärung künftig verzichtet werde. Allerdings ist zu beachten, daß nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X eine Offenbarung auch ohne Einwilligung des Betroffenen zulässig ist, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.

d) Sozialhilfe

- In meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.8.d) und in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.10.c) habe ich ausgeführt, daß ein Träger der Sozialhilfe das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I) verletzt, wenn er bei der Überweisung von Sozialhilfeleistungen auf Konten der Empfänger oder bei Zahlungsanweisungen ohne Einwilligung der Betroffenen den Verwendungszweck „Sozialhilfe" auf dem **Überweisungsträger** angibt. Auch im Berichtsjahr mußte ich wiederum einen derartigen Verstoß gegen das Sozialgeheimnis gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW feststellen.

  Während die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem vierten Tätigkeitsbericht weiter an ihrer abweichenden Ansicht festhält (Drucksache 9/2995, S. 4), hat inzwischen das Verwaltungsgericht Düsseldorf in seinem Beschluß vom 15. Dezember 1983 – 17 L 856/83 – in dem Fall, über den ich in meinem vierten Tätigkeitsbericht berichtet habe, meine Auffassung im Ergebnis bestätigt. Es hat im Wege der einstweiligen Anordnung dem Träger der Sozialhilfe bis zur Entscheidung in der Hauptsache untersagt, bei Zahlungen an den Betroffenen auf Überweisungsträgern außer der Angabe des Empfängers, des Datums des Leistungsbescheides (Bescheides vom...) sowie des Zeitraumes, für den die Leistung bestimmt ist, weitere Angaben hinzuzufügen, durch die die Geldzahlung als Sozialleistung erkennbar wird. Wie das Gericht in seiner Entscheidung ausführt, ist die Offenbarung personenbezogener Daten der Antragsteller durch den Antragsgegner auf Überweisungsträgern für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Antragsgegners **nicht** erforderlich und daher unzulässig.

  Auch § 55 SGB I gebiete nicht die Mitteilung des Sozialhilfebezuges an ein Geldinstitut oder die Bundespost. Es seien keine Gründe ersichtlich, generell bei allen Sozialhilfeempfängern, ohne daß eine Pfändung vorliege oder auch nur drohe, dem Geldinstitut mitzuteilen, daß es sich bei den überwiesenen Geldmitteln um Sozialleistungen handele. Gemäß § 55 Abs. 2 SGB I sei es Sache des Empfängers, gegebenenfalls den Zweck der Überweisung nachzuweisen. Dies dürfte in der Regel ohne weiteres durch die Vorlage des die Überweisung begleitenden Leistungsbescheides oder des Schreibens, mit dem die Leistung angekündigt worden ist, möglich sein.

- Ein Bürger sah eine unbefugte Offenbarung seiner finanziellen Verhältnisse darin, daß das Sozialamt die Eltern seiner Ehefrau zunächst mit einer **Überleitungsanzeige** nach §§ 90 und 91 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) über die Gewährung von Sozialhilfe für seine Ehefrau unterrichtet und ihnen später mitgeteilt hatte, ihm stehe wegen Bewilligung von Wohngeld, das gering über dem Regelsatz der Sozialhilfe liege, ein Anspruch auf Sozialhilfe nicht mehr zu.

Die Tatsache, daß der Betroffene Sozialhilfe oder Wohngeld empfängt, unterliegt dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Nach § 35 Abs. 2 SGB I in Verbindung mit der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist die Offenbarung dieser Tatsache gegenüber den Eltern der Ehefrau des Betroffenen 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.

Nach § 11 BSHG ist Hilfe zum Lebensunterhalt dem zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BSHG werden Verpflichtungen anderer, besonders Unterhaltspflichtiger durch dieses Gesetz nicht berührt. Verwandte in gerader Linie sind verpflichtet, einander Unterhalt zu gewähren (§ 1601 BGB). Die Eltern der Ehefrau des Betroffenen sind dieser somit unterhaltspflichtig. Hat ein Hilfeempfänger für die Zeit, für die Hilfe gewährt wird, einen Anspruch gegen einen nach bürgerlichem Recht im ersten Grad verwandten Unterhaltsverpflichteten, so kann der Träger der Sozialhilfe nach §§ 90 und 91 BSHG durch schriftliche Anzeige an den Unterhaltsverpflichteten bewirken, daß der Anspruch bis zur Höhe seiner Aufwendungen auf ihn übergeht.

Die Offenbarung der Tatsache, daß die Ehefrau des Betroffenen Sozialhilfe empfängt, gegenüber ihren Eltern im Wege der Überleitungsanzeige war zur Geltendmachung des vorrangigen Unterhaltsanspruchs und damit zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X). Das gleiche gilt auch für die Benachrichtigung der Unterhaltspflichtigen über die Tatsache, daß die Überleitungsanzeige gegenstandslos geworden ist. Hingegen ist die Mitteilung des Grundes der Einstellung der Sozialhilfeleistungen nicht notwendig. Die Offenbarung der Tatsache des Empfangs von Wohngeld an die Unterhaltspflichtigen war für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch nicht erforderlich und deshalb nach § 35 Abs. 2 SGB I nicht zulässig.

Ich habe dem Oberstadtdirektor empfohlen, bei derartigen Benachrichtigungen die Offenbarung personenbezogener Daten auf das Unerläßliche zu beschränken.

– Eine Bürgerin hat mich um Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob das Sozialamt berechtigt sei, ihrem geschiedenen Ehemann die Anschrift des bei ihr wohnenden unterhaltsberechtigten Sohnes ohne ihre Einwilligung mitzuteilen.

Zu den durch das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I) geschützten personenbezogenen Daten gehört auch die **Anschrift des Betroffenen**. Nach § 35 Abs. 2 SGB I in Verbindung mit der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X ist die Offenbarung der Anschrift nur zulässig, wenn sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist.

Das Sozialamt hatte den Anspruch des unterhaltsberechtigten Betroffenen gegen seinen Vater auf Unterhaltszahlungen nach §§ 90 und 91 BSHG auf sich übergeleitet. Die Entscheidung, ob der Träger der Sozialhilfe den Anspruch eines Hilfeempfängers gegen einen Dritten auf sich überleitet, liegt in seinem pflichtgemäßen Ermessen. Dabei hat der Träger der Sozialhilfe die sozialhilferechtlichen Grundsätze, insbesondere den Gedanken der Selbsthilfe zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich für den Träger der Sozialhilfe zugleich die Verpflichtung zur Prüfung, ob ein übergeleiteter Unterhalts-

anspruch zurückübertragen werden kann. Hierzu gehört auch, daß sich der Träger der Sozialhilfe an den Unterhaltspflichtigen wendet, um zu klären, ob dieser künftig seiner Unterhaltspflicht wieder unmittelbar gegenüber dem Unterhaltsberechtigten nachkommen will.

Die Zurückübertragung des übergeleiteten Unterhaltsanspruchs ist somit eine gesetzliche Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist es allerdings nicht erforderlich, die Wohnanschrift des Unterhaltsberechtigten bzw. seines gesetzlichen Vertreters dem Unterhaltspflichtigen bekanntzugeben, bevor sich dieser bereit erklärt hat, seiner Unterhaltspflicht unmittelbar gegenüber dem Unterhaltsberechtigten nachzukommen und daher der übergeleitete Unterhaltsanspruch zurückübertragen werden kann. Aber auch in diesem Fall kann die Bekanntgabe nicht als erforderlich angesehen werden, wenn der Unterhaltsberechtigte bzw. sein gesetzlicher Vertreter zur Vermeidung einer Offenbarung seiner Wohnanschrift einen Zustellungsbevollmächtigten bestellt hat.

Ob der Vater gegenüber der Mutter als gesetzlicher Vertreterin seines Kindes einen Anspruch auf Auskunft über dessen Wohnanschrift hat, ist nach bürgerlichem Recht zu beurteilen. Für die Frage der Zulässigkeit einer Offenbarung durch das Sozialamt ist dies ohne Bedeutung.

- Ein Rechtsanwalt erhob Bedenken gegen die Praxis des Sozialamts, die Inanspruchnahme von Sozialhilfe (hier: Winterbeihilfe) durch Ausländer gegenüber der **Ausländerbehörde** zu offenbaren.

  Die Angabe, daß ein Ausländer Sozialhilfe beantragt oder erhält, unterliegt dem Schutz des Sozialgeheimnisses. Sie darf, 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.

  Auf § 71 SGB X in der bis zum 30. Juni 1983 geltenden Fassung konnte die Offenbarung der Tatsache, daß ein Ausländer Sozialhilfe beantragt oder erhält, gegenüber der Ausländerbehörde nicht gestützt werden. Nach § 71 Nr. 2 SGB X a. F. durfte der Ausländerbehörde nur das Vorliegen der Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Nr. 9 des Ausländergesetzes (AuslG) – Gefährdung der öffentlichen Gesundheit oder Sittlichkeit – mitgeteilt werden. Die Aufzählung der gesetzlichen Mitteilungspflichten in § 71 SGB X ist abschließend. Aus der Aufnahme von § 10 Abs. 1 Nr. 9 AuslG in § 71 Nr. 2 SGB X folgte, daß der Gesetzgeber die Offenbarung aller weiteren in § 10 Abs. 1 AuslG genannten Tatbestände, also auch des Bezuges von Sozialhilfe, ausschließen wollte. Demnach durfte der Ausländerbehörde die Tatsache der Beantragung oder des Bezuges von Sozialhilfe nach § 71 Nr. 2 SGB X a. F. nicht offenbart werden. Eine Offenbarungsbefugnis ergab sich auch nicht aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X, da diese Offenbarung nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich war. Die Offenbarung der Tatsache, daß ein bestimmter Ausländer Sozialhilfe beantragt oder bezieht, an die Ausländerbehörde verstieß somit gegen das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 SGB I) und war deshalb unzulässig (§ 35 Abs. 2 SGB I).

  Allerdings hat sich die Rechtslage mit Inkrafttreten des durch Artikel II § 17 Nr. 8 des Sozialgesetzbuchs – Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten – neugefaßten § 71 SGB X am 1. Juli 1983 geändert. Nach § 71 Abs. 2 Satz 1 SGB X n. F. ist eine Offenbarung personenbezogener Daten eines Ausländers zulässig, soweit es nach pflichtgemäßem Ermessen eines Leistungsträgers erforderlich ist, den Ausländerbehörden ausländerrechtlich zulässige Maßnahmen auf Grund der in § 10 Abs. 1 Nr. 10 AuslG bezeichneten Umstände zu ermöglichen. Während der ersten sechs Monate eines Bezugs von Sozialhilfe soll von einer Offenbarung der in § 10 Abs. 1

Nr. 10 AuslG bezeichneten Umstände abgesehen werden (§ 71 Abs. 2 Satz 2 SGB X n. F.). Auch nach dieser Vorschrift wäre nach meiner Auffassung im vorliegenden Fall eine Offenbarung nicht zulässig, zumal Winterbeihilfe nur während der Heizperiode gewährt wird, mithin von vorübergehender Dauer ist.

Ich habe dem Stadtdirektor empfohlen, in den ersten sechs Monaten eines Bezugs von Sozialhilfe, auf jeden Fall aber bei einer Beschränkung des Bezugs auf Winterbeihilfe von der Offenbarung dieser Tatsache gegenüber der Ausländerbehörde abzusehen. Der Stadtdirektor wird meiner Empfehlung folgen.

- Der Träger mehrerer privater **Alten-Pensionen** wandte sich dagegen, daß ein Landschaftsverband von ihm verlangte, Name, Alter, Diagnose und Zustandsbild der in seinen Einrichtungen untergebrachten psychisch Behinderten bekanntzugeben. Der Landschaftsverband forderte die Daten zwecks Prüfung der Erforderlichkeit der Einrichtungen des privaten Trägers zur Unterbringung von psychisch Behinderten an.

  Als gesetzliche Grundlage für das Anfordern des Namens, des Alters, der Diagnose und des Zustandsbildes von in den Einrichtungen untergebrachten Behinderten kommt nur § 100 Abs. 1 Nr. 1 BSHG in Verbindung mit § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I in Betracht. Nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 BSHG ist der Landschaftsverband als überörtlicher Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig für die Hilfe in besonderen Lebenslagen für die in § 39 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BSHG genannten Personen, für Geisteskranke, Personen mit einer sonstigen geistigen oder seelischen Behinderung oder Störung, Anfallskranke und Suchtkranke, wenn es wegen der Behinderung oder des Leidens der Personen in Verbindung mit den Besonderheiten des Einzelfalles erforderlich ist, die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder in einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung zu gewähren. Nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I sind die Leistungsträger verpflichtet, darauf hinzuwirken, daß die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Dies kann außer durch eigene Einrichtungen dadurch geschehen, daß mit anderen Trägern solcher Einrichtungen, zum Beispiel auch privaten Trägern Absprachen über die Aufnahme von Empfängern von Sozialhilfe getroffen werden. Erforderlich im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 1 SGB I können nur Einrichtungen sein, die zur Aufnahme von geistig und psychisch Behinderten geeignet sind. Geeignet ist eine Einrichtung, wenn in ihr die räumlichen und personellen Voraussetzungen bestehen, um die Hilfe im Einzelfall nach den gesetzlichen Vorschriften gewähren zu können. Dabei muß den Besonderheiten des Einzelfalles, vor allem der Art des Bedarfs, Rechnung getragen werden können.

  Soweit es zu der ihm obliegenden Prüfung der Eignung der Einrichtung eines privaten Trägers zur Aufnahme geistig und psychisch Behinderter erforderlich ist, darf der Landschaftsverband auch personenbezogene Daten erheben. An die Erforderlichkeit sind strenge Anforderungen zu stellen. Es genügt nicht, daß die Kenntnis der Daten der Aufgabenerfüllung dienlich ist oder sie erleichtert; die Kenntnis der Daten muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein.

  Zur Prüfung der Eignung der Einrichtungen privater Träger für die Unterbringung psychisch Behinderter reichen nach meiner Auffassung anonymisierte Angaben über die Heimbewohner (Anzahl, Alter, Art der Behinderung) aus. Die Angabe des Namens der Heimbewohner ist hierzu nicht erforderlich. Der Landschaftsverband ist meiner Empfehlung, Angaben über die Betroffenen nur in anonymisierter Form anzufordern, gefolgt.

e) Jugendhilfe

– Durch eine Eingabe wurde mir der von einem Jugendamt an die Bürger versandte Fragebogen zur Feststellung des **Bedarfs an Tageseinrichtungen für Kinder** bekannt. Die Betroffenen hatten insbesondere Bedenken gegen die Erhebung des Namens, der Anschrift, der Gründe für den Besuch der Tageseinrichtung sowie der Grundrichtung der Erziehung.

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten im Rahmen der von dem Jugendamt durchgeführten Befragung zum Zwecke der Feststellung des Bedarfs an und der Planung von Tageseinrichtungen für Kinder ist § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) in Verbindung mit den §§ 6 und 7 des Kindergartengesetzes (KgG). Nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 JWG ist es Aufgabe des Jugendamtes, die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen zu schaffen, insbesondere für Pflege und Erziehung von Säuglingen, Kleinkindern und von Kindern im schulpflichtigen Alter außerhalb der Schule. Nach § 6 KgG hat das Jugendamt bei der im Benehmen mit anderen Trägern durchzuführenden Planung davon auszugehen, daß in jedem Wohngebiet für mindestens 75 vom Hundert der Kinder Kindergartenplätze in zumutbarer Entfernung bereitgestellt werden sollen; dabei sind die vorrangige Versorgung sozial und wirtschaftlich benachteiligter Bevölkerungskreise und der Bedarf an Plätzen für Kinder zu berücksichtigen, die wegen Berufstätigkeit der Eltern oder aus sonstigen Gründen ganztägiger Betreuung bedürfen. Nach § 7 KgG hat das Jugendamt nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 und 3 JWG und der Vorschriften des Kindergartengesetzes dafür zu sorgen, daß in seinem Bezirk die erforderlichen Kindergartenplätze zur Verfügung stehen.

Gesetzliche Grundlage für die Frage nach dem Träger der Einrichtung, die das Kind des Befragten besuchen soll, ist § 8 Abs. 5 KgG, wonach bei der Planung neuer Kindergärten die Erziehungsberechtigten der in den vorgesehenen Wohnbereichen wohnenden, noch nicht schulpflichtigen Kinder zu befragen sind, welche Grundrichtung der Erziehung sie wünschen.

Nach den genannten Vorschriften besteht jedoch weder eine Rechtspflicht noch eine Obliegenheit des Betroffenen, den Fragebogen zu beantworten. Deshalb ist die Erhebung personenbezogener Daten zum Zwecke der Bedarfsfeststellung und Planung nur auf freiwilliger Grundlage zulässig.

Werden wie hier personenbezogene Daten beim Betroffenen erhoben, so ist er nach § 9 Abs. 2 des für das Jugendamt als Sozialleistungsträger geltenden Bundesdatenschutzgesetzes auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Zweck der Vorschrift ist, den Betroffenen über die Rechtslage aufzuklären, damit er selbst prüfen kann, ob und in welchem Umfang er zur Mitwirkung verpflichtet ist, und bei fehlender Mitwirkungspflicht frei entscheiden kann, ob und in welchem Umfang er seine Daten offenbaren will. Dabei ist zu berücksichtigen, daß auch freiwillige Angaben oft auf Grund einer Rechtsvorschrift erhoben werden. In diesen Fällen ist sowohl auf die Rechtsvorschrift als auch auf die Freiwilligkeit hinzuweisen. Ein derartiger Hinweis fehlt in dem mir übersandten Fragebogen.

Ich habe dem Stadtdirektor empfohlen, künftig bei derartigen Befragungen sowohl auf die der Datenerhebung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften als auch auf die Freiwilligkeit der Angaben und, sofern die Angabe des Namens und der Anschrift einen Vorrang bei der künftigen Zuteilung von Plätzen zur Folge hat, auch hierauf hinzuweisen. Der Stadtdirektor wird meiner Empfehlung folgen.

– Ein Bürger hat mich gebeten, die Zulässigkeit der umfangreichen Datenerhebung anläßlich der Aufnahme seines Kindes in einen kommunalen Kindergar-

ten zu prüfen. In dem **Anmeldebogen** wurden Name, Vorname, Staatsangehörigkeit, Geburtstag, Bekenntnis, Wohnung und Telefon des Kindes sowie Name, Vorname, Beruf, Staatsangehörigkeit und Arbeitgeber („beschäftigt bei ...") des Vaters und der Mutter, Kinderzahl nach Alter und Geschlecht sowie Name und Telefon des Hausarztes erfragt. Die Angaben zum Bekenntnis des Kindes sowie zum Beruf des Vaters und der Mutter wurden auf freiwilliger Grundlage erhoben. In dem **Gesundheitsbogen** wurden folgende Angaben verlangt: Name, Vorname, Geburtsort, Geburtsdatum des Kindes, Vorname und Wohnung des Vaters, Zahl und Alter der Geschwister, erbliche Krankheiten der Familie, bisherige Krankheiten sowie Angaben über den allgemeinen Gesundheitszustand des Kindes und dessen geistige Entwicklung und Charaktereigenart.

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten des Kindes und seiner Eltern in dem Anmeldebogen für den Besuch eines kommunalen Kindergartens ist § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I, da die Bereitstellung eines Kindergartenplatzes eine Sozialleistung nach dem Sozialgesetzbuch ist. Nach dieser Vorschrift hat derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind. Erheblich ist eine Tatsache dann, wenn ohne ihre Kenntnis die Leistung nicht gewährt werden kann. Danach dürfen diejenigen Angaben verlangt werden, die für die Bereitstellung eines Kindergartenplatzes erforderlich sind. Hierfür dürften nach meiner Auffassung Name, Vorname, Wohnanschrift und Geburtstag des Kindes, Name und Vorname des Vaters, Name und Vorname der Mutter sowie Angaben darüber, wie die Eltern während des Tages zu erreichen sind, genügen.

Die übrigen in dem Anmeldebogen vorgesehenen Angaben wie die Staatsangehörigkeit, Telefon, Name des Hausarztes, sind für die Gewährung der Leistung allenfalls dienlich und dürfen daher nur auf freiwilliger Grundlage erhoben werden. Die Erhebung von Angaben über den Arbeitgeber des Vaters und der Mutter halte ich allerdings auch auf freiwilliger Grundlage für bedenklich. Ein Bezug zur Gewährung der Leistung ist nicht erkennbar. Um die Erziehungsberechtigten während des Tages erreichen zu können, genügt statt der Angabe „beschäftigt bei" die Angabe „tagsüber zu erreichen unter Telefonnummer ...".

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten anläßlich der Aufnahmeuntersuchung und der jährlichen Untersuchungen im Kindergarten ist § 12 Abs. 2 KgG. Eine Verpflichtung der Erziehungsberechtigten, in dem Gesundheitsbogen Angaben über den Geburtsort des Kindes, Zahl und Alter der Geschwister, erbliche Krankheiten der Familie sowie den allgemeinen Gesundheitszustand des Kindes, seine geistige Entwicklung und Charaktereigenart zu machen, ergibt sich aus dieser Vorschrift nach meiner Auffassung nicht. Die Erhebung dieser Angaben ist deshalb nur auf freiwilliger Grundlage zulässig.

Werden Daten beim Betroffenen erhoben, so ist dieser nach § 9 Abs. 2 des für Sozialleistungsträger geltenden Bundesdatenschutzgesetzes auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen.

Der Anmeldebogen enthält nur einen Hinweis auf die Freiwilligkeit der Angaben zum Bekenntnis des Kindes sowie zum Beruf der Eltern. Im Gesundheitsbogen fehlt jeglicher Hinweis sowohl auf die Rechtsgrundlage als auch auf die Freiwilligkeit der Angaben.

Ich habe daher dem Stadtdirektor empfohlen, in dem Anmeldebogen

– von der Erhebung der Angabe „beschäftigt bei" abzusehen und stattdes-

sen Angaben über die telefonische Erreichbarkeit der Eltern während des Tages zu erheben,

- auf die Freiwilligkeit der Angaben über die Staatsangehörigkeit des Kindes und der Eltern, über Zahl, Alter und Geschlecht der Geschwister sowie über den Hausarzt hinzuweisen (wie bei dem Bekenntnis des Kindes und dem Beruf der Eltern bereits geschehen),
- bei den übrigen Angaben auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift des § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I hinzuweisen und

in dem Gesundheitsbogen sowohl auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift des § 12 Abs. 2 KgG als auch auf die Freiwilligkeit der Angaben über den Geburtsort des Kindes, Zahl und Alter der Geschwister, erbliche Krankheiten der Familie sowie den allgemeinen Gesundheitszustand des Kindes, seine geistige Entwicklung und Charaktereigenart hinzuweisen. Der Stadtdirektor wird meinen Empfehlungen folgen.

- Auf ein Beratungsersuchen eines Stadtdirektors habe ich die Auffassung vertreten, daß es unzulässig ist, dem Arbeitsamt, das ein Belegrecht für 50 Tagesstättenplätze in den kommunalen Kindergärten hat, bei Neubelegung sämtliche **Aufnahmeanträge** zu übersenden zwecks Auswertung und Prüfung, ob die aufzunehmenden Kinder zum förderungsfähigen Personenkreis gehören.

  Da die Bereitstellung eines Kindergartenplatzes durch das städtische Jugendamt eine Sozialleistung ist, unterliegen die mit den Aufnahmeanträgen für einen Kindergartenplatz erhobenen personenbezogenen Daten dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Nach § 35 Abs. 2 SGB I in Verbindung mit 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.

  Zu den Aufgaben des Jugendamtes gehört auch die Förderung und gegebenenfalls Schaffung von Einrichtungen für die Pflege und Erziehung von Kleinkindern (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 JWG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 JWG). Hierzu gehört auch die Beschaffung von Finanzierungsmitteln zur Errichtung eines Kindergartens. Die Bundesanstalt für Arbeit gewährt Darlehen zur Förderung des Baues von Kindertagesstätten. Die Gewährung dieser Mittel wird davon abhängig gemacht, daß der Bundesanstalt für Arbeit von dem Träger der Kindertagesstätte ein Belegungsrecht für die von ihr geförderten Kindergartenplätze eingeräumt wird. Diese Plätze können somit nur von Kindern belegt werden, die die von der Bundesanstalt für Arbeit festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Zur Aufgabenerfüllung des Jugendamtes ist es daher erforderlich, dem Arbeitsamt als der zuständigen Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit diejenigen Daten der für einen geförderten Kindergartenplatz vorgesehenen Kinder zu offenbaren, die zur Prüfung, ob ein Kind zum förderungsfähigen Personenkreis gehört, erforderlich sind.

  Nach den Grundsätzen für die Gewährung von Darlehen aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit zur Förderung des Baues von Kindertagesstätten vom 15. September 1970 sind die geförderten Plätze für Kinder von Frauen bestimmt, die ohne Unterbringungsmöglichkeit für ihre Kinder

  - nicht in das Berufsleben eintreten oder wieder eintreten können,
  - in ihrer Weiterbeschäftigung gefährdet sind oder
  - eine berufliche Ausbildung, Fortbildung oder Umschulung, soweit sie nach dem Arbeitsförderungsgesetz dem Grunde nach förderungsfähig sind, nicht aufnehmen oder weiterführen können.

Demgegenüber werden in den Aufnahmeanträgen Angaben verlangt, die nach meiner Auffassung für die Prüfung, ob ein Kind zum förderungsfähigen Personenkreis gehört, nicht erforderlich sind. Hierzu gehören insbesondere die Angaben über die Krankenkasse, die Staatsangehörigkeit der Eltern, die Personalien der Geschwister, unzureichende Wohnungsverhältnisse, Entwicklungsstörungen und Erziehungsschwierigkeiten des Kindes.

Zudem ist nur die Weitergabe der erforderlichen personenbezogenen Daten derjenigen Antragsteller an das Arbeitsamt notwendig, die zum förderungsfähigen Personenkreis gehören und für einen dem Belegungsrecht des Arbeitsamtes unterliegenden Platz vorgesehen sind. Keinesfalls ist es erforderlich, die Daten aller Kinder zu offenbaren, deren Eltern einen Kindergartenplatz beantragen.

Da zur Aufgabenerfüllung nach dem Sozialgesetzbuch die Weitergabe sämtlicher Aufnahmeanträge mit allen darin enthaltenen Angaben an das Arbeitsamt nicht erforderlich ist, eine Offenbarungsbefugnis nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X somit nicht besteht, verstößt diese Weitergabe gegen das Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I) und ist daher unzulässig (§ 35 Abs. 2 SGB I).

Ich habe dem Stadtdirektor empfohlen, von der Übersendung der Aufnahmeanträge an das Arbeitsamt abzusehen und dem Arbeitsamt nur diejenigen personenbezogenen Daten zu offenbaren, die zur Prüfung erforderlich sind, ob ein für einen geförderten Kindergartenplatz vorgesehenes Kind zum förderungsfähigen Personenkreis gehört. Dabei sollten nur solche Kinder für einen geförderten Kindergartenplatz vorgesehen werden, deren Mütter dies wünschen oder zumindest damit einverstanden sind und die Offenbarung der erforderlichen Daten gegenüber dem Arbeitsamt in Kauf nehmen. Mütter, die hiermit nicht einverstanden sind, müssen dann allerdings in Kauf nehmen, daß ihr Kind nur dann berücksichtigt werden kann, wenn ein nicht geförderter Kindergartenplatz zur Verfügung steht.

– Ein Bürger fragte bei mir an, ob es zulässig sei, daß der Sonderkindergarten einen **Entwicklungsbericht** mit dem Intelligenzquotienten des Kindes ohne Einwilligung der Eltern an den Landschaftsverband weitergibt.

Der Besuch eines Sonderkindergartens wird durch den Landschaftsverband als überörtlichen Träger der Sozialhilfe als Sozialhilfemaßnahme, und zwar als Eingliederungshilfe für Behinderte gewährt und finanziert, wenn bei dem Hilfesuchenden eine besondere Lebenslage und wirtschaftliche Hilfebedürftigkeit vorliegt. Da der Landschaftsverband als Sozialhilfeträger den Verlauf der Förderungsmaßnahmen an Hand des von ihm nach § 46 BSHG aufzustellenden Gesamtplans zu überwachen hat, bittet er den Sonderkindergarten einmal jährlich um einen Entwicklungsbericht, der insbesondere Angaben über den gegenwärtigen Entwicklungsstand des Kindes wie persönliche Sauberkeit, Beweglichkeit, Sprachverständnis enthält. Ein Intelligenztest wird vom Landschaftsverband nicht gefordert. Eine derartige Maßnahme liegt allein in der Verantwortung des Sonderkindergartens, dessen Träger, eine juristische Person des privaten Rechts, nicht zu den meiner Kontrolle unterliegenden Stellen gehört, so daß mir insoweit ein Tätigwerden verwehrt war.

Mit ist jedoch aufgefallen, daß in dem von dem Landschaftsverband zur Prüfung der wirtschaftlichen Hilfebedürftigkeit verwendeten Vordruck „Antrag auf Übernahme der Kosten" der nach § 9 Abs. 2 BDSG erforderliche Hinweis auf die Mitwirkungspflicht nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I in Verbindung mit § 2 Abs. 1 BSHG fehlt.

Außerdem ist die in dem Vordruck enthaltene Erklärung, daß der Antragsteller „unter Hinweis auf § 9 Abs. 2 BDSG" der „Verarbeitung dieser Daten"

zustimmt, mißverständlich. § 9 Abs. 2 BDSG betrifft die Erhebung, nicht aber die Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Datenverarbeitung umfaßt nach der Begriffsbestimmung in § 1 Abs. 1 BDSG die Speicherung, Übermittlung (Offenbarung), Veränderung und Löschung der Daten. Für die Speicherung, Veränderung und Löschung der erhobenen Daten durch den Landschaftsverband ist eine Einwilligung des Betroffenen nicht erforderlich, da sie auf Grund von Rechtsvorschriften (§ 9 Abs. 1, § 14 BDSG, § 84 SGB X) zulässig ist (§ 3 Satz 1 Nr. 1 BDSG). Auch eine Offenbarung der Daten ist unter den Voraussetzungen der §§ 68 bis 77 SGB X ohne Einwilligung des Betroffenen zulässig.

Soweit die Erklärung zu einer darüber hinausgehenden Offenbarung personenbezogener Daten ermächtigen soll, ist § 67 Satz 1 Nr. 1 SGB X zu beachten. Danach ist eine Offenbarung nur zulässig, soweit der Betroffene „im Einzelfall" eingewilligt hat. Nach dieser Vorschrift setzt eine wirksame Einwilligung voraus, daß der Betroffene weiß, welche Daten an welche Stellen zu welchem Zweck offenbart werden sollen. In der in dem Vordruck enthaltenen Erklärung wird lediglich die Art der Daten hinreichend bestimmt, nicht aber der Zweck der Offenbarung. Außerdem sind die Stellen, an die Daten offenbart werden sollen, nicht benannt. Die in der Erklärung enthaltene allgemeine Ermächtigung zur Verarbeitung der in dem Vordruck erhobenen Daten erfüllt daher nicht die Voraussetzungen des § 67 Satz 1 Nr. 1 SGB X. Eine derartige Blankoeinwilligung kann nicht als rechtswirksam angesehen werden.

Meiner Empfehlung, auf die der Datenerhebung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften hinzuweisen und die Einverständniserklärung in dem Vordruck zu streichen, ist der Landschaftsverband inzwischen nachgekommen.

– Ein Pflegevater hat mich um Auskunft gebeten, ob ihm Einsicht in die **Pflegeaufsichtsakte** beim Jugendamt zu gestatten ist und ob ihm als Vormund ein Recht auf Einsichtnahme in die **Vormundschaftsakte** zusteht.

Zum Akteneinsichtsrecht der Pflegeeltern habe ich mich bereits in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.8.f) geäußert. Dieses aus § 25 Abs. 1 Satz 1 SGB X folgende Akteneinsichtsrecht wird allerdings im Streitfall nur im Wege der Klage vor dem Verwaltungsgericht durchzusetzen sein.

Für Vormünder kann ein Akteneinsichtsrecht aus § 25 Abs. 1 Satz 1 SGB X dagegen nicht hergeleitet werden, da es sich bei der Übertragung der Vormundschaft auf den Einzelvormund nicht um ein Verwaltungsverfahren nach dem Sozialgesetzbuch handelt.

Ein Antrag des Vormunds auf Einsicht in die beim Jugendamt geführte Vormundschaftsakte oder Teile dieser Akte könnte jedoch auf § 47d JWG gestützt werden. Nach dieser Vorschrift hat das Jugendamt den Vormund planmäßig zu beraten und bei der Ausübung seines Amtes zu unterstützen. Dazu gehört auch die Verpflichtung zur Information über die Entwicklungsgeschichte des Mündels, insbesondere wenn das Jugendamt Amtsvormund war. Auf welche Weise das Jugendamt dieser Aufgabe nachzukommen hat, ist im Gesetz nicht näher bestimmt. Jedenfalls läßt sich ein Rechtsanspruch des Vormunds auf Akteneinsicht aus § 47d JWG nicht herleiten. Ob und inwieweit das Jugendamt dem Vormund Einsicht in die dort geführten Akten gewährt, liegt in seinem pflichtgemäßen Ermessen. Dabei hat das Jugendamt das berechtigte Interesse des Vormunds an einer Unterrichtung über die in der Vormundschaftsakte festgehaltene Entwicklungsgeschichte des Mündels, deren Kenntnis von erheblicher Bedeutung für seine Entscheidung über die zu treffenden Erziehungsmaßnahmen sein kann, gegen die rechtlich anerkennenswerten Interessen Dritter und sonstige Geheimhaltungsgründe, die sich aus den besonderen Verhältnissen auf dem Gebiet der Jugendhilfe ergeben,

gegeneinander abzuwägen (vgl. Urteil des Oberverwaltungsgerichts Hamburg vom 10. März 1978, Amtsvormund 1978, Spalte 801).

Da der Vormund gesetzlicher Vertreter seines Mündels ist und die Vormundschaftsakte darüber hinaus auch Daten zu seiner Person enthält, könnte ein Anspruch auf Akteneinsicht in die beim Jugendamt geführten Akten nach meiner Auffassung aus dem Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung hergeleitet werden. Die Auffassung, daß ein derartiges allgemeines Akteneinsichtsrecht auf Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung gestützt werden kann, hat sich allerdings noch nicht allgemein durchgesetzt. Überdies wird ein solches Einsichtsrecht dort seine Grenze finden müssen, wo ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit oder Dritter Geheimhaltung gebietet (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 31. März 1980, DVR 1981, 172, 173).

Auch aus § 39a JWG läßt sich ein generelles Akteneinsichtsrecht nicht herleiten. Diese Vorschrift regelt die Voraussetzungen der Bestellung eines Einzelvormundes durch das Vormundschaftsgericht. Verpflichtungen des Jugendamtes gegenüber dem Einzelvormund ergeben sich aus dieser Vorschrift nicht. Sie sind in § 47d JWG geregelt.

– Ein Stadtdirektor hat mich um Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob es zulässig sei, die von der **Jugendgerichtshilfe** erstellten Berichte über straffällig gewordene Jugendliche im Falle der Bewährungsunterstellung an die **Bewährungshilfe** sowie umgekehrt Berichte der Bewährungshilfe an die Jugendgerichtshilfe weiterzugeben.

Die in den Jugendgerichtshilfeberichten enthaltenen personenbezogenen Daten unterliegen dem Schutz des Sozialgeheimnisses (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I) und dürfen nur unter den Voraussetzungen der §§ 67 bis 77 SGB X offenbart werden.

Die Offenbarung personenbezogener Daten gegenüber der Bewährungshilfe ist nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nur zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist. Nach § 27 Abs. 1 Nr. 5 SGB I in Verbindung mit § 4 Nr. 4 JWG ist Aufgabe des Jugendamtes die Jugendgerichtshilfe nach den Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes (JGG). Die Jugendgerichtshilfe umfaßt neben der Ermittlungshilfe für das Gericht (§ 38 Abs. 2 Satz 1 und 2 JGG), der Teilnahme an der Hauptverhandlung (§ 50 Abs. 3 JGG) die Überwachungspflicht und Vollzugshilfe (§ 38 Abs. 2 Satz 3 bis 5 JGG) sowie die Wiedereingliederungshilfe (§ 38 Abs. 2 Satz 6 JGG). Zwar wird die Überwachungspflicht und Vollzugshilfe bei der Bestellung eines Bewährungshelfers vorrangig von diesem ausgeübt. Jedoch haben die Vertreter der Jugendgerichtshilfe nach § 38 Abs. 2 Satz 5 JGG, soweit ein Bewährungshelfer bestellt ist, während der Bewährungszeit eng mit diesem zusammenzuarbeiten.

Zur Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch, insbesondere im Hinblick auf die durch die Jugendgerichtshilfe zu gewährende Hilfestellung bei der Wiedereingliederung des jungen Straftäters, kann es erforderlich sein, personenbezogene Daten zwischen den Vertretern der Jugendgerichtshilfe und der Bewährungshilfe auszutauschen. In welchem Umfang eine Offenbarung durch die Jugendgerichtshilfe gegenüber der Bewährungshilfe erforderlich und deshalb zulässig ist, kann nicht generell, sondern nur nach den Umständen des Einzelfalls beurteilt werden. Keinesfalls darf allerdings die Jugendgerichtshilfe unbesehen sämtliche ihr bekannten Informationen über den Jugendlichen an die Bewährungshilfe offenbaren. Daher wäre auch eine Unterrichtung der Bewährungshilfe durch schematische Übersendung der kompletten Akten unzulässig.

Die Bewährungshilfe ist zwar keine Leistung im Sinne des Sozialgesetzbuchs. Die der Bewährungshilfe bekanntgewordenen personenbezogenen Daten des Jugendlichen unterliegen daher nicht dem Sozialgeheimnis. Es gilt jedoch für die Weitergabe der in den Bewährungshilfeberichten enthaltenen personenbezogenen Daten das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung.

Die Weitergabe bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage oder der Einwilligung des Betroffenen. Als gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der in den Bewährungshilfeberichten enthaltenen personenbezogenen Daten des Jugendlichen kommt § 38 Abs. 2 Satz 5 JGG in Betracht. Zwar enthält diese Rechtsvorschrift keine ausdrückliche Regelung für die Weitergabe personenbezogener Daten. Aus dem dort festgelegten Gebot der engen Zusammenarbeit der Vertreter der Jugendgerichtshilfe mit dem Bewährungshelfer folgt jedoch, daß zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendgerichtshilfe, insbesondere im Hinblick auf die nach § 38 Abs. 2 Satz 6 JGG zu gewährende Hilfestellung bei der Wiedereingliederung des Jugendlichen ein Datenaustausch nicht nur von der Jugendgerichtshilfe an die Bewährungshilfe, sondern auch in umgekehrter Richtung erforderlich sein kann. Für den zulässigen Umfang der Weitergabe personenbezogener Daten von der Bewährungshilfe an die Jugendgerichtshilfe gelten die gleichen Grundsätze wie für die Datenweitergabe von der Jugendgerichtshilfe an die Bewährungshilfe.

- Ein Bürger wandte sich dagegen, daß der Landschaftsverband in der für seinen Arbeitgeber als Drittschuldner bestimmten Ausfertigung der **Pfändungsverfügung** den Schuldgrund für die beizutreibenden Geldbeträge („Kostenbeiträge zur Freiwilligen Erziehungshilfe") angibt. Durch diese Angabe wird seinem Arbeitgeber offenbart, daß die leibliche, geistige oder seelische Entwicklung seines Kindes gefährdet oder geschädigt ist (§ 62 JWG).

  Die Tatsache der Gewährung von Freiwilliger Erziehungshilfe unterliegt dem Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I) und darf 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 die Offenbarung personenbezogener Daten zulässig, soweit sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach diesem Gesetzbuch durch einen Leistungsträger erforderlich ist. Nach § 4 Nr. 3 JWG gehört zu den Aufgaben des Jugendamtes auch die Mitwirkung bei der Freiwilligen Erziehungshilfe. Nach § 85 Abs. 1 Satz 1 und 2 JWG haben der Minderjährige und die Eltern zu den Kosten der Freiwilligen Erziehungshilfe beizutragen, soweit es ihnen zuzumuten ist. Die Festsetzung und Beitreibung bestandskräftig festgesetzter Kostenbeiträge durch den Leistungsträger gehört zu seinen gesetzlichen Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch.

  Die Durchführung der Zwangsvollstreckung richtet sich nach den Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NW). Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwVG NW hat die Vollstreckungsbehörde im Falle der Pfändung einer Geldforderung dem Drittschuldner schriftlich zu verbieten, an den Schuldner zu zahlen, und dem Schuldner schriftlich zu gebieten, sich jeder Verfügung über die Forderung, insbesondere ihrer Einziehung zu enthalten. Nach § 13 Satz 1 VwVG NW ist in der Pfändungverfügung für die beizutreibenden Geldbeträge der Schuldgrund anzugeben.

  Soweit durch die Zustellung der Pfändungsverfügung an den Drittschuldner diesem personenbezogene Daten des Schuldners bekanntgegeben werden, liegt ein Eingriff in das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wie auch in das durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleistete allge-

meine Persönlichkeitsrecht vor. Zwar ist für diesen Eingriff eine gesetzliche Grundlage vorhanden. Bei derartigen Eingriffen ist jedoch der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß der Eingriff zur Erreichung des vom Gesetzgeber angestrebten Zwecks erforderlich sein; unter mehreren für die Erreichung des Zwecks geeigneten Mitteln ist dasjenige zu wählen, das den Betroffenen am wenigsten belastet (BVerfGE 38, 202).

Zweck der Vorschrift des § 13 Satz 1 VwVG NW ist der Schutz des Vollstrekkungsschuldners. Er gebietet mit Rücksicht auf das Selbstvollstreckungsrecht der Behörde im Verwaltungszwangsverfahren, daß dem Schuldner die vollstreckungsforderung genau und eindeutig bezeichnet wird. Zur Erreichung dieses Zwecks ist es nicht erforderlich, den Schuldgrund auch dem Drittschuldner bekanntzugeben. Für das mit der Pfändungsverfügung dem Drittschuldner nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwVG NW auferlegte Zahlungsverbot reicht es aus, wenn diesem der Vollstreckungsschuldner, der Vollstreckungsgläubiger sowie die Höhe der Schuld bekanntgegeben werden, deretwegen gepfändet wird. Damit wird der Umfang der Pfändung für den Drittschuldner hinreichend bestimmt.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet daher, die Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 1, § 13 Satz 1 VwVG NW so auszulegen, daß der Schuldgrund nur in der für den Schuldner, nicht aber in der für den Drittschuldner bestimmten Ausfertigung der Pfändungsverfügung anzugeben ist. Nur mit dieser Einschränkung kann auch davon ausgegangen werden, daß die Offenbarung personenbezogener Daten des Schuldners durch Zustellung der Pfändungsverfügung an den Drittschuldner zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch erforderlich ist (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X).

Ich habe deshalb dem Landschaftsverband empfohlen, künftig in der für den Drittschuldner bestimmten Ausfertigung der Pfändungsverfügung die Angabe über den Schuldgrund und die Aufschlüsselung der Kosten wegzulassen und nur die Gesamthöhe der Schuld anzugeben.

Zugleich habe ich dem Innenminister empfohlen, durch eine Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen entsprechend der in dem Referentenentwurf des Bundesministers der Finanzen vorgesehenen Ergänzung des § 309 der Abgabenordnung klarzustellen, daß in der für den Drittschuldner bestimmten Ausfertigung der Pfändungsverfügung der Schuldgrund nicht anzugeben ist.

Dem Innenminister ist die Problematik seit längerem bekannt. Gleichwohl will er abwarten, ob der Bundesgesetzgeber eine entsprechende Regelung in der Abgabenordnung trifft, und erst dann eine Anpassung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vorschlagen.

Im Hinblick auf die abwartende Haltung des Innenministers ist der Landschaftsverband nicht bereit, die Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 1, § 13 Satz 1 VwVG NW verfassungskonform auszulegen und bereits jetzt auch ohne gesetzliche Klarstellung von der Angabe des Schuldgrundes in der für den Drittschuldner bestimmten Ausfertigung der Pfändungsverfügung abzusehen.

Im Interesse der betroffenen Bürger habe ich mich daher an den Landtag gewandt (Vorlage 9/1572), dem inzwischen der Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Funktionalreform vorliegt, durch das das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen ohnehin geändert werden soll (Drucksache 9/2972). Ich habe als weitere Änderung, die aus der Sicht des Datenschutzes dringend geboten ist, vorgeschlagen, dem § 40 Abs. 1 VwVG NW folgenden Satz anzufügen:

„Die an den Drittschuldner zuzustellende Pfändungsverfügung soll den beizutreibenden Geldbetrag in einer Summe ohne Angabe des Schuldgrundes bezeichnen."

f) Wohngeld

Ein Bürger, der bei der Wohngeldstelle einer Stadt einen Antrag auf Wohngeld gestellt hatte, hat mir einen Vordruck zur Feststellung einer **Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft** nach § 4 Abs. 2 des Wohngeldgesetzes (WoGG) mit der Bitte um datenschutzrechtliche Prüfung übersandt.

Nach Auskunft des Oberstadtdirektors wird der Vordruck verwandt, um das Bestehen oder Nichtbestehen einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft festzustellen, wenn Familienmitglieder mit dem Antragsberechtigten gemeinsam Wohnraum bewohnen, aber das Führen einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft bestritten wird (§ 4 Abs. 2 WoGG) oder ein Antragsberechtigter mit Personen, die keine Familienmitglieder sind, gemeinsam Wohnraum bewohnt und die Vermutung einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft widerlegen will (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG).

Ich habe Zweifel, ob alle in dem Vordruck verlangten Angaben zur Feststellung einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft erforderlich sind. Das gilt insbesondere für die Fragen, ob Mahlzeiten gemeinschaftlich zubereitet und gemeinsam eingenommen werden, sowie nach Kontakten zwischen Antragsteller und Mitbewohner. Dabei hat der Antragsteller die Wahl zwischen den Angaben „familiäres/eheähnliches/nachbarschaftliches/Verhältnis/ zerstritten, nur gelegentliche Besuche." Diese Fragen halte ich wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Intimsphäre nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes für unzulässig. Sie dürfen nach meiner Auffassung auch dann nicht gestellt werden, wenn dem Antragsteller die Beantwortung freigestellt wird.

g) Kindergeld

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich wiederholt mit Fragen der Datenerhebung und -übermittlung im Zusammenhang mit der Durchführung des novellierten Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) befaßt. Sie haben hierzu im Interesse einer datenschutzgerechten Verwaltungspraxis folgende Forderungen erhoben:

1. In den Erhebungsformularen sollte künftig nur die nach § 11 Abs. 1 BKGG maßgebliche Summe der positiven Einkünfte erhoben, nicht aber deren Aufschlüsselung in einzelne Einkunftsarten verlangt werden.

2. Die generelle Überprüfung der angegebenen Einkommensverhältnisse durch Vorlage des Einkommensteuerbescheides, automatisierten oder listenmäßigen Datenabgleich mit den Finanzämtern ist unverhältnismäßig. Die Einholung von Auskünften bei den Finanzämtern ist auf Einzelfälle oder Fallgruppen zu beschränken, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Mißbrauch gegeben sind oder Unstimmigkeiten vorliegen, die mit dem Antragsteller nicht geklärt werden können. Daher ist auf eine generelle Erhebung von Daten aus dem Steuerverfahren (z. B. Steuernummer) zu verzichten.

   Die Datenschutzbeauftragten regen an zu prüfen, ob ein Verwaltungsverfahren gefunden werden kann, das es den Finanzbehörden ermöglicht, das für die Kindergeldberechnung maßgebliche Einkommen in einer gesonderten Bescheinigung für den Betroffenen auszuweisen.

3. Die Kindergeldstellen für den öffentlichen Dienst sind darauf hinzuweisen, daß die für die Kindergeldbearbeitung erhobenen Daten einer strengen Zweckbindung unterliegen. Diese verbietet es demjenigen, der im Bereich des öffentlichen Dienstes nach § 45 BKGG mit der Bearbeitung von Kinder-

geldangelegenheiten betraut ist, Kindergelddaten an die mit der Bearbeitung von Personalsachen Betrauten weiterzugeben oder, wenn er selbst auch mit der Bearbeitung von Personalsachen betraut ist, hierfür die Kindergelddaten zu verwenden. Die gehalts- bzw. lohnzahlenden Stellen der öffentlichen Verwaltung haben bei der Erfüllung von Aufgaben nach dem Bundeskindergeldgesetz das Sozialgeheimnis zu wahren.

4. In den Erhebungsformularen ist gemäß § 9 Abs. 2 BDSG auf die Rechtsgrundlage der Datenerhebung im Bundeskindergeldgesetz und die Mitwirkungspflicht des Betroffenen hinzuweisen.

Ich habe dem Finanzminister mitgeteilt, daß ich es begrüßen würde, wenn er sich diesen Forderungen anschließen und beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit sowie beim Bundesminister des Innern darauf hinwirken würde, daß das Gemeinsame Rundschreiben vom 12. August 1983, bekanntgegeben durch Runderlaß des Finanzministers vom 23. August 1983 (MBl. NW. S. 1944) entsprechend geändert wird.

Da in dem dem Rundschreiben vom 12. August 1983 als Anlage beigefügten Vordruck „Erklärung nach § 11 Abs. 4 BKGG" der Hinweis auf die zur Angabe der leistungserheblichen Tatsachen verpflichtenden Rechtsvorschriften der §§ 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I und 19 Abs. 1 BKGG fehlt, habe ich unter Hinweis auf § 9 Abs. 2 BDSG empfohlen, den Vordruck entsprechend zu ergänzen.

Der Finanzminister hat mir inzwischen mitgeteilt, er werde diese Empfehlung aufgreifen und die Forderungen der Datenschutzbeauftragten, soweit sie mit der Notwendigkeit einer zutreffenden und nachprüfbaren Ermittlung des für die Kindergeldfestsetzung maßgeblichen Einkommens in Einklang zu bringen seien, gegenüber den zuständigen Bundesministerien unterstützen. Der Vordruck wurde entsprechend meinen Empfehlungen ergänzt.

12. Gesundheitswesen

a) Krankenhäuser

– Auf Grund mehrerer Eingaben hatte ich mich mit der Zulässigkeit der Erhebung, Speicherung und Übermittlung von Patientendaten durch die medizinischen Einrichtungen von Universitätskliniken im Zusammenhang mit dem Abschluß eines Behandlungsvertrages zu befassen. Nach meinen Feststellungen entspricht insbesondere die Erhebung personenbezogener Daten bei der **Aufnahme des Patienten** nicht den datenschutzrechtlichen Vorschriften.

  Als nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten von Patienten durch die Medizinischen Einrichtungen der Universität kommt § 38 Abs. 4 des Gesetzes über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (WissHG) in Verbindung mit § 3 des Krankenhausgesetzes (KHG) in Betracht. Nach § 38 Abs. 4 WissHG dienen die Medizinischen Einrichtungen auch der Krankenversorgung. Die Krankenhausleistungen ergeben sich aus § 3 KHG. Soweit es zur Erfüllung der in diesen Vorschriften festgelegten gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist, dürfen die Medizinischen Einrichtungen personenbezogene Daten der Patienten erheben. Dementsprechend besteht für den Patienten bei Abschluß des Aufnahme- und Behandlungsvertrages die Obliegenheit, diejenigen personenbezogenen Daten bekanntzugeben, deren Kenntnis für die Medizinischen Einrichtungen im Rahmen der Zweckbestimmung des Vertrages für die Behandlung und die verwaltungsmäßige Abwicklung erforderlich ist; hierzu gehören auch die Einholung der Kostenübernahmeerklärung des Sozialleistungsträgers und die Abrechnung mit diesem.

Der von den Medizinischen Einrichtungen verwendete Aufnahmebogen enthält mehr Daten als für diese Zwecke erforderlich ist, wie Konfession, Staatsangehörigkeit, Familienstand, Geburtsort, Beruf des Patienten, Arbeitgeber des Patienten, Beruf des Versicherten, behandelnder Arzt, dessen Anschrift, Arbeitgeber des Versicherten, Ehegatten/Eltern sowie zu benachrichtigende Personen. Diese Angaben könnten allenfalls auf freiwilliger Grundlage erhoben werden. Dabei ist zu beachten, daß auch freiwillige Angaben nur erhoben werden dürfen, wenn sie für die Aufgabenerfüllung zumindest dienlich sind. Zweifel an der Dienlichkeit habe ich insbesondere hinsichtlich der Angaben über Beruf und Arbeitgeber des Patienten sowie Beruf und Arbeitgeber des Versicherten.

Sowohl auf die Obliegenheit als auch auf die Freiwilligkeit müssen die Patienten bei der Erhebung hingewiesen werden. Zwar findet § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW hier keine Anwendung (§ 18 Satz 1 DSG NW). Aus dem in dieser Vorschrift zum Ausdruck gekommenen allgemeinen Rechtsprinzip, das die Aufklärung des Bürges über seine Rechtspflichten verlangt, folgt jedoch, daß der Betroffene darauf hinzuweisen ist, welche Angaben auf Grund einer Obliegenheit erfolgen und welche freiwillig sind. Nur so kann der Betroffene selbst prüfen, ob und in welchem Umfang er zur Mitwirkung verpflichtet ist, und bei fehlender Mitwirkungspflicht frei entscheiden, ob und in welchem Umfang er seine Daten offenbaren will.

Nach § 3 Satz 1 DSG NW ist die Verarbeitung personenbezogener Daten in jeder ihrer in § 1 Abs. 1 genannten Phasen nur zulässig, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat.

Für die Medizinischen Einrichtungen gelten, soweit sie personenbezogene Daten als Hilfsmittel für die Erfüllung ihrer Geschäftszwecke oder Ziele verarbeiten, wozu sowohl die Behandlung als auch die verwaltungsmäßige Abwicklung einschließlich der Einholung der Kostenübernahmeerklärung sowie der Abrechnung gehören, die Vorschriften des Dritten Abschnitts des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (§ 18 Nr. 2 DSG NW). Nach § 19 Satz 1, § 20 Satz 1 DSG NW ist das Speichern und Übermitteln personenbezogener Daten im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses zulässig. Zur Zweckbestimmung des Aufnahme- und Behandlungsvertrages gehört auch dessen kostenmäßige Abwicklung. Die dazu erforderlichen personenbezogenen Daten des Patienten dürfen daher bei den Medizinischen Einrichtungen gespeichert und von diesen an die Kostenträger übermittelt werden.

Da insoweit sowohl die Datenspeicherung als auch die Datenübermittlung nach den Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen zulässig sind, bedarf es hierzu keiner Einwilligung des Betroffenen. Aus rechtsstaatlichen Gründen des Vertrauensschutzes sollte eine Einwilligung hinsichtlich dieser Daten auch nicht eingeholt werden, damit nicht bei dem Betroffenen der Eindruck erweckt wird, die Einwilligung sei erforderlich und ohne sie würden Speicherung und Übermittlung unterbleiben.

Hinsichtlich der Übermittlung wäre die von den Medizinischen Einrichtungen dem Patienten abverlangte Einwilligungserklärung im übrigen auch nicht rechtswirksam. Eine wirksame Einwilligung setzt voraus, daß der Betroffene weiß, welche Daten an welche Stelle zu welchem Zweck übermittelt werden sollen. In der den Patienten abverlangten Einwilligungserklärung wird zwar die Art der Daten hinreichend bestimmt, nicht aber der Zweck und die Stelle, an die Daten übermittelt werden sollen. Die Stellen, an die Daten übermittelt werden sollen, müssen in der Erklärung einzeln bezeichnet werden. Die in

der Erklärung enthaltene allgemeine Ermächtigung zur Übermittlung an Dritte erfüllt die Voraussetzungen für eine rechtswirksame Einwilligung nicht.

Soweit die Daten, die zur Aufgabenerfüllung nur dienlich sind, auf freiwilliger Grundlage erhoben werden, willigt der Betroffene mit der Bekanntgabe der Daten schlüssig in deren Speicherung ein, wenn er auf die Freiwilligkeit sowie auf die vorgesehene Speicherung hingewiesen worden ist.

Zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich den Medizinischen Einrichtungen empfohlen,

- den Betroffenen darauf hinzuweisen, für welche Daten eine aus § 38 Abs. 4 WissHG in Verbindung mit § 3 KHG folgende Obliegenheit besteht, sie anzugeben, weil ihre Kenntnis für die Behandlung und die verwaltungsmäßige Abwicklung des Aufnahme- und Behandlungsvertrages erforderlich ist,
- zu prüfen, inwieweit die anderen Daten, insbesondere die Angaben über Konfession, Staatsangehörigkeit, Familienstand, Geburtsort, Beruf des Patienten, Arbeitgeber des Patienten, Beruf des Versicherten, behandelnder Arzt, dessen Anschrift, Arbeitgeber des Versicherten, Ehegatten/Eltern und zu benachrichtigende Personen für die Aufgabenerfüllung dienlich sind,
- soweit diese Angaben für die Aufgabenerfüllung dienlich sind, den Betroffenen auf die Freiwilligkeit der Angaben hinzuweisen,
- soweit die Dienlichkeit für die Aufgabenerfüllung zu verneinen ist, von der Erhebung der Angaben abzusehen,
- die auf der Rückseite des Aufnahmebogens vorgedruckte Einverständniserklärung zu streichen,
- stattdessen den Betroffenen – etwa in einem Merkblatt, das ihm bei der Aufnahme auszuhändigen wäre – darauf hinzuweisen, daß die erhobenen Daten bei den Medizinischen Einrichtungen gespeichert und welche dieser Daten zur verwaltungsmäßigen Abwicklung des Aufnahme- und Behandlungsvertrages an welche Stellen übermittelt werden sollen.

– Bürger haben sich gegen das Übermaß der Erhebung personenbezogener Daten von Patienten eines Kreiskrankenhauses gewandt. Sie beanstandeten insbesondere die in dem Fragebogen zur **Familienanamnese** anläßlich der Geburt eines Kindes erhobenen Angaben über den Tag der Eheschließung der Mutter und den Beruf der Eltern. Als geradezu unsachgemäß empfanden sie den offenbar vorgesehenen Rückschluß von den zur Familienanamnese erhobenen Daten, insbesondere vom Beruf der Eltern auf deren Intelligenz.

Als gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten von Patienten durch das Kreiskrankenhaus kommt § 42 Abs. 1 der Kreisordnung (KrO) in Verbindung mit § 88 Abs. 2 Satz 3 der Gemeindeordnung (GO), § 1 der Gemeindekrankenhausbetriebsverordnung (GemKHBVO) und § 3 des Krankenhausgesetzes (KHG) in Betracht. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 KHG ist das Krankenhaus verpflichtet, entsprechend seiner Aufgabenstellung jeden, der seine Leistungen benötigt, nach Art und Schwere der Erkrankung zu versorgen. Soweit es zur Erfüllung der in diesen Vorschriften festgelegten gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist, darf das Kreiskrankenhaus personenbezogene Daten der Patienten erheben. Dementsprechend besteht für den Patienten bei Abschluß des Aufnahme- und Behandlungsvertrages die Obliegenheit, im Rahmen der Zweckbestimmung des Vertrages die für die Behandlung und die verwaltungsmäßige Abwicklung erforderlichen Daten bekanntzugeben.

Der von dem Krankenhaus verwendete Erhebungsbogen enthält mehr Daten als für diese Zwecke erforderlich ist, wie Konfession, Familienstand, Tag der Eheschließung, Geburtsort, Beruf der Mutter und des Vaters, Arbeitgeber der Mutter und des Versicherten, Geburtsdatum des Versicherten, Taufe, gewünschte Nottaufe, einweisender Arzt, Hausarzt und dessen Anschrift, Hebamme und deren Anschrift, zu benachrichtigende Personen sowie Umgebung des Kindes und der Mutter. Diese Angaben könnten allenfalls auf freiwilliger Grundlage erhoben werden.

Dabei ist zu beachten, daß auch freiwillige Angaben nur erhoben werden dürfen, wenn sie für die Aufgabenerfüllung zumindest dienlich sind. Zweifel an der Dienlichkeit habe ich insbesondere hinsichtlich der Angaben über Beruf der Mutter und des Vaters, Arbeitgeber der Mutter und des Versicherten, Geburtsdatum des Versicherten sowie über die Versorgung des Kindes und die Tätigkeit der Mutter oder Pflegeperson. Keinesfalls dienlich ist die Angabe des Tages der Eheschließung; sie ist für die Behandlung des Patienten offensichtlich unerheblich. Das gleiche gilt für die Angaben über die Wohnung. Die Frage an die Mutter über ihre Einstellung zur Schwangerschaft ist wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Intimsphäre nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes nach meiner Auffassung unzulässig. Außerdem halte ich den offenbar vorgesehenen Rückschluß von den zur Familienanamnese erhobenen Daten, insbesondere vom Beruf der Eltern auf deren Intelligenz für verfehlt.

Sowohl auf die Obliegenheit als auch auf die Freiwilligkeit müssen die Patienten bei der Erhebung hingewiesen werden. Ein derartiger Hinweis war in dem Erhebungsbogen nicht enthalten.

Ich habe dem Oberkreisdirektor empfohlen,

- den Betroffenen darauf hinzuweisen, für welche Daten eine aus § 42 Abs. 1 KrO in Verbindung mit § 88 Abs. 2 Satz 3 GO, § 1 GemKHBVO und § 3 KHG folgende Obliegenheit besteht, sie anzugeben, weil ihre Kenntnis für die Behandlung und die verwaltungsmäßige Abwicklung des Aufnahme- und Behandlungsvertrages erforderlich ist,
- zu prüfen, inwieweit die anderen Daten, insbesondere die Angaben über Konfession, Familienstand, Geburtsort, Beruf der Mutter und des Vaters, Arbeitgeber der Mutter und des Versicherten, Geburtsdatum des Versicherten, Taufe, gewünschte Nottaufe, einweisender Arzt, Hausarzt und dessen Anschrift, Hebamme und deren Anschrift, zu benachrichtigende Personen sowie Versorgung des Kindes und Tätigkeit der Mutter oder Pflegeperson für die Aufgabenerfüllung dienlich sind,
- soweit diese Angaben für die Aufgabenerfüllung dienlich sind, den Betroffenen auf die Freiwilligkeit der Angaben hinzuweisen,
- soweit die Dienlichkeit für die Aufgabenerfüllung zu verneinen ist, von der Erhebung der Angaben abzusehen,
- auf die Angabe des Tages der Eheschließung, die Angaben über die Wohnung, die Frage über die Einstellung der Mutter zur Schwangerschaft sowie auf den Klammerzusatz „Intelligenz der Eltern" zu verzichten.

– Der ärztliche Direktor einer Universitätsklinik hielt es für bedenklich, daß in den für die Krankenkasse bestimmten Vordrucken (Aufnahmebestätigung und Kostengarantieersuchen, Entlassungsschein) unter dem Briefkopf „Der Verwaltungsdirektor" ärztliche **Diagnosen** weitergegeben werden.

Diese Bedenken teile ich nicht. Angesichts der arbeitsteiligen Organisation einer großen Klinik muß ein Patient damit rechnen, daß die Verwaltung zur Abrechnung mit den Krankenkassen oder mit den Patienten selbst, soweit

es sich bei diesen um Privatpatienten handelt, Angaben benötigt, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen. Zu diesen Daten gehört die Diagnose (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 5. Oktober 1983 – 4 K 1028/82 –).

b) Gesundheitsämter

– Eine Bürgerin hat mich um Überprüfung des von dem Gesundheitsamt eines Kreises für die ärztliche **Untersuchung im Kindergarten** verwendeten Kleinkindergesundheitsbogens gebeten, in dem von den Eltern Angaben zur Vorgeschichte, Krankheiten, Sehfehler, Hör-/Sprachstörungen, Anfälligkeiten, besondere Beobachtugnen wie Kopfwackeln, Haarausreißen, sowie Angaben über die Wesensart des Kindes verlangt wurden. Gleichzeitig wandte sie sich dagegen, daß das Gesundheitsamt die Vorlage des Vorsorgeuntersuchungsheftes bei den jährlichen Untersuchungen im Kindergarten verlangte. Auf diese Weise würden unnötig private Daten amtlich erfaßt.

  Gesetzliche Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten anläßlich der jährlichen Untersuchung im Kindergarten ist § 12 Abs. 2 Satz 2 des Kindergartengesetzes (KgG). Eine Verpflichtung der Erziehungsberechtigten, die in dem Kleinkindergesundheitsbogen verlangten Angaben über das Kind zu machen, ergibt sich aus dieser Vorschrift nach meiner Auffassung nicht. Auch besteht auf Grund dieser Vorschrift keine Verpflichtung, das Vorsorgeuntersuchungsheft vorzulegen. Sowohl die Erhebung der Angaben in dem Kleinkindergesundheitsbogen als auch die Anforderung des Vorsorgeuntersuchungsheftes ist deshalb nur auf freiwilliger Grundlage zulässig.

  Werden wie bei der jährlichen Untersuchung im Kindergarten Daten beim Betroffenen erhoben, so ist dieser nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß auch freiwillige Angaben oft auf Grund einer Rechtsvorschrift erhoben werden. In diesen Fällen ist sowohl auf die Rechtsvorschrift als auch auf die Freiwilligkeit hinzuweisen. Einen entsprechenden Hinweis enthält weder der Kleinkindergesundheitsbogen noch das Anschreiben an die Eltern.

  Die Erhebung freiwilliger Angaben auf Grund einer Rechtsvorschrift ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Kenntnis der Daten für die Aufgabenerfüllung zumindest dienlich ist. Ob dies hier der Fall war, konnte ich nicht selbst beurteilen. Die in dem Kleinkindergesundheitsbogen gestellten medizinischen Fragen entzogen sich insofern einer datenschutzrechtlichen Überprüfung. Sie erschienen mir jedoch für die jährliche Vorsorgeuntersuchung nicht offensichtlich unerheblich.

  Ich habe dem Oberkreisdirektor empfohlen, in dem Kleinkindergesundheitsbogen und in dem Anschreiben sowohl auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift des § 12 Abs. 2 Satz 2 KgG als auch auf die Freiwilligkeit der Angaben über das Kind sowie der Vorlage des Vorsorgeuntersuchungsheftes hinzuweisen. Der Oberkreisdirektor wird den Kleinkindergesundheitsbogen entsprechend meinen Empfehlungen rechtzeitig vor der nächsten Vorsorgeuntersuchung ändern.

– Das Schulamt eines Kreises fragte bei mir an, ob ein Schulleiter bei der schulärztlichen **Einschulungsuntersuchung** zugegen sein darf, wenn ein Erziehungsberechtigter darin schriftlich eingewilligt hat, und ob es zulässig sei, in der Aufforderung an die Erziehungsberechtigten zur Wahrnehmung des Termins der Einschulungsuntersuchung darauf hinzuweisen, daß der Schulleiter grundsätzlich bei der Einschulungsuntersuchung zugegen ist, es sei denn, daß ein Erziehungsberechtigter im Einzelfall ausdrücklich etwas anderes erklärt.

Gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von anläßlich der ärztlichen Einschulungsuntersuchung erhobenen personenbezogenen Daten an den Schulleiter sind die Vorschriften der auf Grund des § 26b des Schulverwaltungsgesetzes erlassenen Verordnung über den Bildungsgang in der Grundschule (AO-GS). Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 AO-GS entscheidet der Schulleiter auf Grund einer Untersuchung durch den vom Gesundheitsamt bestellten Schularzt über die Aufnahme in die Schule. Die schulärztliche Untersuchung umfaßt die Feststellung des körperlichen Entwicklungsstandes und die Beurteilung der allgemeinen, gesundheitlich bedingten Leistungsfähigkeit einschließlich der Sinnesorgane (§ 3 Abs. 2 Satz 2 AO-GS). Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a AO-GS stellt der Schulleiter auf Grund von § 4 des Schulpflichtgesetzes ein schulpflichtiges Kind für ein Jahr vom Schulbesuch zurück, wenn das Gutachten des Schularztes erhebliche Bedenken gegen die Einschulung geltend macht. Nach diesen Vorschriften ist die Weitergabe von anläßlich der ärztlichen Einschulungsuntersuchung erhobenen Daten an den Schulleiter zu dessen Aufgabenerfüllung zulässig.

Nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dürfen jedoch nur solche Daten weitergegeben werden, deren Kenntnis zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Es genügt nicht, wenn die Kenntnis der Daten der Aufgabenerfüllung dienlich ist oder sie erleichtert; die Kenntnis der Daten muß vielmehr zur Aufgabenerfüllung notwendig sein. Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes reicht es zur Erfüllung der Aufgaben des Schulleiters aus, wenn dieser durch den Schularzt lediglich über das Ergebnis der ärztlichen Einschulungsuntersuchung unterrichtet wird. Bei Anwesenheit des Schulleiters bei der ärztlichen Einschulungsuntersuchung würde dieser mehr Daten erfahren, als er zu seiner Aufgabenerfüllung benötigt.

Die Anwesenheit des Schulleiters bei der Einschulungsuntersuchung stellt somit eine unverhältnismäßige Belastung des betroffenen Kindes dar und ist daher nicht zulässig. Dementsprechend sieht Nr. 3.26 der Verwaltungsvorschriften zu der Verordnung über den Bildungsgang in der Grundschule (Runderlaß des Kultusministers vom 20. Juni 1979, GABl. NW. S. 283) lediglich eine Übersendung des schulärztlichen Zeugnisses an den Schulleiter, nicht aber dessen Anwesenheit bei der schulärztlichen Einschulungsuntersuchung vor; in dem Zeugnis dürfen schulärztliche Informationen an den Schulleiter in Abwägung der Interessen im Einzelfall nur weitergegeben werden, wenn die Förderung des Kindes dies erfordert.

Nach meiner Auffassung schließt diese Regelung die Anwesenheit des Schulleiters bei der Untersuchung auch dann aus, wenn die Erziehungsberechtigten dazu schriftlich ihre Einwilligung erklärt haben. Diese wäre zum einen nicht freiwillig, da die Erziehungsberechtigten bei deren Abgabe unter psychischem Zwang stehen. Zum anderen ist im Hinblick auf die vorgeschriebene Zuleitung eines schulärztlichen Zeugnisses an den Schulleiter der Zweck seiner Anwesenheit bei der Untersuchung nicht erkennbar. Schließlich ist bei Anwesenheit des Schulleiters bei der Untersuchung die in Nr. 3.26 der genannten Verwaltungsvorschriften vorgeschriebene Abwägung der Interessen im Einzelfall nicht möglich. Da die Anwesenheit des Schulleiters eine unverhältnismäßige Belastung der Betroffenen darstellt, ist erst recht ein in der Aufforderung an die Erziehungsberechtigten zur Wahrnehmung des Termins der Einschulungsuntersuchung enthaltener Hinweis, daß der Schulleiter grundsätzlich bei der Einschulungsuntersuchung zugegen ist, es sei denn, daß ein Erziehungsberechtigter im Einzelfall ausdrücklich etwas anderes erklärt, nicht zulässig.

Darüber hinaus unterliegen die bei der ärztlichen Einschulungsuntersuchung erhobenen Daten der ärztlichen Schweigepflicht nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB. Nach § 23 Abs. 1 der Berufsordnung ist es dem Arzt nicht gestattet,

zusammen mit Personen, die weder Ärzte sind noch zu seinen berufsmäßig tätigen Gehilfen gehören, zu untersuchen oder zu behandeln. Er darf diese auch nicht als Zuschauer bei der ärztlichen Verrichtung zulassen.

- Eine oberste Landesbehörde hat ihre Mitarbeiter schriftlich zur Teilnahme an einer nach dem Bundes-Seuchengesetz vorgeschriebenen **Röntgen-Reihenuntersuchung** aufgefordert. Dem Schreiben war der nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW erforderliche Hinweis auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit der Angaben des Betroffenen nicht zu entnehmen.

  Ich habe der Behörde empfohlen, in derartigen Fällen künftig auf die zugrunde liegende Rechtsvorschrift eindeutig hinzuweisen. Ein allgemeiner Hinweis auf die Bestimmungen des Bundes-Seuchengesetzes genügt nicht. Der Hinweis könnte folgenden Wortlaut haben:

  „Die Verpflichtung des Bediensteten, die vom Gesundheitsamt angeordnete Untersuchung zu dulden, ergibt sich aus § 32 Abs. 2 Satz 1 und § 10 Abs. 1 und 3 des Bundes-Seuchengesetzes."

- Ein Bürger fragte bei mir an, ob es zulässig sei, in das für seinen Arbeitgeber bestimmte **Gesundheitszeugnis** detaillierte Angaben über den Untersuchten sowie die Gesundheitsverhältnisse seines Vaters aufzunehmen.

  Als gesetzliche Grundlage für eine Weitergabe der in dem Gesundheitszeugnis festgehaltenen Daten kommen die Vorschriften des § 3 Abs. 1 Nr. III des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens in Verbindung mit § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 4 des Landesbeamtengesetzes (LBG), § 7 des Bundes-Angestelltentarifvertrages (BAT) oder § 18 Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Seuchengesetzes (BSeuchG) in Betracht. Nach § 3 Abs. 1 Nr. III des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens obliegt den Gesundheitsämtern die amts- oder vertrauensärztliche Tätigkeit, soweit sie durch Landesrecht den Amtsärzten übertragen ist.

  Nach § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 4 LBG sind die Auslese der Bewerber und die Ernennung von Beamten u. a. von deren Eignung abhängig. Zur Eignung im Sinne dieser Regelung gehört auch die körperliche (gesundheitliche) Eignung, die durch eine amtsärztliche Untersuchung festgestellt wird (Einstellungsuntersuchung).

  Nach § 7 Abs. 1 BAT hat der Angestellte im öffentlichen Dienst auf Verlangen des Arbeitgebers vor seiner Einstellung seine körperliche Eignung (Gesundheitszustand und Arbeitsfähigkeit) durch das Zeugnis eines vom Arbeitgeber bestimmten Arztes nachzuweisen. Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 BAT kann der Arbeitgeber bei gegebener Veranlassung durch einen Vertrauensarzt oder das Gesundheitsamt feststellen lassen, ob der Angestellte dienstfähig oder frei von ansteckenden oder ekelerregenden Krankheiten ist. Nach § 7 Abs. 3 BAT sind Angestellte, die besonderen Ansteckungsgefahren ausgesetzt oder in gesundheitsgefährdenden Betrieben beschäftigt oder mit der Zubereitung von Speisen beauftragt sind, in regelmäßigen Zeitabständen ärztlich zu untersuchen.

  Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 BSeuchG dürfen Personen bestimmte Tätigkeiten beim Verkehr mit Lebensmitteln nur dann erstmals ausüben, wenn durch ein nicht mehr als sechs Wochen altes Zeugnis des Gesundheitsamtes nachgewiesen wird, daß sie nicht an bestimmten ansteckenden Krankheiten erkrankt sind.

  Diese Rechtsvorschriften ermächtigen nach meiner Auffassung das Gesundheitsamt, das Ergebnis der Untersuchung an den Arbeitgeber weiterzugeben. Soweit eine gesetzliche Grundlage nicht besteht, ist eine Weitergabe des

Ergebnisses der Untersuchung an den Arbeitgeber ohne Einwilligung des Betroffenen nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung unzulässig.

Soweit für die Weitergabe eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, dürfen nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz jedoch nur solche Angaben an den Arbeitgeber weitergegeben werden, die für den Zweck der Untersuchung erforderlich sind. Hierfür reicht es aus, wenn sich die Mitteilung des Gesundheitsamtes auf die Beantwortung der ihm gestellten Fragen beschränkt und lediglich besagt, daß der Untersuchte für die Verwendung in einem bestimmten Arbeitsgebiet uneingeschränkt oder nur eingeschränkt geeignet ist und gegebenenfalls welche Einschränkung vorliegt. Bei Entscheidungen des Arbeitgebers, die auf Grund eines ihm eingeräumten Ermessens getroffen werden, kann im Einzelfall eine ausführlichere Auskunft geboten sein. Grundsätzlich gilt aber, daß in keinem Fall alle Unterlagen, die bei dem Gesundheitsamt entstehen, für die Entscheidung des Arbeitgebers geeignet, geschweige denn erforderlich sind.

Darüber hinaus unterliegen die in dem Gesundheitszeugnis festgehaltenen Daten der ärztlichen Schweigepflicht nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB. Nach der Rechtsprechung sowie nach § 2 Abs. 5 der Berufsordnung ist der Arzt auch dann zur Verschwiegenheit verpflichtet, wenn er im amtlichen oder privaten Auftrag eines Dritten tätig wird, es sei denn, daß dem Betroffenen vor der Untersuchung oder Behandlung bekannt ist oder eröffnet wurde, inwieweit die von dem Arzt getroffenen Feststellungen zur Mitteilung bestimmt sind.

Auch wenn das Gesundheitsamt das Gesundheitszeugnis nicht unmittelbar dem Arbeitgeber übersandt, sondern dem Untersuchten ausgehändigt hat, ist das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung zu beachten. 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. Danach muß sich auch ein Gesundheitszeugnis, das dem Betroffenen selbst ausgehändigt wird, auf die Angaben beschränken, die der Arbeitgeber für seine Entscheidung wissen muß.

– Verschiedene Eingaben betrafen die Frage, ob das Gesundheitsamt über ihm erst nach der amtsärztlichen Untersuchung bekanntgewordene geistige und körperliche Mängel von Bewerbern um die Personenbeförderungserlaubnis die **Straßenverkehrsbehörde** verständigen darf.

  In einem Fall hatte der Amtsarzt die Straßenverkehrsbehörde darüber unterrichtet, daß sich der betroffene Taxifahrer einer Alkoholentziehungskur unterzogen hatte und mit der Diagnose „Alkoholismus" entlassen worden war. Diese Mitteilung veranlaßte die Straßenverkehrsbehörde, dem Betroffenen die Fahrgastbeförderungserlaubnis zu entziehen.

  In einem anderen Fall hatte das Gesundheitsamt, nachdem dem Betroffenen auf Grund eines amtsärztlichen Zeugnisses über seine körperliche und geistige Eignung die Fahrgastbeförderungserlaubnis erteilt worden war, bei Durchsicht aller dort über ihn geführten Akten festgestellt, daß dieser an einer Geisteskrankheit litt, und daraufhin die Straßenverkehrsbehörde unterrichtet.

  Gesetzliche Grundlage für die Weitergabe personenbezogener Daten durch das Gesundheitsamt an die Straßenverkehrsbehörde ist in beiden Fällen § 4 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG), § 15b Abs. 1 Satz 1 der Stra-

ßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) in Verbindung mit § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land 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). Sowohl die Abhängigkeit vom Alkohol, die auch nach Abschluß einer halbjährigen Entziehungskur nach ärztlichem Verständnis noch nicht als überwunden angesehen werden kann, wie auch das Leiden an einer Geisteskrankheit deutet auf die konkrete Möglichkeit hin, daß der Betroffene nicht oder nur unter Einschränkung zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist. Soweit die Straßenverkehrsbehörde zur Durchführung des 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). Ein solches Ersuchen zur Feststellung der gesundheitlichen Eignung hatte die Straßenverkehrsbehörde an das jeweilige Gesundheitsamt gerichtet. Da die Gründe, die gegen die Erteilung der Personenbeförderungserlaubnis sprachen, erst nach Durchführung der Untersuchung bekannt wurden, war das Gesundheitsamt verpflichtet, die Straßenverkehrsbehörde über diese Tatsachen nachträglich zu unterrichten.

Darüber hinaus kann die Unterrichtung der Straßenverkehrsbehörde auch auf die Vorschriften des Ordnungsbehördengesetzes (OBG) gestützt 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). Die Mitteilung von Bedenken gegen die Eignung eines Kraftfahrers durch das Gesundheitsamt an die zuständige Straßenverkehrsbehörde ist eine Maßnahme, die zur Gefahrenabwehr im Straßenverkehr erforderlich ist. Ohne entsprechende Mitteilung könnte die Straßenverkehrsbehörde ihren gesetzlichen Auftrag nach § 4 Abs. 1 StVG, ungeeigneten Kraftfahrern die Fahrerlaubnis zu entziehen, nicht erfüllen.

Auch wenn man der Auffassung nicht folgt, daß das Amtshilfeersuchen der Straßenverkehrsbehörde sowie die Befugnisse des Gesundheitsamtes als Sonderordnungsbehörde die Unterrichtung der Straßenverkehrsbehörde über die Alkoholentziehungskur oder über die Geisteskrankheit des Betroffenen rechtfertigen, 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 wegen Alkoholabhängigkeit oder Geisteskrankheit 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 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, die auch für die Ärzte des Gesundheitsamtes gilt, liegt nicht vor, da der Arzt nach der Rechtsprechung sowie nach § 2 Abs. 4 der Berufsordnung dann zur Offenbarung befugt ist, wenn der Schutz eines höheren Rechtsguts dies erfordert.

c) Medizinische Forschung

– In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.11.c) habe ich mit Bedauern darauf hingewiesen, daß in dem vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit herausgegebenen Muster eines Gesetzes über ein **Krebsregister** wesentliche Punkte der in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.9.e) wiedergegebenen Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder unberücksichtigt geblieben sind.

  Demgegenüber sind die Bemühungen der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft um die Berücksichtigung der Datenschutzbelange bei der Einrichtung von Krebsregistern zu begrüßen. Die mir übersandte Entschließung vom 5. Oktober 1983 berücksichtigt im wesentlichen die Anforderungen, die nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bei Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Krebsregister erfüllt werden müssen.

– Die Firma Infratest Gesundheitsforschung GmbH & Co., München, führte im Jahre 1981 im Auftrage des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales eine Repräsentativerhebung auf der Basis schriftlicher Befragung zum **Suchtmittelkonsum Jugendlicher** in Nordrhein-Westfalen durch. Mit Schreiben vom 16. Februar 1981 hat der Innenminister bestätigt, daß die Erteilung von Gruppenauskünften aus dem Melderegister zur Durchführung dieses Forschungsvorhabens im öffentlichen Interesse liegt. Ein Bürger, dessen Tochter der Fragebogen von der Firma Infratest Gesundheitsforschung übersandt worden war, hat mich um datenschutzrechtliche Prüfung gebeten.

  Gegen die inzwischen abgeschlossene Befragung bestehen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken, weil damit in einer nach meiner Auffassung nicht mehr vertretbaren Weise in die Intimsphäre der Befragten eingedrungen und zugleich das Persönlichkeitsrecht ihrer Eltern verletzt wird.

  Dies gilt insbesondere für die detaillierten Fragen zum Rauschmittelkonsum und die Frage nach Selbstmordgedanken der Befragten sowie die Frage nach dem Alkoholkonsum der Eltern und dem Nettoeinkommen des Haushalts. Derartige Fragen stellen einen schwerwiegenden Eingriff in die nach Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützte Rechtssphäre der Betroffenen dar und müssen deshalb auch bei Anerkennung eines öffentlichen Interesses an der Bekämpfung des Suchtmittelmißbrauchs durch Jugendliche unterbleiben. Dies gilt unabhängig davon, ob die Befragten auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hingewiesen werden.

  Ich habe daher dem Innenminister empfohlen, künftig in solchen Fällen das öffentliche Interesse an Gruppenauskünften aus dem Melderegister erst nach Prüfung des bei der Erhebung verwendeten Fragebogens zu bestätigen.

– Ein Oberstadtdirektor zeigte mir gemäß § 12 Abs. 1 Satz 3 DSG NW an, daß er einem Universitätsklinikum in mehreren Fällen auf **Anfrage** durch Übermittlung aus dem Melderegister Auskunft darüber gegeben habe, ob eine bestimmte, in der Anfrage namentlich genannte Person noch gemeldet, verzogen (gegebenenfalls neue Anschrift) oder verstorben (gegebenenfalls Todesdatum) sei. Das Universitätsklinikum hatte die Auskünfte in einigen Fällen zu Zwecken der „Nachsorge und Dokumentation", in anderen Fällen für „wissenschaftliche Aufgaben im Rahmen der Hochschularbeit" oder „wissenschaftliche Untersuchungen, die der Allgemeinheit dienen können", erbeten.

  Bei den zu Zwecken der „Nachsorge und Dokumentation" erbetenen Datenübermittlungen steht offensichtlich die Nachsorge im Vordergrund, so daß diese Fälle nicht der Datenverarbeitung für wissenschaftliche Zwecke im Sinne des § 12 DSG NW zugeordnet werden müssen. Diese Datenübermitt-

lungen sind somit allein nach § 31 Abs. 1 Satz 1 des Meldegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (MG NW) zu beurteilen. Nach dieser Vorschrift halte ich die Übermittlung der Angaben, ob der Betroffene noch gemeldet, verzogen (gegebenenfalls neue Anschrift) oder verstorben ist, für zulässig. Die Übermittlung des Todesdatums kann allerdings auf § 31 Abs. 1 Satz 1 MG NW nicht gestützt werden, weil nicht erkennbar ist, daß die Kenntnis dieses Datums für die Erfüllung der Aufgabe der Nachsorge erforderlich ist.

Soweit als Verwendungszweck der erbetenen Datenübermittlungen „wissenschaftliche Aufgaben im Rahmen der Hochschularbeit" oder „wissenschaftliche Untersuchungen, die der Allgemeinheit dienen können", angegeben waren, findet § 12 DSG NW zusätzlich zu § 31 MG NW Anwendung, so daß auch die Voraussetzungen dieser Vorschrift für eine Datenübermittlung an Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung erfüllt sein müssen. Hierfür ist zunächst erforderlich, daß das Forschungsvorhaben, um den Anforderungen des § 12 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu genügen, von vornherein definiert ist. Das ist hier nicht der Fall. Der Hinweis, daß die Angaben zur Erfüllung von wissenschaftlichen Aufgaben im Rahmen der Hochschularbeit oder zu wissenschaftlichen Untersuchungen, die der Allgemeinheit dienen können, benötigt werden, läßt ein bestimmtes Forschungsvorhaben nicht erkennen. Schon aus diesem Grund ist die Übermittlung der erbetenen Daten nach § 12 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nicht zulässig.

Im übrigen verstößt das Universitätsklinikum bei seinen Anfragen mit der Absenderangabe „Westdeutsches Tumorzentrum" oder „Radiologisches Zentrum" gegen die ärztliche Schweigepflicht. Durch derartige Anfragen wird dem Empfänger der Umstand offenbart, daß der Betroffene Patient des Klinikums war und dort wegen einer Krebserkrankung behandelt worden ist. Durch die Bekanntgabe des Verwendungszwecks „Nachsorge und Dokumentation" wird vollends offenbar, daß es sich bei dem Betroffenen um einen an Krebs erkrankten, früheren Patienten handelt.

Nach meiner Auffassung, die von dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales geteilt wird, ist eine Befugnis für die Offenbarung derartiger, dem Arztgeheimnis unterliegender Daten nicht gegeben. Zudem widerspricht das praktizierte Verfahren dem § 2 Abs. 7 der Berufsordnung. Ich habe daher dem Universitätsklinikum empfohlen, künftig von derartigen Anfragen abzusehen.

– Der Direktor einer Universitätsklinik hat mich um datenschutzrechtliche Überprüfung seines Forschungsvorhabens zum **psychiatrischen Maßregelvollzug** gebeten.

Die geplante Untersuchung soll der Gewinnung von Erkenntnissen über Ursachen, Ablauf und Dauer des Maßregelvollzugs sowie über die zugrunde liegenden Krankheiten der Täter dienen, um auf Grund der gewonnenen Erkenntnisse optimale Behandlungs- und Rehabilitationsmethoden zu entwikkeln. Zu diesem Zweck sollen die Anstaltsunterlagen sämtlicher nach den §§ 63, 64 StGB im Bundesgebiet untergebrachten Patienten ausgewertet werden. Hierzu hat der Leiter des Forschungsvorhabens einen Fragebogen entwickelt, den er auf Grund eigener Einsicht in die bei den einzelnen Kliniken geführten Aktenunterlagen selbst auszufüllen beabsichtigt.

Im Einvernehmen mit den Datenschutzbeauftragten der anderen Länder, der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz habe ich zu dem Forschungsvorhaben wie folgt Stellung genommen:

Die in den Klinikakten festgehaltenen personenbezogenen Daten der Patienten unterliegen der ärztlichen Schweigepflicht (§ 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB, § 2

Abs. 1 der Berufsordnung), die auch zwischen Ärzten besteht, soweit sie nicht gleichzeitig oder nacheinander denselben Patienten untersuchen oder behandeln (§ 2 Abs. 6 der Berufsordnung). Diese Voraussetzungen liegen hier jedoch nicht vor. Die Einsichtnahme in die Klinikakten soll nicht zum Zwecke der Untersuchung oder Behandlung, sondern zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung erfolgen. Hierfür dürfen der Schweigepflicht unterliegende Tatsachen und Befunde nur soweit mitgeteilt werden, als dabei die Anonymität des Patienten gesichert ist oder dieser ausdrücklich zustimmt (§ 2 Abs. 7 der Berufsordnung), den Arzt also von seiner Schweigepflicht entbindet. Eine Anonymisierung ist jedoch bei dem von dem Forscher vorgesehenen Verfahren nicht möglich, da ihm bei Einsichtnahme in die Klinikakten die Patienten namentlich bekannt werden. Für die Einsichtgewährung in die Klinikakten ist somit die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht erforderlich.

Eine rechtswirksame Entbindung setzt voraus, daß der Patient weiß, welche Daten von wem zu welchem Zweck wem gegenüber offenbart werden. Dies erfordert eine Aufklärung des Patienten darüber, daß seine in den Klinikakten festgehaltenen personenbezogenen Daten, insbesondere die Angaben über strafbare Handlungen und gesundheitliche Verhältnisse ausschließlich dem Forscher zum Zwecke der Auswertung für das Forschungsvorhaben, das dem Patienten näher zu erläutern wäre, offenbart werden sollen.

Die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht ist zwar nicht formgebunden; gleichwohl halte ich es wegen der Sensibilität der Daten, aber auch aus Gründen der Beweissicherung für geboten, eine schriftliche Einwilligung des Patienten einzuholen.

Darüber hinaus folgt aus dem durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleisteten allgemeinen Persönlichkeitsrecht wie auch aus dem in Nordrhein-Westfalen daneben geltenden Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung, daß die in den Klinikakten festgehaltenen personenbezogenen Daten der Patienten nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit auf Grund eines Gesetzes oder mit Einwilligung des Betroffenen weitergegeben werden dürfen. Da eine gesetzliche Grundlage für die Einsichtgewährung in die Klinikakten zu Forschungszwecken nicht vorhanden ist, bedarf es hierzu der Einwilligung des Betroffenen, für die ich aus den dargelegten Gründen ebenfalls die Schriftform für geboten halte.

Das Erfordernis einer schriftlichen Einwilligung entfällt auch nicht für den Fall, daß der Forscher für die Dauer der Durchführung des Forschungsvorhabens jeweils ein Beschäftigungsverhältnis mit dem Träger der Klinik begründet. Dies würde eine Umgehung der Vorschriften über den Datenschutz bedeuten, da der Zweck eines solchen Beschäftigungsverhältnisses nicht die Untersuchung oder Behandlung der Patienten, sondern die Durchführung des Forschungsvorhabens mit Hilfe der Einsichtnahme in die Klinikakten ist.

Ich verkenne nicht, daß die Einholung einer rechtswirksamen schriftlichen Einwilligung der Patienten im Hinblick auf deren Gesundheitszustand möglicherweise Schwierigkeiten bereitet. Diese müssen jedoch im Interesse der verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitssphäre der Betroffenen in Kauf genommen werden.

Aus der Sicht des Datenschutzes wäre es auf jeden Fall vorzuziehen, wenn die für das Forschungsvorhaben erforderlichen Daten von den Kliniken den Akten entnommen und in anonymisierter Form an den Forscher weitergegeben würden. Ich habe dem Forscher vorgeschlagen, sich wegen der notwendigen Mitwirkung der beteiligten Kliniken an die obersten Aufsichtsbehörden zu wenden.

d) Berufskammern

Ein Zahnarzt hat mich um datenschutzrechtliche Prüfung des von der Zahnärztekammer Nordrhein allen Mitgliedern übersandten **Mitgliedsbogens** gebeten. Der Betroffene wandte sich insbesondere gegen die in dem Bogen enthaltene Erklärung der Einwilligung in die Weitergabe seiner „Personalien an Stellen wie z. B. den Bundesverband der Deutschen Zahnärzte, den Ärzteverlag, Vertragspartner von Gruppenversicherungsverträgen usw.", sowie in die Veröffentlichung seines Geburtsdatums im Rheinischen Zahnärzteblatt.

Der Fragebogen verstieß aus mehreren Gründen gegen Vorschriften über den Datenschutz:

Werden personenbezogene Daten beim Betroffenen erhoben, so ist dieser nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW auf die der Datenerhebung zugrunde liegende Rechtsvorschrift oder auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Zweck der Vorschrift ist, den Betroffenen über die Rechtslage aufzuklären, damit er selbst prüfen kann, ob und in welchem Umfang er zur Mitwirkung verpflichtet ist. Der Hinweis muß daher erkennen lassen, welche Angaben auf Grund welcher Rechtsvorschrift und welche Angaben auf freiwilliger Grundlage erhoben werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß auch freiwillige Angaben oft auf Grund einer Rechtsvorschrift erhoben werden. In diesen Fällen ist sowohl auf die Rechtsvorschrift als auch auf die Freiwilligkeit hinzuweisen. Ein solcher Hinweis nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW fehlte in dem Mitgliedsbogen.

Nach § 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Dritte zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Eine wirksame Einwilligung nach dieser Vorschrift setzt voraus, daß der Betroffene weiß, welche Daten an welche Stelle zu welchem Zweck übermittelt werden sollen.

In der in dem Mitgliedsbogen enthaltenen Erklärung wird weder die Art der Daten noch der Zweck der Übermittlung hinreichend bestimmt. Auch werden die Stellen, an die übermittelt werden soll, nur beispielhaft genannt. Art der Daten, Übermittlungszweck und Empfänger der Daten müssen in der Erklärung konkret bezeichnet werden. Sammelbegriffe wie „Personalien" sowie eine nur beispielhafte Aufzählung der Empfänger erfüllen die Voraussetzung des § 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW nicht. Eine derartige Blankoeinwilligung kann nicht als rechtswirksam angesehen werden.

Darüber hinaus entspricht die Erklärung auch nicht den Anforderungen des § 3 Satz 2 Halbsatz 2 sowie Satz 3 DSG NW. Wird die Einwilligung zusammen mit anderen Erklärungen schriftlich erteilt, so ist nach § 3 Satz 2 Halbsatz 2 DSG NW der Betroffene hierauf schriftlich besonders hinzuweisen. Dies kann etwa durch Hervorhebung durch Fettdruck geschehen. Nach § 3 Satz 3 DSG NW ist der Betroffene über die Bedeutung der Einwilligung aufzuklären. Dazu gehört auch, daß für den Betroffenen erkennbar sein muß, daß er die Erteilung der Einwilligung ablehnen kann. Diese Aufklärung kann etwa durch einen Hinweis „bei Nichterteilung streichen" oder durch zwei Kästchen „ja" und „nein" erfolgen.

Meinen Bedenken gegen die Formulierung der Einwilligungserklärung hat die Zahnärztekammer Nordrhein durch folgende Neufassung Rechnung getragen:

„Mit der Weitergabe der jeweils angegebenen Daten an folgende Stellen bin ich einverstanden:

- Bundesverband der Deutschen Zahnärzte e. V. *)
  für Gesamtstatistik der Zahnärzte und das zahnärztliche Adreßbuch (Name, Anschrift, Geburtsjahr, Approbationsjahr, Art der Tätigkeit)

*) Sofern eine Weitergabe nicht gewünscht wird, bitte jeweils durchstreichen!"

- Deutscher Ärzteverlag *)
  für den Bezug der „Zahnärztlichen Mitteilungen" und des „Rheinischen Zahnärzteblatts" (Name und Anschrift)
- Deutsche Krankenversicherung (DKV) *)
  als Vertragspartner des Gruppenversicherungsvertrages (Name und Anschrift)
- Geburtstagsliste im Rheinischen Zahnärzteblatt *)
  ab 50. Lebensjahr, alle 5 Jahre (Name, Anschrift, Geburtsdatum).

Ein Hinweis auf die der Datenerhebung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften oder auf die Freiwilligkeit der Angaben des Betroffenen ist allerdings auch in der Neufassung des Fragebogens nicht enthalten. Auf diese Verpflichtung habe ich die Zahnärztekammer Nordrhein nochmals hingewiesen.

13. Personalwesen

a) Feststellung der Eignung

- Ein Mitglied des Landtags hat mich um Auskunft gebeten, ob im Bereich der Landesverwaltung und der Gemeinden „rosa Listen" existieren, nach denen **homosexuelle Bewerber** für den öffentlichen Dienst, insbesondere auch Lehramtsanwärter, registriert und nicht eingestellt würden.

  Der Innenminister hat die Existenz derartiger Listen für seinen Bereich verneint. Die Frage nach homosexuellen Neigungen tauche weder bei Bewerbungen noch in Vorstellungsgesprächen auf; sie interessiere überhaupt nicht.

  Der Kultusminister hat für seinen Bereich erklärt, daß nach Homosexualität nicht gefragt werde und auch keine entsprechenden Nachforschungen angestellt würden. In seinem Geschäftsbereich existierten keine derartigen Listen. Auf die Frage, ob Bewerber um ein Lehramt, deren homophile Neigungen der Einstellungsbehörde bekannt sind, nicht eingestellt würden, ist der Kultusminister nicht eingegangen.

  Ich habe Zweifel, ob eine homophile Neigung, sofern sie nicht zu strafbaren Handlungen (z. B. sexueller Mißbrauch von Schutzbefohlenen, homosexuelle Handlungen an Kindern oder Jugendlichen) geführt hat, als negatives Auswahlkriterium für den Beruf eines Lehrers in Betracht kommen kann. Ob und inwieweit sich die homophile Neigung eines Lehrers auf die Erfüllung der Aufgaben der Schule auswirken kann, die Jugend in lebendiger Beziehung zur sozialen Wirklichkeit sittlich, geistig und körperlich zu bilden (§ 1 Abs. 3 SchOG) und sie einerseits zur Bewährung in der Familie zu befähigen und bereitzumachen (§ 1 Abs. 4 Satz 1 SchOG), andererseits zur Duldsamkeit zu erziehen (§ 1 Abs. 2 Satz 2 SchOG, Artikel 7 Abs. 2 der Landesverfassung), ist allerdings keine Frage des Datenschutzes, sondern des Erziehungsauftrags der Schule. Gleichwohl wäre es auch aus der Sicht des Datenschutzes zu begrüßen, wenn die Frage der Zulässigkeit der Berücksichtigung von Angaben über eine homophile Neigung bei der Auswahl von Bewerbern um ein Lehramt verbindlich geklärt werden könnte.
- In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.12.e) habe ich datenschutzrechtliche Bedenken dagegen geäußert, daß in Schulen Durchschriften von schriftlichen **Erinnerungen, Mahnungen und Zurechtweisungen**, von denen Lehrer betroffen sind, aufbewahrt und bei Leistungsberichten herangezogen werden. Ich habe in diesem Zusammenhang auf die in dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 1980 (BVerwGE 60, 245) dargelegten Grundsätze verwiesen.

Demgegenüber hat der Kultusminister ausgeführt, daß die Aufbewahrung schriftlicher Aufzeichnungen über Lehrer durch den Schulleiter, die für die Vorbereitung von Leistungsberichten herangezogen werden sollen, nicht von vornherein unzulässig sei. Fraglich sei allerdings, und dies würde im wesentlichen nur im Einzelfall zu entscheiden sein, in welchem Umfang Aufzeichnungen überhaupt gemacht werden dürften und sollten, damit ein Mißbrauch vermieden wird. Das genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gehe zu Recht davon aus, daß Beurteilungen – in einem bestimmten Rahmen – gerichtlich nachprüfbar seien und daß zur Rechtfertigung der Beurteilung, insbesondere von Werturteilen, die Darlegung bestimmter Tatsachen gefordert werden könne. Nach dem Urteil liege es im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, wie er die ihm aufgegebene, für zukünftige Personalentscheidungen verwertbare Aussage zu den einzelnen Beurteilungsmerkmalen gestalten und begründen und worauf er im einzelnen sein Gesamturteil über den Beamten stützen wolle. So gingen die Beurteilungsrichtlinien des Landes Baden-Württemberg davon aus, daß schriftliche Aufzeichnungen zur Vorbereitung der Beurteilung gemacht werden dürften.

Der Kultusminister prüft zur Zeit, ob und in welchem Umfang Aufzeichnungen zulässig sind, ob eine generelle Regelung notwendig und möglich ist und wie eine solche Regelung ergehen soll. Das Ergebnis dieser Prüfung bleibt zunächst abzuwarten.

b) Beihilfen

- In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.12.b) habe ich datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Praxis der Festsetzungsstellen dargelegt, in jedem Falle in den Arztrechnungen, die den Beihilfeanträgen beizufügen sind, die Angabe der **Diagnose** zu verlangen, solange keine begründeten Zweifel daran, daß die geltend gemachten Aufwendungen ihrer Art nach beihilfefähig sind, oder an der Notwendigkeit und Angemessenheit dieser Aufwendungen bestehen.

  Das Oberverwaltungsgericht Münster hat in seinem Beschluß vom 28. September 1983 – 12 A 2517/81 – jedoch die Auffassung vertreten, daß die Angabe der Diagnose zu einer ordnungsgemäßen Bescheidung des Beihilfeantrages in jedem Fall erforderlich ist. Im Hinblick auf diese Entscheidung sehe ich derzeit leider keine Möglichkeit, eine Einschränkung der Datenerhebung bei Beihilfeanträgen durchzusetzen.

- Eine Bürgerin beschwerte sich darüber, daß ihr von ihr getrennt lebender beihilfeberechtigter Ehemann bei der Beantragung von Beihilfen für sie aus den seinem Antrag beizufügenden Arztrechnungen und Rezepten Einzelheiten über ihre Erkrankungen erfahre.

  Hier konnte im Einvernehmen mit der Festsetzungsstelle und dem Ehemann der Betroffenen folgende Lösung gefunden werden, die dem Datenschutzinteresse der Betroffenen entgegenkommt:

  Die Festsetzungsstelle stellt der Betroffenen Vordrucke für den Beihilfeantrag sowie für die Zusammenstellung der Aufwendungen zur Verfügung. Die Betroffene schickt den von ihr vorbereiteten Beihilfeantrag an ihren Ehemann, der ihn als Antragsberechtigter unterschreibt und an die Festsetzungsstelle weiterleitet. Die Zusammenstellung der Aufwendungen sowie die Originalbelege (Arztrechnungen und Rezepte) werden der Festsetzungsstelle unmittelbar von der Betroffenen übersandt. Die Festsetzungsstelle erteilt der Betroffenen einen Bescheid über die für sie festgesetzte Beihilfe. Diesem Bescheid werden die von der Betroffenen eingereichten Unterlagen mit entsprechenden Bearbeitungsvermerken beigefügt. Auf diese Weise kann die Betroffene den Vorgang überprüfen. Die Festsetzungsstelle teilt dem Ehemann nur den

seinem Konto gutgeschriebenen Betrag der für seine Ehefrau bewilligten Beihilfe mit.

Ich empfehle den Festsetzungsstellen, in derartigen Fällen auf Verlangen des betroffenen Ehegatten ebenso zu verfahren.

c) Telefongespräche

- Der Bezirksleiter einer **Gewerkschaft** hat mir mitgeteilt, daß der Kanzler einer Universität seinen Antrag abgelehnt habe, bei der automatischen Gesprächsdatenerfassung die angewählten Telefonnummern der Geschäftsstelle der Gewerkschaft nicht zu registrieren.

  Soweit sich Mitarbeiter einer öffentlichen Stelle in eigener Angelegenheit telefonisch mit der Gewerkschaft in Verbindung setzen, handelt es sich um die Führung von Privatgesprächen. Zur Frage der Zulässigkeit der Speicherung der vollständigen Rufnummer des angewählten Gesprächsteilnehmers bei privaten Gesprächen über dienstliche Fernmeldeeinrichtungen habe ich in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.10.c) sowie in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.12.d) meine Auffassung dargelegt. Leider ist die Landesregierung in ihren Stellungnahmen zu den Tätigkeitsberichten (Drucksache 9/2269, S. 9; Drucksache 9/2995, S. 4–5) meiner Auffassung nicht gefolgt. Unter den gegebenen Umständen verspricht ein Tätigwerden des Landesbeauftragten, der kein Weisungsrecht hat, gegenüber der Universität keinen Erfolg.

  Die Aufzeichnung der Daten von Gesprächen, die von Mitgliedern des **Personalrats** in ihrer Funktion als Personalvertreter geführt werden, halte ich jedoch für datenschutzrechtlich bedenklich. Hier reicht es nicht aus, von der Speicherung der Rufnummern bestimmter Gesprächsteilnehmer abzusehen. Die dem Personalrat durch Gesetz übertragenen Aufgaben und seine besondere Stellung gegenüber der Dienststelle erfordern vielmehr einen umfassenderen Schutz vor Kontrollen seiner Kontakte, um seine Unabhängigkeit nicht zu gefährden. Dieser Schutz kann nach meiner Auffassung am besten durch geeignete Dienstvereinbarungen erreicht werden, etwa mit dem Ziel, daß die Dienststelle zwar die Zahl der Gespräche der Personalratsmitglieder registriert, auf die Speicherung der Rufnummer des Gesprächsteilnehmers jedoch verzichtet oder diese nur im Einvernehmen mit dem Personalrat vornimmt (vgl. 2.4.4 des fünften Tätigkeitsberichts des Bundesbeauftragten für den Datenschutz).

  Das Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 Abs. 2 des Grundgesetzes) steht derartigen Aufzeichnungen allerdings nicht entgegen, da es sich um dienstliche Gespräche handelt, die von dem Schutzzweck dieses Grundrechts nicht erfaßt werden (vgl. OVG Bremen, NJW 1980, S. 606).

  Einem Beitrag in den Mitteilungen des Deutschen Beamtenbundes habe ich entnommen, daß der Innenminister mit Erlaß vom 5. Februar 1983 zur Gesprächsdatenerfassung von Ferngesprächen der geschäftsführenden Personalratsmitglieder entschieden hat, dem Begehren der Personalvertretungen, aus der automatischen Gesprächsdatenerfassung ausgenommen zu werden, nicht zu folgen. In dem Erlaß wird weiter ausgeführt, daß zur Zeit geprüft wird, auf welche Weise dem Geheimhaltungsbedürfnis der Personalvertretungen sowie dem Auftrag der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprüfung am einfachsten und wirtschaftlichsten entsprochen werden kann. Ich habe den Innenminister gebeten, meine Auffassung bei seinen Überlegungen zu berücksichtigen.

- Ein Hochschullehrer hat sich darüber beschwert, daß die von der Fernsprechgebührenerfassungsanlage der Universität ausgedruckten **Fernsprechgebührenabrechnungen** mit Angaben über Tag, Uhrzeit, Gesprächsdauer und

vollständige Rufnummer des angewählten Gesprächsteilnehmers sowohl dienstlicher als auch privater Telefongespräche den Hochschulangehörigen offen über den Leiter ihres Bereichs zugeleitet werden.

Nach § 5 Abs. 1 DSG NW ist es den bei der Datenverarbeitung beschäftigten Personen untersagt, geschützte personenbezogene Daten unbefugt zugänglich zu machen. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW haben die datenverarbeitenden Stellen die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung der Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen zu gewährleisten. Dazu gehört insbesondere, die Daten vor unbefugter Kenntnisnahme durch Dritte zu schützen.

Durch die offene Zuleitung der Fernsprechgebührenabrechnungen über den Leiter des Bereichs an die Hochschulangehörigen werden dem Leiter des Bereichs sowie weiteren Personen, die die Abrechnungen bei der offenen Zuleitung einsehen können, Angaben über private Gespräche unbefugt zugänglich gemacht. Darüber hinaus werden diesen weiteren Personen durch die offene Zuleitung auch die Angaben über dienstliche Gespräche unbefugt zugänglich gemacht.

Dementsprechend habe ich der Universität empfohlen, den Ausdruck der Telefondaten, soweit deren Speicherung zulässig ist, dem Benutzer des jeweiligen Dienstanschlusses im verschlossenen Umschlag zuzuleiten.

Der Kanzler der Universität hat mir daraufhin mitgeteilt, daß er an der bisherigen Praxis festhalten wolle, da diese Maßnahme geeignet sei, das Gebührenaufkommen zu senken. Dieses Ziel würde nicht erreicht, wenn die Gebührenabrechnungen den Betroffenen im verschlossenen Umschlag zugeleitet würden. Wegen der Weigerung des Kanzlers, meiner Empfehlung zu folgen, war eine Beanstandung nach § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW geboten.

Der Beanstandung wurde insoweit Rechnung getragen, als nunmehr den Leitern der einzelnen Hochschulbereiche nur noch mitgeteilt wird, wie viele Gebühreneinheiten dienstlich, privat oder drittmittelfinanziert pro Nebenanschluß und Monat angefallen sind. Die Fernsprechgebührenabrechnung geht den Inhabern der Nebenanschlüsse unmittelbar und im verschlossenen Umschlag zu.

d) Gleitende Arbeitszeit

Der Vorsitzende des Personalrats einer Allgemeinen Ortskrankenkasse hat mich um datenschutzrechtliche Prüfung der Datenerhebung und -speicherung durch eine **Zeiterfassungsanlage** zur Kontrolle der Einhaltung der Arbeitszeit gebeten.

Die Erhebung und Speicherung von Daten über geleistete Arbeitszeit ist nach meiner Auffassung zulässig, da sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle erforderlich ist (§ 10 Abs. 1 DSG NW). Jeder Bedienstete ist seinem Dienstherrn oder öffentlichen Arbeitgeber zur Rechenschaft über die Führung seiner Dienstgeschäfte verpflichtet; dazu gehört auch der Nachweis der geleisteten Arbeitszeit. Dementsprechend ist die AOK berechtigt, die Einhaltung der Arbeitszeiten ihrer Mitarbeiter zu überwachen. Hierzu ist bei Einführung der gleitenden Arbeitszeit die Speicherung der von der Zeiterfassungsanlage aufgezeichneten Daten erforderlich.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW hat die speichernde Stelle bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere die in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Anforderungen zu gewährleisten. Insbesondere ist dafür zu sorgen, daß Unbefugten der Zugang zu Datenverarbeitungsanlagen, mit denen personenbezogene

Daten verarbeitet werden, verwehrt ist (Zugangskontrolle) und die unbefugte Kenntnisnahme gespeicherter personenbezogener Daten verhindert wird (Speicherkontrolle).

Darüber hinaus müssen sämtliche zulässigerweise gespeicherten personenbezogenen Daten über die geleistete Arbeitszeit nach Auswertung zumindest gesperrt werden, da ihre weitere Speicherung zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist (§ 17 Abs. 2 Satz 2 DSG NW). Sie dürfen dann nur noch genutzt werden, wenn dies zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder aus sonstigen im überwiegenden Interesse der speichernden Stelle oder eines Dritten liegenden Gründen unerläßlich ist oder der Betroffene in die Nutzung eingewilligt hat (§ 17 Abs. 2 Satz 3 DSG NW).

e) Lehrerdaten in der Schule

– Eine Lehrerin hat mir mitgeteilt, das an ihrer Schule geführte **Protokollbuch der Lehrerkonferenzen** enthalte für statistische Zwecke ein besonderes Blatt mit folgenden personenbezogenen Daten sämtlicher Lehrer an der Schule: Namen, Vornamen, Amtsbezeichnung, Geburtsdatum, Konfession, Status (Beamter, Angestellter), Zeitpunkt des Dienstantritts sowie Grund und Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienst.

  Auch ein solches Protokollbuch der Lehrerkonferenzen, das personenbezogene Daten der Lehrer der Schule enthält, unterliegt dem Datenschutz. Zwar finden die Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen keine Anwendung, weil das Protokollbuch mangels Umordnungsmöglichkeit keine Datei ist (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSG NW). Es gilt jedoch das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung.

  Eine danach erforderliche gesetzliche Grundlage für das Festhalten personenbezogener Daten von Mitgliedern des Lehrerkollegiums auf einem besonderen Blatt im Protokollbuch der Lehrerkonferenzen ist nicht ersichtlich. Zwar ist die Aufnahme personenbezogener Daten in Niederschriften über Lehrerkonferenzen im Rahmen der Aufgaben nach § 6 des Schulmitwirkungsgesetzes zulässig. Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist jedoch nicht das Festhalten personenbezogener Daten aller Mitglieder des Lehrerkollegiums auf einem besonderen Blatt im Protokollbuch erforderlich. Statistische Erhebungen rechtfertigen nicht das Festhalten personenbezogener Daten in einem Protokollbuch, das allen Lehrern zugänglich ist, zumal die dazu erforderlichen Angaben aus anderen, in der Schule bereits vorhandenen Unterlagen entnommen oder bei den Betroffenen selbst erhoben werden können.

  Da eine gesetzliche Grundlage fehlt, ist das Festhalten personenbezogener Daten der Mitglieder des Lehrerkollegiums auf einem besonderen Blatt im Protokollbuch nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung nicht zulässig.

– Ein Lehrerpersonalrat hat mir den Entwurf einer Verfügung des Regierungspräsidenten Münster zur Verarbeitung von Lehrerdaten in schuleigenen **ADV-Anlagen** mit der Bitte um Prüfung vorgelegt. Der Personalrat hat insbesondere Bedenken gegen die Erhebung von Vertretungsplänen mit Hilfe der ADV. Außerdem befürchtet er bei der Verarbeitung von Leistungsdaten der Schüler die Möglichkeit von Rückschlüssen auf die an der Leistungsbewertung beteiligten Lehrer.

  Wie bereits in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.15.a) ausgeführt, verfügen Schulen der Sekundarstufe II im Lande Nordrhein-Westfalen zunehmend über schuleigene ADV-Anlagen, die nicht nur im Unterricht, sondern auch für Aufgaben der schulinternen Verwaltung eingesetzt werden. Aus der praktischen Anwendung haben sich für die Schulen zahlreiche Zweifelsfragen

ergeben. Deshalb begrüße ich grundsätzlich den Entwurf der Verfügung des Regierungspräsidenten Münster.

Der Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung bei der Erstellung von Vertretungsplänen ist nach meiner Auffassung datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden. Die automatisierte Datenverarbeitung kann dabei immer nur als Hilfsmittel eingesetzt werden; die verbindliche Entscheidung trifft der Mensch. Zunächst entscheidet er über das einzusetzende Programm und damit über die Logik der Verarbeitung. Dann legt er die in das Programm eingehenden Einzeldaten fest. Nach deren Verarbeitung sollte der Vertretungsplan einer Überprüfung durch den Menschen unterzogen werden, bevor er Verbindlichkeit erhält. Schließlich könnte das Programm so gestaltet sein, daß bei der Verarbeitung Alternativen aufgezeigt werden.

Bei der Verarbeitung von Leistungsdaten der Schüler wird es sich nicht vermeiden lassen, daß die individuellen Bewertungsmaßstäbe der an der Leistungsbewertung beteiligten Lehrer erkennbar werden. Im Interesse der Gleichbehandlung der Schüler erscheint mir die Berücksichtigung der Unterschiede in den Bewertungsmaßstäben auch sachgerecht.

f) Datenweitergabe innerhalb der Behörde

– Ein Lehrerkollegium hat sich dagegen gewandt, daß einer Schülerin während eines **Betriebspraktikums** im Schulverwaltungsamt einer Stadt Personalakten von Lehrern ihrer Schule zugänglich gemacht wurden mit der sinngemäßen Aufforderung: „Willst du einmal etwas über deine Lehrer erfahren?" Die Betroffenen fühlen sich in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt und haben mich gebeten, den Vorgang datenschutzrechtlich zu überprüfen.

  Nach Auskunft des Oberstadtdirektors sind zur Ergänzung des allgemeinbildenden Unterrichts durch die Stadtverwaltung auch im Bereich des Schulverwaltungsamtes auf Ersuchen von Haupt- und Realschulen einzelne Schüler zu dreiwöchigen Betriebs- oder Schulpraktika eingesetzt worden. Während dieser Praktika sollen die Schüler einen Einblick in die Aufgaben- und Entscheidungsvielfalt des jeweiligen Fachbereichs und einen groben Überblick über die Gesamtverwaltung erhalten. Sie würden daher in nahezu alle Arbeiten des jeweiligen Ausbilders mit einbezogen. Die Schülerpraktikanten erhalten zu Beginn ihrer Tätigkeit ein Einweisungsschreiben mit folgendem Zusatz: „Ich weise Sie darauf hin, daß es verboten ist, dienstliche Vorkommnisse unbefugt zu verarbeiten, bekanntzugeben, zugänglich zu machen oder sonst zu nutzen. Die Schweigepflicht besteht auch nach Beendigung des Praktikums".

  Der Oberstadtdirektor hat bestätigt, daß im Rahmen eines solchen Praktikums einer Schülerin gestattet worden ist, Akten mit personenbezogenen Daten über Lehrer der Schule, an der diese Schülerin unterrichtet wurde, einzusehen. Bei den von der Praktikantin eingesehenen Akten habe es sich um beim Schulverwaltungsamt geführte Hilfsakten zu den Personalakten gehandelt. Diese Hilfsakten hätten außer den persönlichen Grund- und Familiendaten der Lehrer auch Zeugniskopien und Beurteilungen enthalten. Der Angelegenheit liegt nach Feststellung des Oberstadtdirektors ein dienstliches Fehlverhalten des für die Bearbeitung der durch die Schülerin eingesehenen Akten zuständigen Sachbearbeiters im Schulverwaltungsamt zugrunde. Dieser sei daher aktenkundig gerügt worden.

  Gesetzliche Grundlage für den Umgang mit Personalakten von Beamten ist § 102 LBG in Verbindung mit den für die Bearbeitung von Personalangelegenheiten geltenden Rechtsvorschriften. § 102 LBG setzt voraus, daß grundsätzlich alle Vorgänge über die dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse der Beamten und Angestellten in Personalakten gesammelt werden. Die für

die Bearbeitung von Personalakten geltenden Rechtsvorschriften setzen voraus, daß die mit der Bearbeitung beauftragten Bediensteten Zugang zu den Personalakten haben, soweit die Kenntnis der Vorgänge für die Bearbeitung erforderlich ist. Die Einsichtgewährung an andere Personen ist nicht zulässig.

Personalakten sind **alle** Vorgänge über die dienstlichen und persönlichen Verhältnisse des Beamten, soweit sie seine Rechtsstellung oder seine dienstliche Verwendung betreffen oder im Zusammenhang mit seinen Rechten und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis stehen, auch soweit sie bei nachgeordneten oder übergeordneten Behörden oder Einrichtungen geführt werden. Dementsprechend gehören bei dem Schulträger geführte Hilfsakten zu den Personalakten der Lehrer, für die der Schulträger nach § 23 SchVG ein Vorschlagsrecht hat, ebenso zu den Personalakten, wie etwa die Unterlagen des Landesamts für Besoldung und Versorgung. Somit darf auch zu den bei dem Schulträger geführten Hilfsakten nur denjenigen Bediensteten Zugang gewährt werden, die mit der Bearbeitung beauftragt sind.

Hierbei ist der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Danach muß die Belastung des betroffenen Beamten, die mit der Bekanntgabe der Daten an die mit der Bearbeitung beauftragten Bediensteten verbunden ist, in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen. Da Personalakten besonders schutzwürdige Daten enthalten, schließt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach meiner Auffassung die Beauftragung von Schülern mit Ablagearbeiten wie auch jeden anderen Zugang zu Personalakten im Rahmen von Betriebs- oder Schülerpraktika aus. Dies gilt erst recht für den Zugang von Schülerpraktikanten zu Lehrerpersonalakten, zumal wenn Lehrer und Schüler der gleichen Schule angehören. Ein Hinweis auf die Schweigepflicht und auf das Verbot unbefugter Nutzung dienstlicher Vorkommnisse in dem Einweisungsschreiben an die Schülerpraktikanten reicht zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs, wie auch der vorliegende Fall deutlich macht, nicht aus.

Wie mir der Oberstadtdirektor mitgeteilt hat, werden künftig beim Schulamt und beim Schulverwaltungsamt sowie entsprechend meiner Empfehlung auch bei allen anderen personalaktenführenden Stellen der Stadt keine Schülerpraktikanten mehr eingesetzt.

Außerdem hat der Oberstadtdirektor meiner Empfehlung folgend angeordnet, daß künftig alle im Bereich der Stadtverwaltung eingesetzten Schülerpraktikanten durch den jeweiligen Ausbildungsbeauftragten bei Antritt des Praktikums auf die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz und die bereichspezifischen Regelungen hingewiesen sowie förmlich auf das Datengeheimnis verpflichtet werden.

- Kriminalbeamte einer Kreispolizeibehörde haben sich an mich gewandt mit der Bitte um Prüfung, ob die Weitergabe jährlicher Übersichten über die **Krankentage** der namentlich genannten Bediensteten durch den Leiter der Abteilung Kriminalpolizei an alle Kriminalkommissariate der Kreispolizeibehörde gegen Vorschriften über den Datenschutz verstößt.

  Soweit die Krankenstatistik mittels ADV geführt wird oder die an die Kriminalkommissariate weitergegebenen personenbezogenen Daten anderweitig in einer Datei gespeichert werden, findet das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen Anwendung (§ 1 Abs. 2 Satz 1 DSG NW). Die Weitergabe der Übersichten durch den Leiter der Abteilung Kriminalpolizei an alle Kriminalkommissariate ist keine Datenübermittlung an Dritte, sondern eine Weitergabe innerhalb der speichernden Stelle. Ihre Zulässigkeit ist deshalb nach § 8 Satz 1 DSG NW zu beurteilen.

Nach § 8 Satz 1 DSG NW sind bei der Weitergabe innerhalb der speichernden Stelle die Grundsätze des § 11 Abs. 1 DSG NW für die Datenübermittlung an öffentliche Stellen zu beachten. Danach dürften die jährlichen Übersichten über die Krankentage nur dann weitergegeben werden, wenn die Kenntnis dieser Daten zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der einzelnen Kriminalkommissariate erforderlich wäre. Zur Erfüllung der Aufgaben eines Kriminalkommissariats ist jedoch die Kenntnis der Krankentage von Bediensteten anderer Kommissariate nicht erforderlich. Im übrigen sind die in den jährlichen Übersichten festgehaltenen Krankentage der Bediensteten zugleich Bestandteil der Personalakten im materiellen Sinne und daher ihrem Wesen nach geheimzuhalten. Die Weitergabe der Daten ist daher unzulässig.

Eine nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die Weitergabe jährlicher Übersichten über die Krankentage der Bediensteten der Kriminalpolizei an die Kriminalkommissariate einer Kreispolizeibehörde ist nicht ersichtlich. Zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Polizei ist die Weitergabe nicht erforderlich.

Ich habe daher dem Oberkreisdirektor empfohlen sicherzustellen, daß künftig die Weitergabe von Übersichten über die Krankentage namentlich benannter Bediensteter an die Kriminalkommissariate unterbleibt, und die bereits in Umlauf gesetzten Aufstellungen unverzüglich einzuziehen und zu vernichten. Der Oberkreisdirektor ist meiner Empfehlung gefolgt.

- Ein Gemeindedirektor hat mir mitgeteilt, daß die Ratsmitglieder seiner Gemeinde zur Erläuterung des Stellenplans eine Aufstellung fordern, aus der die Namen der **Stelleninhaber** sowie deren Amtsbezeichnung und Besoldungsgruppe (bzw. Vergütungs- oder Lohngruppe) ersichtlich sind. Falls diese Forderung erfüllt werde, seien die Ratsmitglieder in der Lage festzustellen, welche Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe jeder einzelne Bedienstete habe.

  Nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung bedarf die Weitergabe der angeforderten Daten einer gesetzlichen Grundlage. Sind die Angaben bei der Gemeinde in einer Datei gespeichert, so ist die Weitergabe an den Rat, einen zuständigen Ausschuß oder einzelne Ratsmitglieder nach § 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zulässig, soweit die Angaben zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich sind. Werden die Angaben lediglich in Akten oder sonstigen Unterlagen festgehalten, so kommen als gesetzliche Grundlage für die Weitergabe die Vorschriften der Gemeindeordnung in Betracht. Danach ist eine Weitergabe zulässig, soweit sie zur rechtmäßigen Erfüllung einer dort festgelegten Aufgabe des Empfängers erforderlich ist.

  Zur Erforderlichkeit der Weitergabe hat der Innenminister wie folgt Stellung genommen:

  „Der Rat und die Ratsausschüsse, diese innerhalb ihres jeweiligen Aufgabenbereichs, haben nach der Gemeindeordnung umfassende Unterrichtungsrechte. Beispielsweise können der Rat und der zuständige Ausschuß eine Aufstellung über Namen und Besoldungsgruppen der Stelleninhaber für die Beratung des von ihnen zu beschließenden oder vorzubereitenden Stellenplans (§ 65 Abs. 2, § 66 Abs. 4 GO) fordern. Dieses Recht wird dem Rat zugestanden werden müssen, obwohl der Stellenplan selbst lediglich die Gesamtzahlen der Stellen der einzelnen Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen und die dem Stellenplan beizufügende Stellenübersicht außerdem die Aufteilung dieser Gesamtzahlen auf die einzelnen Verwaltungsbereiche ausweist (§ 6 GemHVO). Die verlangte Aufstellung (Stellenbesetzungsliste) kann dem Vergleich des Stellen-Solls mit dem Stellen-Ist dienen. Auch für die Ausübung seines Ernennungs- und Beför-

derungsrechts (§ 54 Abs. 1 S. 2 GO) kann sich der Rat damit ein umfassendes Bild über die Besetzung der Beamtenstellen verschaffen. Ferner hat er im Rahmen der Kontrolle der Verwaltung ein Auskunftsrecht über alle Gemeindeangelegenheiten (§ 40 Abs. 1 GO).

Die genannten Auskunftsrechte stehen dem Rat bzw. dem zuständigen Ausschuß, nicht jedoch einzelnen Ratsmitgliedern zu. Sofern die Gemeindeordnung nicht besondere Formen der Geltendmachung des Unterrichtungsrechts vorsieht, wie z. B. in § 40 Abs. 1 S. 2 GO, wonach der Bürgermeister die Auskünfte zur Weiterleitung an den Rat verlangen kann, bedarf es dazu eines Beschlusses des Rates bzw. Ausschusses.

Jegliches Auskunftsverlangen muß sich im Rahmen der in der Gemeindeordnung aufgeführten Rechte halten. Ein bloß beiläufiges Informationsinteresse des Rates oder eines Ausschusses, das sich nicht auf eines dieser Rechte zurückführen läßt, würde nicht ausreichen, so daß die Aushändigung der geforderten Aufstellung in diesem Fall unzulässig wäre."

Diese Auffassung des Innenministers wird von mir geteilt.

g) Datenweitergabe an Dritte

– Eine Lehrerin hat mir mit der Bitte um Prüfung folgendes vorgetragen: Wegen wiederholter Erkrankungen habe die obere Schulaufsichtsbehörde die Überprüfung ihrer Dienstfähigkeit durch einen Amtsarzt verfügt. Dieser habe einen Facharzt hinzugezogen. Dessen Gutachten sei dem Amtsarzt übersandt worden. Die obere Schulaufsichtsbehörde habe dem Anwalt der Betroffenen in einem Widerspruchsbescheid unter anderem mitgeteilt, daß das amtsärztliche Gutachten die Betroffene für dienstfähig befunden habe. Darüber hinaus habe der Widerspruchsbescheid das medizinische Gesamtergebnis der fachärztlichen Begutachtung in vollem Wortlaut enthalten. Bei Einsichtnahme in ihre Personalakte habe die Betroffene festgestellt, daß eine ungekürzte Durchschrift des Widerspruchsbescheides dem Leiter ihrer Schule von der oberen Schulaufsichtsbehörde zur Kenntnis übersandt worden war. Die Betroffene sah in der Weitergabe ihrer medizinischen Daten an ihren Vorgesetzten ohne ihre Einwilligung eine Verletzung ihrer Persönlichkeitsrechte.

Eine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe **medizinischer Daten** durch den Dienstvorgesetzten an den Schulleiter als Vorgesetzten der Beamtin (§ 20 Abs. 2 Satz 3 SchVG) ist nicht ersichtlich. Insbesondere kann sie weder dem Landesbeamtengesetz noch dem Schulverwaltungsgesetz entnommen werden. Ist die Weitergabe personenbezogener Daten nicht in einer Rechtsvorschrift ausdrücklich vorgesehen, dürfen nur solche Angaben weitergegeben werden, deren Kenntnis zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe des Empfängers unbedingt notwendig ist. Darüber hinaus ist der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Im vorliegenden Fall hätte es ausgereicht, dem Schulleiter für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben der Unterrichtsorganisation den Umstand der Dienstfähigkeit der Betroffenen mitzuteilen.

Da somit eine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe nicht vorhanden war und auch keine Einwilligung der Betroffenen vorlag, verstieß die Weitergabe ihrer medizinischen Daten an den Leiter der Schule gegen Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung.

Ich habe der oberen Schulaufsichtsbehörde empfohlen, künftig in vergleichbaren Fällen sicherzustellen, daß – sofern nicht ausnahmsweise zur Erfüllung der Aufgaben des Schulleiters eine ausführlichere Auskunft notwendig ist – dem Schulleiter nur die Entscheidung des Dienstvorgesetzten, ob der Beamte als dienstunfähig anzusehen ist, nicht jedoch die für die Beurteilung

erhobenen Daten mitgeteilt werden. Die obere Schulaufsichtsbehörde ist meiner Empfehlung im Ergebnis gefolgt.

- Ein Landesbeamter hat mir mitgeteilt, das Versorgungsamt habe ohne seine Einwilligung seinen Dienstvorgesetzten und das Gesundheitsamt um Überlassung eines **amtsärztlichen Gutachtens** gebeten, das zur Feststellung seiner Dienstfähigkeit erstellt und auch Bestandteil seiner Personalakten geworden sei. Der Dienstvorgesetzte habe dem Versorgungsamt eine Kopie des amtsärztlichen Gutachtens übersandt. Der Beamte sieht darin eine Verletzung seines Persönlichkeitsrechts.

  Auf eine Einwilligung des Betroffenen konnte der Dienstvorgesetzte die Vorlage des amtsärztlichen Gutachtens nicht stützen, da eine solche Einwilligung zum Zeitpunkt der Weitergabe nicht vorlag. Eine nach Mitteilung des Dienstvorgesetzten gegenüber dem Gesundheitsamt erklärte Einwilligung des Betroffenen konnte nicht Grundlage für die früher erfolgte Übersendung des amtsärztlichen Gutachtens durch den Dienstvorgesetzten sein. Somit kam nur eine Weitergabe auf gesetzlicher Grundlage in Betracht.

  § 60 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB I konnte als Rechtsgrundlage für die Weitergabe der Gesundheitsdaten an das Versorgungsamt nicht herangezogen werden. Zwar hat nach diesen Vorschriften derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen (§ 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I) sowie Änderungen in den Verhältnissen, die für die Leistung erheblich sind oder über die im Zusammenhang mit der Leistung Erklärungen abgegeben worden sind, unverzüglich mitzuteilen (§ 60 Abs. 1 Nr. 2 SGB I). Aus diesen Mitwirkungspflichten des Betroffenen konnte jedoch keine Auskunftsbefugnis seines Dienstvorgesetzten hergeleitet werden.

  Auch auf § 12 Abs. 2 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung (KOVVfG) konnte eine Befugnis des Dienstvorgesetzten zur Weitergabe des amtsärztlichen Gutachtens an das Versorgungsamt nicht gestützt werden. Nach § 12 Abs. 2 Satz 1 KOVVfG kann die Verwaltungsbehörde mit Einverständnis oder auf Wunsch des Antragstellers oder Versorgungsberechtigten von öffentlichen, freien gemeinnützigen und privaten Krankenanstalten sowie Krankenanstalten öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Trägern der Sozialversicherung Krankenpapiere, Aufzeichnungen, Krankengeschichten, Sektions- und Untersuchungsbefunde sowie Röntgenbilder zur Einsicht beiziehen. Unter denselben Voraussetzungen kann die Verwaltungsbehörde von privaten Ärzten, die den Antragsteller oder Versorgungsberechtigten behandeln oder behandelt haben, Auskünfte einholen und Untersuchungsunterlagen zur Einsicht beiziehen (§ 12 Abs. 2 Satz 3 KOVVfG). Der Dienstvorgesetzte des Betroffenen gehörte nicht zu diesen Stellen.

  Eine andere Rechtsgrundlage für die Übersendung des Gutachtens an das Versorgungsamt war nicht ersichtlich. Sie konnte auch nicht auf Vorschriften über die Amtshilfe gestützt werden, da das amtsärztliche Gutachten als Bestandteil der Personalakte des Betroffenen seinem Wesen nach geheimgehalten werden mußte (§ 5 Abs. 2 Satz 2 VwVfG NW).

  Darüber hinaus ergibt sich aus dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 1970 (BVerfGE 27, 344), daß die Übersendung von Unterlagen aus den Personalakten des Betroffenen an Dritte einen Eingriff in sein Persönlichkeitsrecht darstellt, der nur gerechtfertigt ist, wenn die nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebotene und unter Würdigung aller persönlichen und tatsächlichen Umstände des Einzelfalles vorzunehmende Abwägung des Interesses der aktenanfordernden Stelle gegenüber dem

Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen zu der Feststellung führt, daß die Aktenübersendung erforderlich ist. Aus der Stellungnahme des Dienstvorgesetzten war indes nicht zu entnehmen, daß eine Abwägung zwischen dem Interesse der anfordernden Stelle (Versorgungsamt) und dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen stattgefunden hatte. Auch bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage wäre daher die Weitergabe des Gutachtens mangels einer Interessenabwägung unzulässig gewesen.

Dem Dienstvorgesetzten des Beamten sowie dem Versorgungsamt habe ich empfohlen, künftig sicherzustellen, daß in derartigen Fällen Unterlagen aus Personalakten nur mit Einwilligung des Betroffenen weitergegeben werden.

Der Petitionsausschuß des Landtags, an den sich der Betroffene ebenfalls gewandt hatte, hat meine Auffassung bestätigt.

- Ein Amtsgericht hat im Verfahren über den **Versorgungsausgleich** den öffentlichen Arbeitgeber der beteiligten Ehefrau um Auskunft über deren Arbeitszeiten während der Ehezeit gebeten. Der Arbeitgeber teilte daraufhin dem Gericht nicht nur mit, daß die Betroffene während der Ehezeit dort nicht beschäftigt war, sondern übersandte darüber hinaus ohne vorherige Rücksprache mit der Betroffenen eine vollständige Auflistung ihrer Arbeitszeiten außerhalb der Ehezeit. Dagegen wandte sich die Betroffene.

  Gesetzliche Grundlage für eine Weitergabe der bei dem Arbeitgeber festgehaltenen Daten der Betroffenen an das Amtsgericht ist § 53b Abs. 2 Satz 2 und 3 des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Danach kann das Gericht im Verfahren über den Versorgungsausgleich über Grund und Höhe der Versorgungsanwartschaften bei den Arbeitgebern der Beteiligten Auskünfte einholen. Diese sind verpflichtet, den gerichtlichen Ersuchen Folge zu leisten.

  Da das Amtsgericht den Arbeitgeber um Auskunft über Art und Höhe der in der Ehezeit erworbenen Anwartschaften und Leistungen ersucht hatte, hätte es genügt, dem Gericht mitzuteilen, daß die Betroffene während der genannten Ehezeit bei dem Arbeitgeber nicht beschäftigt war. Für eine darüber hinausgehende Auskunft, die das Gericht nicht verlangt hatte, war eine gesetzliche Grundlage nicht vorhanden. Sie war somit unzulässig.

  Darüber hinaus sind auch bei dieser Auskunft die Folgerungen, die sich aus dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 1970 (BVerfGE 27, 344) für die Zulässigkeit der Weitergabe von personenbezogenen Daten aus Personalakten der Betroffenen ergeben, nicht beachtet worden. Eine danach gebotene Abwägung des Interesses der anfragenden Stelle mit dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen erscheint im Regelfall nur auf der Grundlage eines detaillierten Vorbringens sowohl der anfragenden Stelle als auch des Betroffenen möglich. Daher hätte der Betroffenen vor der Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten Gelegenheit gegeben werden müssen, eventuelle Einwendungen gegen die Auskunfterteilung vorzubringen.

  Ich habe daher dem Arbeitgeber empfohlen, künftig bei derartigen Ersuchen Auskünfte über personenbezogene Daten von Bediensteten nur in dem erbetenen Umfang zu erteilen und vor der Weitergabe personenbezogener Daten von Bediensteten dem Betroffenen Gelegenheit zu geben, eventuelle Einwendungen vorzubringen. Der Arbeitgeber folgt dieser Empfehlung.

- Durch die Eingabe eines Bürgers ist mir bekannt geworden, daß das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) beim Vorliegen **mehrerer sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse** die anderen Arbeitgeber auf die Möglichkeit einer anteiligen Berechnung der Sozialversicherung hinweist

und ihnen gleichzeitig die Höhe des vom LBV gezahlten Entgelts mitteilt. Gegen dieses Verfahren bestehen datenschutzrechtliche Bedenken.

Ich gehe davon aus, daß die Angaben über die Zahlung eines sozialversicherungspflichtigen Entgelts der vom LBV geführten Vergütungs- und Lohnempfängerdatei entnommen werden. Daher findet das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen Anwendung (§ 1 Abs. 2 Satz 1 DSG NW).

Die Zulässigkeit der Übermittlung an einen privaten Arbeitgeber ist nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. § 396 RVO scheidet als Rechtsgrundlage für die Übermittlung aus, da diese Vorschrift keine ausdrückliche Regelung für das Übermitteln personenbezogener Daten enthält.

Nach der 1. Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist eine Übermittlung zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist. Dabei sind an die Erforderlichkeit strenge Anforderungen zu stellen. Es genügt nicht, wenn die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung lediglich dienlich oder zweckmäßig ist; vielmehr muß diese ohne die Übermittlung unmöglich sein.

Es ist nicht ersichtlich, daß es zur ordnungsgemäßen Berechnung, Festsetzung und Abführung der Sozialversicherungsbeiträge durch das LBV unerläßlich wäre, von sich aus den anderen Arbeitgeber auf die Möglichkeit einer anteiligen Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge hinzuweisen und ihm die Höhe des vom LBV an den Versicherten gezahlten Entgelts mitzuteilen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich wie im vorliegenden Fall aus den dem LBV vorliegenden Unterlagen ergibt, daß der andere Arbeitgeber Höchstbeiträge zur Sozialversicherung abführt. Die Übermittlung der genannten Daten an den anderen Arbeitgeber ist daher nach meiner Auffassung zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung des LBV nicht erforderlich.

Nach der 2. Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist eine Übermittlung personenbezogener Daten ferner zulässig, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten glaubhaft macht und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Diese Voraussetzungen müssen in jedem Einzelfall vorliegen.

Der andere Arbeitgeber könnte zwar ein berechtigtes Interesse an der Unterrichtung über die Möglichkeit der anteiligen Beitragsberechnung haben. Durch die Bekanntgabe der Tatsache der Zahlung eines Entgelts sowie der Höhe des Entgelts können jedoch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Dieser kann durchaus ein Interesse daran haben, daß der andere Arbeitgeber von der Beschäftigung oder der Höhe des Entgelts nichts erfährt. Dieses Interesse ist auch schutzwürdig, soweit und solange die Bekanntgabe der Daten für eine ordnungsmäßige Berechnung, Festsetzung und Abführung der Sozialversicherungsbeiträge nicht unerläßlich ist.

Darüber hinaus verlangt die Formulierung „soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht", daß der Empfänger selbst tätig wird und um Übermittlung bestimmter Daten ersucht. Sein Wunsch auf Übermittlung kann nicht unterstellt werden. Ein derartiges Ersuchen des anderen Arbeitgebers liegt bei der Übermittlung der Daten durch das LBV nicht vor.

Da somit die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nicht gegeben sind, bedarf die Übermittlung von Angaben über die Tatsache der Zahlung eines sozialversicherungspflichtigen Entgelts sowie über dessen Höhe in diesen Fällen der Einwilligung des Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

Ich habe dem LBV empfohlen, künftig von derartigen Mitteilungen abzusehen, soweit nicht die Einwilligung des Betroffenen vorliegt.

– In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.12.g) habe ich meine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Praxis der Justizbehörden dargelegt, dem Deutschen Richterbund e.V. als Herausgeber des **Handbuchs der Justiz** zum Zweck der Veröffentlichung in diesem Handbuch personenbezogene Daten von Justizangehörigen ohne Einwilligung des Betroffenen mitzuteilen. Da der Justizminister entgegen meiner Empfehlung daran festhält, daß personenbezogene Daten von Richtern und Staatsanwälten ohne deren Einwilligung an den Deutschen Richterbund e.V. zur Veröffentlichung weitergegeben werden dürfen, habe ich gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW festgestellt, daß die Behörden der Landesjustizverwaltung das Grundrecht des Betroffenen auf Datenschutz verletzen, wenn sie personenbezogene Daten (Name, Amtsbezeichnung, Gericht oder Behörde, Ernennungsdatum, Geburtsdatum) ohne Einwilligung des Betroffenen an den Deutschen Richterbund e.V. als Herausgeber des Handbuchs der Justiz zum Zweck der Veröffentlichung in diesem Handbuch weitergeben.

  Der Justizminister hat daraufhin angeordnet, daß für die Weitergabe des Geburts- und des Ernennungsdatums der betroffenen Richter und Beamten an den Herausgeber des Handbuchs der Justiz deren Einwilligung einzuholen ist. Soweit es um die sonstigen im Handbuch der Justiz enthaltenen Angaben gehe, halte er an seiner Auffassung fest, daß ein Eingriff in das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten nicht vorliege.

  Da über die Unzulässigkeit einer Bekanntgabe personenbezogener Daten durch die Behörden der Landesjustizverwaltung nur das zuständige Verwaltungsgericht im Einzelfall verbindlich entscheiden kann, wäre es zu begrüßen, wenn ein Betroffener eine solche Entscheidung (etwa im Wege der vorbeugenden Unterlassungsklage) herbeiführen würde.

– Eine Lehrerin wandte sich gegen die Veröffentlichung von Daten zu ihrer Person (wie Dienstbezeichnung, Geburtsdatum, Studienfächer, Arbeitsplatz) in dem vom Realschullehrerverband herausgegebenen Jahrbuch „Die Realschule in Nordrhein-Westfalen", ohne daß sie hierzu ihre Einwilligung erteilt hatte. Für die neue Ausgabe dieses Jahrbuchs hatte der Schulleiter in einer zur Übermittlung an den Realschullehrerverband vorgesehenen Namensliste, in der die an seiner Schule beschäftigten Lehrer aufgeführt waren, die vorgedruckte Erklärung „Ich erkläre mich durch meine Unterschrift mit der Veröffentlichung der vorstehenden Daten einverstanden" gestrichen und stattdessen auf der Namensliste in einer „Dienstlichen Anweisung" handschriftlich verfügt: „Wer **nicht** wünscht, daß seine Anschrift, sein Alter o.ä. weitergegeben wird, möge bitte seinen Namen in der obigen Liste streichen und die Streichung mit seinem Namenszeichen versehen!"

  Diese Anweisung ist mit dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen nicht vereinbar. Die Einräumung einer Widerspruchsmöglichkeit kann die erforderliche Einwilligung des Betroffenen nicht ersetzen. Ich habe daher gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW festgestellt, daß der Schulleiter gegen § 3 Satz 1 DSG NW verstößt, wenn er dem Realschullehrerverband als Herausgeber des Realschullehrerjahrbuchs personenbezogene Daten der Lehrer ohne deren Einwilligung zur Veröffentlichung in diesem Jahrbuch übermittelt.

– Ein Lehramtsanwärter und eine Finanzbeamtin haben mir mitgeteilt, der Mitarbeiter einer privaten **Versicherungsgesellschaft** habe sie angerufen und auf Befragen erklärt, das Land habe ihm ihre Namen und Anschriften bekanntgegeben, damit er die Betroffenen über etwaige Versorgungslücken bei Krankheit, Unfall oder vorzeitiger Dienstunfähigkeit unterrichten könnte.

  Nach den Stellungnahmen des Kultusministers und des Finanzministers liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß von den für die Ausbildung von Lehramtsanwärtern zuständigen Dienststellen oder von Dienststellen der

Finanzverwaltung Anschriften an private Versicherungsgesellschaften weitergegeben worden sind.

Auf Grund einer anonymen Anzeige waren jedoch bei einer Hausdurchsuchung bei dem Mitarbeiter einer privaten Versicherungsgesellschaft mehrere Listen mit personenbezogenen Daten gefunden worden. Es besteht der Verdacht, daß diese Daten unbefugt aus dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) übermittelt worden sind.

Nach den Feststellungen des LDS und der Staatsanwaltschaft handelte es sich um insgesamt drei Listen, die aus unterschiedlichen Gründen im Bereich Besoldung und Versorgung im LDS erstellt worden waren und folgende Daten enthielten: Geburtsdatum bzw. Geburtsjahr, Name, Vorname, Postleitzahl, Ort, Straße, Hausnummer. Die Maschinenaktivitäten für alle drei Listen wurden unter der Benutzerkennung und dem Paßwort eines beim LDS im Bereich Besoldung und Versorgung als Programmierer eingesetzten Beamten mit einem nicht freigegebenen Programm gestartet, das seit 1980 nahezu monatlich gelaufen war. Gegen diesen Beamten läuft deswegen bei der Staatsanwaltschaft Düsseldorf ein Ermittlungsverfahren.

Das LDS hält es für erwiesen, daß auch die personenbezogenen Daten der Betroffenen, die sich an mich gewandt hatten, auf einer der Listen dem Mitarbeiter der privaten Versicherungsgesellschaft übermittelt worden sind. Ich habe daher mit Zustimmung der Betroffenen bei der Staatsanwaltschaft einen Antrag auf strafrechtliche Verfolgung des Verstoßes gegen Vorschriften über den Datenschutz gestellt (§ 33 DSG NW).

14. Statistik

a) Volkszählung

– Auch in diesem Berichtszeitraum hatte ich mich mit einer Fülle von Eingaben zur Volkszählung 1983 zu befassen. Einem Mitglied des Landtags, das mich um datenschutzrechtliche Beurteilung der Durchführung der Volkszählung bat, habe ich ebenso wie den anderen anfragenden Bürgern mitgeteilt, daß bei verfassungskonformer Auslegung des Volkszählungsgesetzes 1983 gegen die Durchführung der Volkszählung keine Bedenken bestehen. Voraussetzung hierfür sei allerdings, daß bei der Erhebung, Speicherung, Übermittlung und Nutzung der Angaben den Forderungen Rechnung getragen werde, die ich in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.13.) dargelegt habe. Diese Forderungen decken sich weitgehend mit der Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 22. März 1983.

  Entsprechend habe ich mich auch in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht über die gegen das Volkszählungsgesetz 1983 erhobenen Verfassungsbeschwerden zu dem Erlaß einer einstweiligen Anordnung und in der Hauptsache schriftlich und mündlich geäußert.

  Das **Bundesverfassungsgericht** hat mit Beschluß vom 12. April 1983 durch einstweilige Anordnung die Durchführung der für den 27. April 1983 vorgesehenen Volkszählung ausgesetzt, um eine umfassendere Prüfung insbesondere der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Datenschutzes zu ermöglichen. In seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 hat das Gericht zwar das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 (§ 2 Nr. 1 bis 7, §§ 3 bis 5 VZG) sowie die Weitergabe von Einzelangaben zu wissenschaftlichen Zwecken (§ 9 Abs. 4 VZG) für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Das Gericht hat jedoch dem Gesetzgeber aufgegeben, für ergänzende Regelun-

gen der Organisation und des Verfahrens der Volkszählung Sorge zu tragen; die danach zu treffenden Vorkehrungen entsprechen weitgehend den Forderungen der Datenschutzbeauftragten. Die Vorschriften über den Melderegisterabgleich (§ 9 Abs. 1 VZG) und über die Weitergabe von Einzelangaben an oberste Bundes- und Landesbehörden (§ 9 Abs. 2 VZG) sowie an Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 9 Abs. 3 VZG) verstoßen nach dem Urteil gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und sind deshalb nichtig.

- Mehrere Bürger fragten bei mir an, was mit den Angaben geschehen solle, die sie bereits im Rahmen der **gebäudestatistischen Vorerhebung** der Gemeinden gemacht hatten. Eine Stadt hat mir dazu auf Anfrage mitgeteilt, daß sich die durch die Vorerhebung und eine damit verbundene Zusatzbefragung auf freiwilliger Basis gewonnenen Daten in einem versiegelten Raum befänden, bis entschieden werde, wie weiter verfahren werden soll. Wegen dieser Frage bin ich auch an den Innenminister herangetreten.

  In dem Urteil vom 15. Dezember 1983 hat das Bundesverfassungsgericht die Durchführung der Volkszählung davon abhängig gemacht, daß der Gesetzgeber über die Regelungen im Volkszählungsgesetz 1983 hinaus Vorkehrungen für die Organisation und des Verfahrens zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts trifft. Daraus folgt, daß jede Erhebung, die im Vorfeld der Volkszählung durchgeführt worden ist, unzulässig war, mit der Folge, daß die bereits erhobenen Daten zu löschen sind.

- Bei einem Kontrollbesuch im Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) wurde meinen Mitarbeitern mitgeteilt, daß zwar die Erhebungsvordrucke der **Volkszählung 1970** seit Jahren vernichtet, die Zählerlisten aber noch vorhanden sind. Mit Hilfe der Zählerlistennummer ist auch die Anschrift ermittelbar, also gespeichert. Außerdem enthalten die Zählerlisten den Namen des Haushaltsvorstandes. Dieser ist auf keinen Fall mehr erforderlich. Aber auch die Erforderlichkeit der Speicherung der Anschrift ist zweifelhaft. Es ist schwer vorstellbar, daß die Volkszählungsdaten von 1970 noch jetzt für kleinräumige Auswertungen in Betracht kommen. Ich habe daher empfohlen, die Zählerlisten nach § 11 Abs. 7 Satz 1 BStatG zu vernichten. Dies ist umso mehr geboten, als das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen hat, daß die zur Identifizierung dienenden Merkmale zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu löschen sind.

b) Hochschulstatistik

- Zahlreiche Eingaben aus dem Hochschulbereich betrafen die Erhebung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Hochschulen.

  Nach den Bestimmungen des Hochschulstatistikgesetzes (HStatG) wird für Zwecke der Planung im Hochschulbereich eine Bundesstatistik durchgeführt. Die Erhebungen umfassen nach § 3 Nr. 2 HStatG auch das wissenschaftliche und künstlerische Personal, das nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 HStatG auskunftspflichtig ist. Die mit dem Erhebungsbogen des LDS verlangten Angaben sind durch das Hochschulstatistikgesetz gedeckt.

  Nach § 5 Nr. 1 HStatG dürfen bei dieser Erhebung auch Angaben zur Person erhoben werden. Um bei der Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben notwendig werdende Rückfragen zu ermöglichen, sieht Blatt 1 des Erhebungsbogens die Angabe des Namens, der Dienstanschrift und der Telefonnummer vor. Außerdem wird für Rückfragen auf Blatt 2, in einigen Fällen auf beiden Blättern des Erhebungsbogens eine Kennziffer angegeben.

  Das LDS ist auf meine Empfehlung an den Minister für Wissenschaft und Forschung herangetreten mit der Bitte, die Hochschulen anzuweisen, in

jedem Fall vor Rücksendung der Erhebungsunterlagen den Namensteil (Blatt 1) abzutrennen und dem LDS nur den Teil des Erhebungsbogens mit den statistischen Angaben (Blatt 2) zurückzusenden. Soweit Rückfragen erforderlich werden, können diese mit Hilfe der Kennziffer an Hand des bei der Hochschule verbliebenen Namensteils oder über eine dort geführte Zuordnungsliste erledigt werden. Bei diesem Verfahren wird dem LDS der Name des Betroffenen nicht bekannt. Der Minister für Wissenschaft und Forschung hat durch Runderlaß vom 8. November 1983 eine entsprechende Regelung getroffen.

Zwar ist eine Reidentifizierung auf Grund des Geburtsmonats in Verbindung mit anderen Angaben in dem Erhebungsbogen möglich; dies gilt im übrigen auch dann, wenn statt des Geburtsmonats lediglich das Geburtsjahr oder das Alter anzugeben wäre. Eine Reidentifizierung setzt jedoch Zusatzwissen voraus, das beim LDS kaum vorhanden sein dürfte. Der Hochschule sind die meisten Daten ohnehin aus den Personalakten bekannt.

Zwar greift das Hochschulstatistikgesetz wie fast alle Statistikgesetze in die durch Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützte Persönlichkeitssphäre der Betroffenen ein. Die vorgesehene Datenerhebung steht jedoch nach meiner Auffassung im Einklang mit der verfassungsmäßigen Ordnung, da diese Statistik im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit liegt und die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs gewahrt ist. Auch aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 ergeben sich keine zu einer anderen Beurteilung führenden Gesichtspunkte. Ich habe deshalb gegen die Erhebung keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zahlreiche Auskunftspflichtige haben sich wegen der Befürchtung, ihre Angaben könnten für andere als statistische Zwecke verwendet werden, bisher an der Personalerhebung nicht beteiligt. Der Minister für Wissenschaft und Forschung hat daher durch Runderlaß vom 17. Februar 1984 angeordnet, daß die Individualangaben – unbeschadet der Zulässigkeit auf Grund des Hochschulstatistikgesetzes – nicht für Verwaltungszwecke verwendet werden dürfen (unten C.15.a). Die Auskunftspflichtigen, die sich bisher an der Erhebung nicht beteiligt haben, werden nunmehr darauf hingewiesen, daß die von ihnen erhobenen Daten ausschließlich für statistische Zwecke verwendet werden.

c) Mikrozensus

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben von Überlegungen der Bundesregierung erfahren, die im Jahre 1983 ausgesetzte Erhebung für den Mikrozensus bereits im Mai 1984 durchzuführen. Sie haben in einer Erklärung darauf hingewiesen, daß das Mikrozensusgesetz den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 aufgestellten Kriterien in wesentlichen Punkten nicht entspricht.

Nach diesem Urteil muß der Gesetzgeber bei statistischen Erhebungen mit Auskunftszwang organisatorische Vorkehrungen vorsehen, die sicherstellen, daß der Betroffene möglichst wenig belastet wird. Danach notwendige Regelungen, z. B. über das Erhebungsverfahren und über die Löschung der personenbezogenen Daten, enthält das Mikrozensusgesetz nicht. Insbesondere fehlen Regelungen über die Aufgaben und Befugnisse der Interviewer, über die Rechte der Auskunftspflichtigen sowie über die Verpflichtung, sie über diese Rechte zu belehren. Auch schreibt das Gesetz nicht ausdrücklich vor, daß kenntlich zu machen ist, welche Angaben lediglich auf freiwilliger Grundlage erhoben werden (§ 4 Abs. 3 des Gesetzes) und welche Angaben Hilfsmittel der Erhebung sind (§ 5 des Gesetzes).

Ferner umschreibt das Mikrozensusgesetz manche Sachverhalte, über die Daten erhoben werden sollen, nicht hinreichend präzise, so daß es weitgehend in das Belieben der Verwaltung gestellt ist, welche konkreten Fragen der Auskunftspflichtige beantworten muß. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muß der Gesetzgeber entscheiden, auf welche Weise sicherzustellen ist, daß der Inhalt der einzelnen Fragen im Erhebungsbogen nicht weitergeht, als es der Gesetzestext zuläßt. Das Gericht weist ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, den Inhalt des Erhebungsbogens durch eine Rechtsverordnung festzulegen.

Schließlich wird aus Gründen der Normenklarheit auch die Auswahl der zu Befragenden im Gesetz näher geregelt werden müssen.

Ich halte es daher für geboten, die Erhebung für den Mikrozensus weiter auszusetzen und zunächst das Mikrozensusgesetz an die Anforderungen des Grundgesetzes anzupassen. Für die Überarbeitung des Gesetzes ist zu berücksichtigen, daß nach dem Urteil Bürger nur insoweit zur Auskunft verpflichtet werden dürfen, als der Zweck nicht durch freiwillige Erhebungen erreicht werden kann. Daher sollte geprüft werden, inwieweit der Mikrozensus ohne Auskunftszwang durchgeführt werden kann.

d) Andere Statistiken

- Bei einem Kontrollbesuch beim LDS habe ich die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung stichprobenweise bei einigen anderen Statistiken überprüft.
- Für die Statistik der natürlichen **Bevölkerungsbewegung** werden einige Daten gespeichert, deren Erfassung in dem Gesetz über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Personenstandes nicht vorgesehen ist. Ihre Speicherung ist somit zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht erforderlich und daher unzulässig (§ 3 Satz 1, § 10 Abs. 1 DSG NW).

  So bestehen Bedenken dagegen, bei Eheschließungen, Geburten und Sterbefällen das Geburtsdatum zu erfassen, obwohl das Gesetz nur die Erfassung des Alters der Ehegatten, der Eltern oder des Verstorbenen vorsieht. Außerdem fehlt eine gesetzliche Grundlage für die Erfassung der Angabe „Mitglied ausländischer Streitkräfte" bei Eheschließungen und der Angabe „Anstaltssterbefall". Ich habe dem LDS empfohlen, die nicht durch das Gesetz gedeckten Daten zu löschen.

  Die nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes von den Standesämtern monatlich dem LDS übersandten Zählkarten für Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle werden dort, wie meinen Mitarbeitern während des Kontrollbesuchs mitgeteilt wurde, bis zu 18 Monaten aufbewahrt und erst dann vernichtet. Diese Aufbewahrungsdauer sei erforderlich, da bis zum Abschluß der Jahresaufbereitung ein Rückgriff auf das Urmaterial möglich sein müsse.

  Diese Begründung vermag nicht zu überzeugen. Es leuchtet nicht ein, daß nach so langer Zeit noch ein Rückgriff auf das statistische Urmaterial und die darin enthaltenen Identifizierungsdaten erforderlich sein soll. Soweit tatsächlich Rückfragen vorkommen, können diese an Hand der Buchnummer und des Standesamts erledigt werden. Ein Rückgriff auf Namen und Wohnung der Betroffenen ist hierfür nicht erforderlich.

  Ich habe empfohlen, die Zählkarten zu vernichten, sobald die in die Statistik eingehenden Daten auf Magnetband übernommen sind. Zur Ermöglichung von Rückfragen könnten die hierfür ausreichende Buchnummer sowie das Standesamt ebenfalls, aber nur für einen Zeitraum maschinell erfaßt werden, in welchem erfahrungsgemäß Rückfragen erforderlich werden. Danach, spätestens nach 18 Monaten, sollten auch diese Angaben gelöscht werden.

- Bei der **Todesursachenstatistik** zeigt ein Vergleich des Inhalts der Todesbescheinigung mit dem Gesetz, daß das LDS offensichtlich mehr Daten erhält, als es für die Durchführung der Statistik benötigt. Zulässig sind nur diejenigen Angaben, die in die maschinell erfaßte Angabe „Todesursache" eingehen. Nach meiner Auffassung ist die Übermittlung und Speicherung folgender Angaben für die Durchführung der Todesursachenstatistik nicht erforderlich und daher nicht zulässig:
  - Name und Anschrift des zuletzt behandelnden Arztes
  - Name und Anschrift des die Leichenschau vornehmenden Arztes
  - Begleitkrankheiten (soweit nicht Todesursache)
  - Vorliegen einer Schwangerschaft.

  Ich habe dem LDS empfohlen darauf hinzuwirken, daß ihm nur diejenigen Angaben übermittelt werden, die in die maschinell erfaßte Angabe „Todesursache" eingehen.

  Wie meinen Mitarbeitern während des Kontrollbesuchs mitgeteilt wurde, werden die Todesbescheinigungen (Leichenschauscheine) nach der Signierung der Todesursache monatlich an das Gesundheitsamt zurückgesandt. Die Rücksendung erfolgt in Versandtaschen aus reißfestem Material, aber als normale Postsendung. Diese Form der Rücksendung genügt nach meiner Auffassung bei Datenträgern mit einem derartig sensiblen Inhalt nicht den Anforderungen an die Datensicherheit.

  Ich habe daher empfohlen, wie ich dies bei der postalischen Versendung von Magnetbändern für erforderlich halte (vgl. D.3.d meines zweiten Tätigkeitsberichts), die Todesbescheinigungen als Wertbrief oder Wertpaket an das Gesundheitsamt zurückzusenden.

- Nach Auskunft des LDS wird die **Straßenverkehrsunfallstatistik** in der Weise durchgeführt, daß ein Exemplar der Unfallanzeige von der aufnehmenden Polizeidienststelle unmittelbar an das LDS gesandt wird. Außerdem erhält das LDS die Angaben vom Landeskriminalamt automatisiert auf Band, und zwar auf Plausibilität vorgeprüft.

  Auch hier ist festzustellen, daß das LDS mit der Verkehrsunfallanzeige mehr Daten erhält, als es für die Durchführung der Statistik benötigt. Dies gilt z. B. für den Namen und die Amtsbezeichnung des aufnehmenden Beamten sowie für Namen, Anschrift und Beruf der am Unfall beteiligten Personen.

  Ich habe empfohlen, die Straßenverkehrsunfallstatistik künftig unter Verzicht auf die Zuleitung der Verkehrsunfallanzeigen ausschließlich mit Hilfe des vom Landeskriminalamt übersandten Magnetbandes, auf dem nur die statistisch auszuwertenden Daten, aber keine Identifizierungsdaten gespeichert sind, durchzuführen.

- Die **Strafvollzugsstatistik**, für die eine gesetzliche Grundlage fehlt, wird auf Grund einer Verwaltungsvorschrift, der vom Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen erlassenen Vollzugsgeschäftsordnung, durchgeführt.

  Es soll hier dahingestellt bleiben, ob in Nordrhein-Westfalen Landesstatistiken auf eine besondere Rechtsvorschrift gestützt werden müssen. Auf jeden Fall darf das LDS nach § 10 Abs. 1 DSG NW personenbezogene Daten nur speichern, wenn dies zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung des LDS erforderlich ist. Die Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung setzt auch voraus, daß die Daten rechtmäßig erlangt, also zulässigerweise erhoben oder übermittelt worden sind. Hierzu ist nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Eine solche ist nur bei der Übermittlung aus einer Datei vorhanden (§ 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW).

Ich gehe davon aus, daß die Justizvollzugsanstalten die Daten aus einer Datei an das LDS übermitteln. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW dürfen aber nur solche Daten übermittelt werden, deren Kenntnis für die Statistik erforderlich ist. Keinesfalls braucht nach meiner Auffassung das LDS die nicht auf Magnetband gespeicherten Angaben über Beruf, Wohnung, Kinderzahl des Einsitzenden sowie Namen, Vornamen und Anschrift der Angehörigen und Namen und Vornamen des Verteidigers und der Tatgenossen.

Ich habe empfohlen, die Strafvollzugsstatistik künftig unter Verwendung einer neu entwickelten Zählkarte ohne die genannten Angaben und ohne sonstige Identifizierungsdaten durchzuführen sowie die Zählkarten der früheren Strafvollzugsstatistiken wegen der darin enthaltenen Identifizierungsdaten und anderer für die Durchführung der Statistik nicht erforderlicher Daten zu vernichten.

- Auch für die **Schulstatistik** fehlt eine gesetzliche Grundlage. Es existiert lediglich ein nichtveröffentlichter Beschluß der Konferenz der Kultusminister von 1950.

  Ich habe empfohlen, ähnlich wie bei der Stafvollzugsstatistik die Schulstatistik nur mit Hilfe eines neu entwickelten, von den Schulen ohne Identifizierungsdaten auszufüllenden Vordrucks durchzuführen und die Erhebungsbögen der bisherigen Schulstatistiken wegen der darin enthaltenen Identifizierungsdaten zu vernichten.

15. Wissenschaft und Forschung

a) Hochschulen

- Vom Minister für Wissenschaft und Forschung bin ich in einem Beratungsersuchen um Stellungnahme zu der Frage gebeten worden, inwieweit die Hochschulen nach der bestehenden Rechtslage verpflichtet sind, auf **Amtshilfeersuchen** personenbezogene Daten von eingeschriebenen Studenten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen zu übermitteln. Er hat hierzu ausgeführt, daß sich verschiedene Behörden des Bundes und des Landes, wie Bundeswehrverwaltungsamt, Allgemeine Ortskrankenkassen und Kommunen wiederholt mit der Bitte an die Hochschulen wenden, zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben Auskünfte über eingeschriebene Studenten zu erhalten. Die Hochschulen hätten bislang zum Teil diese Auskünfte mit der Begründung verweigert, daß personenbezogene Daten der Studenten allein auf Grund des Hochschulstatistikgesetzes (HStatG) erhoben würden, so daß die Geheimhaltungsbestimmung des § 15 Abs. 1 HStatG zu beachten sei. Auskünfte könnten nach Auffassung dieser Hochschulen nur erteilt werden, wenn eine Einverständniserklärung des betreffenden Studenten vorliege.

  In meiner Stellungnahme habe ich zunächst darauf hingewiesen, daß das vom Minister für Wissenschaft und Forschung angesprochene Problem nicht auftritt, wenn die Hochschule die Studentendaten auf der Rechtsgrundlage einer Einschreibungsordnung erhoben hat. In dieser muß allerdings der zu erhebende Datenbestand zumindest in Umrissen festgelegt sein. Eine Bestimmung, daß bei der Einschreibung der ausgefüllte Einschreibungsvordruck vorzulegen ist (vgl. das Beispiel in meinem dritten Tätigkeitsbericht, C.12.a), würde als Rechtsgrundlage nicht ausreichen.

  Aber auch wenn die Hochschule die Studentendaten nicht auf der Grundlage einer Einschreibungsordnung erhoben hat, steht nach meiner Auffassung § 15 Abs. 1 HStatG der Übermittlung der personenbezogenen Daten der

Studenten durch die Hochschulen nicht entgegen. Nach § 15 Abs. 3 Satz 1 HStatG dürfen die Hochschulen die in § 4 HStatG aufgeführten Daten in personenbezogener Form für verwaltungsinterne Zwecke verwenden. Werden Daten nach § 15 Abs. 3 Satz 1 HStatG für verwaltungsinterne Zwecke einer Hochschule verwendet, so handelt es sich dabei nicht mehr um Daten der Bundesstatistik (§ 1 Abs. 1 HStatG). Nach meiner Auffassung sind deshalb auf ihre weitere Verarbeitung, also auch ihre Übermittlung, nicht die statistischen Geheimhaltungsvorschriften, sondern die allgemeinen Datenschutzvorschriften anzuwenden. Eine Durchbrechung des Statistikgeheimnisses liegt in diesen Fällen nicht in der Eröffnung der Übermittlungsmöglichkeit nach Maßgabe der Datenschutzvorschriften, sondern bereits in der Regelung des § 15 Abs. 3 Satz 1 HStatG. Es kann nicht angenommen werden, daß nach der Übernahme der Daten zu Verwaltungszwecken noch ein durch das Statistikgeheimnis geschützter „amtshilfefreier" Datenbestand vorliegt.

Allerdings wirft das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 die Frage auf, ob die Hochschulen weiterhin die für interne Zwecke benötigten Studentenstammdaten entsprechend der Regelung in § 15 Abs. 3 Satz 1 HStatG aus den bei den Studenten nach § 4 HStatG erhobenen Tatbeständen gewinnen dürfen. Das Bundesverfassungsgericht hält die Weitergabe zu statistischen Zwecken erhobener, noch nicht anonymisierter, also noch personenbezogener Daten für Zwecke des Verwaltungsvollzugs jedenfalls dann für verfassungsrechtlich unzulässig, wenn hierbei tendenziell Unvereinbares miteinander verbunden wird und der Bürger aus der gesetzlichen Regelung nicht klar erkennen kann, daß seine Daten nicht allein zu statistischen Zwecken verwendet werden, für welche konkrete Zwecke des Verwaltungsvollzugs seine personenbezogenen Daten bestimmt und erforderlich sind und daß ihre Verwertung unter Schutz gegen Selbstbezichtigungen auf diesen Zweck begrenzt bleibt.

Ob nach diesen Kriterien die in § 15 Abs. 3 Satz 1 vorgesehene Verwendung der nach § 4 HStatG erhobenen Tatbestände für interne Zwecke der Hochschule, hier zur Gewinnung der Studentenstammdaten, als zulässig angesehen werden kann, erscheint zweifelhaft. Diese Frage wird von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder geprüft.

Im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Zweifel habe ich empfohlen, in Zukunft von der durch § 15 Abs. 3 Satz 1 eröffneten Möglichkeit der Verwendung der nach § 4 HStatG erfaßten Tatsachen für hochschulinterne Zwecke keinen Gebrauch mehr zu machen und die erforderlichen Studentenstammdaten auf einer hochschulrechtlichen Grundlage zu erheben. Soweit dies nicht bereits geschehen ist, sollten die Hochschulen daher unverzüglich den durch § 3 Abs. 1, §§ 64 ff. des Gesetzes über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (WissHG) für die Datenerhebung von Studentenstammdaten gesetzten Rahmen durch Einschreibungsordnungen gemäß § 64 Abs. 1 Satz 2 WissHG ausfüllen. In diesen Einschreibungsordnungen sind die bei der Einschreibung sowie bei den Rückmeldungen von den Studenten zu erhebenden Daten näher festzulegen. Ich habe dem Minister für Wissenschaft und Forschung empfohlen, auf einen beschleunigten Erlaß entsprechender Einschreibungsordnungen bei allen Hochschulen hinzuwirken.

- Immer wieder beschweren sich Eltern bei mir, daß ihnen die Hochschulen Auskünfte über ihre studierenden volljährigen Kinder oder die Übersendung von Studienbescheinigungen unter Berufung auf die Vorschriften des Datenschutzes verweigern. Ein solches Verhalten der Hochschulen ist jedoch rechtlich geboten. Die Erteilung von Auskünften oder das Ausstellen einer **Studienbescheinigung an die Eltern** des Studierenden ist als Datenüber-

mittlung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. Diese Vorschrift läßt eine Übermittlung an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs, also auch an Eltern der Studierenden zu, soweit diese ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft machen und dadurch schutzwürdige Belange des Studierenden nicht beeinträchtigt werden.

Zwar wird im Normalfall ein berechtigtes Interesse der Eltern an der Kenntnis der erbetenen Daten vorliegen. Es wird jedoch nicht auszuschließen sein, daß durch die Übermittlung schutzwürdige Belange der Studierenden beeinträchtigt werden können. Denn in allen Fällen, in denen Eltern über ihre volljährigen Kinder Studienbescheinigungen anfordern und damit bestimmte Informationen über das Studium ihrer Kinder erhalten, können schutzwürdige Belange der Studierenden dem berechtigten Interesse der Eltern entgegenstehen. Die gebotene Abwägung der Interessen kann nur im Einzelfall erfolgen. Eine solche Abwägung kann die Universität aber nur durchführen, wenn sie alle Umstände kennt, aus denen sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Studierenden ergeben kann. Da der Universität diese Informationen im allgemeinen nicht zur Verfügung stehen, wird sie nicht in der Lage sein, die erforderliche Abwägung vorzunehmen. In diesem Fall muß von der Übermittlung abgesehen werden, da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Studierenden nicht auszuschließen ist.

Diese datenschutzrechtliche Beurteilung ist nicht dahin mißzuverstehen, daß ich mich generell gegen eine Unterrichtung unterhaltspflichtiger Eltern darüber wende, ob und was ihre Kinder studieren. Die Eltern können diese Auskünfte nach meiner Auffassung von ihren Kindern erhalten, da die Darlegung eines entsprechenden durch das Studium bedingten Bedarfs zu den Voraussetzungen des Unterhaltsanspruchs gehört. Die genannten datenschutzrechtlichen Vorschriften verbieten im Regelfall allerdings, daß solche Auskünfte den Eltern unmittelbar von der Universität gegeben werden.

b) Forschung

– Wiederholt hatte ich mich im Berichtsjahr mit der Auswertung der von den Kreispolizeibehörden und Regierungspräsidenten (Verkehrsüberwachungsbereitschaften) über die Verkehrsunfälle ihres Zuständigkeitsbereichs geführte **Unfallblattsammlung** für Forschungszwecke zu befassen.

Ein Regierungspräsident hat mir dazu in einem Schreiben, das als Anzeige nach § 12 DSG NW bezeichnet war, folgendes mitgeteilt: Im Auftrage des Bundesministers für Verkehr werde durch ein privates Ingenieurbüro eine Untersuchung über die Verkehrssicherheit in bestimmten Autobahnkreuzen durchgeführt, dazu sollten die Verkehrsunfallanzeigen der Jahre 1978 bis 1982 für diese Autobahnkreuze durch das Ingenieurbüro ausgewertet werden. Es sei daher beabsichtigt, die Unterlagen dem Ingenieurbüro kurzfristig zu überlassen mit der Maßgabe, daß personenbezogene Daten nicht verwertet werden dürften.

Ich habe den Regierungspräsidenten darauf hingewiesen, daß im vorliegenden Fall die Datenübermittlung an das Ingenieurbüro nicht nach § 12 DSG NW, sondern nach § 13 DSG NW zu beurteilen ist.

Eine Datenübermittlung nach § 12 Abs. 1 Satz 1 DSG NW setzt voraus, daß es sich um ein Vorhaben einer „anderen öffentlichen Einrichtung mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung" handelt. Hierzu rechnet nicht die sogenannte Ressortforschung, da öffentliche Einrichtungen, deren Aufgabe nicht die unabhängige Forschung ist, als Normadressaten des § 12 DSG NW nicht in Betracht kommen. Außerdem sollten die Unterlagen im vorliegenden Fall unmittelbar dem Ingenieurbüro überlassen werden.

Das nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW erforderliche berechtigte Interesse des Empfängers an der Kenntnis der Unfalldaten lag hier vor. Es konnte jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß durch die Datenübermittlung, wenn diese personenbezogene Angaben über die Unfallbeteiligten mit umfaßte, schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden konnten. Die Belange der Betroffenen konnten im vorliegenden Fall schon deswegen nicht im Wege der Abwägung gegenüber dem berechtigten Interesse des Empfängers zurückgestellt werden, weil eine Anonymisierung des erbetenen Datenbestandes ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich erschien (z. B. durch Ablichtung der Unfallanzeigen unter Abdeckung von Namen und Anschriften der Unfallbeteiligten). Ich habe daher empfohlen, Daten aus der Unfallblattsammlung nur in anonymisierter Form zu übermitteln.

- In einem anderen Fall wollte die Abteilung Chirurgie einer medizinischen Hochschule eine umfangreiche wissenschaftliche Untersuchung aller Verletzungen bei Fahrer von Zweiradfahrzeugen in einem bestimmten Gebiet erarbeiten. Hierzu sollte zunächst durch Durchsicht der gesamten Unfallblattsammlung der in Betracht kommenden Kreispolizeibehörde die Namen der Verunglückten festgestellt und die Umstände des Unfallherganges aus den Unterlagen entnommen werden. Hierzu sollte auch die Angabe, in welche Klinik der Betroffene eingeliefert worden war, gehören. In einem zweiten Teil der Untersuchung sollte dann von der Klinik ein umfangreicher Katalog sehr sensibler medizinischer Daten des Betroffenen für die Untersuchung zur Verfügung gestellt werden.

  Ich habe gegen das Vorhaben datenschutzrechtliche Bedenken erhoben.

  Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 DSG NW können Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung im Rahmen ihrer Aufgaben für bestimmte Forschungsvorhaben personenbezogene Daten speichern und verändern; hierfür können ihnen die in § 1 Abs. 2 DSG NW genannten Behörden und öffentlichen Stellen personenbezogene Daten übermitteln. Die Datenverarbeitung nach Satz 1 ist jedoch nur zulässig, wenn die Betroffenen eingewilligt haben oder wenn ihre schutzwürdigen Belange nicht beeinträchtigt werden (§ 12 Abs. 1 Satz 2 DSG NW).

  Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange Betroffener konnte im vorliegenden Fall einmal darin liegen, daß vorgesehen war, bei der Kreispolizeibehörde die gesamte Unfallblattsammlung zur Feststellung der Namen und der Umstände der verunglückten und verletzten Zweiradfahrer durchzusehen. Die hierbei gewährte Möglichkeit, von personenbezogenen Daten der Unfallbeteiligten Kenntnis zu nehmen, auch soweit sie nicht Gegenstand der Untersuchung sein sollten, ist nach dem zuvor Gesagten eine Datenübermittlung. Zwar konnte davon ausgegangen werden, daß es sich im Regelfall um Daten von Personen handelte, die den mit der Auswertung beauftragten Personen unbekannt waren und die von den auswertenden Personen nur flüchtig wahrgenommen und alsbald wieder vergessen wurden. Gleichwohl bestand die Gefahr, daß angesichts der Vielzahl der Fälle den auswertenden Personen Daten auch von ihnen bekannten Personen übermittelt wurden. Jedenfalls war nicht auszuschließen, daß die schutzwürdigen Belange der betroffenen Personen beeinträchtigt werden konnten.

  Vor allem aber bestand die Gefahr einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Zweiradfahrer, die Gegenstand der Untersuchung sein sollten, weil nach dem bei der wissenschaftlichen Untersuchung beabsichtigten Vorgehen nicht gewährleistet war, daß bei der Übermittlung der von den Krankenhäusern erbetenen medizinischen Daten der Verunglückten die ärztliche Schweigepflicht beachtet wurde. Nach dem vorgesehenen Fragebogen sollten hier sehr sensible, der ärztlichen Schweigepflicht unterliegende medizini-

sche Daten der betroffenen Zweiradfahrer an die mit der Untersuchung betrauten Personen übermittelt werden.

Die ärztliche Schweigepflicht (§ 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB; § 2 Abs. 1 der Berufsordnung für die nordrheinischen Ärzte) verbietet, derartige Angaben, die dem Arzt in dieser Eigenschaft anvertraut oder bekanntgeworden sind, unbefugt zu offenbaren. Dazu gehören auch schriftliche Mitteilungen des Patienten, Aufzeichnungen über Patienten, Röntgenaufnahmen und sonstige Untersuchungsbefunde. Eine Offenbarung ist nur dann zulässig, wenn der Patient den Arzt von der Schweigepflicht entbunden hat oder eine andere von der Rechtsprechung anerkannte und in der Berufsordnung festgelegte Offenbarungsbefugnis besteht. Nach § 2 Abs. 7 der Berufsordnung dürfen zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung und Lehre der Schweigepflicht unterliegende Tatsachen und Befunde nur soweit mitgeteilt werden, als dabei die Anonymität des Patienten gesichert ist oder dieser ausdrücklich zustimmt. Da hier den mit der Untersuchung beauftragten Personen die Namen der verunglückten Zweiradfahrer bekanntgewesen wären, konnte bei diesem Übermittlungsvorgang die Anonymität des Patienten nicht gewahrt werden. Eine Zustimmung der betroffenen Patienten lag nicht vor. Es war auch nicht vorgesehen, eine solche einzuholen. Die Bekanntgabe der medizinischen Daten durch die Krankenhäuser an die mit der Untersuchung beauftragten Personen war daher nach meiner Auffassung mit der ärztlichen Schweigepflicht nicht vereinbar.

– Die Übermittlung von Daten aus der Unfallblattsammlung ist nunmehr durch Nr. 1.1.2 des Gemeinsamen Runderlasses des Innenministers und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 14. Dezember 1983 (SMBl. NW. 9221) „Auswertung von Straßenverkehrsunfällen" geregelt. Diese Bestimmung lautet: „Die Übermittlung von Einzelangaben für Zwecke der Unfallforschung obliegt gemäß § 5 des Straßenverkehrsunfallstatistik-Gesetzes (StVUnfStatG) vom 22. Dezember 1982 (BGBl. I, S. 2069) dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik. Die Unfallblattsammlung ist keine Datei im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen. Muß bei Forschungsprojekten anstelle oder neben den Angaben gemäß Absatz 1 auf die Unfallblattsammlung zurückgegriffen werden, so ist darauf zu achten, daß schutzwürdige Belange der aufgeführten Beteiligten nicht beeinträchtigt werden. Deren Einwilligung zu einer Akteneinsicht liegt regelmäßig weder vor noch kann sie bei der Vielzahl von Unfällen eingeholt werden. Hochschulen und anderen öffentlichen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger Forschung darf daher die Auswertung nur mit der Auflage gestattet werden, daß Name und Anschrift der beteiligten Verkehrsteilnehmer und aller übrigen im Zusammenhang mit einem Verkehrsunfall erfaßten Personen nicht verwertet werden dürfen. Eine Auswertung zu wissenschaftlichen Zwecken durch Privatpersonen oder private Einrichtungen kommt wegen der aufwendigen Unkenntlichmachung personenbezogener Daten in der Regel nicht in Betracht."

  Gegen diese Regelung bestehen jedoch datenschutzrechtliche Bedenken. Abgesehen davon, daß die Datenübermittlung aus der Unfallblattsammlung nicht auf die Vorschriften der §§ 11, 12 oder 13 DSG NW gestützt werden könnte, also mangels einer gesetzlichen Grundlage unzulässig wäre, wenn es sich bei der Unfallblattsammlung nicht um eine Datei im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSG NW handelte, erscheint diese in dem Runderlaß zugrundegelegte Auffassung nicht zutreffend. In die bei den Kreispolizeibehörden und den Regierungspräsidenten (Verkehrsüberwachungsbereitschaften) geführten Unfallblattsammlungen werden eine Durchschrift der Unfallanzeige beziehungsweise des Vordrucks „Unfallmitteilung" mit den gegebenenfalls dazugehörenden Unfallskizzen aufgenommen. Diese Unterlagen werden nach

Unfallorten geordnet und in der Regel nach Straßen lose in Hängeordner eingeheftet. Sie können jedoch jederzeit nach anderen Merkmalen umgeordnet und ausgewertet werden, so daß es sich nach meiner Auffassung um eine Datei handelt. Auch von der Rechtsprechung ist in anderem Zusammenhang eine lose zusammengefaßte Sammlung einzelner Unterlagen als Datei angesehen worden (OLG Düsseldorf, WM 1983, 1143).

Bedenken bestehen jedoch vor allem dagegen, daß nach dem Erlaß die Hochschule oder andere öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger Forschung von dem Namen und der Anschrift der beteiligten Verkehrsteilnehmer und aller übrigen im Zusammenhang mit einem Verkehrsunfall erfaßten Personen Kenntnis nehmen kann und lediglich die Verwertung dieser Daten untersagt wird. Denn bereits die gewährte Möglichkeit, von personenbezogenen Daten der Unfallbeteiligten Kenntnis zu nehmen, ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW als Datenübermittlung anzusehen. Hierdurch können im Einzelfall schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden.

- In verschiedenen Fällen haben Hochschulen die Übermittlung von Adressen ausgewählter Personengruppen von den Meldebehörden erbeten, um im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsvorhaben bei diesen Personen **Befragungen** und sonstige Erhebungen (z. B. Untersuchungen) durchzuführen.

  In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.1.d und C.11.c) habe ich ausgeführt, daß sich die **Datenübermittlung aus dem Melderegister** an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen, zu denen auch Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung gehören, nach § 31 MG NW richtet. Für die Datenübermittlung an Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung ist aber zusätzlich die spezielle Vorschrift des § 12 DSG NW über die Voraussetzungen für eine Datenübermittlung und die Verpflichtung zur Anzeige der Übermittlung beim Landesbeauftragten für den Datenschutz weiterhin zu beachten.

  Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 DSG NW ist eine Übermittlung personenbezogener Daten an Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung zur Durchführung eines konkreten Forschungsvorhabens zulässig, wenn die Betroffenen eingewilligt haben oder wenn ihre schutzwürdigen Belange nicht beeinträchtigt werden. Ob dies der Fall ist, kann im Wege einer summarischen Prüfung festgestellt werden. Von einer Nichtbeeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen bei der Datenübermittlung zur Durchführung von Befragungen und sonstigen Erhebungen (z. B. Untersuchungen) wird im Regelfall nur dann ausgegangen werden können, wenn die Beachtung folgender Grundsätze durch die Forschungseinrichtung gewährleistet ist:

  - Der Betroffene ist über den Zweck des Forschungsvorhabens und über die vorgesehene Datenverarbeitung aufzuklären.
  - Der Betroffene ist ausdrücklich auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an der Erhebung hinzuweisen und darauf aufmerksam zu machen, daß ihm aus der Verweigerung der Teilnahme keine Nachteile entstehen. Wird die Teilnahme verweigert, so hat die Forschungseinrichtung die von der Meldebehörde übermittelten Daten unverzüglich zu löschen.
  - Die von der Meldebehörde übermittelten und die bei der Erhebung angefallenen personenbezogenen Daten sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu anonymisieren. Hiernach sind im Regelfall die von der Meldebehörde übermittelten Daten, soweit sie eine Identifizierung des Betroffenen ermöglichen (wie Name, Anschrift, Geburtstag) nach Abschluß der Erhe-

bung zu löschen. Die bei der Erhebung angefallenen Daten sind im Regelfall nicht personenbezogen, sondern anonymisiert zu speichern und auszuwerten.

- Sofern bei dem Forschungsvorhaben aus zwingenden sachlichen Gründen eine Speicherung und Auswertung von Daten in personenbezogener Form erfolgen soll, ist die Möglichkeit einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange besonders naheliegend. Im Regelfall wird daher in diesen Fällen die Einholung einer schriftlichen Einwilligung der Betroffenen in die beabsichtigte Datenverarbeitung erforderlich sein. Die Weiterübermittlung personenbezogener Daten durch die Forschungseinrichtung bedarf immer einer gesonderten Einwilligung des Betroffenen (§ 12 Abs. 2 DSG NW).
- In allen Fällen hat die öffentliche Forschungseinrichtung zu gewährleisten, daß alle zur Datensicherung erforderlichen Maßnahmen getroffen und die mit dem Forschungsvorhaben befaßten Personen auf das Datengeheimnis verpflichtet sind.

Ich habe den in Betracht kommenden Behörden empfohlen, bei Datenübermittlungen nach § 12 DSG NW an Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung zur Durchführung von Befragungen und sonstigen Erhebungen in eigener Verantwortung zu prüfen, ob die Einhaltung dieser Grundsätze bei dem Forschungsvorhaben gewährleistet ist. Falls erforderlich, sollten der Forschungseinrichtung entsprechende Auflagen gemacht werden.

- In einem von mir bei der Fernuniversität Hagen durchgeführten **Kontrollbesuch** habe ich für die Datenverarbeitung im Bereich der wissenschaftlichen Forschung auf die Beachtung entsprechender Grundsätze hingewiesen. Im Verlauf des Kontrollbesuchs habe ich mich insbesondere mit Forschungsvorhaben des Zentralen Instituts für Fernstudienforschung (ZIFF) befaßt. Das ZIFF ist eine zentrale Einrichtung der Fernuniversität mit der Aufgabe, im Bereich des Fernstudiums Grundlagen- und Anwendungsforschung zu betreiben. Es bestand Übereinstimmung, daß die Durchführung eines Forschungsvorhabens mit personenbezogenen Daten stets einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz des Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung darstellt und daher in jedem Fall vor einer Erhebung oder Speicherung personenbezogener Daten geprüft werden muß, ob nicht der Forschungszweck unter Heranziehung nicht personenbezogener (entsprechend anonymisierter oder aggregierter) Daten realisiert werden kann. Eine Überprüfung einzelner Forschungsprojekte bestätigte, daß diese vom ZIFF entsprechend diesem Grundsatz unter Heranziehung von nicht personenbezogenen Daten durchgeführt worden sind.

  Bei einem vom ZIFF durchgeführten Forschungsvorhaben sind jedoch personenbezogene Daten bei Studenten erhoben und zusammen mit deren an der Fernuniversität verfügbaren Leistungsdaten gespeichert worden. Als Grundlage für die Datenerhebung und Datenspeicherung enthielt der verwendete Erhebungsbogen eine Erklärung, in der der Student auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an der Befragung hingewiesen wird und sich damit einverstanden erklärt, daß seine Angaben im Wege der automatisierten Datenverarbeitung gespeichert, ausgewertet und mit anderen an der Fernuniversität gespeicherten Daten verknüpft werden. Diese Erklärung war von dem Studenten zu unterschreiben.

  Es erscheint zweifelhaft, ob diese Einwilligung wirksam ist. Der Student wird nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, daß bei diesem Forschungsvorhaben seine an der Fernuniversität verfügbaren Leistungsdaten ausgewertet und zusammen mit den bei ihm mit dem Erhebungsbogen erfragten Angaben gespeichert werden. Diese Information ist auch im Anschreiben nicht enthal-

ten, mit dem der Erhebungsbogen versandt worden ist. Voraussetzung für eine wirksame Einwilligung ist aber in jedem Fall die genaue Kenntnis der Sach- und Rechtslage. Die wichtige Information, daß bei dem Forschungsvorhaben seine Leistungsdaten ausgewertet und gespeichert werden, wird dem Studenten nicht gegeben.

Da eine Datenspeicherung im vorliegenden Fall auch nicht auf die Grundlage der 2. Alternative des § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 DSG NW gestützt werden kann, weil die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen nicht verneint werden kann, ist die Zulässigkeit der Datenspeicherung nach § 3 Satz 1 DSG NW insgesamt zweifelhaft. Ich habe daher empfohlen, die bei Durchführung des Vorhabens gespeicherten personenbezogenen Daten zu anonymisieren oder aber sie zu löschen. Die Fernuniversität hat mir in der Zwischenzeit mitgeteilt, daß die Anonymisierung der Daten des Forschungsvorhabens in Vorbereitung ist.

c) Studienplatzvergabe

- Wie bei den Hochschulen (oben C.14.a) ergibt sich die Frage der Erteilung von **Auskünften** oder Übersendung von **Bescheinigungen an Eltern** von Studienbewerbern auch bei der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS). Auch hier ist diese Datenübermittlung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. Dem berechtigten Interesse der Angehörigen können auch in diesen Fällen schutzwürdige Belange der Studienbewerber entgegenstehen; jedenfalls kann eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Studienbewerbers nicht ausgeschlossen werden. Eine solche Datenübermittlung ist deshalb nur zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Die ZVS holt daher, wenn sie derartige Auskünfte oder Bescheinigungen an die Eltern erteilen will, zuvor bei dem Betroffenen auf Formschreiben eine schriftliche Einwilligung ein. In anderen Fällen übersendet die ZVS die erbetene Auskunft oder Bescheinigung an den Betroffenen und setzt den anfragenden Elternteil hiervon in Kenntnis.
- Von der ZVS bin ich um eine Stellungnahme zur Zulässigkeit der Bekanntgabe personenbezogener Daten von Studienbewerbern in **Auskünften gegenüber der Presse** gebeten worden. Nach Veröffentlichungen in verschiedenen Tageszeitungen soll es bei einer Universität im süddeutschen Raum zu Unregelmäßigkeiten bei der Zulassung zum Studium gekommen sein. Nach diesen Berichten sollen von der Hochschule Bewerber zum Medizinstudium zugelassen worden sein, ohne daß die ZVS eine solche Vergabeentscheidung getroffen hatte. Die Presse war in dieser Angelegenheit an die ZVS herangetreten und hatte im Fall einer namentlich benannten Bewerberin um Auskünfte über die Zulassungsentscheidung der Zentralstelle gebeten. Die Zentralstelle hatte daraufhin die Auskunft erteilt, daß die Betreffende bei der Zentralstelle einen Zulassungsantrag sowie einen Antrag auf Berücksichtigung im Rahmen der Quote für Fälle außergewöhnlicher Härte gestellt hatte. Beide Anträge seien jedoch abgelehnt worden.

  Die ZVS vertrat hierzu die Auffassung, die Erteilung dieser Auskünfte sei nach § 13 Abs. 1 DSG NW zulässig gewesen. Bei der Presse liege ein qualifiziertes berechtigtes Interesse vor, weil es sich bei dem Informationsanspruch der Presse gegenüber Behörden zugleich um ein rechtliches Interesse handele. Eine Verletzung schutzwürdiger Belange der Betroffenen durch die in dem genannten Umfang erteilten Auskünfte sei bei Abwägung aller Interessen nicht zu erkennen, da sich die Auskunfterteilung auf das Endergebnis eines rechtmäßig durchgeführten und abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens beschränkt habe. Berücksichtigt werden müsse schließlich, daß auch die ZVS ein starkes Interesse daran habe, in derartigen Fällen der Presse die verlang-

ten Auskünfte zu erteilen. Eine Verweigerung der Auskunft unter Hinweis auf den Datenschutz würde nicht akzeptiert, sondern unter Umständen dahin verstanden werden, daß hier eigenes Fehlverhalten verschleiert werden sollte. Die ZVS könne hierdurch in der Öffentlichkeit in ein völlig falsches Licht geraten und in der Erfüllung ihrer Aufgaben gravierend beeinträchtigt werden.

Nach § 4 Abs. 1 des Landespressegesetzes NW sind die Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Diese Verpflichtung steht jedoch nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 dieses Gesetzes unter dem Vorbehalt, daß Vorschriften über die Geheimhaltung nicht entgegenstehen. Die Frage, ob dies der Fall ist, ist nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen.

Nach der 1. Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist eine Datenübermittlung zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle erforderlich ist. Dabei stellt die Vorschrift auf die Erforderlichkeit für den Aufgabenvollzug ab. An die Erforderlichkeit sind strenge Anforderungen zu stellen. Es genügt nicht, wenn die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung lediglich dienlich ist oder sie erleichtert; vielmehr muß diese ohne die Übermittlung unmöglich sein. Danach ist eine Auskunfterteilung an die Presse, auch wenn sie zur Wahrung eigener behördlicher Interessen geschieht, zur Aufgabenerfüllung in aller Regel nicht erforderlich.

Allenfalls zur Richtigstellung unwahrer Tatsachenbehauptungen des Betroffenen oder zur Verteidigung gegen schwere, die Tätigkeit der Behörde über den Einzelfall hinaus in Frage stellende öffentliche Vorwürfe kann eine Übermittlung personenbezogener Daten an die Presse ausnahmsweise gerechtfertigt sein. Diese Voraussetzungen lagen nach dem Sachverhalt jedoch nicht vor, da nicht der ZVS, sondern der Universität ein Fehlverhalten vorgeworfen wurde. Die Annahme, eine Verweigerung der Auskunft unter Hinweis auf den Datenschutz werde von den Journalisten unter Umständen dahin verstanden werden, daß damit eigenes Fehlverhatlen verschleiert werden solle, vermag jedenfalls die Übermittlung nicht zu rechtfertigen.

Nach der 2. Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW ist eine Übermittlung 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. Zwar nimmt die Presse eine öffentliche Aufgabe wahr, so daß von einem berechtigten Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten auszugehen ist. Dem Informationsinteresse der Presse können jedoch schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen. So kann im vorliegenden Fall die Bewerberin durchaus ein Interesse daran haben, daß die Entscheidung der Zentralstelle über ihre Anträge nicht öffentlich bekannt wird. Bei der vorzunehmenden Abwägung kann nicht davon ausgegangen werden, daß das Informationsinteresse der Presse gegenüber derartigen Interessen des Betroffenen generell überwiegt. Dies kann vielmehr nur im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände entschieden werden. Interessen der übermittelnden Behörde müssen hierbei allerdings außer Betracht bleiben, da die 2. Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nur auf das Interesse des Empfängers und die Belange des Betroffenen abstellt.

16. Bildung und Kultur

a) Schulwesen

– Sowohl von einer Gemeinde wie auch von einer Ratsfraktion bin ich um die datenschutzrechtliche Beurteilung eines Fragebogens und des dazugehören-

den Anschreibens der Gemeinde zur **Bedürfnisfeststellung für eine Gesamtschule** gebeten worden. In dem Fragebogen wurden die Eltern nach ihrer grundsätzlichen Einstellung zur Gesamtschule gefragt und ob sie gegebenenfalls ihr Kind in einer Gesamtschule anmelden würden. Der Fragebogen hatte bei der Ratsfraktion dadurch Bedenken hervorgerufen, daß er mit oder ohne Namensangabe, mit oder ohne Unterschrift und offen oder im Briefumschlag dem jeweiligen Klassenlehrer zurückgegeben werden sollte.

Die Erhebung der mit dem Fragebogen erbetenen Daten bedarf, sofern nicht der Betroffene in die Erhebung eingewilligt hat, einer gesetzlichen Grundlage. 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.

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Daten war im vorliegenden Fall § 10 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 4 des Schulverwaltungsgesetzes. Danach sind die Gemeinden verpflichtet, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen zu errichten und fortzuführen, wenn ein Bedürfnis besteht. Das Schüleraufkommen und der Wille der Erziehungsberechtigten sind bei der Feststellung des Bedürfnisses zu berücksichtigen. Der Wille der Erziehungsberechtigten sollte durch die Fragebögen ermittelt werden. Eine Rechtspflicht der Erziehungsberechtigten zur Ausfüllung des Fragebogens besteht jedoch nicht.

Der Fragebogen ist daraufhin von der Gemeinde überarbeitet und um einen entsprechenden Hinweis ergänzt worden. In der überarbeiteten Fassung ist die Möglichkeit einer anonymen Beantwortung der Fragen nicht mehr vorgesehen. Die Antworten sollten in einem verschlossenen Umschlag über die Schule dem Schulverwaltungsamt zugeleitet werden.

Nach diesen Modifizierungen habe ich keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die vorgesehene Elternbefragung erhoben.

- Ein Bürger äußerte datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Verfahrensweise einer Gemeinde bei der Ausgabe der den Schülern im Rahmen des **Lernmittelfreiheitsgesetzes** zum befristeten Gebrauch unentgeltlich überlassenen Büchern. In einer Informationsschrift der Schule, die den Schülern zur Unterschrift durch die Erziehungsberechtigten mitgegeben wurden, wird dazu, nachdem auf die Verpflichtung zu einer sorgfältigen Behandlung der Bücher hingewiesen worden ist, gesagt, daß in das Buch jeweils der Name des Schülers eingetragen wird, in dessen Besitz es sich befindet. Der Bürger befürchtet, daß durch eine fortlaufende Namenseintragung der Besitzer des Schulbuches im nächsten Schuljahr den Namen des Vorbesitzers erfährt und zum Beispiel auf Grund des Zustandes des Buches Rückschlüsse ziehen kann, die zu Diskriminierungen führen können.

  Sofern der oder die Vorbesitzer der Schulbücher durch die Eintragung ihrer Namen in das von der Schule unentgeltlich überlassenen Lernmittel späteren Besitzern erkennbar sind, halte ich eine solche Verfahrensweise für nicht vereinbar mit dem Grundrecht auf Datenschutz des Artikels 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Eine gesetzliche Grundlage für eine solche Datenübermittlung ist nicht erkennbar. Die von dem Bürger geäußerten Befürchtungen könnten bei Wahrung der berechtigten Belange des Schulträgers an einer pfleglichen Behandlung der zum befristeten Gebrauch unentgeltlich überlassenen Bücher dadurch vermieden werden, daß die Schule die Bücher numerieren und in einer besonderen Liste hierzu die Namen der Besitzer festhalten würde. Nach meinen Feststellungen wird inzwischen von einigen Schulen so verfahren. Es wäre zu begrüßen, wenn sich eine solche Verfahrensweise allgemein durchsetzen würde.

- Ein Bürger wandte sich dagegen, daß seine Tochter in der Klasse 4 an einem **Test** teilnehmen sollte. Die Ergebnisse des Tests sollten weder für die

Zeugnisnoten, noch für die Erstellung der Gutachten zur Aufnahme in weiterführende Schulen verwendet werden, sondern geben darüber Auskunft, welchen Platz der einzelne Schüler unter 100 gleichaltrigen Kindern einnimmt und erlauben Aussagen zu Befähigungen in Teilbereichen (Mathematik, Sprache, Informationsverständnis).

Bei der Durchführung derartiger Tests werden personenbezogene Daten der betroffenen Schüler erhoben. Die zwangsweise Erhebung personenbezogener Daten greift sowohl in das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung als auch in ihr allgemeines Persönlichkeitsrecht nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes ein. Ein solcher Eingriff ist nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit zulässig und bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 müssen sich aus der gesetzlichen Grundlage die Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergeben; darüber hinaus setzt ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten voraus, daß der Gesetzgeber den Verwendungszweck präzise bestimmt.

Ich habe Zweifel, ob ein Test, der weder für die Zeugnisnoten, noch für die Erstellung der Gutachten benötigt wird, im überwiegenden Allgemeininteresse liegt. Auf jeden Fall ist eine gesetzliche Grundlage, aus der sich die Beschränkung des Grundrechts klar und für den Bürger erkennbar ergibt und in der auch der Verwendungszweck der erhobenen Daten präzise bestimmt wird, nicht ersichtlich.

Der Test kann daher nach meiner Auffassung nur auf freiwilliger Grundlage durchgeführt werden. Eine Verpflichtung der Schüler zur Teilnahme an dem Test besteht nicht.

- Auch im Schulbereich bin ich um Stellungnahme zu der Frage gebeten worden, unter welchen Voraussetzungen die Schule den Eltern volljähriger Kinder Schulbescheinigungen ausstellen oder sonstige Auskünfte erteilen darf.

  Das Ausstellen einer **Schulbescheinigung** oder die Erteilung von sonstigen **Auskünften an Eltern** ist nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zulässig, soweit diese ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft machen und dadurch schutzwürdige Belange des Schülers nicht beeinträchtigt werden. Ein solches berechtigtes Interesse der Eltern wird zwar in der Regel vorliegen. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß entgegenstehende Belange der Betroffenen nicht vorhanden oder jedenfalls insoweit nicht schutzwürdig sind. Die gebotene Abwägung der Interessen im Einzelfall kann die Schule nur vornehmen, wenn sie alle Umstände kennt, aus denen sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Schülers ergeben kann. Da der Schule diese Informationen im allgemeinen nicht zur Verfügung stehen werden, wird sie in der Regel zu der erforderlichen Abwägung nicht in der Lage sein. In diesem Fall muß von der Übermittlung abgesehen werden, da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der volljährigen Schüler nicht auszuschließen ist.

- Von einem Verband, der sich den Problemen der Legasthenie widmet, bin ich gefragt worden, ob die in der Schule in Sonderfällen zu Beratungszwecken erhobenen **sonderpädagogischen, medizinischen, psychologischen, psychotherapeutischen und sozialen Daten** ebenfalls datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterliegen und ob für sie eine Auskunftspflicht gegenüber dem Betroffenen besteht.

Da diese Angaben regelmäßig nicht in einer Datei gespeichert, sondern in Akten festgehalten werden, finden die Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen auf sie keine Anwendung (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSG NW). Für diese Angaben gilt jedoch das Grundrecht der Betroffenen auf Datenschutz. Dieses verpflichtet die öffentlichen Stellen auch zu den erforderlichen Datensicherungsmaßnahmen. Dementsprechend wird in Nr. 8.2 Satz 3 der Richtlinien zum Schülerstammblatt und zum sonstigen Datenbestand in der Schule (Runderlaß des Kultusministers vom 10. März 1983, MBl. NW. S. 546) bestimmt, daß die Unterlagen getrennt aufzubewahren, streng vertraulich zu behandeln und entsprechend vor der Kenntnisnahme durch Unbefugte zu schützen sind. Die Verpflichtung zur getrennten Aufbewahrung ist auf meinen Vorschlag in die Richtlinien aufgenommen worden.

Ein Recht des Betroffenen auf Auskunft über die in diesen Unterlagen festgehaltenen Daten ergibt sich aus Nr. 8.12 der Richtlinien. Danach sind auf die in Anlage IV zu den Richtlinien aufgeführten Nachweise die Bestimmungen dieses Runderlasses entsprechend anzuwenden. Zu den in Anlage IV aufgeführten Nachweisen gehören auch die Beratungsunterlagen sonderpädagogischer, medizinischer, psychologischer und sozialer Art. Nr. 6 der Richtlinien, die vorsieht, daß Erziehungsberechtigte und volljährige Schüler ein Recht auf Auskunft über ihre Daten im Schülerstammblatt haben, ist demnach auch auf die genannten Beratungsunterlagen entsprechend anzuwenden. Mit dieser Regelung ist der Kultusminister meiner Forderung gefolgt, im Hinblick auf Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung über das auf Dateien beschränkte Auskunftsrecht des § 16 DSG NW hinaus ein Recht auf Einsicht in die oder Auskunft aus den Schülerakten und sonstigen Unterlagen vorzusehen.

- Von einem ehemaligen Schüler einer Ersatzschule, der vor zehn Jahren dort sein Abitur gemacht hat, bin ich um Stellungnahme gebeten worden, ob er berechtigt sei, seine **Schülerakten** und **Prüfungsakten** einzusehen.

  Ersatzschulen erfüllen eine staatliche Aufgabe und fungieren insoweit als beliehene Unternehmen (vgl. Ruckriegel in Ruckriegel/v. d. Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, § 1 Anm. 6). Deshalb finden nach meiner Auffassung die Datenschutzvorschriften für öffentliche Schulen Anwendung.

  Auch hier ergibt sich ein Recht des Betroffenen auf Auskunft über die Daten, die in den über ihn geführten Schülerakten festgehalten werden, aus Nr. 8.12 der Richtlinien zum Schülerstammblatt und zum sonstigen Datenbestand in der Schule. Danach sind auf die in Anlage IV zu diesen Richtlinien aufgeführten Schülerakten die Bestimmungen der Richtlinien entsprechend anzuwenden. Nr. 6 der Richtlinien, die vorsieht, daß Erziehungsberechtigte und volljährige Schüler ein Recht auf Auskunft über ihre Daten im Schülerstammblatt haben, gilt demnach entsprechend auch für die Schülerakten. Dies muß auch für die Abiturarbeiten gelten, da zu den in Anlage IV zu diesen Richtlinien ebenfalls aufgeführten Prüfungsakten nach meiner Auffassung die Prüfungsarbeiten gehören.

- In einer Eingabe wandte sich ein Bürger dagegen, daß der Schulpsychologische Dienst einer Stadt weiterhin Unterlagen über ihn aufbewahrt. Im Jahr 1972 war über ihn im Rahmen der Aufnahmeprüfung für ein Abendkolleg eine **schulpsychologische Untersuchung** durchgeführt worden. Nach erfolgreichem Besuch des Abendkollegs hatte der Bürger 1975 dort die Reifeprüfung abgelegt. Er verlangte nunmehr die Löschung der damals erhobenen Befunde, da nach seiner Auffassung keine Gründe mehr vorhanden waren, die eine Weiterführung der über ihn gespeicherten Daten noch erforderlich machten.

Nach dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen sind Daten, deren Kenntnis zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der speichernden Stelle nicht mehr erforderlich ist, zu sperren (§ 17 Abs. 2 Satz 2 DSG NW). Der Betroffene kann in diesem Fall statt der Sperrung die Löschung der Daten verlangen (§ 17 Abs. 3 Satz 2 DSG NW). Allerdings waren im vorliegenden Fall die Daten über die schulpsychologische Untersuchung des Bürgers nicht in Dateien, sondern in Akten festgehalten. Die Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen finden demnach keine Anwendung. Es gilt jedoch das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Hieraus kann sich nach meiner Auffassung ein Anspruch des Betroffenen ergeben, daß auch seine in Akten festgehaltenen Daten auf Verlangen zu löschen sind, wenn sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden.

In ihrer Stellungnahme hat die Stadt dazu ausgeführt, die vorhandenen Unterlagen würden zwar für eine langfristig angelegte interne wissenschaftliche Auswertung noch benötigt. Für die Auswertung käme es jedoch nicht auf die Identität des Antragstellers an. Unter Berücksichtigung des Anliegens des Antragstellers und zur Vermeidung eines Rechtsstreits habe sie daher veranlaßt, seine personenbezogenen Daten durch Schwärzung von Namen, Anschrift und Geburtsdatum zu anonymisieren. Ich bin davon ausgegangen, daß damit dem Anliegen des Bürgers in einer sachgerechten Weise entsprochen wurde.

Die Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen erwähnt den der vorstehenden Bürgereingabe zugrunde liegenden Sachverhalt in ihrem Bericht (S. 182). Sie meint, bei Verfestigung der Rechtsansicht, daß auch aus Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung ein Löschungsanspruch herzuleiten sei, wäre ein unübersehbarer Verwaltungsaufwand zur Sichtung alter Akten und sonstiger Vorgänge unvermeidlich. Eine Dokumentierung des Verwaltungshandelns wäre nach Vernichtung oder Herausgabe der Akten nicht mehr gesichert.

Dieser Auffassung kann ich mich nicht anschließen. Einmal ist im vorliegenden Fall nach der Stellungnahme der Stadt die weitere Aufbewahrung nicht zur Dokumentierung des Verwaltungshandelns, sondern nur noch zur wissenschaftlichen Auswertung erforderlich. Zum anderen habe ich nicht gefordert, daß eine fortlaufende Sichtung alter Akten und sonstiger Vorgänge auf etwa nicht mehr erforderliche Daten erfolgen müsse. Verlangt jedoch wie hier ein Bürger in einem Einzelfall Löschung seiner Daten und sind diese bei der speichernden Stelle aus keinem Gesichtspunkt mehr zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich, so ergibt sich allerdings aus dem Grundrecht des Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung ein Löschungsanspruch.

- Mehrere Kreishandwerkerschaften haben mich um eine datenschutzrechtliche Beurteilung von **Schülermappen für das Betriebspraktikum** gebeten. Diese Unterlagen werden den Hauptschülern von den Schulen zur Verfügung gestellt und sind bei der Ableistung des Betriebspraktikums von ihnen auszufüllen. In der Schülermappe ist ein umfangreicher Fragenkatalog unter anderem zum Betrieb, zur Betriebsleitung und Betriebshierarchie, zu differenzierten Angaben über Beschäftigungszahlen, zu Arbeitsbedingungen, Entlohnung und Sozialleistungen sowie zur Mitbestimmung und gewerkschaftlicher Organisation der Arbeitnehmer enthalten. Die Kreishandwerkerschaften vertraten dazu die Auffassung, daß die Erforschung derartiger Daten nicht in den Unterricht gehöre und mit den Bestimmungen über den Datenschutz nicht vereinbar sei.

  Ich habe in meiner Stellungnahme zunächst darauf hingewiesen, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz nach § 26 Abs. 1 Satz 1 DSG NW die Einhaltung der Datenschutzvorschriften nur bei den öffentlichen Stellen des

Landesbereichs kontrolliert. Hierzu könnte die Auffassung vertreten werden, daß die Schüler, die im Rahmen des Betriebspraktikums Daten und Sachverhalte in Betrieben abfragen, den Betrieben als Individualperson gegenübertreten, die nicht meiner Kontrolle unterliegen. Wenn allerdings eine Speicherung der mit den Fragebögen erhobenen Angaben bei den Schulen erfolgt, wird, soweit es sich dabei um personenbezogene Daten handelt, meine Kontrollzuständigkeit zu bejahen sein. In jedem Fall ist aber die Schule als öffentliche Stelle an der Erhebung der Daten durch die Schüler insofern beteiligt, als sie durch den Fragebogen für das Betriebspraktikum Vorgaben macht.

Da für die datenschutzrechtliche Beurteilung unter anderem von Bedeutung war, welchem Zweck die Fragebögen dienen sollten, in welcher Form ihre Auswertung in der Schule erfolgte und ob dort eine Speicherung der mit den Fragebögen erhobenen personenbezogenen Daten stattfand (z. B. durch Aufbewahrung der Fragebögen), habe ich den Kultusminister um Stellungnahme gebeten. Dieser hat mir mitgeteilt, mit dem Einsatz von Fragebögen werde der Zweck verfolgt, die im Unterricht erarbeiteten Beobachtungs- und Befragungsschwerpunkte zu strukturieren, um Schülern damit Hilfen zu geben, ihre Arbeitsaufträge möglichst selbständig zu erfüllen. Langjährige Erfahrungen hätten gezeigt, daß die Fragebögen für die Vorbereitung und Auswertung von Praktika förderlich seien. Da es sich ausschließlich um eine pädagogische Hilfe zur unterrichtlichen Arbeit handeln könne, sollten Daten jedoch nur in anonymisierter Form abgefragt werden. Aus Gründen des Datenschutzes sei es unzulässig, Namen von Personen und Betrieben, auf die sich die Angaben des Fragebogens beziehen, aufzuführen. Insoweit entspreche der Fragebogen nicht der vom Kultusminister in einem Erlaß getroffenen Regelung.

b) Musikschulen und Volkshochschulen

– Ein Bürger hat mich um datenschutzrechtliche Prüfung gebeten, ob die im **Antragsvordruck für eine Gebührenermäßigung** für kinderreiche Familien vorgesehene Datenerhebung durch eine Musikschule mit den Vorschriften über den Datenschutz vereinbar sei. Die Gebührensatzung der Städtischen Musikschule sieht vor, daß für kinderreiche Familien, deren bereinigtes Einkommen den eineinhalbfachen Regelsatz nach dem Bundessozialhilfegesetz zuzüglich Kaltmiete nicht überschreitet, auf Antrag eine nach der Kinderzahl gestaffelte Gebührenermäßigung gewährt werden. Die Ermäßigung entfällt, sobald der Anspruch der Erziehungsberechtigten auf Kindergeld erlischt. Dieser ist bei volljährigen Schülern nachzuweisen.

Im Vordruck zur Beantragung der Gebührenermäßigung haben die Antragsteller ihre Einkommensverhältnisse und die sämtlicher mit ihnen in einem Haushalt lebenden Familienangehörigen (Lohn, Gehalt, Kindergeld, Rente, Pension, Unterhaltsbeiträge, Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, Natural- und Sachbezüge, Wohngeld, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenunterstützung, Krankengeld usw.) anzugeben. Zur Errechnung des bereinigten Einkommens sind von den Einkommen absetzbar die Lohnsteuer, Sozialversicherung, private Krankenversicherung, Haftpflichtversicherung, Hausratsversicherung, Personenhaftpflichtversicherung, Sterbe- und Lebensversicherung, Aufwendungen für Arbeitsmittel, Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, Beiträge zu Berufsverbänden, Mehraufwendung für doppelte Haushaltsführung, Unterhaltsbeiträge, Kaltmiete, Zinslasten für Hypotheken laut Hausertragsberechnung. Der Vordruck sieht weiter für alle absetzbaren Positionen die Vorlage eines schriftlichen Nachweises vor. Weiter enthält der Vordruck einen Hinweis darauf, daß Beträge zu öffentlichen oder privaten Versicherungen oder ähnlichen Einrichtungen nur dann in Anrechnung

gebracht werden können, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder nach Grund und Höhe angemessen sind.

Für die in dem Antragsvordruck für die Gebührenermäßigung für kinderreiche Familien nach der Gebührensatzung der Städtischen Musikschule vorgesehene Datenerhebung ist zwar eine gesetzliche Grundlage vorhanden, die sich aus dem nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a des Kommunalabgabengesetzes (KAG) anzuwendenden § 90 Abs. 1 der Abgabenordnung in Verbindung mit der auf Grund der Gemeindeordnung sowie des Kommunalabgabengesetzes erlassenen Gebührensatzung ergibt. Auch kann davon ausgegangen werden, daß ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an einer sozial ausgewogenen Differenzierung der Gebühren besteht; eine solche dürfte nicht ohne Erhebung von Angaben über Kinderzahl und/oder Einkommensverhältnisse möglich sein.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muß jedoch die mit dem Eingriff verbundene Belastung des Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen. Diese Angemessenheit ist nicht mehr gegeben, wenn die Differenzierung der Gebühren eine derart umfangreiche Datenerhebung erfordert, wie sie in § 76 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und der Verordnung zur Durchführung des § 76 BSHG vorgesehen ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, zumal wenn sie über einen längeren Zeitraum gewährt werden, in vielen Fällen ein beträchtliches Ausmaß erreichen. Mit Rücksicht auf die erheblichen finanziellen Mittel, die die Allgemeinheit bei Vorliegen von Ansprüchen nach diesem Gesetz den Hilfeempfängern gewährt, ist es gerechtfertigt, das Einkommen des Hilfeempfängers als wesentliche Voraussetzung für seine Ansprüche nach Maßstäben zu ermitteln, die ein Höchstmaß an sozialer Ausgewogenheit gewährleisten. Im Hinblick auf den hier zugrunde liegenden Zweck begegnet daher eine derart umfangreiche Datenerhebung, wie sie die Anwendung des § 76 BSHG und der dazu erlassenen Durchführungsverordnung im einzelnen erfordert, keinen durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken.

Die Gebührenermäßigung nach der Gebührensatzung der Städtischen Musikschule hat jedoch nicht die vorerwähnten weitreichenden finanziellen Folgen. Es entspricht daher nicht mehr dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn für diesen Zweck die Einkommensverhältnisse nach den Regelungen in § 76 BSHG und der dazu erlassenen Durchführungsverordnung ermittelt werden. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet vielmehr, die für die Gebührenermäßigung maßgebenden Einkommensverhältnisse nach Maßstäben zu ermitteln, die eine Datenerhebung nur in deutlich geringerem Umfang erfordern. In diesem Zusammenhang muß auch mit in Betracht gezogen werden, daß das am 1. Januar 1983 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Kindergartengesetzes im Regelfall von einer umfangreichen Datenerhebung zur Bemessung der Elternbeiträge absieht und sich mit einer Erklärung der Erziehungsberechtigten über die Zuordnung zu einer von drei Beitragsstufen begnügt (Selbsteinschätzung).

Zur Vermeidung einer Verletzung des Grundrechts aus Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung habe ich daher der Stadt empfohlen, das Verfahren und gegebenenfalls auch die Voraussetzungen für die Gebührenermäßigung für kinderreiche Familien entsprechend zu ändern. Der Erfolg meiner Bemühungen bleibt abzuwarten.

– Ein Dozent einer Volkshochschule hat die Frage an mich herangetragen, ob die Volkshochschule verpflichtet sei, dem Dozentensprecher die **Anschriften** der an der Volkshochschule tätigen **nebenamtlichen und nebenberuflichen**

Dozenten zu überlassen. Falls eine Verpflichtung der Volkshochschule hierzu nicht vorliege, bat der Dozent um Prüfung, ob gegen die Überlassung der Anschriften datenschutzrechtliche Bedenken bestünden. Die Überlassung der Anschriften sei erforderlich, um zu in der Regel einmal im Arbeitsabschnitt stattfindenden Versammlungen einzuladen und um ein „Info für Kursleiter und Kursleiterinnen" versenden zu können.

Ich bin davon ausgegangen, daß die Anschriften der Dozenten bei der Volkshochschule in einer Datei gespeichert sind. Die Überlassung der Anschriften an den Sprecher ist keine Übermittlung an Dritte, sondern eine Weitergabe innerhalb des Zweckverbandes als speichernder Stelle. Da die Versammlung der nebenamtlichen und nebenberuflichen pädagogischen Mitarbeiter nach der Satzung des Zweckverbandes ein Mitwirkungsgremium der Volkshochschule ist, muß der Sprecher wie auch seine Stellvertreter datenschutzrechtlich dem Zweckverband zugeordnet werden. Die Zulässigkeit der Weitergabe ist deshalb nicht nach § 3 Satz 1 DSG NW, sondern nach § 8 Satz 1 DSG NW zu beurteilen.

Nach den Grundsätzen für die Übermittlung an öffentliche Stellen (§ 11 Abs. 1 DSG NW), die der Zweckverband als Träger der Volkshochschule nach § 8 Satz 1 DSG NW zu beachten hat, ist die Weitergabe an den Sprecher nur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. Diese Voraussetzung liegt bei der Weitergabe der Anschriften zum Zweck der Einladung zu den Versammlungen der Mitarbeiter vor. Nach seiner Satzung treten die nebenamtlichen und nebenberuflichen pädagogischen Mitarbeiter, soweit sie Kurse leiten, in der Regel einmal im Arbeitsabschnitt zu einer Versammlung zusammen. Diese hat die Aufgabe, Anregungen für die Konferenz zu beraten. Der Sprecher bereitet die Versammlung vor und lädt dazu ein. Da er zur Einladung die Anschriften der Beteiligten kennen muß, bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken, wenn ihm die Anschriften der nebenamtlichen und nebenberuflichen pädagogischen Mitarbeiter für diesen Zweck von der Volkshochschule überlassen werden.

Auch die Weitergabe zum Zweck der Versendung des „Info für Kursleiter und Kursleiterinnen" an der Volkshochschule wäre nur zulässig, soweit sie zur rechtmäßigen Erfüllung einer Aufgabe des Sprechers erforderlich ist. Zwar gehört es nach der Satzung zu den Aufgaben des Sprechers, die Versammlung vorzubereiten. Zur Vorbereitung einer Versammlung kann auch die Versendung schriftlicher Mitteilungen erforderlich sein. Ich habe jedoch Zweifel, ob das genannte „Info" hierzu bestimmt ist. Dem Schreiben war jedenfalls nicht zu entnehmen, daß die regelmäßige Versendung des „Info" zur Vorbereitung der Beratung von Anregungen für die Konferenz in einer Versammlung erforderlich wäre. Gegen die Weitergabe der Anschriften zum Zweck der Versendung des „Info" bestehen deshalb datenschutzrechtliche Bedenken.

Soweit die Anschriften zulässigerweise an den Sprecher weitergegeben werden, dürfen sie nur zur Erfüllung der in der Satzung des Zweckverbandes festgelegten Aufgaben des Sprechers verwendet werden. Dieser darf mit den überlassenen Anschriften nur die Einladungen zu den Versammlungen und die zur Vorbereitung einer Versammlung erforderlichen Mitteilungen versenden. Soweit nicht die Versendung einer Ausgabe des „Info" zur Vorbereitung einer Versammlung erforderlich ist, dürfen die Anschriften hierzu nicht verwendet werden.

Ob die Volkshochschule zur Weitergabe der Anschriften an den Sprecher verpflichtet ist, soweit gegen sie keine datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen, ist keine Frage des Datenschutzes. Ich habe mich daher hierzu nicht äußern können.

– In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.16.) habe ich über den vom Bundesminister der Finanzen im Oktober 1982 vorgelegten Referentenentwurf eines Gesetzes zur **Änderung der Abgabenordnung** und anderer Gesetze (1. AO-ÄndG) berichtet. Der Entwurf hat zunächst im August 1983 und dann noch einmal im Dezember 1983 eine jeweils überarbeitete Fassung erhalten. Nunmehr hat der Bundesminister der Finanzen im Januar 1984 den Referentenentwurf eines Steuerbereinigungsgesetzes 1985 vorgelegt. In diesem Entwurf sind auch die in den bisherigen Entwürfen zur Änderung der Abgabenordnung enthaltenen Regelungen aufgenommen worden.

  Dabei ist zunächst zu begrüßen, daß der neue Entwurf auf die sowohl von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz (vgl. dessen fünfter Tätigkeitsbericht, 2.3.4) als auch von mir kritisch beurteilten Ergänzungen des § 16 AO durch den vorgesehenen Absatz 2 und des § 112 AO durch den vorgesehenen Absatz 6 verzichtet.

  § 30 AO soll nach dem Referentenentwurf dahingehend ergänzt werden, daß künftig bereits der unbefugte Abruf von Daten aus einer Datei im automatisierten Verfahren eine Verletzung des Steuergeheimnisses darstellt, unabhängig davon, ob darüber hinaus eine Offenbarung oder Verwertung der mitgeteilten Tatsachen erfolgt (§ 30 Abs. 2 und Abs. 4 AO). In einem neuen Absatz 6 des § 30 AO soll der Bundesminister der Finanzen ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung zur Wahrung des Steuergeheimnisses beim automatisierten Abruf von Daten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Dabei kann sowohl die Art der Daten, deren Abruf im automatisierten Verfahren zulässig ist, als auch der Kreis der für einen solchen Abruf in Betracht kommenden Amtsträger näher bestimmt werden. Diese Änderungen des § 30 AO, die den besonderen Risiken der automatisierten Datenverarbeitung Rechnung tragen und einer Konkretisierung und Sicherung des Datenschutzes dienen sollen, sind als datenschutzrechtliche Verbesserungen zu begrüßen.

  Erfreulich ist ebenfalls, daß vorgesehen ist, dem § 309 Abs. 2 AO folgenden Satz anzufügen: „Die an den Drittschuldner zuzustellende Pfändungsverfügung soll den beizutreibenden Geldbetrag nur in einer Summe, ohne Angabe der Steuerarten und der Zeiträume, für die er geschuldet wird, bezeichnen." Gegen die Unterrichtung des Drittschuldners über Einzelheiten der zu vollstreckenden Forderung sind von den Datenschutzbeauftragten seit längerer Zeit Bedenken erhoben worden. Der Drittschuldner kann nach der bisherigen Praxis aus dem Inhalt der ihm zugestellten Pfändungsverfügung Informationen verschiedener Art (z. B. über Vermögen, Grunderwerb, Konfession) entnehmen. Er ist außerdem nicht gehindert, diese Kenntnisse anderen Personen mitzuteilen, da er nicht an das Steuergeheimnis gebunden ist. Eine detaillierte Angabe der Steuerrückstände gegenüber dem Drittschuldner ist jedoch nicht erforderlich. Die vorgesehene Ergänzung des § 309 Abs. 2 trägt nunmehr diesen Bedenken Rechnung. Der Vollstreckungsschuldner selbst sowie die zuständige Finanzkasse werden auch weiterhin umfassend über Art, Höhe und Zeitraum der der Pfändung zugrunde liegenden Ansprüche unterrichtet. Damit ist auch gewährleistet, daß Zahlungen des Drittschuldners nur auf die zu vollstreckende Forderung und nicht etwa auf andere Schulden des Vollstreckungsschuldners verrechnet werden.

  Die aus datenschutzrechtlicher Sicht wichtigste Änderung dürfte die Einfügung eines neuen § 93a AO sein. Diese Vorschrift soll nunmehr die Rechtsgrundlage für Kontrollmitteilungsverfahren enthalten, die in den Referentenentwürfen zum 1. AO-ÄndG zunächst im § 116 Abs. 2 und dann im § 116 Abs. 7 AO vorgesehen war.

Nach § 93a Abs. 1 AO kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß Behörden der zuständigen Finanzbehörde bestimmte, im einzelnen näher bezeichnete Zahlungen aus öffentlichen Kassen mitzuteilen haben. Weiter kann eine Mitteilungspflicht für die Vergabe von Aufträgen durch die staatliche Bauverwaltung bestimmt werden. Durch diese Regelungen soll sichergestellt werden, daß Zahlungen aus öffentlichen Kassen von den Empfängern auch versteuert werden. In einer dritten Fallgruppe kann eine Mitteilungspflicht für bestimmte Verwaltungsakte von Behörden außerhalb der Finanzverwaltung vorgesehen werden. Es handelt sich dabei entweder um Verwaltungsakte (wie Anerkennungsbescheide oder Bewilligungsbescheide) die unmittelbare Auswirkungen auf nach den Steuergesetzen zu gewährende Vergünstigungen haben können, oder um Verwaltungsakte, die dem Betroffenen (wie bei einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis) die Möglichkeit geben, steuerpflichtige Einnahmen zu erzielen. Außerdem kann nach dieser Fallgruppe eine Mitteilungspflicht für steuerlich nicht abzugsfähige Bußgelder vorgesehen werden. In einer vierten Fallgruppe schließlich kann eine Mitteilungspflicht für verschiedene Angaben tatsächlicher Art vorgesehen werden, die im wesentlichen Zwecken der Einheitsbewertung sowie zur steuerlichen Erfassung unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung dienen sollen.

Grundsätzlich ausgenommen von diesen Mitteilungspflichten sind nach dem vorgesehenen § 93a Abs. 3 AO Schuldenverwaltungen, Postgiroämter, Postsparkassenämter, Kreditinstitute, Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes, Berufskammern und Versicherungsunternehmen. Jedoch kann auch für diese Stellen eine Mitteilungspflicht geschaffen werden, soweit sie Verwaltungsakte erlassen, die unmittelbare steuerliche Auswirkungen haben.

Entgegen früheren Entwürfen ist nunmehr in dem vorgesehenen § 93a Abs. 2 AO ausdrücklich vorgesehen, daß der Steuerpflichtige in geeigneter Form über die Kontrollmitteilung unterrichtet wird.

Neben der Ermächtigung, durch Rechtsverordnung Mitteilungspflichten zu schaffen, räumt der vorgesehene § 93a Abs. 4 AO Behörden auch die Möglichkeit ein, einem Zuwendungsempfänger durch Nebenbestimmung zum Zuwendungsbescheid oder durch Zuwendungsvertrag die Pflicht aufzuerlegen, bestimmte Zahlungen der für ihn zuständigen Finanzbehörde mitzuteilen.

Insgesamt wird mit dem nun vorgesehenen § 93a AO grundsätzlich der seit langer Zeit vorgetragenen Forderung der Datenschutzbeauftragten, für Kontrollmitteilungsverfahren eine Rechtsgrundlage zu schaffen und den Betroffenen über die Erteilung von Kontrollmitteilungen zu unterrichten (vgl. vierter Tätigkeitsbericht, C.16.), Rechnung getragen. In diesem Zusammenhang ist besonders darauf hinzuweisen, daß – wie auch die Begründung zu dem Entwurf hervorhebt – eine Mitteilungspflicht nicht in allen in § 93a AO genannten Fällen geschaffen werden muß. Der Erlaß von entsprechenden Rechtsverordnungen nach § 93a AO ist vielmehr in das Ermessen der Bundesregierung gestellt. Bei der Ausübung ihres Ermessens hat die Bundesregierung die allgemein geltenden Grenzen zu beachten (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Übermaßverbot). Daraus ergibt sich für sie die Verpflichtung, eine Mitteilungspflicht nur im notwendigen Umfang und nur in denjenigen Fällen durch Rechtsverordnung zu begründen, in denen tatsächlich ein steuerliches Bedürfnis für eine Unterrichtung der Finanzbehörden besteht.

– Ein Bürger hat mich gebeten zu prüfen, ob es datenschutzrechtlich zulässig ist, daß ein Stadtkirchenverband dem zuständigen Finanzamt eine **Kontrollmitteilung** über eine an einen Kirchenmusiker gezahlte Vergütung übersen-

det. Es handelte sich um einen Betrag von 22,10 DM, den der 16jährige Sohn des Bürgers für eine Vertretung erhalten hatte.

Meiner Kontrolle unterliegt zwar nur der Datenschutz bei den Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen. Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und deren Einrichtungen gehören nicht zu diesen Stellen. Bei ihnen wird der Datenschutz durch den zuständigen kirchlichen Datenschutzbeauftragten überwacht. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Angelegenheit habe ich jedoch den Finanzminister um Stellungnahme gebeten und darauf hingewiesen, daß – unabhängig davon, daß derzeit noch keine Rechtsgrundlage für Kontrollmitteilungsverfahren besteht – ein Verlangen des Finanzamtes, Kontrollmitteilungen auch in einem Fall wie dem vorliegenden zu übersenden, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechen würde. Der Finanzminister hat mir hierzu mitgeteilt, daß eine entsprechende Anweisung an den Stadtkirchenverband nicht ergangen sei. Auch sei der Verband zur Übersendung von Kontrollmitteilungen nicht verpflichtet. Die Amtshilfepflicht nach § 111 AO treffe ihn nicht; er sei keine Behörde, da er kirchliche Aufgaben und nicht Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnehme.

– Gegenstand der Eingabe einer Steuerbevollmächtigten waren **Auskunftsersuchen** eines Finanzamts an die **Ausländerbehörde**. Das Finanzamt habe in der Vergangenheit die Steuerbescheide mehrerer ausländischer Steuerpflichtiger im Hinblick auf die Kosten einer doppelten Haushaltsführung berichtigt. Nach den Ausführungen der Steuerbevollmächtigten sollen dem Finanzamt die dabei verwerteten neuen Tatsachen dadurch bekannt geworden sein, daß vom zuständigen Ausländeramt für eine Vielzahl von Ausländern bestimmte Daten, wie Eheschließung und Einreise in die Bundesrepublik, angefordert und auch übermittelt worden seien. Die Steuerpflichtigen selbst seien nie nach dem Datum der Einreise in die Bundesrepublik oder nach dem Tag der Eheschließung gefragt worden. Diese Verfahrensweise des Finanzamts verstoße gegen die Vorschriften über den Datenschutz.

  In der von mir erbetenen Stellungnahme hat das Finanzamt ausgeführt, daß die einem Arbeitnehmer aus Anlaß einer beruflich bedingten doppelten Haushaltsführung entstehenden notwendigen Mehraufwendungen im Rahmen des § 9 Abs. 1 Nr. 5 des Einkommensteuergesetzes als Werbungskosten abziehbar seien. Diese Kosten würden jedoch steuerlich nicht berücksichtigt, wenn die Begründung der doppelten Haushaltsführung ausschließlich auf privaten Gründen beruhe (z. B. Heirat nach der Einreise, Rückkehr eines Ehegatten ins Heimatland). Somit komme der Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse, ob überhaupt eine beruflich bedingte doppelte Haushaltsführung vorliegt, eine besondere Bedeutung zu. Die Finanzämter seien deshalb durch die Oberfinanzdirektion angewiesen worden, die Angaben ausländischer Arbeitnehmer in Zweifelsfällen oder stichprobenweise durch eine vordruckmäßige Anfrage an die Ausländerbehörde zu prüfen. Entsprechend dieser Anweisung würden auch, soweit im Einzelfall notwendig, Anfragen im Rahmen der Amtshilfe nach den §§ 111 und 112 AO an die Ausländerbehörde gerichtet.

  Nach § 93 Abs. 1 Satz 3 AO sollen andere Personen als die Beteiligten sowie Behörden erst dann um Auskunft ersucht werden, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziele führt oder keinen Erfolg verspricht. Danach sind in der Regel zunächst die Beteiligten zu befragen. Ich habe darauf hingewiesen, daß diese Vorschrift, nach welcher zunächst eine Befragung der Beteiligten zu erfolgen hat, dem bei allen staatlichen Maßnahmen zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt und

daher auch im Rahmen der Amtshilfe Anwendung finden muß. Dieser Auffassung hat das Finanzamt im Grundsatz zugestimmt. Es ist jedoch der Auffassung, daß in den angesprochenen Fällen die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziel geführt oder keinen Erfolg versprochen hätte. Denn die vom Finanzamt hauptsächlich benötigten Angaben über vorübergehende Inlandsaufenthalte von Ehegatten und Kindern könne der Beteiligte nach deren Abreise nicht selbst belegen, weil er über Personalpapiere dieser Personen nicht verfüge.

Wenngleich durch diese Erwägung meine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen das geschilderte Vorgehen des Finanzamtes nicht vollständig ausgeräumt waren, war angesichts der vorgetragenen Gesichtspunkte ein Verstoß gegen § 93 Abs. 1 Satz 3 AO nicht festzustellen.

– Von einer Treuhand- und Revisionsgesellschaft bin ich darauf hingewiesen worden, daß die Finanzämter gemäß § 184 Abs. 3 AO in Verbindung mit dem Gewerbesteuergesetz den Gemeinden die vollständigen **Gewerbesteuerbescheide** übersenden. Da die Bescheide eine Vielzahl von Daten des Steuerpflichtigen enthielten, sieht die Gesellschaft hierin eine Verletzung des Steuergeheimnisses.

  Nach § 30 Abs. 1 AO haben Amtsträger das Steuergeheimnis zu wahren. Das Steuergeheimnis wird durch jede unbefugte Offenbarung der Verhältnisse eines anderen verletzt (§ 30 Abs. 2 AO). Eine Offenbarung ist nur unter den Voraussetzungen des § 30 Abs. 4 Nr. 1 bis 5 zulässig. Im vorliegenden Fall kommt als Offenbarungsbefugnis allein § 30 Abs. 4 Nr. 1 oder 2 AO in Betracht. Danach ist eine Offenbarung zulässig, soweit sie der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens in Steuersachen dient (Nr. 1) oder sie durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist (Nr. 2).

  Die Offenbarung des gesamten Inhalts des Steuermeßbescheides an die Gemeinde kann allerdings nicht deswegen auf § 30 Abs. 4 Nr. 1 oder 2 AO gestützt werden, weil der Gemeinde nach § 184 Abs. 3 AO der Steuermeßbetrag mitzuteilen ist. Der hierzu vertretenen Meinung, die Gemeinden hätten bereits auf Grund ihrer Eigenschaft als Gläubiger der Steuerforderung einen Anspruch darauf, den Inhalt des Steuermeßbescheides zu erfahren (vgl. Tipke-Kruse, AO, 10. Aufl., § 184 Tz. 5), kann ich nicht folgen.

  Die Übersendung und damit Bekanntgabe der Gewerbesteuermeßbescheide an die Gemeinden ist jedoch aus einem anderen Grunde zulässig. Durch das Gesetz über die Zuständigkeit für die Festsetzung und Erhebung der Realsteuern vom 16. Dezember 1981 (GV. NW. S. 732) hat das Land Nordrhein-Westfalen von der in Artikel 108 Abs. 4 Satz 2 GG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Verwaltung dieser Steuern ganz oder zum Teil den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zu übertragen. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 dieses Gesetzes ist die Bekanntgabe oder Zustellung der von den Finanzämtern erlassenen Gewerbesteuermeßbescheide den hebeberechtigten Gemeinden übertragen worden. Die Übersendung der Gewerbesteuermeßbescheide durch die Finanzämter an die hebeberechtigten Gemeinden war somit als Maßnahme zur Durchführung eines Verwaltungsverfahrens in Steuersachen nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO zulässig.

– Zunehmend beschweren sich Bürger bei mir darüber, daß Finanzkassen bei Steuererstattungen detaillierte Angaben auf den **Überweisungsträgern** vermerken. So war in verschiedenen Fällen der zu erstattende Gesamtbetrag in Einkommensteuer und Kirchensteuer unter Angabe der Religionsgesellschaft aufgeschlüsselt.

  Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit bin ich an den Finanzminister herangetreten und habe dargelegt, daß die Angabe der steuer-

berechtigten Religionsgesellschaften mit Vorschriften über den Datenschutz nicht vereinbar sei. Diese Angabe unterliegt – wie auch die anderen Angaben auf dem Überweisungsträger – dem Schutz des Steuergeheimnisses und darf deshalb auch gegenüber dem Geldinstitut des Erstattungsempfängers nicht unbefugt offenbart werden (§ 30 Abs. 1 und 2 Nr. 1 Buchst. a AO). Eine Offenbarung der Angabe ist nur unter den Voraussetzungen des § 30 Abs. 4 AO zulässig. Nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO dürfen solche Angaben offenbart werden, soweit die Offenbarung der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens in Steuersachen dient. Nach dem Einführungserlaß zur AO 1977 (zu § 30 Tz. 7) soll dafür genügen, daß das Offenbaren für die Einleitung oder den Fortgang dieses Verfahrens nützlich sein könnte. Auch wenn man dem folgt und für die Offenbarung nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO nicht den strengen Erforderlichkeitsmaßstab anlegt, so ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß eine Offenbarung dann nicht zulässig ist, wenn daraus den Betroffenen Nachteile erwachsen, die in einem Mißverhältnis zu dem angestrebten steuerlichen Ziel stehen (Tipke-Kruse, AO, 10. Aufl., § 30 Tz. 40).

Nach Artikel 136 Abs. 3 WRV genießen Angaben des Bürgers über die Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft einen erhöhten Schutz. Diese Wertentscheidung haben die Finanzbehörden zu beachten, wenn sie im Steuererstattungsverfahren Daten des Bürgers offenbaren. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet daher, daß jedenfalls die Angabe der steuerberechtigten Religionsgesellschaft im Steuererstattungsverfahren nur offenbart werden darf, wenn es zur Durchführung des Erstattungsverfahrens unerläßlich ist. Dies dürfte jedoch nicht der Fall sein. Ich habe daher gebeten zu prüfen, ob nicht auf die Angabe der steuerberechtigten Religionsgesellschaft auf den Überweisungsträgern verzichtet werden kann.

Der Finanzminister hat mir hierzu mitgeteilt, daß er meine Rechtsauffassung nicht teilt, jedoch gleichwohl bereit ist, die Frage eines Verzichts auf die entsprechenden Angaben zu prüfen. Dabei sei zu berücksichtigen, daß die Gestaltung der Ausdrucke im ADV-unterstützten Besteuerungsverfahren im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen vorzunehmen sei. Weiterhin erforderten die erforderlichen Programmänderungen einigen Aufwand, und auch für die Finanzkassen würden künftig gewisse Arbeitserschwernisse insoweit eintreten, als Rückläufe nur noch nach Einholung einer Kontoauskunft verbucht werden könnten.

– Ein Stadtdirektor hat mich um Prüfung gebeten, ob er dem Kreisordnungsamt auf dessen Ersuchen zum Zweck der Einleitung eines **Gewerbeuntersagungsverfahrens** die Gewerbesteuerschulden eines Bürgers mitteilen dürfe.

  Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c des Kommunalabgabengesetzes (KAG) sind für kommunale Steuern die Bestimmungen der Abgabenordnung über das Steuergeheimnis (§ 30 AO) anzuwenden. Die von dem Kreisordnungsamt erbetenen Angaben unterliegen dem Steuergeheimnis (§ 30 Abs. 1 und 2 AO). Eine Offenbarung ist nur unter den Voraussetzungen des § 30 Abs. 4 AO zulässig.

  Die Voraussetzungen des § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO lagen nicht vor, da die erbetene Auskunft nicht der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens oder eines gerichtlichen Verfahrens in Steuersachen diente. Eine Befugnis zur Offenbarung ergab sich auch nicht aus § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO, weil die gewerberechtlichen Vorschriften, im vorliegenden Fall § 35 der Gewerbeordnung (GewO), keine ausdrückliche Auskunftsermächtigung enthalten. Da auch die Voraussetzungen des § 30 Abs. 4 Nr. 3 und Nr. 4 AO nicht vorlagen, kam nur eine Offenbarung nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO wegen eines zwingenden öffentlichen Interesses in Betracht.

Ein solches zwingendes öffentliches Interesse vermochte ich in dem vorliegenden Fall nicht zu erkennen. Zwar vertritt das Hamburgische Oberverwaltungsgericht in einem Urteil vom 8. Juli 1980 (DVBl. 1980, 887) offenbar die Auffassung, ein zwingendes öffentliches Interesse sei bei Gewerbeuntersagungsverfahren allgemein anzunehmen. Dem kann ich mich jedoch nicht anschließen. Für die Auslegung des § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO ist aus den dort beispielhaft unter den Buchstaben a bis e aufgezählten Fällen die Tendenz zu entnehmen, in welcher Höhe die Schwelle anzusetzen ist, die aus Gründen eines zwingenden öffentlichen Interesses bei Abwägung mit dem Geheimhaltungsbedürfnis eine Offenbarung zu rechtfertigen vermag.

Dabei ist nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Februar 1982 (DVR 1983, 368) allerdings nicht zu verlangen, daß die Bedeutung des Sachverhalts im Einzelfall einem der in § 30 Abs. 4 Nr. 5 Buchst. a bis c AO genannten Fälle vergleichbar ist. Denn das öffentliche Interesse an der Offenbarung wird durch die Tatsache begründet, daß eine wirksame Anwendung des § 35 GewO zu einem erheblichen Teil von der Offenbarungsbefugnis der Finanzbehörden abhängt. Entscheidend ist, daß das öffentliche Interesse an der Eliminierung unzuverlässiger Gewerbetreibender weitgehend nicht befriedigt werden könnte, wenn die Finanzbehörde als Informationsquelle ausfiele. Daraus folgt aber gleichzeitig, daß ein diesbezügliches öffentliches Interesse nur dann im Sinne des § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO zwingend die Offenbarung verlangt, wenn es für die Unzuverlässigkeitsbeurteilung auf die Auskunft des kommunalen Steueramtes ankommt. Ein zwingendes öffentliches Interesse an der Offenbarung ist nur dann zu bejahen, wenn die zu offenbarenden Tatsachen entscheidend dartun, daß der Gewerbetreibende unzuverlässig ist und die Gewerbeuntersagung zum Schutz der Allgemeinheit oder der Betriebsangehörigen erforderlich ist. Das kommunale Steueramt muß also insoweit eine Vorbeurteilung vornehmen. Der Gewerbebehörde dürfen keine dem Steuergeheimnis unterliegenden Tatsachen mitgeteilt werden, die mit der Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in keinem ursächlichen Zusammenhang stehen oder die weder allein noch in Verbindung mit anderen Tatsachen eine Untersagungsentscheidung zu tragen vermögen. Das Vorliegen derartiger Voraussetzungen habe ich nach dem mir mitgeteilten Sachverhalt nicht feststellen können.

- Ein Steuerberater hat mir mitgeteilt, daß im Anschluß an **Betriebsprüfungen** durch die Finanzämter ein sogenannter „Rotbericht" sowie ein sogenannter „Grünbericht" erstellt würde. Der Rotbericht sei ein Vermerk über straf- und bußgeldrechtliche Feststellungen; im Grünbericht würden die weitergehenden Feststellungen des Betriebsprüfers aus Anlaß der Betriebsprüfung festgehalten, die nicht in dem offiziellen Betriebsprüfungsbericht erscheinen. Der Steuerberater wandte sich dagegen, daß weder dem Steuerpflichtigen noch seinem steuerlichen Vertreter auf Antrag Einsicht in diese Berichte gewährt wird.

  Abweichend von der Regelung für andere Bereiche der Verwaltung, zum Beispiel in § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen und § 25 des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs, hat der Gesetzgeber bewußt davon abgesehen, in der Abgabenordnung ein Akteneinsichtsrecht der Beteiligten vorzusehen. Im Hinblick darauf, daß die abschließende Regelung des Verfahrens der Finanzbehörden in der Abgabenordnung als Bundesrecht nach Artikel 31 GG Vorrang auch gegenüber der Landesverfassung hat, kann aus dem Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung wohl kein Recht auf Einsicht in die bei einer Betriebsprüfung gefertigten Unterlagen hergeleitet werden. Ob die Verweigerung der Akteneinsicht in dem Verfahren der Finanzbehörden gegen im Grundgesetz enthaltene Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte (in Betracht kämen

das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG sowie Artikel 103 Abs. 1 GG) verstößt, kann verbindlich nur vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden. Die Ablehnung eines Akteneinsichtsrechts im Bereich der Abgabenordnung erscheint aus der Sicht des Datenschutzes jedenfalls unbefriedigend. Für eine Änderung ist jedoch der Bundesgesetzgeber zuständig.

18. Wirtschaft

a) Gewerbeüberwachung

– In meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.15.a) hatte ich zur Frage der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit der Erteilung von **Auskünften über Gewerbeanzeigen** Stellung genommen. Hier ist eine deutliche Verschlechterung der geltenden Rechtslage in Nordrhein-Westfalen bei der Erteilung von Auskünften aus den Gewerbeanzeigen an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zu befürchten, falls der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf zur Änderung der Gewerbeordnung (GewO) in der vorliegenden Fassung verabschiedet wird. Nach Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Titels III der Gewerbeordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften (Bundesdrucksache 440/83) soll dem § 14 GewO folgender Absatz 5 angefügt werden:

„Die Übermittlung personenbezogener Daten aus den Gewerbeanzeigen an Behörden und sonstige öffentliche Stellen ist zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Die Übermittlung personenbezogener Daten aus den Gewerbeanzeigen an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs ist 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 lediglich des Namens, der betrieblichen Anschrift und der Art der angemeldeten Tätigkeit ist ferner zulässig, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und kein Grund zu der Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden."

Zwar entsprechen Satz 1 und Satz 2 Halbsatz 1 des vorgeschlagenen § 14 Abs. 5 GewO der Rechtslage nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Durch Satz 2 Halbsatz 2 soll jedoch darüber hinaus die Übermittlung des Namens, der betrieblichen Anschrift und der Art der angemeldeten Tätigkeit des Gewerbetreibenden zugelassen werden, soweit der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und kein Grund zu der Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Während nach der derzeitigen Rechtslage auch insoweit auf Grund einer Einzelfallprüfung die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen ausgeschlossen sein muß, würde sich nach der vorgeschlagenen Regelung die Behörde auf die summarische Prüfung beschränken können.

Einen dieser Erleichterung der Datenübermittlung rechtfertigenden Grund vermag ich nicht zu erkennen. Vielmehr befürchte ich, daß bei einem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Regelung die Daten der Gewerbetreibenden von den Gemeinden in erheblichem Umfang für Zwecke der Werbung und Meinungsforschung übermittelt werden. Eine derartig weitgehende Datenüber-

mittlung aus dem Register einer öffentlichen Stelle ohne Einwilligung des Betroffenen ist ein bisher einmaliger Vorgang. Sie widerspricht der von mir nachdrücklich unterstützten Regelung in Nr. 6.2.2 der Ausführungsanweisung zu §§ 14, 15 und 55c der Gewerbeordnung (Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 24. Juni 1980, MBl. NW. 1980 S. 1694), wonach Gruppenauskünfte für Zwecke der Werbung oder Meinungsforschung (z. B. an Verbände, Adreßbuchverlage, Versicherungen, Markt- oder Meinungsforschungsinstitute) nur zulässig sind, wenn die betreffenden Gewerbetreibenden ausdrücklich eingewilligt haben.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß auch die Übermittlung der Daten eines Kraftfahrzeughalters an Dritte für Werbung und Meinungsforschung nach der Verlautbarung des Bundesministers für Verkehr vom 10. Oktober 1978 (Verkehrsblatt 1978, 435) nur mit seiner Einwilligung zulässig ist. Das Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen sieht darüber hinaus in § 34 Abs. 3 Satz 1 vor, daß eine Gruppenauskunft nur erteilt werden darf, soweit sie im öffentlichen Interesse liegt.

Auch andere Datenschutzbeauftragte haben Bedenken gegen die vorgesehene Änderung erhoben. Der Bundesrat hat diesen Bedenken bei der Behandlung des Gesetzentwurfs in seiner Sitzung am 25. November 1983 nicht Rechnung getragen. Einen von Nordrhein-Westfalen unterstützten Antrag des Landes Hessen, die Datenübermittlung unter erleichterten Voraussetzungen auf Einzelauskünfte zu beschränken (Bundesratsdrucksache 440/2/83), hat der Bundesrat abgelehnt.

– Ein Stadtdirektor hat mich in einem Beratungsersuchen um Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob datenschutzrechtliche Bedenken dagegen bestehen, daß die Stadt einer Ratsfraktion eine Aufstellung der im Stadtgebiet ansässigen Gewerbe- und Industriebetriebe zur Durchführung einer **Arbeitsplatzinitiative** zur Verfügung stellt. Im Rahmen dieser Initiative waren Betriebsbesuche durch Fraktionsmitglieder vorgesehen.

  Für die von der Ratsfraktion beantragte Übermittlung einer Aufstellung der Gewerbe- und Industriebetriebe gelten die Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, sofern in dieser Aufstellung Angaben über natürliche Personen, wie Einzelkaufleute oder Personengesellschaften, enthalten sind und diese Daten aus einer Datei (etwa der Sammlung der Gewerbeanzeigen nach §§ 14 und 55c GewO) übermittelt werden (§ 1 Abs. 2 Satz 1 DSG NW).

  Die Zulässigkeit der Übermittlung der Daten ist nach § 3 Satz 1 und § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen, da dieser Vorgang nicht als Weitergabe innerhalb der speichernden Stelle (Gemeinde), sondern als Übermittlung an einen Dritten (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW), und zwar an eine nicht-öffentliche Stelle anzusehen ist. Denn die Fraktion will hier im Rahmen ihrer Arbeitsplatzinitiative eine Tätigkeit ausüben, die nicht zu den Aufgaben der Gemeinde gehört.

  Das nach der 2. Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW erforderliche berechtigte Interesse der Fraktion an der Kenntnis der Daten über die Betriebe zur Durchführung der Arbeitsplatzinitiative kann zwar bejaht werden. Durch die Bekanntgabe solcher Daten können jedoch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden. Denn einzelne Betriebe können ein Interesse daran haben, daß sie im Rahmen der Arbeitsplatzinitiative von Mitgliedern der Fraktion nicht besucht werden. Da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betriebe nicht allgemein auszuschließen ist, bedarf die Übermittlung der Daten aus einer Datei der Einwilligung der Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

Sofern die Daten über die Gewerbe- und Industriebetriebe nicht in einer Datei gespeichert sind, finden die materiellen Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen keine Anwendung. Für personenbezogene Daten, die in sonstigen Unterlagen (wie Akten oder Listen) festgehalten werden, gilt jedoch das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Die Weitergabe der Liste über die Betriebe an die Fraktion ist ein Eingriff in dieses Grundrecht und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage oder der Einwilligung des Betroffenen. Eine gesetzliche Grundlage ist nicht ersichtlich. Die Weitergabe der Aufstellung ist daher auch in diesem Fall nur mit Einwilligung der Betroffenen zulässig.

- In einem anderen Fall begehrte eine Ratsfraktion von dem Stadtdirektor eine Liste der seit 1970 mit Unterstützung und Beteiligung der Stadt an- und umgesiedelten Industrie- und Gewerbebetriebe. Außerdem sollten verschiedene Angaben über die von diesen Betrieben Beschäftigten gemacht werden. Den Betrieben waren bei der An- und Umsiedlung städtische Grundstücke zur Verfügung gestellt worden, wobei in den Grundstückskaufverträgen zu Lasten der Betriebsinhaber die Verpflichtung aufgenommen worden war, eine Mindestanzahl von Arbeitnehmern zu beschäftigen. Bei Nichterfüllung der Verpflichtung ist vertragsgemäß für jeden zu wenig Beschäftigten eine Ablösesumme oder ein Kaufpreiszuschlag an die Stadt zu zahlen. Die Stadt hatte bisher keine Ansprüche wegen Nichterfüllung der Beschäftigungsverpflichtung geltend gemacht. Nach Darstellung des Stadtdirektors hätte sie dies allerdings bei enger Vertragsauslegung in einigen wenigen Fällen tun können; hiervon sei jedoch im Hinblick auf triftige Hinderungsgründe Abstand genommen worden. In einer Klausurtagung wollte nun die Fraktion die Frage der gewährten Unterstützungen und sich daraus ergebenden Verpflichtungen an Hand der erbetenen Daten beraten.

  Auch in diesem Fall handelt es sich nur insoweit um eine Frage des Umgangs mit personenbezogenen Daten, als die von der Fraktion erbetenen Angaben eine natürliche Person betreffen (vgl. § 2 Abs. 1 DSG NW; die dortige Begriffsbestimmung ist auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen zugrundezulegen).

  Nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung bedarf jeder Umgang öffentlicher Stellen mit personenbezogenen Daten, also auch jedes Weitergeben solcher Daten einer gesetzlichen Grundlage oder aber der Einwilligung des Betroffenen. Dies gilt auch, wenn die Daten nicht an einen außenstehenden Dritten übermittelt werden, sondern innerhalb der Gemeinde von einem Gemeindeorgan an ein anderes weitergegeben werden.

  Als gesetzliche Grundlage für die Datenweitergabe zum Zweck der **Kontrolle der Verwaltung** kommt nur § 40 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) in Betracht. Nach dem mitgeteilten Sachverhalt lagen jedoch die Voraussetzungen der Absätze 1 bis 3 dieser Vorschrift nicht vor. Da § 40 GO eine abschließende Regelung enthält und ein Auskunfts- oder Einsichtsrecht für die Fraktionen als solche nicht vorsieht, war wegen Fehlens einer nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderlichen gesetzlichen Grundlage die Weitergabe der von der Fraktion erbetenen Daten ohne Einwilligung der Betroffenen nicht zulässig.

b) Bekämpfung der Schwarzarbeit

- In meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.15.d) habe ich dargelegt, daß die in Nr. 3.2 des Gemeinsamen Runderlasses des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Finanzministers und des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 8. Januar 1980 (MBl. NW. S. 159) vorgesehene Unterrichtung der

zuständigen Kreisordnungsbehörden durch die Sozialversicherungsträger und die Bundesanstalt für Arbeit über Anhaltspunkte für den Verdacht von Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I verstößt.

Durch das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wurde nunmehr für die Krankenkassen, Träger der Unfallversicherung und für die Bundesanstalt für Arbeit in Artikel 2 Nr. 2 (§ 317b Satz 2 RVO), Nr. 4 (§ 1543e Satz 2 RVO), Artikel 4 Nr. 4 (§ 233b Abs. 2 des Arbeitsförderungsgesetzes) eine gesetzliche Mitteilungspflicht an die für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen zuständigen Behörden vorgesehen. Da es sich bei diesen Mitteilungen um die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch handelt, ist die Offenbarung der dem Sozialgeheimnis unterliegenden Angaben nach § 35 Abs. 2 SGB I in Verbindung mit § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X zulässig. Damit entfallen die von mir gegen Nr. 3.2 des Gemeinsamen Runderlasses erhobenen Bedenken.

Nicht ausgeräumt sind jedoch meine Zweifel, ob eine nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung erforderliche gesetzliche Grundlage für die in Nr. 2.4 Abs. 2 Satz 2 des Runderlasses vorgesehene Unterrichtung der zuständigen Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer bei Verstößen gegen die Anmeldepflicht nach § 14 GewO vorhanden ist.

c) Kreishandwerkerschaften

Die Mutter eines Auszubildenden beschwerte sich darüber, daß sie von einem Vertreter einer Versicherungsgesellschaft aufgesucht worden sei, der ihrem Sohn zur Anlage vermögenswirksamer Leistungen eine Lebensversicherung angeboten habe. Dem Vertreter, der behauptete, er komme auf Empfehlung der Kreishandwerkerschaft, seien die Ausbildungsdaten bekannt gewesen. Ihre Nachforschungen hätten ergeben, daß die Kreishandwerkerschaft die Daten der Versicherungsgesellschaft bekanntgegeben habe. Durch meine Ermittlungen bei der Kreishandwerkerschaft wurde der geschilderte Vorgang im wesentlichen bestätigt.

Die Datenübermittlung von der Kreishandwerkerschaft an die Versicherungsgesellschaft war unzulässig. Das nach der 2. Alternative des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSG NW erforderliche berechtigte Interesse der Versicherung an der Kenntnis der Daten kann zwar bejaht werden. Durch die Bekanntgabe der Daten können jedoch schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden. Da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen jedenfalls nicht auszuschließen ist, bedarf die Übermittlung der Daten der Einwilligung des Betroffenen (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DSG NW).

Die Kreishandwerkerschaft ist von mir auf die Unzulässigkeit der Datenübermittlung hingewiesen worden. Sie hat versichert, daß sie in Zukunft von solchen Datenübermittlungen Abstand nehmen werde.

19. Verkehrswesen

a) Fahrerlaubnis

– Auch in diesem Berichtszeitraum haben sich wieder Bürger dagegen gewandt, daß in den Verfahren auf **Neuerteilung der Fahrerlaubnis** frühere unter Alkoholeinwirkung begangene Straßenverkehrsvergehen berücksichtigt werden, obwohl die entsprechenden Eintragungen im Verkehrszentralregister und Bundeszentralregister bereits getilgt waren.

In meinem zweiten (C.20.a) und meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.16.a) habe ich dargelegt, daß es grundsätzlich datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden ist, daß alkoholbedingte Straßenverkehrsvergehen im Verfahren auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach Tilgung 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.

In einem Schriftwechsel mit dem Bundesminister für Verkehr weist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz darauf hin, daß bei der Anwendung des § 50 Abs. 2 BZRG in der Praxis der Länder unterschiedlich verfahren wird. So halten die Länder Hamburg und Berlin ohne Rücksicht auf die Tilgung strafrechtlicher Entscheidungen diese dem Betroffenen im Verfahren über die Erteilung oder Entziehung einer Fahrerlaubnis vor. In Rheinland-Pfalz hat der zuständige Verkehrsminister entschieden, daß diese Entscheidungen nur verwertet werden dürfen, wenn sie nicht älter als zehn Jahre sind. Die für den Verkehr zuständigen Minister der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben ihre nachgeordneten Behörden angewiesen, Entscheidungen nicht mehr gegenüber dem Betroffenen zu verwerten, wenn sie der Tilgung unterliegen. In Schleswig-Holstein hat der Landesjustizminister der Auffassung des Landesverkehrsministers jedoch widersprochen.

Auch der Bundesminister für Verkehr hat in dem Schriftwechsel mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz eingeräumt, daß die derzeitige Gesetzeslage in der Praxis zu Ergebnissen führen kann, die für den Betroffenen nur schwer verständlich sind. Die Bundesregierung habe daher bereits in dem Entwurf eines Verkehrszentralregistergesetzes, das im Jahre 1980 dem Deutschen Bundestag vorgelegt wurde, ein generelles Verwertungsverbot für alle im Verkehrszentralregister getilgten Eintragungen sowie eine entsprechende Änderung des § 50 Abs. 2 BZRG vorgesehen. Das Verkehrszentralregistergesetz habe wegen des Ablaufs der Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet werden können. Die Absicht, die Tilgungsvorschriften zum Verkehrszentralregister stärker als bisher auf das Bewährungsprinzip abzustimmen, würde jedoch weiter verfolgt. Sobald im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des Führerscheins auf Probe eine Entscheidung über die endgültige Gestalt des Verkehrszentralregisters vorliege, würden die entsprechenden Änderungsvorschläge eingebracht werden.

Da die gegenwärtige Sach- und Rechtslage bei Anwendung des § 50 Abs. 2 BZRG offensichtlich allgemein als unbefriedigend angesehen wird, habe ich dem Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen empfohlen, sich für eine baldige Änderung der Vorschrift einzusetzen.

- Ein Bürger sah einen Verstoß gegen Vorschriften über den Datenschutz darin, daß das Amtsgericht bei der Anordnung einer Gebrechlichkeitspflegschaft das Straßenverkehrsamt hierüber unterrichtet hatte. Das Straßenverkehrsamt forderte daraufhin beim Amtsgericht die Pflegschaftsakte an. Entsprechend der Anforderung wurde die Akte vom Gericht dem Straßenverkehrsamt übersandt. In der Akte befand sich unter anderem ein fachärztliches Gutachten einer Landesklinik. Auf Grund der vorliegenden Erkenntnisse hat das Straßenverkehrsamt dem Bürger die Fahrerlaubnis entzogen.

In meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.18.a) habe ich im einzelnen dargelegt, daß die Mitteilung über die Anordnung einer Pflegschaft wegen geistiger oder körperlicher Gebrechen durch das Gericht an das Straßenverkehrsamt nach § 4 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG), § 15b Abs. 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) zulässig ist. Nach § 4 Abs. 1 StVG, § 15b Abs. 1 Satz 1 StVZO hat die Straßenverkehrsbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen, wenn sich der Inhaber der Fahrerlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen als ungeeignet erweist. Um eine solche Entscheidung treffen zu können, ist das Straßenverkehrsamt auf die Kenntnis derartiger Sachverhalte angewiesen.

Gesetzliche Grundlage für die **Übersendung der Pflegschaftsakte** mit dem darin enthaltenen fachärztlichen Gutachten ist ebenfalls § 4 Abs. 1 StVG, § 15b Abs. 1 Satz 1 StVZO, hier in Verbindung mit § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Nr. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NW). Soweit das Straßenverkehrsamt zur Durchführung des Verfahrens zum Entzug der Fahrerlaubnis auf die Kenntnis von Tatsachen angewiesen ist, die ihm unbekannt sind und die es selbst nicht ermitteln kann, kann es um Amtshilfe ersuchen (§ 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG NW). Die bloße Mitteilung über die Anordnung der Pflegschaft kann für das Straßenverkehrsamt keine ausreichende Grundlage für die zu ergreifenden Maßnahmen sein. Insbesondere bei psychischen Erkrankungen, die oft in Schüben verlaufen, ist für die Beurteilung der Fahrtauglichkeit eine möglichst umfassende Kenntnis der Vorgeschichte erforderlich. Darüber hinaus kann die Beschränkung auf eine Anordnung nach § 15b Abs. 2 StVZO an den Betroffenen, zur Ausräumung bestehender Zweifel an der Fahrtauglichkeit entsprechende Zeugnisse oder Gutachten beizubringen, zu einem im Interesse der übrigen Verkehrsteilnehmer möglicherweise unvertretbaren Zeitverlust führen. Unter den gegebenen Umständen war davon auszugehen, daß das Straßenverkehrsamt auf die Kenntnis der aus den Akten und dem darin befindlichen Gutachten hervorgehenden Angaben angewiesen war. Anhaltspunkte dafür, daß durch die Übersendung der vollständigen Akte gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen wurde, waren nicht erkennbar.

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 der 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 **Beschwerdekommission der Landschaftsversammlung** des Landschaftsverbandes Rheinland hat vorgebracht, sie habe auf Grund mehrerer Beschwerden die Überzeugung gewonnen, daß die Ordnungsämter generell und automatisch in jedem Fall den Straßenverkehrsämtern eine Einlieferung des Betroffen in eine psychiatrische Anstalt im Rahmen eines Unterbringungsverfahrens meldeten. Folge dieser routinemäßigen Behandlung sei, daß damit der Betroffene die Beweis- und Kostenlast für den Fortbestand seiner Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen tragen müßte. Denn um den Entzug der Fahrerlaubnis zu vermeiden, müsse er den Nachweis seiner Eignung durch Vorlage eines medizinisch-psychologischen Gutachtens erbringen. Im Interesse der Betroffenen wende sie sich gegen diesen Automatismus.

  Wie bereits in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.16.a) ausgeführt, kommt als gesetzliche Grundlage für die Mitteilung über die Einlieferung eines Betroffe-

nen in ein Landeskrankenhaus § 4 Abs. 1 StVG, § 15b Abs. 1 Satz 1 StVZO in Verbindung mit den jeweiligen die Gefahrenabwehr betreffenden Vorschriften des Polizeigesetzes oder des Ordnungsbehördengesetzes in Frage.

In den bisher von mir überprüften Fällen, die Gegenstand meiner Darlegungen im dritten und vierten Tätigkeitsbericht sind, war davon auszugehen, daß eine genügend konkrete Möglichkeit vorlag, daß die Betroffenen nicht oder nur unter Einschränkung zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet waren. So wird die Einlieferung in ein Landeskrankenhaus vielfach auf solche Umstände hindeuten. Gleichwohl bemühe ich mich zur Zeit, auch in diesen Fällen zu einer stärkeren Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Belange der Betroffenen dadurch zu gelangen, daß die Benachrichtigung des Straßenverkehrsamtes möglicherweise erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, etwa wenn die Unterbringung durch das Gericht bestätigt wurde. Die Überlegungen hierzu sind noch nicht abgeschlossen.

b) Personenbeförderung

Eine Interessengemeinschaft von Mietwagenunternehmern hat datenschutzrechtliche Bedenken dagegen vorgebracht, daß Mietwagenunternehmer auf Grund einer Änderung des Personenbeförderungsgesetzes nunmehr verpflichtet sind, zu jeder Fahrt die Aufnahme- und Zielanschrift, den **Namen des Fahrgastes**, die Uhrzeit und das Datum festzuhalten und diese Angaben den Behörden bereitzustellen haben.

Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 25. Februar 1983 (BGBl. I S. 196), das mit Wirkung vom 1. Oktober 1983 in Kraft getreten ist, ist in § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG die Verpflichtung der Mietwagenunternehmer eingeführt worden, den Eingang des Beförderungsauftrages am Betriebssitz oder in der Wohnung buchmäßig zu erfassen und die Aufzeichnung ein Jahr aufzubewahren. Die Aufzeichnungspflicht soll der Überprüfung der Erfüllung der in § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG angeordenten Rückkehrpflicht der Mietwagen zum Betriebssitz des Unternehmens dienen, um so die Abgrenzung zwischen Taxen- und Mietwagenverkehr zu verbessern, damit die hier in der Praxis entstehenden Schwierigkeiten beseitigt oder zumindest verringert werden können.

Die Länder haben im Rahmen des Bund/Länder-Fachausschusses „Straßenpersonenverkehr" den Entwurf von „Allgemeinen Grundsätzen zur Durchführung der Neuregelung des Taxen- und Mietwagenverkehrs" erarbeitet und in entsprechende Ländererlasse umgesetzt. Nach diesen Erlassen sollen die buchmäßigen Aufzeichnungen im Mietwagenverkehr Angaben enthalten über Besteller, Fahrtziel, ausführendes Fahrzeug, Daten und Uhrzeit der Auftragannahme.

Wenn ich auch nicht verkenne, daß eine bessere Abgrenzung des Taxiverkehrs vom Mietwagenverkehr wünschenswert erscheint, so bestehen gegen die Angabe des Namens des Bestellers in den Aufzeichnungen jedoch datenschutzrechtliche Bedenken.

Die dem Mietwagenunternehmer vom Staat auferlegte Verpflichtung zur Angabe des Namens ist ein Eingriff in das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 aus Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes hergeleitete informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bestellers. Einschränkungen dieses Rechts sind nach dem Urteil nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß.

Ich habe erhebliche Zweifel, ob das Interesse der Allgemeinheit an der Überprüfung der Rückkehr der Mietwagen zu dem Betriebssitz des Unternehmens gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht des Bestellers überwiegt und ein derartiger Eingriff unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit angemessen ist. Auf jeden Fall fehlt für diesen Eingriff die erforderliche dem Gebot der Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlage. § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG kommt hierfür nicht in Betracht, da diese Vorschrift nicht erkennen läßt, daß personenbezogene Daten des Bestellers festgehalten und gegebenenfalls an die zuständige Behörde übermittelt werden sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem genannten Urteil Vorschriften für verfassungswidrig erklärt, die hinsichtlich des vorgesehenen Umgangs mit personenbezogenen Daten weniger unklar waren (§ 9 Abs. 1 bis 3 des Volkszählungsgesetzes 1983).

Aus diesen Gründen habe ich dem Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen empfohlen, auf die Aufzeichnung des Namens des Bestellers zu verzichten, und angeregt, diesen Vorschlag in der nächsten Sitzung des Bund/Länder-Fachausschusses „Straßenpersonenverkehr" zur Erörterung zu stellen.

c) Kraftfahrzeugzulassung

– Ein Bürger teilte mir in einer Eingabe folgenden Sachverhalt mit, der die Gefahren einer **fernmündlichen Halterauskunft** deutlich macht: Er habe vor einiger Zeit während einer Abendveranstaltung seinen Wagen auf einem bewachten Parkplatz in der Nähe des Veranstaltungsgebäudes abgestellt. Im Wagen habe er auf der Ablage zwischen den Vordersitzen einen Schlüsselbund zurückgelassen, an dem sich unter anderem auch der Wohnungsschlüssel befunden habe. Bei der Heimkehr nach der Veranstaltung habe er feststellen müssen, daß in seiner Wohnung mittels eines Nachschlüssels eingebrochen und Wertgegenstände entwendet worden waren. Er habe dann seinen Pkw genauer untersucht und Beschädigungen gefunden, die auf ein Aufbrechen des Fahrzeugs schließen ließen. Da nach seiner Meinung der Dieb den im Wagen zurückgelassenen Schlüssel zum Öffnen der Wohnung benutzt habe, habe er private Nachforschungen angestellt. Diese hätten ergeben, daß am Veranstaltungsabend eine fernmündliche Anfrage nach dem Halter seines Fahrzeugs bei der Zulassungsstelle eingegangen war. Dem Anfragenden waren daraufhin von der Zulassungsstelle sein Name und die Anschrift mitgeteilt worden. Nach Auffassung des Bürgers wurden diese Daten dadurch einem Unberechtigten bekannt, der den Einbruchdiebstahl in seiner Wohnung begangen hat.

  Die auf meine Veranlassung durchgeführten Ermittlungen zur Aufklärung der näheren Umstände der fernmündlichen Halteranfrage haben ergeben, daß zum fraglichen Zeitpunkt tatsächlich eine solche Anfrage bei der zuständigen Zulassungsstelle einging und beantwortet wurde. Nicht restlos geklärt werden konnte, ob diese Halteranfrage von einer Polizeidienststelle ausging, wie es der Bedienstete der Zulassungsstelle, der zum fraglichen Zeitpunkt Dienst hatte, angegeben hat.

  Bei dieser Sachlage habe ich eine Verletzung der zur Wahrung des Datengeheimnisses (§ 5 Abs. 1 DSG NW) erforderlichen Sorgfaltspflicht durch Mitarbeiter der Zulassungsstelle nicht mit der notwendigen Sicherheit feststellen können. Andererseits ist die Möglichkeit, daß die Halterauskunft einem Unberechtigten gegeben wurde, auch nicht unwahrscheinlich.

  Für die Zulassungsstelle als speichernde Stelle der in der Datei für Fahrzeuge enthaltenen personenbezogenen Daten ergibt sich aus § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW die Verpflichtung, die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung der Vorschriften dieses

Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz (§ 3 Satz 1 DSG NW) zu gewährleisten; dazu gehören auch Maßnahmen zum Schutz dieser Daten gegenüber Dritten. Erforderlich sind Maßnahmen nur, wenn ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht (§ 6 Abs. 1 Satz 2 DSG NW).

Wie mir mitgeteilt wurde, werden seit dem geschilderten Vorfall von der Zulassungsstelle fernmündliche Halterauskünfte an Polizeidienststellen nur noch gegen Nennung eines Code-Wortes erteilt, das jeweils vom zuständigen Regierungspräsidenten festgelegt wird. Auch bei anderen Zulassungsstellen werden derartige Code-Wörter zur Sicherung telefonischer Auskunftsersuchen der Polizeibehörden verwendet. Durch die Verwendung eines Code-Wortes kann die Sicherheit telefonischer Auskunfterteilungen erhöht werden.

Darüber hinaus halte ich es jedoch für erforderlich, daß bei telefonischen Auskunftsersuchen über Halterdaten außer dem nachgefragten Pkw-Kennzeichen die Uhrzeit sowie Name und Dienststelle der anfragenden Person bei der auskunfterteilenden Stelle protokolliert werden. Denn da das Code-Wort zum Zweck der Erteilung von Halterauskünften und Melderegisterauskünften einem größeren Personenkreis bekanntgegeben wird, ist durch die Verwendung des Code-Wortes allein nicht hinreichend sichergestellt, daß nicht einem Unberechtigten, der das Code-Wort erfahren hat, Halterdaten übermittelt werden. Vor allem kann durch die Nennung des Code-Wortes die Identität des Anrufers nicht festgestellt oder geprüft werden. Deshalb kann auch nicht nachträglich geprüft werden, ob etwa ein an sich Berechtigter die erteilte Auskunft unbefugt genutzt hat. Werden Name und Dienststelle des Anfragenden bei fernmündlichen Halterauskünften festgehalten, so wird ein Unberechtigter, der das Code-Wort erfahren hat, möglicherweise von der Halteranfrage absehen, wenn er diese zusätzlichen Angaben zu machen hat. Zum anderen können die Aufzeichnungen erforderlichenfalls zur nachträglichen Überprüfung erteilter Halterauskünfte herangezogen werden und damit der Vermeidung unberechtigter Anfragen in Wiederholungsfällen dienen. Wenn keine Aufzeichnungen vorhanden sind, wird eine Prüfung, ob über ein bestimmtes Fahrzeug eine Halterauskunft zu einem bestimmten Zeitpunkt erteilt worden ist und ob diese Halterauskunft zulässig war, in vielen Fällen nicht möglich sein.

Eine derartige Überprüfung kann sowohl aus behördeninternen Gründen als auch zur Erfüllung der Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach § 26 Abs. 1 Satz 1 DSG NW notwendig werden. Nach § 26 Abs. 3 Nr. 1 DSG NW kann der Landesbeauftragte für den Datenschutz zu diesem Zweck von den öffentlichen Stellen des Landesbereichs Auskunft zu den Fragen sowie Einsicht in die Unterlagen und Akten verlangen, die im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten stehen, namentlich in die gespeicherten Daten, die Datenverarbeitungsprogramme und die Programmunterlagen. Die Wirksamkeit des Auskunfts- und Einsichtsrecht des Landesbeauftragten für den Datenschutz hängt auch davon ab, ob und in welchem Umfang prüfungsfähige Unterlagen zur Verfügung stehen.

– In meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.16.b) habe ich im einzelnen dargelegt, daß der **On-line-Zugriff** der Polizei auf automatisiert geführte Dateien der Zulassungsstellen nach der derzeitigen Rechtslage (§ 26 Abs. 5 StVZO) nicht zulässig ist. Auch die Landesregierung geht in ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht davon aus, daß die Voraussetzungen für die Einrichtung von On-line-Anschlüssen sowie die Zulässigkeit der Abrufe durch Gesetz geregelt werden sollten.

  Im vergangenen Jahr habe ich aus Zeitungsberichten erfahren, daß weitere Zulassungsstellen im Begriff sind, ihre bisher manuell geführten Dateien zu

automatisieren. In diesem Zusammenhang wurde berichtet, daß damit auch Halterauskünfte an die Polizei beschleunigt würden. Um der Einrichtung weiterer On-line-Anschlüsse vorzubeugen, habe ich sowohl den Innenminister als auch den Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen empfohlen, dafür Sorge zu tragen, daß unter der gegenwärtigen Rechtslage keine weiteren On-line-Zugriffsmöglichkeiten der Kreispolizeibehörden auf automatisiert geführte Dateien der Zulassungsstellen eingerichtet werden.

In der Sitzung des Ausschusses für Innere Verwaltung am 12. Januar 1984 wurde nunmehr bekannt, daß die Polizei bei verschiedenen Zulassungsstellen außerhalb der Dienstzeit direkten Zugang zu den Kraftfahrzeugdateien hat („**Schlüssellösung**"). Auch ein derartiges Bereithalten zur Einsichtnahme ist mit § 26 Abs. 5 StVZO nicht vereinbar. Insoweit gelten die Erwägungen für On-line-Zugriffe entsprechend. Ich habe daher den Innenminister und den Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen empfohlen, eine solche rechtswidrige Praxis zu beenden.

In diesem Zusammenhang bin ich von einem Polizeipräsidenten gefragt worden, ob es datenschutzrechtlich zulässig ist, daß der Polizei von der Zulassungsstelle eine Kopie der regelmäßigen **Verfilmung der aktuellen Halterdaten** zur Verfügung gestellt wird. Dieses Verfahren sollte nach Einführung der automatisierten Datenverarbeitung im Bereich der Zulassungsstelle anstelle des bisher für solche Auskünfte eingerichteten Bereitschaftsdienstes eingeführt werden.

Dieses von der Stadt vorgeschlagene Verfahren ist datenschutzrechtlich nicht zulässig. Denn die Überlassung des jeweiligen Gesamtbestandes auf Mikrofilm oder Mikrofiche ist mit § 26 Abs. 5 StVZO ebensowenig in Einklang zu bringen, wie die Einrichtung von On-line-Zugriffen oder Schlüssellösungen.

– In mehreren Eingaben haben sich Bürger dagegen gewandt, daß Behörden bei der Androhung der Führung eines **Fahrtenbuches** längere Zeit zurückliegende Verstöße berücksichtigen.

In einem Fall erhielt ein Kraftfahrzeughalter von einer kreisangehörigen Stadt als örtlicher Ordnungsbehörde im November 1982 ein Schreiben, in dem ihm mitgeteilt wurde, daß in der Vergangenheit drei Verkehrsverstöße, und zwar im Januar 1977, Dezember 1978 und Oktober 1982 mit seinem Fahrzeug begangen wurden. Der älteste Verstoß lag mithin dreieinhalb Jahre zurück. In allen Fällen konnte der jeweilige Fahrzeugführer nicht ermittelt werden. Dem Halter wurde angedroht, daß die örtliche Behörde bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde die Auferlegung der Führung eines Fahrtenbuches beantragen werde, sofern bei weiteren Verkehrsverstößen mit seinem Fahrzeug wiederum der verantwortliche Fahrzeugführer nicht ermittelt werden könne.

In einem anderem Fall erhielt die Halterin eines Kraftfahrzeuges von der für die Auferlegung der Führung eines Fahrtenbuches zuständigen Straßenverkehrsbehörde einer kreisfreien Stadt ein Schreiben vom März 1982, in dem ihr die Führung eines Fahrtenbuches angedroht wurde, weil ein nicht zu ermittelnder Fahrzeugführer zu Beginn des Monats gegen bestehende Verkehrsvorschriften verstoßen hatte. In dem Schreiben wurde die Tatsache verwertet, daß bereits mit Schreiben vom September 1980 wegen eines Verkehrsverstoßes im August 1980, bei dem der Fahrer des Fahrzeugs ebenfalls nicht ermittelt werden konnte, die Führung eines Fahrtenbuches angedroht worden war.

Wie in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.16.b) dargelegt, hat die Verwaltungsbehörde bei der Auferlegung der Führung eines Fahrtenbuches gemäß

§ 31a Satz 1 StVZO nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu prüfen, ob diese Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu der Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften steht. So kann die Verwaltungsbehörde die Führung eines Fahrtenbuches erst bei wiederholten Parkverstößen auferlegen (VGH Kassel, Verkehrsrechtliche Mitteilungen 1965, 49). Außerdem verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in diesen Fällen, daß die Führung eines Fahrtenbuches 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 Fahrtenbuches 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, DVBl. 1979, 736).

In dem zuerst geschilderten Fall ist die örtliche Ordnungsbehörde von einer Aufbewahrung der Unterlagen über Verkehrsverstöße für einen Zeitraum von fünf Jahren ausgegangen. In dem anderen Fall legte die Straßenverkehrsbehörde zwei Jahre für die Aufbewahrung solcher Unterlagen zugrunde. Die Behörden haben es offensichtlich auch für zulässig angesehen, die Unterlagen innerhalb dieser Zeiträume für die Prüfung der Frage, ob die örtliche Behörde bei der Straßenverkehrsbehörde die Auferlegung eines Fahrtenbuches anregen soll bzw. ob die Straßenverkehrsbehörde die Führung eines Fahrtenbuches nach vorangegangener Androhung nochmals androhen oder nunmehr auferlegen soll, zu verwerten. Während sich die örtliche Behörde auf Fristenregelungen für die Aufbewahrung von Abrechnungsunterlagen bei der Verfolgung und Ahndung von Verkehrsverstößen durch die Polizei bezog, orientierte sich die Straßenverkehrsbehörde offensichtlich an der kürzesten Tilgungsfrist für im Verkehrszentralregister einzutragende Bußgeldentscheidungen von zwei Jahren.

Unabhängig von den für die Aufbewahrung der Unterlagen geltenden Regelungen dürfen nach meiner Auffassung geringfügige Verkehrsordnungswidrigkeiten wie Parkverstöße, die nicht in das Verkehrszentralregister einzutragen sind, bereits vor Ablauf einer Frist von zwei Jahren nicht mehr verwertet werden, wenn die Verwaltungsbehörde prüft, ob dem betroffenen Fahrzeughalter die Auferlegung der Führung eines Fahrtenbuches angedroht oder die Führung auferlegt werden soll, weil der für einen Verstoß verantwortliche Fahrzeugführer nicht ermittelt werden konnte.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muß die mit dem Eingriff verbundene Belastung des Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck stehen. Diese Angemessenheit ist nicht mehr gegeben, wenn für diese geringfügigen Verkehrsordnungswidrigkeiten der gleiche Verwertungszeitraum zugrundegelegt wird wie für in das Verkehrszentralregister einzutragende Verkehrsverstöße.

Den Behörden habe ich daher empfohlen, bei der Prüfung der Frage, ob die örtliche Ordnungsbehörde bei der Straßenverkehrsbehörde anregen soll, dem Fahrzeughalter die Führung eines Fahrtenbuches aufzuerlegen bzw. ob die Straßenverkehrsbehörde die Verpflichtung zur Führung eines Fahrtenbuches erstmals androhen oder nach vorangegangener Androhung nochmals androhen oder nunmehr auferlegen soll, Parkverstöße nicht mehr zu berücksichtigen, wenn sie länger als ein Jahr zurückliegen. Lediglich wenn zwischen einem früheren Parkverstoß und dem ersten innerhalb der Jahresfrist liegenden Verstoß weniger als ein Jahr verstrichen ist, erscheint auch die Verwertung des früheren Verstoßes gerechtfertigt.

20. Eigenbetriebe und öffentliche Unternehmen

a) Verkehrsbetriebe

- Bei den meiner Kontrollzuständigkeit unterliegenden kommunalen Verkehrsbetrieben ergaben sich wiederum zahlreiche datenschutzrechtliche Fragen wegen der sogenannten **Schwarzfahrerdateien**.

  In dem in meinem vierten Tätigkeitsbericht (C.19.a) geschilderten Fall hat es der kommunale Verkehrsbetrieb abgelehnt, meinen Empfehlungen zur Speicherung in seiner Datei „Erhöhtes Beförderungsentgelt" und zur Übermittlung aus dieser Datei zu entsprechen. Das Unternehmen hat vielmehr angekündigt, zur Verdeutlichung seiner gegenteiligen Rechtsauffassung werde es in ausgewählten Fällen der Staatsanwaltschaft nicht nur die Angabe übermitteln, um den wievielten Wiederholungsfall es sich bei dem Betroffenen handele, sondern sämtliche personenbezogenen Daten von Vorfällen, bei denen eine Strafbarkeit wegen Strafunmündigkeit nicht gegeben war, mitteilen. Ich habe daher diese rechtswidrige Datenverarbeitung bei dem Verkehrsbetrieb gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW beanstandet. Auch der von mir unterrichtete Regierungspräsident hat im Wege der Kommunalaufsicht den Oberstadtdirektor darauf hingewiesen, daß die von dem Verkehrsbetrieb praktizierte Übermittlung von Angaben über Vorfälle, bei denen der Betroffene noch nicht strafmündig war, rechtswidrig ist.

- Von der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr GmbH (VRR) bin ich gebeten worden zu der Frage Stellung zu nehmen, ob datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Einrichtung einer zentralen Schwarzfahrerdatei bei dem VRR erhoben werden könnten.

  Dem VRR mit Sitz in Gelsenkirchen gehören fünf Aktiengesellschaften, zehn Gesellschaften mit beschränkter Haftung, vier kommunale Eigenbetriebe und die Deutsche Bundesbahn an. Die Gesellschaft nimmt für ihre Gesellschafter auf dem Gebiet des öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen eines Verkehrsverbundes Aufgaben auf dem Gebiet der Verkehrsforschung und -planung, der Gestaltung und Abstimmung der Betriebsleistungen, der Festsetzung eines Gemeinschaftstarifs (Verbundtarif) und der Beförderungsbedingungen, des Marketing und der Verteilung von Einnahmen wahr (§ 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags). Die einzelnen Gesellschafter bleiben jedoch Träger der sich aus Gesetzen, Verordnungen und öffentlich-rechtlichen Genehmigungen ergebenden Rechte und Pflichten. Sie führen ihre Betriebe und bleiben Vertragspartner ihrer Verkehrsnutzer (§ 8 Abs. 1 und 2 des Gesellschaftsvertrags).

  Wie der VRR ausgeführt hat, gehört zu seinen vertraglich festgelegten Aufgaben unter anderem die Erstellung von Richtlinien für die Durchführung von Fahrausweiskontrollen. Die Wirksamkeit dieser Kontrollen müßte im Hinblick auf die steigende Tendenz bei der Benutzung der VRR-Verkehrsmittel ohne Zahlung des tariflich festgesetzten Fahrpreises und wegen der wirtschaftlichen angespannten Lage aller Verbundunternehmen dringend verbessert werden. Die steigenden Verluste infolge eines solchen Fahrgeldausfalls müßten wegen des Einnahmepools im VRR von allen Unternehmen getragen werden; sie beeinflußten sowohl die Tarifentwicklung als auch die Fahrpreiskalkulation für den gesamten Verbundraum in gleicher Weise. Durch eine zentrale Datei würde im Verbundraum eine bessere Steuerung des Prüfereinsatzes erreicht und den Fahrausweisprüfern und den für ihren Einsatz verantwortlichen Unternehmen spezielle Erkenntnisse vermittelt, die ein wirksameres Vorgehen gegen Schwarzfahrer ermöglichten.

  Nicht zweifelhaft sein dürfte zunächst, daß die einzelnen Verbundunternehmen sowohl im Verhältnis zur VRR-GmbH wie untereinander datenschutz-

rechtlich als Dritte (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 DSG NW) anzusehen sind. Ein Datenaustausch von den Verbundunternehmen zu der VRR-GmbH und umgekehrt ist daher datenschutzrechtlich als Übermittlung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW) anzusehen. Dies folgt bereits aus der eigenen und voneinander jeweils verschiedenen Rechtspersönlichkeit der an dem Übermittlungsvorgang beteiligten Stellen.

Die Zulässigkeit einer zentralen Speicherung bei der VRR-GmbH unterliegt nicht meiner Kontrollzuständigkeit nach § 26 DSG NW. Sofern eine solche zentrale Speicherung realisiert werden sollte, hätte ich jedoch die Übermittlungen der meiner Kontrollzuständigkeit unterliegenden Verkehrsbetriebe an den VRR nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen.

Für diese Datenübermittlung an den VRR zum Zweck der zentralen Speicherung kann die 1. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW (Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses mit dem Betroffenen) schon deswegen nicht herangezogen werden, weil ein Vertragsverhältnis nur zwischen dem jeweiligen Verkehrsbetrieb und dem Betroffenen besteht und davon auszugehen ist, daß der Einzug der Forderungen aus diesem Vertragsverhältnis auch weiterhin durch die einzelnen Verkehrsbetriebe erfolgen soll.

Als Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung an den VRR kommen vielmehr nur die 2. und die 3. Alternative in Betracht. Es kommt daher für die Zulässigkeit der Übermittlung entscheidend darauf an, ob diese zur Wahrung berechtigter Interessen der übermittelnden Stelle und anderer Verbundbetriebe oder der VRR-GmbH erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

Ein berechtigtes Interesse des VRR kann dabei wegen der sich aus dem Gesellschaftsvertrag ergebenden Verpflichtung, die Wirtschaftlichkeit der von den einzelnen Gesellschaftern innerhalb des Verbundes betriebenen Verkehre nach Kräften zu fördern sowie aus dem Grundsatz des Einnahmepools und den dafür im einzelnen geltenden Bestimmungen des Einnahmeaufteilungsvertrags für den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr angenommen werden. Dieses berechtigte Interesse des übermittelnden Unternehmens und anderer Verbundbetriebe oder der VRR-GmbH an der Übermittlung und der Speicherung der Daten kann jedoch nicht dazu führen, daß schutzwürdige Belange der Betroffenen generell zurücktreten. Vielmehr kommt den Einzelmodalitäten der Speicherung bei der VRR-GmbH für die Beurteilung der Zulässigkeit der Übermittlung zu diesem Zweck entscheidende Bedeutung zu. Nach meiner Auffassung müssen dabei zumindest folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Keine Speicherung von Daten von Personen, die den Nachweis des Nichtvertretenmüssens eines Tarifverstoßes geführt haben,
- keine Speicherung von Daten von Personen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums ab dem Feststellungstag bei dem Verkehrsunternehmen nachgewiesen haben, daß sie am Feststellungstag im Besitz einer gültigen Zeitkarte waren,
- Beschränkung der Dauer der Speicherung (nach meiner Auffassung erscheint ein Zeitraum von achtzehn Monaten ausreichend, sofern kein Wiederholungsfall auftritt),
- besondere Kennzeichnung der Fälle, bei denen der Verkehrsbetrieb von der Erhebung eines erhöhten Beförderungsentgelts abgesehen hat (Kulanzfälle),
- Speicherung der Daten von strafunmündigen Minderjährigen nur zum Zweck der Beurteilung zivilrechtlicher Ansprüche (keine Verwertung für Zwecke der Strafverfolgung).

Die Zulässigkeit der Speicherung bei der VRR-GmbH hat die nach § 30 BDSG zuständige Aufsichtsbehörde zu beurteilen.

- Ein gemeinnütziger Verein, der Modellprojekte im Bereich der Jugendhilfe durchführt, ist derzeit bei Jugendlichen, gegen die wegen Fahrgeldhinterziehung (§ 265a StGB) Strafanzeige erstattet ist, als Jugendgerichtshilfe nach § 38 Jugendgerichtsgesetz (JGG) tätig. Der Verein hält es jedoch für wesentlich sinnvoller und sowohl ökonomisch wie erzieherisch richtiger, wenn ihm Gelegenheit gegeben werde, sich bereits vor einer Anzeigenerstattung mit den Jugendlichen oder deren Eltern in Verbindung zu setzen. Denn der Verkehrsbetrieb erstatte Strafanzeige in allen Fällen, in denen die den Betroffenen zugestellte Aufforderung, das erhöhte Beförderungsentgelt sowie die Bearbeitungsgebühr zu bezahlen, erfolglos bleibe. Die in Betracht kommende Bevölkerungsgruppe verhalte sich erfahrungsgemäß auf schriftliche Aktionen hin aus Gleichgültigkeit und mangelnder sozialer Handlungskompetenz passiv. Damit „schlitterten" sie in ein Strafverfahren, das dann die betroffenen Jugendlichen, deren Eltern, die Polizei und die Justiz gleichermaßen belaste. Aus jugendfürsorgerischer Sicht sei es daher wünschenswert, daß dem Verein von dem Verkehrsbetrieb nach erfolgloser Zahlungsaufforderung, aber vor Anzeigenerstattung Name und Anschrift des Schwarzfahrers mitgeteilt werde und er dadurch Gelegenheit erhalte, über Hausbesuche erzieherische Maßnahmen anzusetzen.

  Anders als bei der Tätigkeit des Vereins im Rahmen der Jugendgerichtshilfe gemäß § 38 JGG kann bei dieser Sachlage die Übermittlung von Namen und Anschrift der jugendlichen Schwarzfahrer nicht auf die Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes gestützt werden. Zwar soll nach § 38 Abs. 3 Satz 1 und 2 JGG die Jugendgerichtshilfe im gesamten Verfahren und so früh wie möglich herangezogen werden. § 38 JGG kann jedoch auch bei einer weiten Auslegung nicht angewendet werden, wenn noch keine Strafanzeige erstattet ist und damit ein Verfahren im Sinne des § 38 Abs. 3 Satz 1 JGG nicht vorliegt. Auch liegt eine Einwilligung der Betroffenen nicht vor.

  Die Zulässigkeit der Datenübermittlung durch den Verkehrsbetrieb ist daher nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW zu beurteilen. Danach ist eine Übermittlung personenbezogener Daten zulässig im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen oder soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der übermittelnden Stelle oder eines Dritten oder der Allgemeinheit erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden.

  Auf die 1. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW kann die Mitteilung von Namen und Anschrift der jugendlichen Schwarzfahrer nicht gestützt werden. Zwar liegt die Einziehung des erhöhten Beförderungsentgelts im Rahmen der Zweckbestimmung des Beförderungsvertrages. Sie ist jedoch allenfalls Nebenzweck der Datenübermittlung, die in erster Linie der erzieherischen Einwirkung zur Vermeidung eines Strafverfahrens dient.

  Auch die 2. und die 3. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW kommen als Rechtsgrundlage für die Übermittlung nicht in Betracht. Zwar liegt es im Interesse sowohl des Verkehrsbetriebes als auch des Vereins, auf jugendliche Schwarzfahrer erzieherisch einzuwirken und dadurch Strafverfahren zu vermeiden. Durch die Übermittlung können jedoch schutzwürdige Belange eines Betroffenen beeinträchtigt werden. Diese können zum Beispiel darin bestehen, daß der Betroffene und seine Erziehungsberechtigten nicht damit einverstanden sind, daß der Verein mit ihm Verbindung aufnimmt, weil sie die Erhebung des erhöhten Beförderungsentgelts – aus welchen Gründen auch immer – für unberechtigt halten. Aber auch aus anderen Gründen kann ein

Betroffener mit der Übermittlung seiner Daten an den Verein nicht einverstanden sein. Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Betroffenen kann jedenfalls nicht allgemein ausgeschlossen werden.

Die Datenübermittlung könnte allerdings möglicherweise auf die 4. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW gestützt werden. Es kann davon ausgegangen werden, daß die erzieherische Einwirkung auf jugendliche Schwarzfahrer zur Vermeidung von Strafverfahren auch im Interesse der Allgemeinheit liegt und daß die Übermittlung von Namen und Anschrift der Betroffenen hierfür erforderlich ist, um durch entsprechende Maßnahmen des Vereins die Erstattung von Strafanzeigen zu verhindern. Auch in diesem Fall dürfen jedoch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Hiervon könnte nur dann ausgegangen werden, wenn die zuständigen obersten Landesbehörden ein besonderes, die Datenübermittlung auch gegen den Willen des Betroffenen rechtfertigendes öffentliches Interesse an dem Vorhaben bestätigt. Darüber hinaus müßte sichergestellt sein, daß der Kontakt des Vereins mit dem Betroffenen beendet wird und seine Daten gelöscht werden, wenn erkennbar wird, daß der Betroffene und seine Erziehungsberechtigten die Nutzung der Daten für den genannten Zweck nicht wünschen.

b) Kreditinstitute

– Die Frage der Zulässigkeit der Erteilung von **Bankauskünften** fand in der Öffentlichkeit durch die von Banken und Sparkassen zum 1. Januar 1984 vorgenommene Änderung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) eine besondere Beachtung.

Bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (C.21.b) sowie in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.17.b) habe ich dargelegt, daß die Erteilung von Bankauskünften durch die meiner Kontrollzuständigkeit unterliegenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ohne Einwilligung des Kontoinhabers mit dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen nicht vereinbar ist.

Die in einer Bankauskunft liegende Datenübermittlung ist nach der 1. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nur zulässig, wenn sie der Zweckbestimmung des Vertragsverhältnisses entspricht. Die Zweckbestimmung der Rechtsbeziehung Bank/Kontoinhaber wird jedoch vom Grundsatz der Verschwiegenheit (Bankgeheimnis) entscheidend geprägt. Es muß daher grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß der Kunde sämtliche Einzelheiten der Geschäftsbeziehung zu seiner Bank vor Dritten geheimzuhalten wünscht. Gegenüber dieser eindeutigen Ausrichtung der Zweckbestimmung des Vertragsverhältnisses können eine angebliche Verkehrssitte (§ 157 BGB) oder ein Handelsbrauch (§ 346 HGB) mit der Folge, daß die Erteilung von Bankauskünften ohne Einwilligung des Kunden zulässig sein soll, nicht herangezogen werden. Für eine solche Verkehrssitte oder einen derartigen Handelsbrauch finden sich eindeutige Belege weder in der Rechtsprechung noch im bankfachlichen Spezialschrifttum (ablehnend z. B. RG, Bankarchiv 29, 256; Canaris, Bankvertragsrecht in Großkommentar zum HGB, 3. Aufl. Bd. III/3, 2. Bearb. 1981, Rdnr. 56–58; Wolff, Die Aktiengesellschaft 1968, 286 mit weiteren Nachweisen).

Jedenfalls müßte aus den Gründen, die ich in meinem dritten Tätigkeitsbericht näher ausgeführt habe, einer solchen Verkehrssitte oder einem solchen Handelsbrauch nach dem Inkrafttreten der Datenschutzgesetze die Anerkennung versagt werden. Auch das Zugrundelegen eines „mutmaßlichen Kundenwillens", bei dessen Erforschung im übrigen oft Zweifel bleiben werden, ist im Rahmen der 1. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nicht möglich.

Auch auf die 3. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW (berechtigtes Interesse Dritter) kann die Zulässigkeit der Erteilung von Bankauskünften im Regelfall nicht gestützt werden. Dabei erscheint es bereits angesichts der eindeutig vom Geheimhaltungsgrundsatz (Bankgeheimnis) geprägten Zweckbestimmung des Vertragsverhältnisses zwischen der Bank und dem Kontoinhaber nicht unproblematisch, überhaupt auf die 3. Alternative zurückzugreifen. Jedenfalls muß aber gerade wegen des Geheimhaltungsgrundsatzes im Regelfall davon ausgegangen werden, daß bei Erteilung einer Bankauskunft ohne Einwilligung des Betroffenen die Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange nicht auszuschließen ist. Nur in Ausnahmefällen, wenn es wegen einer besonderen Sachlage (z. B. Urlaub des Kunden) nicht möglich ist, seine Einwilligung in die Erteilung der Bankauskunft einzuholen und die Gefahr eines für den Kunden schwerwiegenden wirtschaftlichen Nachteils durch Nichterteilung der Auskunft eindeutig überwiegt, kommt die Erteilung von Bankauskünften auf der Grundlage der 3. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW in Betracht.

Von solchen Ausnahmefällen abgesehen ist nach dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen daher die Erteilung von Bankauskünften ohne ausdrückliche, im Regelfall schriftliche Einwilligung des Kunden unzulässig.

Diese Rechtslage wird auch durch die von den Kreditinstituten zum 1. Januar 1984 in Kraft gesetzte Neufassung ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen nicht verändert. Diese sehen in Nr. 7 Abs. 1 AGB der Sparkassen, Nr. 10 Abs. 1 AGB der Banken vor, daß die Kreditinstitute auch ohne ausdrückliche Einwilligung des Kunden Bankauskünfte über seine wirtschaftlichen Verhältnisse erteilen können. Da die neue Bestimmung über die Zulässigkeit von Bankauskünften mit wesentlichen Grundgedanken der Datenschutzgesetze, insbesondere mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung des Kunden über seine Daten nicht zu vereinbaren ist und ihn entgegen dem Gebot von Treu und Glauben unangemessen benachteiligt, sind die Datenschutzbeauftragten der Auffassung, daß diese Bestimmung gemäß § 9 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) unwirksam ist. Die Kreditinstitute dürfen daher auch dann nicht nach der Neuregelung in den AGB verfahren, wenn ein Kunde von seinem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht hat.

Die Datenschutzbeauftragten haben daher in einer Erklärung vom 18. Januar 1984 den Kontoinhabern, die die Erteilung von Bankauskünften ohne ihre vorherige ausdrückliche Einwilligung für den Einzelfall nicht wünschen, empfohlen, dies dem Kreditinstitut mitzuteilen und vorsorglich der neuen Bestimmung über Bankauskünfte in den AGB schriftlich zu widersprechen. In einem Gespräch, das am 31. Januar 1984 zwischen Vertretern der Kreditwirtschaft und Datenschutzbeauftragten sowie Aufsichtsbehörden nach § 30/§ 40 BDSG in Bonn stattfand, bestand zwischen den Teilnehmern Übereinstimmung, daß die bestehenden Meinungsverschiedenheiten über das Bankauskunftsverfahren so schnell wie möglich ausgeräumt werden sollen. Zu diesem Zweck sind Verhandlungen aufgenommen worden mit dem Ziel, die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen des Bankauskunftsverfahrens zu präzisieren, die Kunden über Inhalt und Zweck dieses Verfahrens umfassend zu unterrichten und sie auf ihre Rechte hinzuweisen. Für die Übergangszeit bis zum Abschluß der Gespräche wurde als vorläufige Regelung vereinbart, daß Bankauskünfte über Privatkunden nur erteilt werden, wenn die ausdrückliche Zustimmung des Kunden vorliegt. Bankauskünfte über Geschäftskunden werden – vorbehaltlich anderer Weisungen des Kunden – im bisher üblichen Umfang erteilt.

- Neben den Bankauskünften über Vermögenslage und Bonität eines Kunden kann für ein Kreditinstitut die Erteilung von **Auskünften über Kundendaten**

aber auch auf Grund besonderer Einzelumstände in Betracht kommen. So kommt es immer wieder vor, daß in Zahlung gegebene Schecks bei den Schecknehmern verlorengehen. Ein solcher Fall, bei dem der Verlust des Schecks durch einen Überfall auf den Geldboten der scheckannehmenden Firma eingetreten war, wurde in einer Eingabe an mich herangetragen. Die Firma hatte anschließend die Sparkasse um Auskunft über die Aussteller der verlorengegangenen Schecks gebeten. Daraufhin wurden der Firma von der Sparkasse Name und Anschrift des Scheckausstellers bekanntgegeben.

Die Zulässigkeit der Übermittlung von Namen und Anschrift des Scheckausstellers an die Firma richtet sich nach der 3. Alternative des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten zulässig, soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen eines Dritten erforderlich ist und dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden. Bei der nach dieser Regelung vorzunehmenden Abwägung der Interessen des Datenempfängers mit den Belangen der Betroffenen an der Geheimhaltung ihrer Daten kann gegenüber den Belangen der Betroffenen stärker auf das Interesse des Empfängers abgestellt werden, wenn dieser ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der Daten hat.

In Fällen abhanden gekommener Schecks ist dabei zu berücksichtigen, daß die Hingabe eines Schecks noch keine Erfüllung der Forderung bewirkt. Wird ein Scheck zur Tilgung einer Schuld hingegeben, so bedeutet dies grundsätzlich eine Leistung erfüllungshalber bzw. zahlungshalber (§ 364 Abs. 2 BGB). Erst wenn der Schecknehmer den entgegengenommenen Scheck dem bezogenen Institut vorlegt und dieses den Scheck in bar oder durch Gutschrift auf ein Konto eingelöst hat, erlischt die Forderung (§ 362 Abs. 1 BGB). Bei Verlust eines Schecks benötigt der Schecknehmer den Namen und die Anschrift des Kontoinhabers, um sich mit diesem wegen der Ausstellung eines neuen Schecks in Verbindung setzen zu können. Unter diesen Umständen überwiegt in der Regel das rechtliche Interesse des Schecknehmers gegenüber den Belangen des Kontoinhabers.

- In einem anderen Fall habe ich eine unzulässige **Datenübermittlung an die Schufa** durch eine Sparkasse nach § 30 Abs. 1 Satz 1 DSG NW beanstandet. Es handelte sich um eine Übermittlung von Daten aus einer Kontoverbindung, die bereits längere Zeit vor dem Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen eingerichtet worden war. Eine von der Kontoinhaberin unterzeichnete Schufa-Klausel lag somit bei diesem Konto nicht vor (Altbestand). Obwohl keine besonderen Vereinbarungen über Überziehungen des Kontos getroffen worden waren, wurden solche gelegentlich von der Kontoinhaberin in Anspruch genommen. Im fraglichen Jahr war von der Sparkasse mehrfach die Abdeckung eines offenstehenden Sollbetrages angemahnt worden. In den Mahnschreiben wurde jeweils gebeten, den Betrag bis zu einem bestimmten Datum zurückzuzahlen oder sich wegen der Rückführung des Schuldsaldos bis zu diesem Termin mit der Sparkasse in Verbindung zu setzen. Als jedoch trotz dieser Aufforderung ein Schuldbetrag von etwa 1 500 DM offenblieb, kündigte die Sparkasse diese Summe zuzüglich Zinsen, Kosten und Mahngebühren und kündigte die Einleitung des gerichtlichen Mahnverfahrens an, falls der Betrag nicht innerhalb von zehn Tagen ausgeglichen werde. Am gleichen Tag wurde der zuständigen Schufa die Kreditkündigung gemeldet. Der offenstehende Betrag wurde von der Kontoinhaberin nach wenigen Tagen ausgeglichen. Der Ausgleich wurde von der Sparkasse ebenfalls der Schufa mitgeteilt.

  Die Kontoinhaberin erhielt von dieser Datenübermittlung an die Schufa erst ein Jahr später Kenntnis, als anläßlich einer von ihr vorgenommenen Umschuldung einer Hausfinanzierung die Schufa der anfragenden Bank die Tatsache, daß zu der Betroffenen das Merkmal „Kreditkündigung" gespei-

chert sei, mitteilte. Die Bank, bei der die Betroffene die Umschuldung vornehmen wollte, wertete dies zunächst als einen für die Kreditvergabe ungünstigen Umstand. Die aufgetretenen Bedenken konnten zwar schließlich ausgeräumt werden; die auf Grund der Datenübermittlung der Sparkasse an die Schufa bei dieser erfolgte Speicherung hatte jedoch eine Erschwerung der Kreditverhandlungen und eine Verzögerung der Kreditgewährung zur Folge.

Nach § 3 Satz 1 DSG NW ist die Übermittlung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat. Eine Einwilligung der Kontoinhaberin zu der Datenübermittlung lag nicht vor. Die Übermittlung konnte auch nicht nach § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW auf die Wahrung berechtigter Interessen der Sparkasse oder der zuständigen Schufa gestützt werden, da durch die Übermittlung schutzwürdige Belange der betroffenen Kontoinhaberin beeinträchtigt wurden.

Wie bereits in meinem dritten Tätigkeitsbericht (C.17.b) dargelegt, bestehen gegen die Übermittlung von Negativmerkmalen datenschutzrechtliche Bedenken, sofern keine Einwilligung des Betroffenen in die Datenübermittlung vorliegt. Diese Bedenken bestehen jedenfalls dann, wenn die Sparkasse lediglich auf Grund ihrer eigenen Beurteilung des vertraglichen Verhaltens ihrer Kunden entsprechende Negativmerkmale mitteilt. Das Merkmal „Kreditkündigung" gehört nicht zu den Merkmalen, die durch außerhalb der Beurteilung der Sparkasse liegende Umstände objektiv feststehen, wie etwa die Tatsache der Konkurseröffnung oder der Abgabe der eidesstattlichen Versicherung. Es gehört auch nicht zu den Fällen, in denen der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 7. Juli 1983 (NJW 1984, 436) eine Datenübermittlung als regelmäßig zulässig ansieht. Von einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange des Kontoinhabers ist nach meiner Auffassung in diesen Fällen solange auszugehen, als er die Schutzwürdigkeit nicht durch erhebliche Rechts- oder Vertragsverstöße verwirkt hat. Solche Verstöße lagen hier nicht vor. Dabei war auch zu berücksichtigen, daß die Betroffene außer dem Girokonto ein Sparkonto bei der Sparkasse unterhielt, welches zum Zeitpunkt der Kreditkündigung nach ihren Angaben ein Guthabenstand von etwa 1 150 DM aufwies. Dieses Guthaben deckte einen großen Teil des Betrages ab, um den das Girokonto zum fraglichen Zeitpunkt überzogen war. Nach den gesamten Umständen konnte somit nicht davon ausgegangen werden, daß die beeinträchtigten Belange der Betroffenen nicht mehr schutzwürdig waren.

Da somit die Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 Satz 1 DSG NW nicht vorlagen, war die Datenübermittlung nicht zulässig. Da die Sparkasse in ihrer im Einvernehmen mit dem Rheinischen Sparkassen- und Giroverband abgegebenen Stellungnahme weiterhin die Auffassung vertrat, daß die in der TA-Schufa vorgesehene Übermittlung von Negativmerkmalen eine Einwilligung des Betroffenen grundsätzlich – daher auch in dem geschilderten Fall – nicht voraussetze, war eine Beanstandung der rechtswidrigen Datenübermittlung geboten.

– Ein Bürger beschwerte sich bei mir darüber, daß ihm am Schalter seiner Sparkasse die Auszahlung eines Betrages von 500 DM vom gemeinsamen Konto mit seiner Ehefrau mit einem Guthaben von über 2 000 DM mit der für alle in der Schlange wartenden Kunden laut hörbaren Begründung verweigert worden sei: „Ihr Konto ist gesperrt". Erst bei dem Sachbearbeiter hätte sich dann nach langem Hin und Her ergeben, daß die Sparkasse sämtliche Arbeitslose registriert habe und ihre Konten sperre. Der betroffene Bürger selbst war Rentner. Seine Ehefrau, die ab Juli ebenfalls ihre Rente bekommen werde, war Anfang des Jahres arbeitslos geworden.

Meine Ermittlungen haben ergeben, daß die Sparkasse, wenn sie auf Grund des Zahlungsverkehrs mit der Bundesanstalt für Arbeit aus Überweisungsvorgängen davon Kenntnis erhielt, daß der Kontoinhaber **Arbeitslosengeld** oder Arbeitslosenhilfe bezieht, einen entsprechenden Hinweis in dem Konto speicherte. Nach Mitteilung der Sparkasse sollte diese Speicherung dem Zweck dienen, eine besondere Kontenbeobachtung durchzuführen, um die Risiken (z. B. Kreditausfälle) in Grenzen zu halten.

Die der Sparkasse auf Grund des Zahlungsverkehrs mit der Bundesanstalt für Arbeit bekannntgewordene Tatsache der Arbeitslosigkeit unterliegt dem Sozialgeheimnis (§ 35 Abs. 1 SGB I). Nach § 78 SGB X dürfen Personen oder Stellen, denen personenbezogene Daten im Sinne von § 35 Abs. 1 SGB I offenbart worden sind, diese nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihnen befugt offenbart worden sind. Die von der Bundesanstalt für Arbeit im beleglosen Datenträgeraustausch an die Sparkasse übermittelten Daten sind zum Zwecke der Gutschrift auf dem betreffenden Konto offenbart worden. Der gleichen Zweckbindung unterliegt auch die der Sparkasse dabei offenbarte Tatsache, daß der Empfänger arbeitslos ist. Damit ist jede Verwendung außerhalb dieser Zweckbindung, insbesondere eine Speicherung zum Zwecke der Kontenbeobachtung unzulässig. Nach § 23 Abs. 3 Satz 2 DSG NW sind personenbezogene Daten, deren Speicherung unzulässig war, zu löschen.

Zur Vermeidung weiterer Verstöße gegen Vorschriften über den Datenschutz habe ich der Sparkasse empfohlen, sämtliche in Konten gespeicherten Hinweise über Arbeitslosigkeit der Kontoinhaber zu löschen und künftig keine derartigen Hinweise mehr zu speichern.

Im übrigen habe ich die Sparkasse darauf hingewiesen, daß Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung die öffentlichen Stellen des Landesbereichs verpflichtet, die organisatorischen und technischen Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz der Daten gegen unbefugte Kenntnisnahme durch Dritte erforderlich sind. Dazu gehören auch organisatorische und gegebenenfalls bauliche Maßnahmen zum Schutz des Bürgers vor dem Mithören anderer, insbesondere nicht zu der öffentlichen Stelle gehörender Personen. Mündliche Mitteilungen an einen Kunden am Schalter wie „Ihr Konto ist gesperrt" verstoßen, wenn andere Kunden mithören können, gegen diese Verpflichtung. Ich habe der Sparkasse deshalb empfohlen, für derartige Fälle Vorkehrungen zu treffen, die ein Mithören Dritter ausschließen.

Die Sparaksse ist meinen Empfehlungen gefolgt.

– Verschiedene Zeitungen behandelten im vergangenen Jahr die **Verwendung von Kameras** bei den Kreditinstituten. Anlaß dazu war das von einer solchen Überwachungskamera aufgenommene Foto eines Verdächtigen, das in einer großen deutschen Zeitschrift veröffentlicht worden war. In den Artikeln wurde unter anderem die Frage gestellt, wer bei welchem Anlaß gefilmt oder fotografiert würde und was mit den aufgenommenen Bildern geschähe.

Auf die Frage, ob bei der Aufnahme eines Bildes durch eine Kamera personenbezogene Daten des Betroffenen erhoben werden, wird in der Literatur und Rechtsprechung bisher kaum eingegangen (bejahend aber VG Hamburg, DuD 1981, 57; a. M. Meister, Datenschutz im Zivilrecht, 2. Aufl. S. 43). Nach meiner Auffassung handelt es sich bei derartigen Filmaufnahmen oder Bildaufzeichnungen auf Magnetband um eine Erhebung personenbezogener Daten. Zwar kann zweifelhaft sein, ob auf das Festhalten dieser Daten das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen Anwendung findet (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSG NW). Es gilt jedoch das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung. Somit bedürfen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute des Landes, sofern keine Einwilligung des Betroffe-

nen vorliegt, für einen derartigen Umgang mit personenbezogenen Daten ihrer Kunden einer gesetzlichen Grundlage. Hierbei ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Ich bin daher den Einzelheiten der Verwendung von Kameras bei einem meiner Kontrollbefugnis unterliegenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut weiter nachgegangen.

In allen Kassenhallen des Institutes sind entsprechend den Empfehlungen der Spitzenverbände der Kreditwirtschaft Fotokameras installiert. Die Kameras dienen als Sicherungsmittel zur Vorbeugung und Aufklärung von Straftaten (Raubüberfall, Scheckbetrug). Die Kameras arbeiten wahlweise als Einzel- oder als Serienbildkameras. Einzelbilder, die durch den Kassierer ausgelöst werden, dürfen nur bei Verdacht auf Scheckbetrug oder bei sonstigen Verdachtsmomenten für eine strafbare Handlung (insbesondere Überfall) ausgelöst werden. Serienbilder werden in Verbindung mit der Auslösung des Polizeinotrufs durch die dafür vorgesehenen Melder ausgelöst. Der Kassierer hat jede Kameraauslösung, auch eine versehentliche Auslösung, zu protokollieren und dabei die Bildnummer, Grund der Auslösung und gegebenenfalls Scheck- und Einreicherdaten aufzuzeichnen. Der Film darf nur in folgenden Situationen entnommen und ausgehändigt werden:

- Bei einem Überfall wird der Film zwecks Entwickeln an die Polizei ausgehändigt. Der örtliche Schutzbeauftragte des Kreditinstituts fordert Negative und Positive der Einzelbildaufnahmen, die vor Beginn des Überfalls belichtet wurden, von der Polizei zurück. Diese Aufnahmen werden von dem Schutzbeauftragten entweder sofort oder, sofern nach der bei der Auslösung gefertigten Protokollnotiz noch Verdachtsmomente offen sind, nach dreimonatiger verschlossener Aufbewahrung vernichtet.
- Bei Einzelauslösung durch den Kassierer wegen Verdachts auf Scheckbetrug oder sonstiger Verdachtsmomente wird der Film nur entwickelt, wenn sich der Verdacht hinreichend verdichtet hat. Dabei wird sichergestellt, daß ausschließlich Bilder der verdächtigen Person an Dritte (Polizei, Zeugen) ausgehändigt werden. Die übrigen entwickelten Bilder sowie die Negative werden vom Schutzbeauftragten entweder sofort oder nach dreimonatiger verschlossener Aufbewahrung vernichtet.

An verschiedenen sicherheitsrelevanten Punkten des Gebäudes, darunter auch an der Außenfassade, findet eine Raum- und Objektsicherung durch Fernsehkameras (Videowarnanlage) statt. Diese Kameras sind nur in seltenen Fällen ständig eingeschaltet. Sie nehmen überwiegend ihre Funktion erst auf, wenn eine Veränderung oder Bewegung in einem bestimmten kritischen Sektor erfolgt. Das aufgenommene Bild wird sodann auf einen der verschiedenen Monitore der zentralen Videowarnanlage übertragen. Gegebenenfalls wird es dort auch aufgezeichnet. Nach meinen Erkundigungen beträgt die Aufzeichnungskapazität der verwendeten Aufnahmebänder 10 Stunden. Diese Bandkapazität reicht nach den bisher vorliegenden Erfahrungen für gut eine Woche aus. Nach Erschöpfung der Bandkapazität wird, sofern keine besonderen Vorkommnisse aufgezeichnet wurden, das Band zurückgespult und anschließend neu beschrieben. Eine Entnahme des Bandes in den Fällen besonderer Vorkommnisse ist nur durch den örtlichen Schutzbeauftragten und den Datenschutzbeauftragten des Kreditinstitutes gemeinsam gestattet. Diese entscheiden sodann über die weitere Auswertung des Bandes. Es ist zugesichert worden, daß die Bandentnahmevorrichtung künftig besonders gesichert wird (z. B. durch Versiegelung), um eine unberechtigte Entnahme des Bandes mit Sicherheit auszuschließen.

Für Verfahren, bei denen personenbezogene Daten erhoben werden, ist nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung eine Rechtsgrundlage erforderlich. Diese kann in § 3 des Sparkassengesetzes und dem daraus herzuleitenden

Sicherheitsgrundsatz gesehen werden. Außerdem ist in den als Empfehlung zu der auf Grund von § 708 RVO erlassenen Unfallverhütungsvorschrift Kassen herausgegebenen „Sicherheitsregeln Kassen" zur Täterabschreckung der Einsatz von optischen Anlagen zur Raumüberwachung vorgesehen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bestehen keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die vorstehend geschilderten Maßnahmen bei dem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut.

21. Medien

a) Bildschirmtext

Mit dem Gesetz zum Staatsvertrag über Bildschirmtext (Bildschirmtext-Staatsvertrag) – Btx-Zustimmungsgesetz NW – hat der Landtag dem Staatsvertrag über Bildschirmtext zugestimmt. Der Staatsvertrag ist für Nordrhein-Westfalen am 1. September 1983 in Kraft getreten. In Artikel 3 des Btx-Zustimmungsgesetzes NW ist das Zusammenwirken der zuständigen Behörden mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz geregelt.

Danach arbeiten die für die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften des Bildschirmtext-Staatsvertrages zuständigen Behörden mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zusammen. Sie gehen Hinweisen des Landesbeauftragten für den Datenschutz auf Verstöße gegen die Datenschutzvorschriften nach und unterrichten diesen über das Ergebnis ihrer Prüfung; die Unterrichtung erfolgt über die zuständige oberste Landesbehörde. Die Zuständigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz für die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften des Bildschirmtext-Staatsvertrages durch öffentliche Stellen des Landesbereichs, die als Anbieter am Bildschirmtext teilnehmen, wird hierdurch nicht berührt.

Im Gesetzgebungsverfahren hatte ich eine noch weitergehende Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz an der Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzvorschriften des Staatsvertrages vorgeschlagen (Vorlage 9/1304). Der Gesetzgeber ist diesen Vorschlägen, die insbesondere die Datenschutzkontrolle bei dem Betreiber von Bildschirmtext betrafen, indessen nicht gefolgt.

Meine bereits im zweiten (C.22.b) und erneut im vierten Tätigkeitsbericht (C.20.b) geäußerten Zweifel, ob schon mit einer schriftlichen Zusage der Deutschen Bundespost Problemen des Datenschutzes bei Bildschirmtext wirksam begegnet werden kann, haben sich verfestigt und werden von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder geteilt. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten hat in einer Erklärung ihre Besorgnis über die Entwicklung und Einführung von Bildschirmtext zum Ausdruck gebracht. Sie betont, daß nach ihrer Ansicht den Problemen des Datenschutzes nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Datenschutzbeauftragten haben begründeten Anlaß anzunehmen, daß die Deutsche Bundespost den von der Rundfunkkommission der Länder und den Datenschutzbeauftragten entwickelten Datenschutzbestimmungen des Bildschirmtext-Staatsvertrages nicht hinreichend Rechnung trägt.

b) Kabelpilotprojekt

Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen hat das Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel (Kabelversuchsgesetz NW – KabVersG NW) beschlossen. Das Gesetz enthält in den §§ 3 Abs. 3, 13 und 14 KabVersG NW umfangreiche bereichspezifische Datenschutzregelungen.

Als Ausgangspunkt dienten Artikel 9 bis 11 des Bildschirmtext-Staatsvertrages. Gleichwohl wurde für die Teilnehmer am Kabelversuch Dortmund eine deutliche

Verbesserung des Datenschutzes erzielt. So wurde auf meinen Vorschlag (Vorlage 9/1507) in § 13 Abs. 3 Satz 1 KabVersG NW bestimmt, daß die Speicherung der Abrechnungsdaten Zeitpunkt, Dauer, Art, Inhalt und Häufigkeit bestimmter vom einzelnen Teilnehmer in Anspruch genommener Spartenprogramme nicht erkennen lassen darf, es sei denn, der Teilnehmer beantragt eine andere Art und Weise der Speicherung. Damit soll der Gefahr einer Bildung von Interessenprofilen begegnet werden. Hervorzuheben bleibt auch die Regelung in § 13 Abs. 4 Satz 1 KabVersG NW, die die Datenerhebung und Datenverarbeitung zu Zwecken der wissenschaftlichen Begleitforschung sowie zur Feststellung der Akzeptanz bei Rundfunk- und anderen Diensten von der Einwilligung des Betroffenen abhängig macht.

Ein Vorbehalt ist allerdings hinsichtlich der in der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 9/1772, S. 17) angekündigten technischen Dienste Fernwirken und Fernmessen zu machen, deren Realisierung beim Kabelversuch Dortmund offenbar fraglich geworden ist. So vorteilhaft diese Dienste auch für einzelne Bereiche erscheinen mögen (z. B. Bereich der Kranken- und Altenpflege, Überwachung von Wohnung bei Abwesenheit), so darf doch nicht übersehen werden, daß mit Einrichtung solcher Dienste erstmals die technischen Möglichkeiten für eine umfassende Erschließung des häuslichen Bereichs durch Dritte geschaffen werden. Den damit verbundenen Gefahren durch rechtzeitige gesetzliche Regelungen entgegenzuwirken, bleibt der Landesgesetzgeber aufgerufen.

D. Organisatorische und technische Maßnahmen

In jedem der bisherigen Tätigkeitsberichte wurde über Erfahrungen auf dem Gebiet der Datensicherung berichtet. Geschildert wurden Situationen und die jeweils auf die konkreten Fälle bezogenen Empfehlungen organisatorischer und technischer Maßnahmen. Diese Empfehlungen hatten selten nur für den speziellen Fall Gültigkeit. Sie waren im allgemeinen übertragbar. Erfreulich ist, daß viele datenverarbeitende Stellen die Empfehlungen meiner Tätigkeitsberichte in ihre Planungen einbeziehen. Damit wird das angestrebte Ziel erreicht, durch die in den Tätigkeitsberichten veröffentlichten Empfehlungen die Datensicherheit allgemein zu erhöhen.

Eine Empfehlung im Tätigkeitsbericht sichert aber nicht, daß in Zukunft ausnahmslos entsprechend verfahren wird. Immer wieder waren Schwachstellen der Datensicherung festzustellen, auf die im Zusammenhang mit Kontrollbesuchen bei anderen datenverarbeitenden Stellen bereits in früheren Tätigkeitsberichten hingewiesen wurde. Einzelne der folgenden Fallschilderungen liefern Beispiele dafür. Im allgemeinen werden allerdings Feststellungen und Empfehlungen, über die bereits berichtet wurde, nicht erneut in den Tätigkeitsbericht aufgenommen, auch wenn erneut Beobachtungen über entsprechende Verstöße vorliegen und die Empfehlungen selbstverständlich weiter Gültigkeit haben.

In den Vordergrund rücken jetzt grundsätzlichere und komplexere Fragen der Datensicherung. So enthält D.1.a konzeptionelle Überlegungen zur Datensicherheit bei zentraler und dezentraler Verarbeitung. In D.4.a werden grundsätzliche Fragen beim Löschen von Datensätzen und Datenfeldern erörtert. Um eine Schwäche der Datensicherung bei Bildschirmtext geht es in D.4.b. In D.4.d werden Verfahren vorgeschlagen, mit denen freigegebene Programme gegen unbemerkte Änderung oder eine Datenverarbeitungsanlage gegen unbemerkte Benutzung gesichert werden können.

1. Maßnahmen der Strukturorganisation

a) Datensicherheit bei zentraler und dezentraler Verarbeitung

Eine Datenzentrale bat um Beratung in Fragen zur Datensicherheit bei unterschiedlichen Konzeptionen der automatisierten Datenverarbeitung. Die Datenzentrale verarbeitet eigene Daten und die Daten einer Anzahl speichernder Stellen in deren Auftrag. Drei Modelle standen zur Diskussion:

Zentrale Lösung: Bei der zentralen Lösung verfügt nur die Datenzentrale über eine Datenverarbeitungsanlage. Bei den betreuten speichernden Stellen sind lediglich Datenendgeräte installiert, die über Datenleitungen Zugriff zu den bei der Datenzentrale geführten Daten haben. Änderungen werden über die Datenendgeräte eingegeben. Sie können direkt oder in einem nachfolgenden Stapelverarbeitungslauf in die Dateien übernommen werden.

Teilweise dezentrale Lösung: Bei der teilweise dezentralen Lösung verfügen die einzelnen speichernden Stellen zusätzlich zu der bei der Datenzentrale installierten Datenverarbeitungsanlage über eigene kleine Datenverarbeitungs-

anlagen. Jede speichernde Stelle führt ihre Dateien auf ihrer eigenen Datenverarbeitungsanlage. Parallel wird eine Gesamtdatei in der Datenverarbeitungsanlage der Datenzentrale geführt.

Eingaben werden über Datenendgeräte in die dezentralen kleinen Datenverarbeitungsanlagen eingegeben. Dort führen sie allerdings nicht direkt zu einer Dateiänderung. Sie werden vielmehr zunächst lediglich archiviert. Einmal täglich werden die dezentralen Eingaben in die zentrale Datenverarbeitungsanlage bei der Datenzentrale übernommen. Die Datei der Datenzentrale wird mit diesen Daten fortgeschrieben, und die Eingaben werden anschließend den einzelnen dezentralen Datenverarbeitungsanlagen über Datenleitungen mitgeteilt. Diese Mitteilungen bewirken dann auch eine Fortschreibung der dezentral geführten Dateien. Die Sicherung des Datenbestandes ist Aufgabe der Datenzentrale.

Dezentrale Lösung: Die dezentrale Lösung unterscheidet sich von der teilweise dezentralen Lösung dadurch, daß jede Eingabe von einem Datenendgerät direkt zu einer Dateiänderung der dezentral gespeicherten Datei führt und daß die Datenverarbeitungsanlage der Datenzentrale nicht in die Dateiführung einbezogen ist. Die Sicherung des Datenbestandes muß daher bei jeder einzelnen speichernden Stelle erfolgen.

Die Programmentwicklung für alle Lösungen soll bei einer von der Datenzentrale und den speichernden Stellen unabhängigen entwickelnden Stelle liegen, die Programme für den Einsatz im Bereich mehrerer Datenzentralen entwickelt. Diese entwickelnde Stelle soll sowohl die Programme für die zentrale Datenverarbeitungsanlage der Datenzentrale als auch die Programme für die dezentral bei den einzelnen speichernden Stellen aufgestellten kleinen Datenverarbeitungsanlagen liefern.

Zu allgemeinen Fragen der Datensicherung bei kleinen datenverarbeitenden Stellen habe ich in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.5) Stellung genommen. Zu den speziellen Fragen der Datensicherheit bei den drei geschilderten Konzepten habe ich auf folgendes hingewiesen:

- **Sicherheit der Programme**

  Die einzelne speichernde Stelle wird als kleine datenverarbeitende Stelle im allgemeinen nicht in der Lage sein, eine Programmentwicklung oder Programmänderung fachlich zu überwachen. Bei der teilweise dezentralen und der dezentralen Lösung muß daher der unveränderte Einsatz der entwickelten Programme eine selbstverständliche Voraussetzung der Datensicherheit sein. Durch geeignete Maßnahmen muß ausgeschlossen werden, daß die bei den speichernden Stellen eingesetzten Programme von diesen geändert werden können (unten D.4.d). Darüber hinaus ist durch Kontrollen zu gewährleisten, daß die Programme ohne jede Änderung zum Einsatz kommen.

  Unter diesen Voraussetzungen läßt sich die Sicherheit der Programme bei der teilweise dezentralen und bei der dezentralen Lösung in gleicher Weise gewährleisten wie bei der zentralen Lösung. Wegen Einzelheiten möglicher Maßnahmen wird auf D.5.a meines vierten Tätigkeitsberichtes verwiesen.

- **Sicherheit der Daten**

  Bei der dezentralen Lösung ist die einzelne speichernde Stelle für die Sicherung ihres Datenbestandes verantwortlich. Die dezentral eingesetzten Programme müssen daher entsprechende Möglichkeiten bieten. Erfahrungsgemäß ist es allerdings für eine kleine datenverarbeitende Stelle nicht leicht, jederzeit eine einwandfreie Datensicherung organisatorisch zu verwirklichen. Der Schutz der Dateien gegen fahrlässige oder vorsätzliche Vernichtung oder Verfälschung kann bei einer Dateiführung durch die Datenzentrale und damit

bei der zentralen und der teilweise dezentralen Lösung besser gewährleistet werden als bei der dezentralen Lösung.

Die dezentrale Lösung hat dagegen den Vorzug, daß an jedem Ort nur kleinere Dateien vorhanden sind. Die Gefahr der unzulässigen Offenbarung von Daten ist daher insofern geringer, als in jedem Einzelfall nur ein geringerer Datenbestand betroffen sein kann.

- **Sicherheit bei Ausnahmesituationen**

  Eine zuverlässige Vorsorge für den Katastrophenfall ist leichter bei der zentralen und der teilweise dezentralen Lösung sicherzustellen als bei der dezentralen Lösung. Für eine kleine datenverarbeitende Stelle ist es im allgemeinen schwierig, die Datensicherung so weitgehend zu garantieren, daß auch nach einem Katastrophenfall, etwa einem Brand in den Büroräumen, die Rekonstruktion der Dateien entsprechend dem Stand des Vortages mit Sicherheit möglich ist. Bei derartigen Ausnahmesituationen sind daher im allgemeinen die zentrale und die teilweise dezentrale Lösung überlegen.

  Keinesfalls kann eingewandt werden, Ausnahmesituationen dieser Art seien unwahrscheinlich und könnten daher bei der Ausgestaltung und Bewertung der Konzeptionen unberücksichtigt bleiben. Es ist vielmehr erforderlich, für jedes Konzept den Grad der Abhängigkeit vom einwandfreien Funktionieren der automatisierten Datenverarbeitung zu ermitteln. Davon ausgehend läßt sich erkennen, welche Folgen eine Ausnahmesituation für die Arbeitsfähigkeit der gesamten öffentlichen Stelle hätte. Die erforderlichen Notmaßnahmen und damit auch die Bewertung der Konzeptionen werden von der Einschätzung dieser Abhängigkeit wesentlich beeinflußt. Notmaßnahmen sind von Anfang an vorzusehen. Bei Eintritt des Katastrophenfalles ist es für die Vorbereitung von Notmaßnahmen zu spät.

- **Organisation und Kontrolle**

  Bei jeder der Lösungen ist es notwendig, die Verantwortung zwischen der entwickelnden Stelle, der Datenzentrale und den speichernden Stellen eindeutig abzugrenzen. Erfahrungsgemäß ist es besonders wichtig, die dezentralen Anwender, also die speichernden Stellen, auf ihre Verantwortung hinzuweisen und sicherzustellen, daß diese Verantwortung auch voll übernommen wird.

  Sicherheit beruht unter anderem auf angemessener Organisation und Kontrolle. Geprüft werden sollte, ob und in welchem Umfang die einzelne speichernde Stelle hierbei der Unterstützung bedarf. Es dürfte zweckmäßig sein, bei der dezentralen und der teilweise dezentralen Lösung auch Empfehlungen für die Organisation der Abwicklung der automatisierten Datenverarbeitung der speichernden Stellen zentral zu erarbeiten.

  Die Kontrolle kann zentral von Mitarbeitern der Datenzentrale wahrgenommen werden. Selbst bei der dezentralen Lösung erscheint es fraglich, ob die einzelne speichernde Stelle zur Kontrolle ihrer eigenen automatisiert durchgeführten Arbeiten fachlich in der Lage ist. Die entsprechenden fachlich qualifizierten Mitarbeiter könnten bei der Datenzentrale zur Verfügung stehen. Eine Kontrolle durch Mitarbeiter der Datenzentrale darf allerdings die dezentrale Verantwortlichkeit nicht einschränken. In diesem Fall müßten daher die Kontrollen durch Mitarbeiter der Datenzentrale im Auftrag der einzelnen speichernden Stellen erfolgen.

b) Freigeben von ADV-Programmen

– **Abgrenzen der Verantwortung bei Datenverarbeitung im Auftrag**

Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 DSG NW ist eine Datenverarbeitungszentrale, in der die in § 1 Abs. 2 DSG NW genannten Stellen Datenverarbeitungsaufgaben erledigen lassen, bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in jeder ihrer in § 1 Abs. 1 DSG NW genannten Phasen an die Weisung ihrer Auftraggeber gebunden. Nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW sind Maßnahmen zu treffen, die je nach der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten geeignet sind zu gewährleisten, daß personenbezogene Daten, die im Auftrag verarbeitet werden, nur entsprechend den Weisungen des Auftraggebers verarbeitet werden können (Auftragskontrolle).

Der Auftraggeber bleibt demnach bei der Verarbeitung seiner Daten durch die Datenverarbeitungszentrale für jede Verarbeitung und für die Richtigkeit der Verarbeitungslogik der in seinem Auftrag eingesetzen Programme voll verantwortlich. Aufgabe der im Auftrag arbeitenden Datenverarbeitungszentrale ist die ordnungsgemäße datenverarbeitungstechnische Abwicklung der übertragenen Arbeiten. Diese Funktionstrennung zwischen Auftraggeber und Datenverarbeitungszentrale gehört zu den Grundlagen der Datensicherheit.

Bei einer kontrollierten Datenverarbeitungszentrale wird in einer Dienstanweisung der Testablauf geregelt. Danach erhält die Datenverarbeitungszentrale von dem Auftraggeber Testmaterial, dem nach Möglichkeit die Sollergebnisse beigefügt sind. In der Datenverarbeitungszentrale werden mit den vorgegebenen Testdaten Probeläufe der erstellten oder geänderten Programme ausgeführt.

In dieser Dienstanweisung ist nicht vorgeschrieben, daß anschließend an die von der Datenverarbeitungszentrale zu verantwortenden Programmierertests ein unabhängiger Anwendertest vom Auftraggeber durchzuführen ist, der erst die Grundlage für die Programmfreigabe darstellen darf. Während des Kontrollbesuchs wurde auch festgestellt, daß keine klare Trennung zwischen Programmierertests und Anwendertest erfolgt. Das vom Auftraggeber vorgegebene Testmaterial dient vielmehr zunächst als Grundlage für die Programmierertests. Deren Ergebnisse werden anschließend dem Auftraggeber für die abschließende Programmfreigabe vorgelegt.

Durch dieses Testverfahren wird die Wahrnehmung der Verantwortung des Auftraggebers beeinträchtigt. Der Auftraggeber überzeugt sich nicht durch einen unabhängigen Test von der sachlichen Richtigkeit des für ihn entwickelten Programms. Ich habe daher empfohlen, die Durchführung eines unabhängigen Anwendertests als Voraussetzung für die Programmfreigabe durch die Dienstanweisung vorzuschreiben. Die Sollergebnisse dieses Anwendertests sollen der Datenverarbeitungszentrale nicht vorgegeben werden.

In einer anderen Dienstanweisung ist das Verfahren der Freigabe von Programmen geregelt. Ein unabhängiger Anwendertest durch den Auftraggeber als Grundlage der Freigabe wird dabei nicht vorgeschrieben. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß die für Programmtests vorgesehenen Daten von der Datenverarbeitungszentrale selbst ausgewählt werden. Programmtests erfolgen ausschließlich mit diesen von der Datenverarbeitungszentrale ausgewählten Daten. Im Hinblick auf die fachliche Verantwortung des Auftraggebers habe ich empfohlen, in der Dienstanweisung einen abschließenden Anwendertest als Voraussetzung für die Programmfreigabe vorzuschreiben. Es sollte dabei auch vorgeschrieben werden, daß der Auftraggeber für die Festlegung des Testumfangs des Anwendertests verantwortlich ist und die Testdaten dafür selbst auszuwählen hat.

- **Freigabe von Programmen**

  In einer Landesoberbehörde nimmt die Abteilung Automatisierte Datenverarbeitung neben den üblichen Aufgaben der Entwicklung und Durchführung von Automatisierungsvorhaben auch Aufgaben des Anwenders wahr. Zwei Anwenderdezernate sind mit Beamten der bearbeiteten Fachgebiete besetzt und erledigen Anwenderaufgaben von der Programmvorgabe bis zur Verfahrenseinführung.

  Nach einer Vorschrift des Handbuchs Datenschutz/Datensicherung dieser Landesoberbehörde begleiten die Anwenderdezernate die Verfahrensentwicklung und geben die entwickelten Verfahren als Aufträge an das Rechenzentrum weiter. Aus dieser Vorschrift des Handbuchs wird die Zuständigkeit der Anwenderdezernate für die Freigabe von Programmen im Namen der Anwender abgeleitet. Diese Zuständigkeitsregelung und die damit verbundene Verantwortung sind allerdings der Formulierung nicht mit Sicherheit zu entnehmen.

  Entwickelt werden Programme für verschiedene Fachgebiete. Programme zur Verarbeitung personenbezogener Daten für eines der bearbeiteten Fachgebiete werden auf dezentral aufgestellten Datenverarbeitungsanlagen bei unteren Landesbehörden eingesetzt. Bei der entwickelnden Landesoberbehörde liegt für das mit Hilfe dieser Programme bearbeitete Fachgebiet keine Zuständigkeit für die Fachaufsicht. Eine besondere Ermächtigung für die Landesoberbehörde, Programme für dieses Fachgebiet freizugeben, liegt ebenfalls nicht vor. Eine interne Weisung an ein Anwenderdezernat, Programme im Namen der unteren Landesbehörde freizugeben, wäre daher insoweit unwirksam. Solange die entsprechende Ermächtigung für die Landesoberbehörde fehlt, muß jede untere Landesbehörde, die mit Programmen dieses Fachgebietes arbeitet, diese Programme selbst freigeben.

  Ich habe empfohlen, in dem Handbuch Zuständigkeit und Verantwortung der Anwenderdezernate für die Freigabe von Programmen entsprechend den Befugnissen der Landesoberbehörde abzugrenzen und unmißverständlich zum Ausdruck zu bringen.

- **Verantwortung des Auftraggebers für den fachlichen Programminhalt**

  Anwendungsprogramme müssen vom Anwender für den Einsatz freigegeben werden. In meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.1.b) hatte ich berichtet, daß sich in einem Fall der Anwender nicht bewußt war, mit der Freigabe die Verantwortung für den fachlichen Programminhalt zu übernehmen. In zwei Fällen stellte sich bei Kontrollbesuchen erneut heraus, daß der Anwender seine mit der Freigabe übernommene Verantwortung nicht erkannt hatte. Die Datensicherheit war dadurch beeinträchtigt.

  Ich habe in diesen Fällen empfohlen, ein Formular für die Freigabeerklärung zu entwickeln, in dem zum Ausdruck kommt, daß der Anwender mit der Freigabe des Programms die Verantwortung für den fachlichen Programminhalt übernimmt. Eine entsprechende Freigabe ist auch bei allen Programmänderungen erforderlich, die den fachlichen Programminhalt betreffen.

- **Freigabe von Programmen als Leitungsverantwortung**

  Die Arbeitsanweisung einer kontrollierten Stelle für die automatisierte Datenverarbeitung enthielt die Regelung, daß bei systembedingten Änderungen die Programmfreigabe durch den zuständigen Programmierer erfolgen kann. Es ist zwar zutreffend, daß bei systembedingten Programmänderungen, die ohne Einfluß auf den fachlichen Programminhalt sind, der Bereich Automatisierte Datenverarbeitung selbst über die Freigabe entscheiden kann. Die Verant-

wortung für die Programmfreigabe ist aber eine Leitungsverantwortung und sollte nicht auf den einzelnen Programmierer delegiert werden.

- **Freigabe von Anwendungsprogrammen aus fremder Entwicklung**

  Bei einem Landesverband gesetzlicher Krankenkassen werden überwiegend Anwendungsprogramme eingesetzt, die vom Bundesverband dieser Krankenkassen entwickelt wurden. Die von dort übernommenen Programme kommen beim Landesverband unverändert zum Einsatz. Auch die Programmwartung liegt beim Bundesverband. Änderungen an den übernommenen Programmen durch den Landesverband sind ausnahmslos untersagt. Dieser verfügt daher auch nicht über die Quellprogramme der bei ihm ablaufenden Programme.

  Der unveränderte Einsatz der vom Bundesverband entwickelten Programme wird von mir ausdrücklich begrüßt. Die für die Datensicherheit wichtige Funktionstrennung zwischen der entwickelnden Stelle und dem Anwender ist hier besonders gut verwirklicht. Die Datensicherheit wird darüber hinaus dadurch erhöht, daß der Landesverband über die Quellprograme der vom Bundesverband entwickelten Programme nicht verfügt. Unzulässige Änderungen an den Programmen beim Landesverband sind damit deutlich erschwert.

  Jedes Programm muß vor seinem Einsatz ordnungsgemäß freigegeben werden. Das gilt selbstverständlich auch für die vom Bundesverband kommenden Programme. Die sonst den Anwendern obliegende Freigabe der Programme kann nach meiner Auffassung im Hinblick auf seine Aufgabe der Abstimmung der von ihm entwickelten Verfahren und Programme für die automatische Datenverarbeitung (§ 414f Satz 2 Buchst. e RVO) auch der Bundesverband vornehmen. Verbindliche Freigabeerklärungen erhielt der Landesverband bisher allerdings weder im Zusammenhang mit der Übernahme neuer Programme noch bei den laufend erfolgenden Programmänderungen. Ich habe daher empfohlen, für die eingesetzten Programme, für neue Programme und für sämtliche Programmänderungen vom Bundesverband Freigabeerklärungen anzufordern.

- **Zuständigkeit des Anwenders für die Freigabe**

  Eine kontrollierte Gemeinde gehört einer Anwendergemeinschaft an, bei der Anwendertest und Anwenderfreigabe eines neu entwickelten Programms oder einer Programmänderung von Dreiergremien vorbereitet werden. Diese Dreiergremien sollen aus jeweils drei Mitarbeitern aus Anwendungsbereichen unterschiedlicher Gemeinden bestehen. Nach Durchführung der Anwendertests gibt das Dreiergremium eine Empfehlung für die Programmfreigabe an die Mitglieder der Anwendergemeinschaft. Die Empfehlung wird mündlich vorgetragen.

  In dem für die Bereiche Haushalt, Kasse und Rechnungswesen zuständigen Dreiergremium ist die kontrollierte Gemeinde durch den stellvertretenden Leiter des Bereichs Automatisierte Datenverarbeitung vertreten. Diese Regelung ist bedenklich, da dadurch die Funktionstrennung zwischen Anwendung und Programmierung durchbrochen wird. Ich habe empfohlen, den stellvertretenden Leiter des Bereichs Automatisierte Datenverarbeitung in dem Dreiergremium durch einen Mitarbeiter eines der für diese Anwendungen fachlich zuständigen Ämter zu ersetzen. Außerdem habe ich empfohlen, daß die Dreiergremien ihre Empfehlungen zur Freigabe an die Mitglieder der Anwendergemeinschaft schriftlich abgeben.

– **Programmprüfung als Voraussetzung der Freigabe**

Neu entwickelte oder geänderte Programme, die bei dieser Gemeinde zum Einsatz kommen sollen, müssen entsprechend der Dienstanweisung vorher von der zuständigen Stelle der Verwaltung freigegeben werden. Für diese Freigabe gibt es ein Formular „Programmprüfung".

In diesem Formular ist unter anderem vorgesehen, daß die Freigabe durch die zuständige Stelle wegen festgestellter Mängel des Programms, die sich in der Prüfung herausgestellt haben, ausgesetzt werden kann. Für diesen Fall lautet eine Entscheidungsalternative des Formulars, daß nach Mängelbeseitigung das Programm ohne erneute Prüfung eingesetzt werden kann.

Eine solche Entscheidung sollte keinesfalls zulässig sein. Die Freigabe des Programms sollte vom Anwender erst dann erteilt werden dürfen, wenn er sich von der einwandfreien Funktion dieses Programms überzeugt hat. Ich habe daher empfohlen, aus dem Formular die entgegenstehende Entscheidungsalternative zu entfernen.

c) Zuordnen und Abgrenzen weiterer Funktionen

– **Verantwortung für die Dateien freigegebener Programme**

Aufgabe des Programmierers ist es, einwandfreie Programme zu erstellen und diese nach ordnungsgemäßer Freigabe an die Produktion zu übergeben. Aufgabe der Produktion ist die Verarbeitung von Daten mit den ordnungsgemäß freigegebenen Programmen. Für die Datensicherung ist es sehr wichtig, die Funktionstrennung zwischen Programmierung und Produktion uneingeschränkt zu verwirklichen. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, daß bei der Produktion nur ordnungsgemäß freigegebene Programme in unveränderter Fassung zum Ablauf kommen. Insbesondere darf es dem Programmierer nicht möglich sein, freigegebene Programme ohne Beteiligung der Produktion zu ändern.

Vor ihrer Freigabe befinden sich Programme im allgemeinen in maschinell geführten Testbibliotheken. Nach der Freigabe werden sie in die Bibliotheken der freigegebenen Programme übernommen. Aus Gründen der Datensicherheit sollte ausschließlich eine von der Programmierung getrennte Organisationseinheit für die Bibliotheken der freigegebenen Programme verantwortlich sein. Üblicherweise liegt die Verantwortung für das Verwalten der Bibliotheken der freigegebenen Programme beim Produktionsbereich. Innerhalb des Produktionsbereichs liegt in diesem Fall die Zuständigkeit bei der Arbeitsvorbereitung.

Wenn Programme ohne Beteiligung der für das Verwalten der Bibliotheken freigegebener Programme zuständigen Organisationseinheit in diesen Bibliotheken gespeichert werden können, ist die Datensicherheit deutlich beeinträchtigt. Daher sollte ausschließlich diese Organisationseinheit zuständig sein, Programme in die Bibliotheken der freigegebenen Programme zu übernehmen. Vor der Übernahme aus der Testbibliothek sollte von dieser Organisationseinheit auch die Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Freigabevorganges überprüft werden. Andere Stellen sollten keine Möglichkeit haben, Programme in den Bibliotheken der freigegebenen Programme zu speichern oder in diesen Bibliotheken gespeicherte Programme zu ändern.

Bei einer kontrollierten Stelle hat der Leiter der Abteilung Automatisierte Datenverarbeitung eine Arbeitsgruppe zur Abnahme von Produktionsunterlagen gebildet. Dieser Arbeitsgruppe gehören Mitarbeiter verschiedener Dezernate an. Auch ein Programmierer gehört zu dieser Arbeitsgruppe. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß es unter anderem Auf-

gabe dieser Arbeitsgruppe sei, freigegebene Programme von der Programmierung zu übernehmen, um sie in den Bibliotheken der freigegebenen Programme zu speichern.

Die Funktionstrennung zwischen Programmierung und Produktion ist für die Datensicherheit von großer Bedeutung. Die ausschließliche Zuständigkeit des Bereichs Produktion für das Verwalten der Bibliotheken der freigegebenen Programme ist wesentlicher Bestandteil dieser Funktionstrennung. Maßnahmen, die der entsprechenden Abgrenzung von Zuständigkeiten dienen, sollten nicht nur durch mündliche Zuweisung von Aufgaben getroffen werden. Für das Verwalten der Bibliotheken der freigegebenen Programme sollte auch nicht eine aus Mitarbeitern verschiedener Dezernate besetzte Arbeitsgruppe zuständig sein. Die Funktionstrennung wird schließlich auch insoweit durchbrochen, als die Zuständigkeit für das Verwalten der Bibliotheken freigegebener Programme einer Arbeitsgruppe zugeordnet ist, der unter anderem ein Programmierer angehört.

Ich habe daher empfohlen, die Zuständigkeit für das Verwalten der Bibliotheken der freigegebenen Programme einer im Geschäftsverteilungsplan ausgewiesenen Organisationseinheit und keiner dezernatsübergreifenden Arbeitsgruppe zuzuordnen. Die mit dieser Zuordnung verbundenen Aufgaben sollten schriftlich festgelegt werden. Eine Regelung in der Dienstanweisung ist der Bedeutung der Aufgabe angemessen.

Bei einer anderen Stelle wurde festgestellt, daß die Verantwortung für die ablauffähigen Fassungen freigegebener Programme zwar im allgemeinen bei der Arbeitsvorbereitung liegt. Eine Ausnahme bilden aber die Dialogprogramme. Die Verantwortung für ablauffähige Fassungen freigegebener Dialogprogramme bleibt bei der Abteilung Entwicklung und geht nicht auf die Arbeitsvorbereitung über.

Durch diese organisatorische Regelung ist die Datensicherheit in bedenklicher Weise eingeschränkt. Es besteht damit die Möglichkeit der Änderung freigegebener Dialogprogramme durch Mitarbeiter der Abteilung Entwicklung ohne Beteiligung einer weiteren Stelle. Die ausschießliche Zuständigkeit der Arbeitsvorbereitung für die ordnungsgemäße Verwaltung und den Einsatz der ablauffähigen Fassungen freigegebener Programme ist wesentliche Grundlage der Datensicherheit. Ich habe daher empfohlen, die Zuständigkeiten der Abteilung Entwicklung und der Arbeitsvorbereitung baldmöglichst in solcher Weise neu zu regeln, daß die Arbeitsvorbereitung für die ablauffähigen Fassungen freigegebener Programme ausnahmslos zuständig ist.

Bei derselben Stelle ist die Abteilung Entwicklung für die Datei der freigegebenen Quellprogramme verantwortlich. Aus Gründen der Datensicherheit sollte auch diese Verantwortung bei der Arbeitsvorbereitung liegen. Mitarbeitern der Abteilung Entwicklung sollte es nicht möglich sein, ohne Beteiligung der Arbeitsvorbereitung freigegebene Quellprogramme zu ändern. Für Weiterentwicklung und Programmtests kann die Abteilung Entwicklung Kopien freigegebener Quellprogramme erhalten.

- **Funktionstrennungen bei der Produktion**

Bei einer der kontrollierten Stellen wird es in sehr seltenen Fällen während Testarbeiten außerhalb der Dienstzeit als notwendig angesehen, die Datenverarbeitungsanlage durch Systemprogrammierer bedienen zu lassen. Dabei wird sichergestellt, daß jederzeit wenigstens zwei Systemprogrammierer gleichzeitig anwesend sind. Magnetplattengeräte werden abgeschaltet, soweit sie nicht in den Test einbezogen sind.

Die Funktionstrennung zwischen Systemprogrammierern und Maschinenbedienern dient der Datensicherung. Diese Funktionstrennung wird durchbro-

chen, wenn eine Datenverarbeitungsanlage von Systemprogrammierern bedient wird. Von Fällen zwingender Notwendigkeit abgesehen sollte daher auch bei Sonderarbeiten die Bedienung der Datenverarbeitungsanlagen ausschließlich durch Maschinenbediener erfolgen. Ich habe empfohlen, die Durchführung von Testarbeiten außerhalb der Dienstzeit unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunkts schriftlich zu regeln.

Bei einer anderen Stelle ist in der Dienstanweisung festgelegt, daß zur Bedienung der im Maschinenraum aufgestellten Datenverarbeitungsanlage grundsätzlich nur die dafür ausgebildeten Dienstkräfte zugelassen sind. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß ausnahmslos Maschinenbediener die aufgestellte Datenverarbeitungsanlage bedienen. Es wäre für die Datensicherheit auch bedenklich, wenn Mitarbeiter, die nicht zum Kreis der Maschinenbediener gehören, zur Bedienung der Datenverarbeitungsanlage zugelassen wären. Ich habe empfohlen, die Formulierung der Dienstanweisung entsprechend anzupassen.

In einer Arbeitsanweisung für das Erstellen von Druckausgaben wird unter anderem vorgeschrieben, daß während des Druckvorgangs ein Programmierer des für die Programmentwicklung zuständigen Dezernats ständig zu Kontrollzwecken anwesend sein muß. Diese Regelung ist bedenklich, da durch die Anwesenheit eines Programmierers während des Druckvorgangs zu Kontrollzwecken die Funktionstrennung zwischen Programmierung und Produktion teilweise aufgehoben wird. Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, der datenverarbeitenden Stelle sei dieses Problem bewußt. Die Regelung sei auf besondere Eigenarten des zum Einsatz kommenden Programms zugeschnitten. Eine Änderung des Ablaufs sei aber geplant. Es brauche dann kein Programmierer mehr während des Druckvorgangs zu Kontrollzwecken anwesend zu sein. Die entsprechende Vorschrift in der Arbeitsanweisung werde gestrichen.

In einer Dienstanweisung für die automatisierte Datenverarbeitung wird vorgeschrieben: „Die Funktionsbereiche von Programmierung, Datenerfassung, Datenverarbeitung und Kontrolle der Arbeitsergebnisse sind grundsätzlich getrennt. Die Funktionstrennung ist zwingend erforderlich bei den Aufgaben der Berechnung und Zahlbarmachung von Haushaltsausgaben." Ich habe empfohlen, die Funktionstrennung nicht nur bei den Aufgaben der Berechnung und Zahlbarmachung von Haushaltsausgaben zwingend vorzuschreiben. Sie sollte in gleicher Weise bei allen Arbeiten mit personenbezogenen Daten vorgeschrieben sein.

In derselben Dienstanweisung wird an anderer Stelle vorgeschrieben: „Die Vorbereitung von ADV-Aufgaben, die häufig wiederkehren, ist grundsätzlich von der Arbeitsvorbereitung vorzunehmen .... Verbleibt die Vorbereitung bei der Programmiergruppe, so sind die Bestimmungen für die Arbeitsvorbereitung entsprechend anzuwenden." Die Vorbereitung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Programmiergruppe sollte ausnahmslos untersagt sein. Ich habe daher eine entsprechende Änderung der Dienstanweisung empfohlen.

– **Aufheben der Personalunion in der Leitung von Arbeitsvorbereitung und Maschinenraum**

Nach einem Kontrollbesuch bei einer großen datenverarbeitenden Stelle hatte ich Bedenken gegen die bestehende Personalunion in der Leitung von Arbeitsvorbereitung und Maschinenraum geäußert. Die kontrollierte Stelle hatte in ihrer Stellungnahme zunächst darauf hingewiesen, daß die Bereiche Arbeitsvorbereitung und Maschinenraum organisatorisch so eng zusammen hängen, daß sie auf einer möglichst niedrigen Führungsebene zusammenge-

faßt werden sollten. Die Personalunion in der Leitung von Arbeitsvorbereitung und Maschinenraum bedeutet aber eine bedenkliche Einschränkung der Datensicherheit.

Die Funktionen der Arbeitsvorbereitung schließen eine Kontrolle der Arbeiten des Maschinenraums ein. Diese Kontrolle kann nur wirksam durchgeführt werden, wenn keine Personalunion in der Leitung der Arbeitsvorbereitung und des Maschinenraums besteht. Entsprechend den Anforderungen der Organisationskontrolle (Nr. 10 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW) sollte die bestehende Personalunion daher aufgehoben werden. Bei der Größe und Bedeutung des Bereichs Automatisierte Datenverarbeitung der kontrollierten Stelle ist eine derartige Funktionstrennung auch angemessen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 DSG NW).

Ich habe daher empfohlen, eine organisatorische und personelle Regelung zu verwirklichen, bei der keine Personalunion besteht, die den Belangen der Datensicherheit abträglich ist.

- **Entwickeln von Programmen durch die Arbeitsvorbereitung**

  Während eines Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß in der Vergangenheit in Einzelfällen Programme durch die Arbeitsvorbereitung entwickelt wurden. Das Entwickeln von Programmen durch die Arbeitsvorbereitung ist wegen der dabei aufgehobenen Funktionstrennung zwischen Programmierung und Arbeitsvorbereitung bedenklich. Die Sicherheit wird dadurch beeinträchtigt. Die kontrollierte Stelle wurde auf diese Gefährdung hingewiesen und sagte daraufhin zu, der Arbeitsvorbereitung das Entwickeln von Programmen schriftlich zu untersagen.

- **Datensicherung als Aufgabe eines Hochschulrechenzentrums**

  Zu den Aufgaben eines Hochschulrechenzentrums gehört die Datensicherung für alle Daten, die das Hochschulrechenzentrum in eigener Verantwortung oder im Auftrag anderer Stellen verarbeitet. Bei einem Kontrollbesuch wurde festgestellt, daß diese Aufgabe von dem kontrollierten Hochschulrechenzentrum auch wahrgenommen wird. Die Aufgaben des Hochschulrechenzentrums sind in der Satzung festgelegt. In dieser Satzung wird die Zuständigkeit für die Datensicherung nicht ausdrücklich genannt.

  Entsprechend der Bedeutung der Datensicherung sollte die Zuständigkeit des Hochschulrechenzentrums für die Datensicherung in der Satzung festgelegt werden. In dieser sollte bestimmt werden, daß das Hochschulrechenzentrum bei den in eigener Verantwortung oder im Auftrag durchgeführten Arbeiten für die organisatorischen und technischen Maßnahmen zuständig ist, die

  - eine den Vorschriften und Weisungen entsprechende Verarbeitung von Daten sicherstellen und
  - Verlust, unzulässige Verarbeitung, Nutzung oder Kenntnisnahme von Daten verhindern.

d) Interne Kontrollinstanz

Regelungen durch Dienstanweisung sind nur dann sinnvoll, wenn sich auch sicherstellen läßt, daß entsprechend der Dienstanweisung verfahren wird. Daher müssen entsprechende Kontrollen erfolgen. Dazu gibt es im wesentlichen die drei Möglichkeiten der Überwachung durch den Vorgesetzten, der Funktionstrennung und der institutionalisierten Kontrolle.

Die Überwachung durch den Vorgesetzten und die auf Funktionstrennung beruhende Kontrolle sind im allgemeinen nicht ausreichend. Es ist daher not-

wendig, darüber hinaus eine geeignete Kontrolle zu institutionalisieren. Zu den Aufgaben der Strukturorganisation gehört es, eine entsprechende Stelle so einzurichten oder diese Aufgabe auf andere Weise so zuzuordnen, daß keine Interessenkollision besteht und die erforderliche Kontrolle möglichst wirkungsvoll wahrgenommen werden kann.

Auf die Notwendigkeit, eine Instanz für die Kontrolle der Einhaltung organisatorischer Regelungen zu institutionalisieren, habe ich in meinen bisherigen Tätigkeitsberichten hingewiesen (D.2.d des ersten, D.1.a des zweiten, dritten und vierten Tätigkeitsberichts). Kontrollbesuche gaben erneut Veranlassung, zu Einzelheiten der Aufgabenzuweisung und der organisatorischen Verwirklichung Stellung zu nehmen.

Bei einer kontrollierten großen datenverarbeitenden Stelle ist die interne Kontrolle für Fragen der Datensicherheit in verschiedenen Vorschriften geregelt. In der Geschäftsordnung sind die Aufgaben eines Beauftragten für Datenschutz und Datensicherung und seines Vertreters festgelegt. Zu den Aufgaben des Beauftragten für Datenschutz und Datensicherung gehört es danach, die Einhaltung aller Vorschriften zu überwachen, die dem Datenschutz und der Datensicherung dienen. Die gleichen Regelungen gelten für den Vertreter.

Erläuterungen während des Kontrollbesuchs war allerdings zu entnehmen, daß die Kontrolle der Einhaltung organisatorischer und technischer Maßnahmen des Datenschutzes ausschließlich Aufgabe des Vertreters ist und nicht in die Zuständigkeit des Beauftragten für Datenschutz und Datensicherung fällt. Der Vertreter ist dem Beauftragten für Datenschutz und Datensicherung nicht unterstellt. Der Vertreter ist Leiter des Dezernates Arbeitsorganisation und -planung, das zur Abteilung Automatisierte Datenverarbeitung gehört. Der Beauftragte für Datenschutz und Datensicherung ist Leiter des Dezernates Rechtsangelegenheiten, Datenschutz, Aus- und Fortbildung, das zur Abteilung Verwaltung und Information gehört.

Innerhalb des Dezernates Arbeitsorganisation und -planung sind die Aufgaben des Datenschutzes und der Datensicherung einem Sachgebiet zugeordnet. Im Geschäftsverteilungsplan werden diesem Sachgebiet spezielle Überwachungsaufgaben zugeordnet. Andere Teilaufgaben der internen Kontrolle sind einem anderen Dezernat der Abteilung Automatisierte Datenverarbeitung zugeordnet. Die Aufgabenzuordnung erfolgt in der Dienstanweisung. Danach ist unter anderem zu kontrollieren, ob die Vorschriften zur Entwicklung und Pflege von ADV-Verfahren eingehalten worden sind.

In diesen organisatorischen Regelungen kommt zwar die Absicht zum Ausdruck, eine interne Kontrollinstanz zu institutionalisieren. Das Feld der notwendigen Kontrollen wird aber nur teilweise abgedeckt, die Zuständigkeiten sind gespalten, die Kontrollinstanz ist damit geschwächt, und die organisatorischen Zuordnungen schließen Interessenkollisionen keinesfalls aus. Eine Zusammenfassung der Kontrollfunktionen bei einer Person hätte die Wirksamkeit des Datenschutzes gestärkt und würde auch seiner Bedeutung gerecht. Ich habe empfohlen, die Zuständigkeit für die interne Kontrolle der Einhaltung von Vorschriften der Datensicherung unter Berücksichtigung der hier angeführten Gesichtspunkte zu regeln.

Bei einer anderen großen datenverarbeitenden Stelle wurden dem Sachgebiet Datensicherung auch die Aufgaben des Datenschutzes zugewiesen. Das Sachgebiet Datensicherung ist organisatorisch dem Rechenzentrum zugeordnet. Der Leiter dieses Sachgebiets ist als Beauftragter für Datenschutz und Datensicherung unmittelbar dem Behördenleiter verantwortlich und unterstellt. Er besitzt in dieser Eigenschaft nur eine empfehlende und beratende Funktion. In der Aufgabenbeschreibung wird dem Beauftragten für Datenschutz und Datensicherung

keine umfassende Kontrollaufgabe auf dem Gebiet der Datensicherung zugewiesen.

Nach der Dienstanweisung überwacht das Sachgebiet Datensicherung die Einhaltung der Regelungen der Sicherheitsanweisungen. Dazu sind diesem Sachgebiet auf Verlangen alle den Ablauf im Rechenzentrum dokumentierenden Vorgänge auszuhändigen. Damit ist dem von dem Beauftragten für Datenschutz und Datensicherung geleiteten Sachgebiet eine Kontrollaufgabe zugewiesen, die sich vor allem auf den Ablauf im Rechenzentrum erstreckt.

Die Kontrollfunktion des Beauftragten für Datenschutz und Datensicherung sollte sich jedenfalls auf die gesamte automatisierte Datenverarbeitung einschließlich aller vor- und nachgelagerten Arbeiten erstrecken. Organisatorisch sollte diese interne Kontrollinstanz so zugeordnet werden, daß jegliche Interessenkollission ausgeschlossen ist. Selbst wenn festgelegt werden sollte, daß der Beauftragte für Datenschutz und Datensicherung auch in seiner Kontrollfunktion unmittelbar dem Behördenleiter unterstellt wird, so wäre dennoch die derzeitige Zuordnung zum Rechenzentrum als sehr bedenklich anzusehen, da ein Schwerpunkt der Kontrollen im Bereich des Rechenzentrums liegt. Ich habe empfohlen, die interne Kontrolle der Einhaltung von Vorschriften der Datensicherung unter Berücksichtigung der hier angeführten Gesichtspunkte zu regeln.

2. Maßnahmen der Ablauforganisation

a) Sicherung von Programmen

– Direktänderung von Programmen im Arbeitsspeicher

Die Änderung von freigegebenen Programmen, die im Echtbetrieb eingesetzt sind, durch Schreiben in den Arbeitsspeicher muß als außerordentlich bedenklich angesehen werden. Die Sicherheit der Verarbeitung kann damit aufgehoben werden, und es muß befürchtet werden, daß die zum Ablauf kommende Programmversion nicht dokumentiert wird. Daher sollten Direktänderungen von Programmen im Arbeitsspeicher keinesfalls als normale Korrekturmöglichkeiten von Programmen zugelassen werden. Auf diese Tatsache habe ich in meinen Tätigkeitsberichten schon mehrfach hingewiesen (zweiter Tätigkeitsbericht, D.3.c; dritter und vierter Tätigkeitsbericht, D.2.b).

Bei dem Kontrollbesuch bei einer Stelle, die Auskunftssysteme betreibt, an deren Verfügbarkeit hohe Anforderungen gestellt werden, wurden allerdings zwei Fälle von Notsituationen bei der Arbeit dieser Auskunftssysteme genannt, in denen Direktänderungen im Arbeitsspeicher als notwendig und vertretbar angesehen wurden. Um sicherzustellen, daß Direktänderungen im Arbeitsspeicher nur in wirklichen Notfällen durchgeführt werden, muß deren Zulässigkeit jedoch in jedem Einzelfall an eine Genehmigung des Leiters der Stelle gebunden sein, weil dadurch das in der Dienstanweisung vorzusehende Verbot von Direktänderungen im Arbeitsspeicher durchbrochen wird.

In folgenden beiden Fällen von Notsituationen sollen nach Ansicht der kontrollierten Stelle Direktänderungen der Programme von Auskunftssystemen im Arbeitsspeicher zulässig sein:

a) Herbeiführen eines ordnungsgemäßen Programmabschlusses

- Das Programm muß sich in einem Zustand befinden, in dem es weder ordnungsgemäß arbeitet noch zu einem Abschluß kommt. Diese Situation kann bestehen, wenn das Programm ständig in einer Programmschleife abläuft.

- Die Direktänderung erstreckt sich nur auf ein Feld des Arbeitsspeichers und wird ausschließlich zu dem Zweck durchgeführt, einen ordnungsgemäßen Programmabschluß zu erzwingen. Der Programmlauf wird daher nach der Direktänderung innerhalb sehr kurzer Zeit beendet sein. Das geänderte Programm durchläuft nach der Direktänderung nur noch Wege, die zu einer programmierten Fehlerbehandlung mit anschließendem Programmabschluß oder unmittelbar zu einem ordnungsgemäßen Programmabschluß führen.
- Die Notwendigkeit der Direktänderung im Arbeitsspeicher beurteilen die Leiter des Dezernats Rechenzentrum, des Programmierdezernats und der Anwender gemeinsam.

b) Fehlerbeseitigung während besonderer Anforderungen an die Verfügbarkeit

- Das ablaufende Programm weist einen schwerwiegenden Fehler auf. Dadurch ist eine ordnungsgemäße Arbeit des Auskunftssystems nicht mehr gewährleistet.
- Als Ergebnis der Fehleranalyse ist der Fehler mit Sicherheit ermittelt. Der Fehler kann durch eine sehr einfache Korrektur, die sich nur auf ein Feld des Arbeitsspeichers erstreckt, beseitigt werden.
- Die Dezernate Programmierung und Rechenzentrum beurteilen gemeinsam die zu erwartende Störung, wenn der Fehler durch Direktänderung im Arbeitsspeicher oder über ein Ändern des Quellprogramms beseitigt wird.
- Die zu erwartende Störung muß bei einer Fehlerbeseitigung durch Direktänderung im Arbeitsspeicher wesentlich geringer als bei der Fehlerbeseitigung durch Ändern des Quellprogramms sein.
- Der Anwender erklärt, daß es die derzeitigen besonderen Anforderungen an die Verfügbarkeit nicht zulassen, die Störung hinzunehmen, die mit der Fehlerbeseitigung durch Ändern des Quellprogramms verbunden wäre. Diese Situationsbeurteilung liefert eine wichtige Grundlage für die noch zu treffende Entscheidung des Leiters der Stelle. Dem Anwender muß bei seiner Erklärung bewußt sein, daß wesentliche Sicherungsmaßnahmen aufgehoben werden sollen. Bei der Beurteilung ist ein entsprechend strenger Maßstab anzulegen.
- Die Empfehlung, ein Programm durch Direktänderung im Arbeitsspeicher zu korrigieren, erfolgt im Einvernehmen mit dem Beauftragten für Datenschutz der Stelle.
- Das durch Direktänderung im Arbeitsspeicher korrigierte Programm ist zum frühestmöglichen Zeitpunkt aus der Datenverarbeitungsanlage zu entfernen. Im allgemeinen wird das Programm dazu gegen ein korrigiertes Programm ausgetauscht, bei dem die Fehlerbereinigung in dem zugehörigen Quellprogramm erfolgt ist und das anschließend ordnungsgemäß freigegeben wurde.

Für die Falle a) und b) müssen folgende Regelungen gelten:

- Der Leiter der Stelle entscheidet im Einzelfall, ob ein Programm durch Direktänderung im Arbeitsspeicher korrigiert wird.
- Die Begründung für die Entscheidung zur Direktänderung, der Inhalt der Änderung und der Zeitraum, in dem die Änderung in der Datenverarbeitungsanlage wirksam ist, werden protokolliert. Das Protokoll wird Bestandteil der Programmdokumentation.

- Der Leiter der Stelle wird nachträglich über den Zeitraum informiert, in dem die Änderung in der Datenverarbeitungsanlage wirksam war.
- Die einzelnen Fälle, in denen eine Direktänderung im Arbeitsspeicher durchgeführt wurde, werden durchnumeriert, und es wird ein Register dieser Fälle geführt.

Nur wenn alle hier aufgeführten Anforderungen erfüllt sind, habe ich gegen Durchbrechung des in der Dienstanweisung vorzusehenden Verbots von Direktänderungen im Arbeitsspeicher keine durchgreifenden Bedenken.

– Wartungssicherheit von Programmen

Eine kontrollierte Gemeinde ist Mitglied einer Anwendergemeinschaft, der 14 Gemeinden angehören. Zweck der Anwendergemeinschaft ist der gemeinsame Einsatz von Programmen. Diese Programme hat die Anwendergemeinschaft von der Herstellerfirma der bei den Gemeinden eingesetzten Datenverarbeitungsanlagen gekauft. Die Programme waren im Auftrag dieser Herstellerfirma von zwei kleinen privaten Programmierfirmen entwickelt worden.

Die Anwendergemeinschaft hat mit dem Kauf der Programme auch die Verantwortung für deren Wartung übernommen. Verantwortlich für die Programmwartung sind innerhalb der Anwendergemeinschaft die kontrollierte und eine weitere Gemeinde. Es bestehen Wartungsverträge mit den privaten Programmierfirmen, von denen die Programme entwickelt wurden.

Es ist ein mittelfristiges Ziel der kontrollierten Gemeinde, die Programme mit eigenen Mitarbeitern zu warten. Die dafür erforderlichen Detailkenntnisse dieser Programme sind bei den Mitarbeitern dieser Gemeinde aber noch nicht vorhanden. Auch ist die vorliegende Dokumentation für eine Programmwartung nicht ausreichend.

Ich habe darauf hingewiesen, daß die Wartungssicherheit durch die unzureichende Dokumentation der Programme und die noch bestehende Abhängigkeit von kleinen Privatfirmen deutlich beeinträchtigt ist. Ein Ausfall einer der beiden privaten Programmierfirmen würde die weitere Wartung der Programme ernsthaft gefährden.

Ich habe daher empfohlen, die bestehende Unsicherheit schnellstmöglich zu beseitigen. Dazu ist es insbesondere erforderlich, die eingesetzten Programme hinreichend zu dokumentieren. Wegen des bestehenden Risikos habe ich empfohlen, alle Arbeiten, die dazu dienen, die Sicherheit der Wartung zu gewährleisten, mit absolutem Vorrang durchzuführen.

b) Sicherung von Daten

– Programmtest mit anonymisierten Daten

Während des Kontrollbesuchs bei einer großen datenverarbeitenden Stelle wurde berichtet, daß die Programmierer der kontrollierten Stelle im allgemeinen mit anonymisierten Daten testen. Schwierigkeiten werden allerdings dann gesehen, wenn für einen Massentest anonymisierte Testdaten in großer Zahl erforderlich sind. Von meinen Mitarbeitern wurde daher angeregt, ein allgemein verwendbares Programm zur Anonymisierung von Dateien zu entwickeln.

Durch vorgebbare Parameter könnte man diesem Programm etwa mitteilen, jeder wievielte Datensatz einer Gesamtdatei in die aufzubauende Testdatei übernommen werden soll und welche Datenfelder dieser Datensätze zu anonymisieren sind. In der extrahierten Datei könnte das Programm dann die

zur Anonymisierung vorgesehenen Datenfelder entsprechend einer Steuerung durch Zufallszahlen vertauschen. Dabei könnte auch vorgesehen werden, daß Datenfelder, die logisch zusammengehören, bei dieser Vertauschung zusammenbleiben.

Eine mit diesem Programm erstellte Testdatei hätte den Vorzug, daß sie für Massentests voll tauglich und dennoch so weitgehend anonymisiert sein könnte, wie es die Anforderungen des Tests gestatten. Ob die durch das Programm durchgeführte Anonmyisierung als vollständig angesehen werden kann, läßt sich nur im Einzelfall beurteilen. Bei vollständiger Anonymisierung könnte die Testdatei den Programmierern ohne Einschränkung zur Verfügung stehen. Sollte die Testdatei Möglichkeiten der Deanonymisierung bieten, so ist es dennoch besser, wenn die Programmierer für Testzwecke die anonymisierte Testdatei und nicht die Originaldatei erhalten, falls die Deanonymisierung einen hinreichend großen Aufwand erfordert oder sogar von Zufällen abhängt.

Das Problem der Anonymisierung von Dateien für Testarbeiten tritt in zahlreichen Rechenzentren auf. Daher habe ich angeregt, ein allgemein einsetzbares Programm zur Anonymisierung von Dateien zu entwickeln und auch für den Einsatz in anderen datenverarbeitenden Stellen zur Verfügung zu stellen.

In der Dienstanweisung einer kontrollierten Stelle werden Regelungen für Programmtests mit personenbezogenen Daten in Fällen von Störungen des laufenden Produktionsbetriebs getroffen. In diesen Regelungen kommt nicht hinreichend zum Ausdruck, daß auch bei Störungen außerhalb der Dienstzeit die Verantwortung des Anwenders für seine personenbezogenen Daten nicht durchbrochen werden darf. Es sollte daher vorgeschrieben werden, daß eine außerhalb der Dienstzeit ohne Beteiligung eines Anwenders erteilte Genehmigung zum Programmtest mit personenbezogenen Daten dem zuständigen Anwender unverzüglich nachträglich zur Kenntnis zu geben ist.

Nach Abschluß eines Kontrollbesuchs hatte ich der kontrollierten Stelle in der schriftlichen Prüfungsmitteilung empfohlen, Programmierertests grundsätzlich mit anonymisierten Daten durchzuführen. In ihrer Stellungnahme vertrat diese Stelle die Ansicht, der Datenschutz werde nicht beeinträchtigt, wenn Programmierer mit nichtanonymisierten Daten testen.

Dieser Ansicht kann ich nicht folgen. Nach § 8 Satz 1 DSG NW haben die obersten Landesbehörden, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen für die Beachtung der Grundsätze des § 11 Abs. 1 DSG NW auch dann zu sorgen, wenn personenbezogene Daten innerhalb einer Behörde, Einrichtung oder sonstigen öffentlichen Stelle weitergegeben oder zur Einsichtnahme, namentlich zum Abruf, bereitgehalten werden. Hiernach ist die Weitergabe personenbezogener Daten zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Fachbereichs oder der Programmierer liegenden Aufgaben erforderlich ist.

Im allgemeinen ist ein Programmierertest mit nichtanonymisierten Daten zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben nicht erforderlich. Der Programmierertest sollte daher nur in begründeten Einzelfällen mit nichtanonymisierten Daten erfolgen. Jeder einzelne dieser Fälle sollte der Entscheidung der zuständigen Fachabteilung vorbehalten bleiben.

Bei derselben kontrollierten Stelle stehen im Bereich der Programmierung zwei Datenendgeräte, die einen uneingeschränkten Zugriff auf die aktuellen Dateien der Fachbereiche ermöglichen. Zugriffsberechtigt sind die Programmierer. Jeder Programmierer erhält durch sein Paßwort die Möglichkeit des Zugriffs zu sämtlichen Dateien des von ihm bearbeiteten Sachgebiets.

Auf die in meiner Prüfungsmitteilung geäußerten Bedenken teilte mir diese Stelle in ihrer Stellungnahme mit, sie sehe darin keine Beeinträchtigung des Datenschutzes. Diese Ansicht teile ich nicht. Zur rechtlichen Begründung verweise ich auf meine Ausführungen zur Zulässigkeit von Programmierertests mit nichtanonymisierten Daten. Daraus ergibt sich die Verpflichtung sicherzustellen, daß der Programmierer von seiner Zugriffsmöglichkeit nur dann Gebrauch macht, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Fachbereichs oder der Programmierer liegenden Aufgaben erforderlich ist. Die bestehende generelle Zugriffsberechtigung der Programmierer zu echten Daten ist zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben nicht erforderlich.

Wenn in diesem Fall schon nicht, wie es nach § 8 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1 DSG NW unter Berücksichtigung des auch bei einer internen Datenweitergabe zugrunde zu legenden Übermittlungsbegriffs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW) notwendig wäre, der Zugriff der Programmierer durch das Programm auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten beschränkt werden kann, so sollte jedenfalls durch Dienstanweisung festgelegt werden, daß der Programmierer in jedem Einzelfall die Zustimmung des verantwortlichen Fachbereichs einzuholen hat, bevor er auf nichtanonymisierte personenbezogene Daten zugreift. Darüber hinaus sollte auch festgelegt werden, wer innerhalb des Fachbereichs befugt ist, diese Zustimmung zu erteilen.

In der Dienstanweisung einer kontrollierten Stelle ist festgelegt, daß den zuständigen Prgrammierern und den Angehörigen des Rechenzentrums im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit der Zugriff auf Echtdateien mit Hilfe von Terminals gestattet ist. Während des Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß diese Befugnisse deutlich eingeschränkt werden können, ohne die Arbeitsmöglichkeiten zu beeinträchtigen.

So sollten jedenfalls die Mitarbeiter der Arbeitsvorbereitung von der Zugriffsbefugnis ausgenommen werden. Auch sollte die Befugnis der Mitarbeiter der Programmierdezernate und des Rechenzentrums auf das Lesen von Daten beschränkt werden. Schließlich sollte der Zugriff nur in sachlich begründeten Einzelfällen gestattet sein. Ich habe empfohlen, die Dienstanweisung entsprechend zu ändern.

- **Befugnisse des Arbeitsvorbereiters**

Eine kontrollierte Stelle hatte mir mitgeteilt, die Durchführung des Schutzes personenbezogener Daten selbst obliege dem jeweils dafür verantwortlichen Benutzer des eingesetzten System zur Datensicherung (RACF/MVS). Ergänzend wurde berichtet, daß unter Benutzer in diesem Zusammenhang der Arbeitsvorbereiter zu verstehen ist. Den Arbeitsvorbereitern ist unter anderem die Aufgabe übertragen, den zum Ablauf kommenden Programmen Zugriffe zu den geschützten Dateien ihres Arbeitsgebiets zu ermöglichen. Die Arbeitsvorbereiter haben zu diesem Zweck die Zugriffsbefugnis für die personenbezogenen Daten ihres Arbeitsgebiets.

Während des Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß die Möglichkeit des Zugriffs auf die personenbezogenen Daten des eigenen Arbeitsgebiets keine notwendige Voraussetzung für die Arbeit der Arbeitsvorbereiter ist. Diese müssen vielmehr nur in der Lage sein, den zum Ablauf kommenden freigegebenen Produktionsprogrammen den Zugriff zu den Dateien mit personenbezogenen Daten zu ermöglichen. Die kontrollierte Stelle wird klären, ob es möglich ist, dem Arbeitsvorbereiter die Befugnis des Zugriffs auf die Daten zu nehmen und ihm dennoch die Befugnis zu belassen, freigegebenen Programmen den Zugriff auf Dateien seines Arbeitsgebiets zu ermöglichen. Sollte eine derartige Möglichkeit bestehen, sollte davon Gebrauch gemacht werden.

– **Vorschriften für Benutzer eines Hochschulrechenzentrums**

Es ist Aufgabe eines Hochschulrechenzentrums, durch organisatorische und technische Maßnahmen sicherzustellen, daß Benutzer nicht in unzulässiger Weise fremde Daten oder Programme lesen oder verarbeiten können. Eine absolute Sicherung wird im allgemeinen aber nicht möglich sein. Als zusätzliche Maßnahme sollte daher den Benutzern das unzulässige Lesen oder Verarbeiten fremder Daten oder Programme schriftlich untersagt werden.

Vorschriften für die Benutzer enthält die Benutzungsordnung für das kontrollierte Hochschulrechenzentrum. Ein Verbot des unzulässigen Lesens oder Verarbeitens ist darin nicht enthalten. Die Zulässigkeit von Arbeiten eines Benutzers könnte etwa durch folgende Formulierung geregelt werden:

Die Benutzer dürfen nur folgende Arbeiten durchführen:

1. Lesen oder Verarbeiten von eigenen Daten oder Programmen,
2. Lesen oder Verarbeiten sonstiger Daten oder Programme nach vorheriger Zustimmung des Verfügungsberechtigten gegenüber dem Hochschulrechenzentrum.

Ich habe empfohlen, die Benutzungsordnung entsprechend zu ergänzen.

– **Maßnahmen gegen mißbräuchlichen Zugriff**

Bei einer großen datenverarbeitenden Stelle hatte sich ein Programmierer mißbräuchlich Listen mit Anschriften von Bediensteten erstellen lassen und an einen Versicherungsvertreter weitergegeben. In der angeforderten schriftlichen Stellungnahme teilte die Stelle mit, daß diesen Listen ein nicht autorisiertes Programm zugrunde liege; es war zwei Jahre lang nahezu monatlich gelaufen. Während eines Kontrollbesuchs wurde erläuternd auf die häufig bestehende Notwendigkeit hingewiesen, kurzfristig Auswertungen zu erstellen. Wegen der kurzfristigen Anforderung reiche die verfügbare Zeit dabei nicht zu einer ordnungsgemäßen Programmfreigabe aus.

Auch bei kurzfristig und unter Zeitdruck zu entwickelnden Programmen sollte die vorherige Programmfreigabe notwendige Voraussetzung für den Produktionslauf sein. Es bestehen keine Bedenken, wenn in eiligen Fällen durch eine zuständige Stelle innerhalb der Abteilung Automatisierte Datenverarbeitung eine vorläufige Programmfreigabe erteilt wird. Die vorläufige Programmfreigabe sollte schriftlich erfolgen. Auch die Zuständigkeit für die vorläufige Programmfreigabe sollte schriftlich geregelt sein.

In jedem Fall einer vorläufigen Programmfreigabe muß die schriftliche Freigabe des Auftraggebers anschließend nachgeholt werden. Während des Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß es bei einmaligen Auswertungen zweckmäßig sein könnte, die Programmfreigabe durch den Auftraggeber mit der Empfangsbestätigung für die erstellte Liste zu verbinden. Dadurch könnte sichergestellt werden, daß Listen ausschließlich im Auftrag der Auftraggeber erstellt werden.

Für die Daten der unzulässigerweise erstellten Listen ist eine andere öffentliche Stelle speichernde Stelle. Die Listen wurden in einem Produktionslauf erstellt, bei dem Daten dieser anderen öffentlichen Stelle ohne deren Auftrag mit einem nicht freigegebenen Programm verarbeitet wurden. Durch geeignete Maßnahmen der Datensicherung muß die Möglichkeit eines derartigen Mißbrauchs für die Zukunft ausgeschlossen werden.

Die Zusammenarbeit zwischen beiden öffentlichen Stellen wird durch eine gemeinsame Dienstanweisung geregelt. Die Regelung der Zusammenarbeit bei der Produktion umfaßt nur einen kurzen Absatz. Lediglich für das Test-

und Freigabeverfahren gibt es eine spezielle ausführliche Dienstanweisung. Keine der Dienstanweisungen enthält Vorschriften über die Wahrnehmung der Auftragskontrolle nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW. Während des Kontrollbesuchs konnte auch nicht festgestellt werden, in welcher Weise die Auftragskontrolle durch den Auftraggeber wahrgenommen wird.

Ich habe empfohlen, Regelungen zu treffen, die sicherstellen sollen, daß ein Produktionslauf mit personenbezogenen Daten nur mit Einwilligung der speichernden Stelle erfolgt, daß dabei nur freigegebene Programme eingesetzt werden und daß die dabei erstellten Listen an die speichernde Stelle oder mit deren Zustimmung an einen anderen Auftraggeber weitergegeben werden. Eine besondere Dienstanweisung zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen beiden öffentlichen Stellen bei der Produktion halte ich für angemessen. Darin könnte auch geregelt werden, in welcher Weise die Auftragskontrolle durch den Auftraggeber wahrgenommen wird.

- **Datenerfassung als Datenverarbeitung im Auftrag**

  Eine kontrollierte Stelle läßt in Einzelfällen die Datenerfassung als Auftragsarbeit durch Fremdfirmen erledigen. Im allgemeinen werden im Rahmen derartiger Aufträge nur Belege herausgegeben, die Daten ohne Personenbezug oder wenig empfindliche Daten enthalten. In den Verträgen mit den Auftragnehmern wird die Möglichkeit der Kontrolle durch den Auftraggeber vertraglich geregelt.

  Innerhalb der kontrollierten Stelle ist die Wahrnehmung dieser Kontrollaufgabe nicht geregelt. Es ist offen, wer den Umfang der Kontrollen festlegt und wer diese durchführt. Durch das Fehlen einer Zuständigkeitsregelung unterbleibt möglicherweise eine notwendige Überwachung des Auftragnehmers. Die Datensicherheit ist dadurch beeinträchtigt.

  Ich habe empfohlen, schriftlich zu regeln, durch wen und in welchem Umfang bei vergebenen Auftragsarbeiten die Kontrolle des Auftragnehmers wahrzunehmen ist.

- **Vernichten von Datenträgern als Datenverarbeitung im Auftrag**

  Kontrollbesuche und Beratungsersuchen gaben Veranlassung, zu den Erfordernissen beim Vernichten von Datenträgern als Datenverarbeitung im Auftrag von Sozialleistungsträgern Stellung zu nehmen. Die Anforderungen, die sich aus dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen ergeben, hatte ich bereits in meinem zweiten Tätigkeitsbericht (D.3.e) genannt.

  Soweit ein öffentlicher Auftraggeber als Sozialleistungsträger dem Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I) unterliegende personenbezogene Daten aus Dateien im Auftrag vernichten läßt, finden nach § 79 Abs. 1 SGB X anstelle des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen das Bundesdatenschutzgesetz sowie § 80 SGB X Anwendung. Nach § 80 Abs. 1 SGB X gelten neben § 8 Abs. 1 BDSG, der § 7 Abs. 1 Satz 1 DSG NW entspricht, die bereichspezifischen Vorschriften des § 80 Abs. 2 bis 5 SGB X. Nach § 80 Abs. 2 SGB X ist eine Auftragserteilung nur zulässig, wenn der Datenschutz beim Auftragnehmer nach der Art der zu verarbeitenden Daten den Anforderungen genügt, die für den Auftraggeber gelten (Satz 1). Der Auftraggeber ist verpflichtet, erforderlichenfalls Weisungen zur Ergänzung der beim Auftragnehmer vorhandenen technischen und organisatorischen Maßnahmen (§ 6 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes) zu erteilen (Satz 2). Wird der Auftrag an eine nichtöffentliche Stelle erteilt, so hat sich der Auftragnehmer vorher schriftlich bestimmten Kontrollen durch den Auftraggeber zu unterwerfen; der Auftraggeber muß jederzeit berechtigt sein, mit Mitteln des § 30 Abs. 2 und 3 BDSG

die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz sowie seiner ergänzenden Weisungen zu den technischen und organisatorischen Maßnahmen zu überwachen (§ 80 Abs. 2 Satz 3 SGB X). Im übrigen ist nach § 80 Abs. 5 SGB X eine Datenverarbeitung im Auftrag durch eine nicht-öffentliche Stelle nur zulässig, wenn anders Störungen im Betriebsablauf nicht vermieden oder Teilvorgänge der automatischen Datenverarbeitung erheblich kostengünstiger besorgt werden können.

Auch soweit es sich lediglich um Akten oder sonstige Unterlagen mit personenbezogenen Daten handelt, auf die die materiellen Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen sowie § 80 SGB X keine Anwendung finden, trifft den öffentlichen Auftraggeber eine ähnliche besondere Sorgfaltspflicht.

Nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung hat eine öffentliche Stelle, die mit personenbezogenen Daten umgeht, es nicht nur zu unterlassen, solche Daten ohne gesetzliche Grundlage oder Einwilligung des Betroffenen weiterzugeben; sie muß auch die technischen und organisatorischen Maßnahmen treffen, die zum Schutz der Daten gegen unbefugten Zugriff Dritter erforderlich sind.

Die nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I gebotene Wahrung des Sozialgeheimnisses verpflichtet den Leistungsträger und die Verbände der Leistungsträger, die Sozialdaten durch positive Vorkehrungen zu schützen und dementsprechend alle personellen, organisatorischen und technischen Maßnahmen zu treffen, die geeignet und erforderlich sind, um zu verhindern, daß Sozialdaten in die Hände Unbefugter gelangen oder von Befugten unbefugt verwandt werden. Auch insoweit muß der Auftraggeber ausreichende Sicherungsmaßnahmen vertraglich vereinbaren und ihre Einhaltung fortlaufend kontrollieren.

Für die Datenverarbeitung in Dateien bestimmt § 6 Abs. 1 Satz 2 DSG NW/ BDSG, daß technische und organisatorische Maßnahmen als erforderlich anzusehen sind, wenn ihr Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem Schutzzweck steht. Damit hat der Gesetzgeber dem Gedanken Rechnung getragen, daß sich die Datensicherung an dem jeweiligen Schutzobjekt – den Daten, die konkret verarbeitet werden sollen – zu orientieren hat. Maßstab für die Bestimmung des erforderlichen Aufwandes sind die Belange des Betroffenen (v.d. Groeben in Ruckriegel/v.d. Groeben/Hunsche, Datenschutz und Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen, § 6 Anm. 7). Entsprechendes muß auch für Daten gelten, die nicht in einer Datei, sondern lediglich in Akten oder sonstigen Unterlagen verarbeitet werden.

Sensible Daten (wie z. B. Sozial- und Gesundheitsdaten, aber auch Personaldaten) bedürfen hiernach eines besonderen Schutzes. Nicht mehr benötigte Unterlagen mit solchen Daten sollten deshalb grundsätzlich nicht durch private Unternehmen, sondern von der speichernden Stelle selbst oder durch eine andere öffentliche Stelle vernichtet werden. Sofern aus besonderen Gründen eine Vernichtung durch eine nicht-öffentliche Stelle für erforderlich gehalten wird, ist die Vernichtung durch Mitarbeiter der speichernden Stelle ständig zu überwachen. Stichprobenartige Kontrollen genügen nicht.

– **Sicherung von Datenträgern**

Fast jeder Kontrollbesuch gibt Veranlassung, Maßnahmen zur Sicherung von Datenträgern zu empfehlen. Häufig muß darauf hingewiesen werden, daß ein Datenträger, der versandt wird, nur die Daten enthalten sollte, die dem Empfänger mit diesem Datenträger zur Kenntnis gebracht werden sollen. Damit wird ein unnötiges Transportrisiko vermieden.

Bei dem Datenträgeraustausch sollten Magnetbänder vor ihrer Rücksendung gelöscht werden. Auf eine entsprechende Empfehlung teilte mir eine kontrol-

lierte Stelle mit, sie halte ein Löschen der Daten auf Magnetbändern vor der Rücksendung nicht für möglich, da diese Daten von den Eigentümern noch benötigt werden könnten. Hierzu habe ich darauf hingewiesen, daß Daten auf Magnetbändern, die einer datenverarbeitenden Stelle zugesandt wurden, nur dann noch benötigt werden, wenn bei der Verarbeitung ein Fehler festgestellt wurde und der Eigentümer zur Klärung dieses Fehlers auf die fehlerhaften Daten angewiesen ist. Nur in diesem Fall ist eine Rücksendung des ungelöschten Magnetbandes erforderlich. In allen übrigen Fällen sollten Magnetbänder, auf denen die datenverarbeitende Stelle Daten erhalten hat, gelöscht an die Eigentümer zurückgesandt werden. Gegebenenfalls könnten die Eigentümer vorher von dieser Absicht informiert werden.

Verordnungen und Erlasse, die den Austausch von Datenträgern mit personenbezogenen Daten regeln, sollten Maßnahmen zur Verringerung des Transportrisikos vorschreiben. Es sollte unter anderem vorgeschrieben werden, daß Datenträger nur die für die Weitergabe vorgesehenen Daten enthalten dürfen und daß bei einem eventuellen Transport durch die Deutsche Bundespost die Versendung unter Wertangabe zu erfolgen hat. Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat meine entsprechenden Vorschläge in der Ersten Verordnung über die Zulassung der regelmäßigen Datenübermittlung von Meldebehörden an andere Behörden und sonstige öffentliche Stellen (GV. NW. 1983, S. 221) weitgehend berücksichtigt.

Bei einer kontrollierten kleinen datenverarbeitenden Stelle spielt die Arbeit mit Magnetbändern im Rechenzentrum eine untergeordnete Rolle, da sämtliche aktuellen Dateien jederzeit auf Platten in direktem Zugriff verfügbar sind. Magnetbänder werden daher nur zur Datensicherung und für den Datenträgeraustausch eingesetzt. Freigegebene Magnetbänder erhalten bei dieser Stelle nur einen neuen Kennsatz. Die aufgezeichneten Daten bleiben dabei erhalten. Die Bänder sind anschließend im Maschinenraum zur weiteren Verwendung frei verfügbar.

Damit werden die freigegebenen Magnetbänder aus dem Schutz des Archivs herausgenommen, obgleich sie noch die ursprünglich aufgezeichneten Daten enthalten. Die Eintragung des neuen Kennsatzes ändert lediglich den Hinweis auf den Inhalt der Datei. Besprochen wurde, daß es mit nur geringem zusätzlichem Aufwand möglich ist, die Bänder im Anschluß an die Eintragung des neuen Kennsatzes vollständig zu löschen.

In meinem dritten Tätigkeitsbericht (D.2.c) habe ich empfohlen, Magnetbänder und Magnetplatten von Technikern der Herstellerfirmen auf dem Weg in das Rechenzentrum und bei der Rückgabe an den Techniker über das Datenarchiv zu leiten. Die Abgangskontrolle würde damit verbessert. Zwei große datenverarbeitende Stellen teilten mir inzwischen mit, sie wollten die Abgangskontrolle darüber hinaus verbessern, indem sie schriftlich festlegen, daß mitgebrachte Datenträger ausschließlich in gelöschtem Zustand an die Herstellerfirma zurückgegeben werden.

Der Maschinenraum einer kontrollierten Stelle hat eine Reihe größerer Fenster. Die Fensterscheiben bestehen aus normalem Glas. Gesichert sind sämtliche Fenster durch Bruchmelder, die an eine Alarmanlage angeschlossen sind. In dem Maschinenraum befinden sich außerhalb der Dienstzeit nach Aussage der Mitarbeiter außer den Festplatten der Magnetbandgeräte keine weiteren Datenträger. Diese Regelung dient der Datensicherheit. Sie ist aber bisher nicht schriftlich festgelegt. Ich habe empfohlen, in der Dienstanweisung festzulegen, daß Magnetbänder und Wechselplatten außerhalb der Dienstzeit ausschließlich im Archiv aufzubewahren sind.

Der Anwendungsprogrammierer einer kontrollierten Stelle bewahrt in seinem Schreibtisch verschiedene Magnetbänder auf. Auf diesen Magnetbändern

sind ausschließlich Programme aufgezeichnet. Um die Überwachung im Rahmen der Abgangskontrolle sicherer durchführen zu können, ist es zweckmäßig, das Aufbewahren von Magnetbändern im Schreibtisch von Mitarbeitern auch dann zu untersagen, wenn diese Magnetbänder keine personenbezogenen Daten enthalten. Fachliche Gesichtspunkte stehen einer derartigen Beschränkung nicht entgegen. Die bei dem Programmierer liegenden Magnetbänder könnten im Archiv aufbewahrt und bei Bedarf von dort ausgegeben werden. Ich habe daher empfohlen, schriftlich festzulegen, daß Magnetbänder nicht im Schreibtisch der Mitarbeiter aufbewahrt werden dürfen.

c) Übermittlung im Rahmen der Anlagenwartung

- **Weitergabe von Unterlagen an die Herstellerfirma der Datenverarbeitungsanlage**

  In der Dienstanweisung eine kontrollierten Stelle ist die Weitergabe von Unterlagen an die Herstellerfirma der Datenverarbeitungsanlage im Rahmen der Anlagenwartung geregelt. Bei der Weitergabe von Listen, Magnetbändern oder anderen Datenträgern mit personenbezogenen Daten werden die aufgezeichneten Daten übermittelt. Diese Übermittlung ist nur unter den Voraussetzungen des § 13 DSG NW zulässig. Es ist davon auszugehen, daß diese Voraussetzungen nur in äußerst seltenen Fällen erfüllt sind. Ich habe empfohlen, auf diese Einschränkung in der Dienstanweisung ausdrücklich hinzuweisen. Außerdem muß vorgeschrieben werden, daß personenbezogene Daten nur mit Zustimmung des Anwenders an die Herstellerfirma der Datenverarbeitungsanlage übermittelt werden dürfen.

  In der Dienstanweisung wird außerdem die Rückgabe weitergegebener Unterlagen geregelt. Darin ist vorgesehen, daß der Empfänger bestimmte Unterlagen nach Abschluß der Auswertung zu vernichten hat. Ich habe in diesem Zusammenhang auf einen Schriftwechsel des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen, der kontrollierten Stelle und des Landesbeauftragten für den Datenschutz mit der Herstellerfirma der Datenverarbeitungsanlage hingewiesen. Darin hat die kontrollierte Stelle auf einer Rückgabe der ausgehändigten Unterlagen bestanden und betont, daß sich die anderen mit der kontrollierten Stelle zusammenarbeitenden Hersteller schon länger diesem Verfahren angeschlossen haben. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat diese Forderung gegenüber der Herstellerfirma voll unterstützt und die Ansicht vertreten, daß eine Rückgabe von Unterlagen mit personenbezogenen Daten unbedingt erforderlich sei. Die Herstellerfirma schlug der kontrollierten Stelle ein entsprechendes Verfahren vor, das auch vom Innenminister akzeptiert wurde. Die Dienstanweisung sollte daher die Rückgabe übergebener Unterlagen mit personenbezogenen Daten ausnahmslos vorschreiben.

- **Fernwartung**

  Bei vielen datenverarbeitenden Stellen bestehen die Voraussetzungen für eine Fernwartung der Datenverarbeitungsanlage. Regelungen für deren Ablauf wurden nicht in jedem Fall getroffen.

  Bei der Fernwartung wird die Datenverarbeitungsanlage über Fernsprechleitung mit einer zentralen Stelle der Herstellerfirma verbunden. Die Herstellerfirma erhält die Möglichkeit des unmittelbaren Zugriffs auf die Anlage. Dabei werden Daten und Anweisungen in die Anlage übertragen und Informationen aus der Anlage dem Hersteller zur Verfügung gestellt. Während des Ablaufs der Fernwartung liegt die Initiative für die Gestaltung des Ablaufs bei der mit der Datenverarbeitungsanlage verbundenen zentralen Stelle des Herstellers.

Aufgabe der Wartung ist es, dem Betreiber eine funktionsfähige Datenverarbeitungsanlage zur Verfügung zu stellen. Gegenstand von Wartungsverträgen ist das Erhalten oder Wiederherstellen der Funktionsfähigkeit einer Datenverarbeitungsanlage, daran angeschlossener Geräte und bei gewissen Wartungsverträgen auch spezieller Programme. Zu den Aufgaben der Wartung gehört in keinem Fall eine der Phasen der Datenverarbeitung. Wartung ist daher entgegen einer gelegentlich vertretenen Ansicht keine Datenverarbeitung im Auftrag.

Die Fernwartung darf dem Hersteller keinen ungeprüften Zugriff auf personenbezogene Daten ermöglichen. Mit dem Bereithalten personenbezogener Daten im Rahmen der Anlagenwartung zum Abruf gelten nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSG NW die Daten als übermittelt. Diese Übermittlung ist nur unter den Voraussetzungen des § 13 DSG NW zulässig. Es ist davon auszugehen, daß diese Voraussetzungen nur in äußerst seltenen Fällen erfüllt sind. Dies würde im übrigen auch dann gelten, wenn nicht schon das Bereithalten zum Abruf, sondern erst der einzelne Abruf selbst als Übermittlung anzusehen wäre.

Mehrfach mußte ich empfehlen, das Verfahren zur Genehmigung der Fernwartung und den Ablauf der Fernwartung durch Dienstanweisung zu regeln. Insbesondere sollte durch diese Regelung sichergestellt werden, daß personenbezogene Daten an den Hersteller nur übermittelt werden können, wenn die Voraussetzungen des § 13 DSG NW vorliegen.

Bei einer kontrollierten Stelle bestehen die technischen Voraussetzungen, um eine Fernwartung der Datenverarbeitungsanlage durchzuführen. Dazu wurden Regelungen für den Einsatz der Fernwartung durch den Leiter der Abteilung Automatisierte Datenverarbeitung schriftlich getroffen, die allerdings den genannten Anforderungen nicht genügen. Ein Satz der Regelungen für den Einsatz der Fernwartung lautet: „Auf das Abschalten einzelner Geräte oder Gerätegruppen (Magnetplattengeräte) darf nur auf ausdrückliche Anforderung der Techniker verzichtet werden; dies ist im Schichtbericht zu dokumentieren." Damit erhält der Techniker die Möglichkeit, eine Entscheidung über die Übermittlung personenbezogener Daten zu treffen. Derartige Entscheidungen muß sich aber die datenverarbeitende Stelle uneingeschränkt vorbehalten. Ich habe daher empfohlen, die Regelungen für den Einsatz der Fernwartung unter diesem Gesichtspunkt zu überprüfen.

d) Zugangsberechtigungen

– Zugangsberechtigungen außerhalb der Dienstzeit

Die zum Zugang berechtigten Techniker der Hausverwaltung dürfen bei einer kontrollierten großen datenverarbeitenden Stelle auch außerhalb der Dienstzeit den Maschinenraum betreten. Die Stelle hält diese Regelung für erforderlich, da die Technik des Hauses nur bei einem Betreten des Maschinenraums die notwendigen Kontrollen ermöglicht.

Im Maschinenraum befinden sich auch außerhalb der Dienstzeit personenbezogene Daten auf Festplatten und in einem Massenspeicher. Außerdem lagern im Maschinenraum Magnetbänder aus der letzten Verarbeitung, wenn sie bei Dienstschluß nicht mehr in das Archiv gebracht werden konnten, weil dieses verschlossen ist. Die Zugangsberechtigung der Techniker zum Maschinenraum außerhalb der Dienstzeit sollte unter diesen Umständen nur bestehen bleiben, wenn die Technik des Hauses keine andere Regelung zuläßt. Durch Dienstanweisung sollte für diesen Fall allerdings vorgeschrieben werden, daß Magnetbänder mit personenbezogenen Daten außerhalb der Dienstzeit nur in verschlossenen Schränken im Maschinenraum aufbewahrt werden dürfen.

Für die Datensicherung wäre es günstiger, wenn die Techniker der Hausverwaltung den Maschinenraum außerhalb der Dienstzeit nur in Ausnahmesituationen betreten dürften. Es bestehen keine Bedenken gegen eine Zugangsberechtigung der Techniker bei Ausnahmesituationen außerhalb der Dienstzeit, wenn nachträglich erkennbar bleibt, daß der Maschinenraum betreten wurde. Die nachträgliche Erkennbarkeit könnte etwa durch ein maschinelles Zugangskontrollsystem oder dadurch geschaffen werden, daß ein Schlüssel benutzt werden muß, der in einem Umschlag verschlossen beim Pförtner des Gebäudes hinterlegt wurde. Durch schriftliche Anweisung sollte festgelegt werden, daß der Zugang zum Maschinenraum außerhalb der Dienstzeit in jedem Einzelfall nachträglich überprüft wird. Ich habe empfohlen, die Zugangsberechtigung der Techniker der Hausverwaltung zum Maschinenraum außerhalb der Dienstzeit unter diesen Gesichtspunkten zu überprüfen.

Der Schichtleiter des Maschinensaals hat bei einem kontrollierten Rechenzentrum die Berechtigung, in Ausnahmefällen Datenträger aus dem Archiv zu entnehmen. Dadurch wird die Funktionstrennung zwischen Maschinenbedienung und Datenarchivierung durchbrochen. Jedenfalls sollte durch Dienstanweisung das Vier-Augen-Prinzip für die Fälle vorgeschrieben sein, in denen der Schichtleiter das Datenarchiv betreten muß. Es sollte festgelegt werden, daß der Schichtleiter nur in Begleitung eines weiteren Mitarbeiters das Datenarchiv betreten darf. Es wäre zu begrüßen, wenn das maschinelle Zugangskontrollsystem sicherstellen könnte, daß der Schichtleiter nur zusammen mit einem weiteren befugten Mitarbeiter das Datenarchiv betreten kann. In der Dienstanweisung sollte darüber hinaus bestimmt werden, daß ein Betreten des Datenarchivs durch den Schichtleiter außerhalb der Dienstzeit der nachträglichen Genehmigung bedarf.

- **Regelungen für Einzelfälle**

Bei einer kontrollierten Stelle ist nicht verbindlich geregelt, unter welchen Umständen und durch wen im Einzelfall eine Berechtigung, den Sicherheitsbereich zu betreten, ausgesprochen wird. Es besteht daher auch eine eher großzügige Praxis. Der Zugang zum Sicherheitsbereich ist zwar verschlossen. Für Mitarbeiter der Stelle bestehen aber keine nennenswerten Schwierigkeiten, den Sicherheitsbereich zu betreten.

Durch diese Handhabung wird die Datensicherheit beeinträchtigt. Den nicht im Sicherheitsbereich beschäftigten Mitarbeitern sollte der Zutritt zum Sicherheitsbereich nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet werden. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen. Außerdem sollte festgelegt werden, wer befugt ist, im Einzelfall die Zugangsberechtigung zum Sicherheitsbereich zu erteilen. Ich habe empfohlen, entsprechende Regelungen durch Dienstanweisung einzuführen.

Es ist eine in größeren Rechenzentren übliche Sicherungsmaßnahme, über Besucher, die den Maschinenraum mit Sondergenehmigung betreten, Aufzeichnungen zu machen. Zu diesem Zweck wird im allgemeinen ein Besucherbuch geführt, in dem die Zeiten des Betretens und Verlassens des Maschinenraums, der Name des Besuchers und der Name dessen, der die Genehmigung zum Betreten des Maschinenraums erteilte, notiert werden. Im Hinblick auf die Gefährdung der Datensicherheit, die jeder Besuch bedeutet, ist das Anfertigen entsprechender Aufzeichnungen auch eine angemessene Maßnahme. Ich habe bei mehreren Gelegenheiten empfohlen, Aufzeichnungen über Besucher zu machen, die den Maschinenraum mit Sondergenehmigung betreten.

3. Technische Maßnahmen

a) Gestaltung von Sicherheitsbereichen

– Abgrenzung des Sicherheitsbereichs

Die Nachbereitung der Druckausgaben einer großen Behörde ist organisatorisch einem Dezernat zugeordnet, das nicht zur Abteilung Automatisierte Datenverarbeitung gehört. Räumlich ist die Nachbereitung Teil der Druckerei. Die Nachbereitung liegt nicht innerhalb des Sicherheitsbereichs.

In der Nachbereitung werden sensible personenbezogene Daten bearbeitet. Der Raum der Nachbereitung bedarf daher einer besonderen Sicherung. Aus diesem Grunde ist die Nachbereitung bei anderen datenverarbeitenden Stellen Bestandteil des Sicherheitsbereichs.

Während eines Kontrollbesuchs wurden Möglichkeiten besprochen, wie der Raum der Nachbereitung von dem Raum der Druckerei abgetrennt werden könnte. Bei Einsatz eines maschinellen Zugangskontrollsystems sollte darüber hinaus der Raum der Nachbereitung in die von diesem Zugangskontrollsystem überwachte Zone einbezogen werden. Die Zugangsbefugnisse zum Raum der Nachbereitung sollten schriftlich geregelt werden. Sobald diese Maßnahmen verwirklicht sind, kann der Raum der Nachbereitung als Bestandteil des Sicherheitsbereichs angesehen werden. Ich habe daher empfohlen, den Raum der Nachbereitung von der Druckerei abzuteilen und ihn durch weitere Maßnahmen zum Bestandteil des Sicherheitsbereichs zu machen.

Wegen der bestehenden Raumknappheit hat der Programmierer einer kontrollierten Stelle seinen Arbeitsplatz im Sicherheitsbereich. Im Hinblick auf die Tätigkeit des Programmierers und die für seine Arbeit notwendigen Außenkontakte ist diese Zuordnung unzweckmäßig. Ich habe empfohlen, für den Programmierer einen Arbeitsplatz außerhalb des Sicherheitsbereichs vorzusehen.

Innerhalb des Sicherheitsbereichs eines Hochschulrechenzentrums befindet sich eine Kontaktstelle für Benutzer. Die in der Kontaktstelle tätige Mitarbeiterin ist gleichzeitig in der innerhalb des Sicherheitsbereichs liegenden Datenerfassung tätig. Von dem Hochschulrechenzentrum wurde erklärt, die Anzahl der Fälle je Tag, in denen ein Benutzer die Kontaktstelle aufsuchen muß, sei sehr gering. Ich habe darauf hingewiesen, daß es für die Datensicherheit ungünstig ist, wenn Benutzer den Sicherheitsbereich betreten müssen, um die Kontaktstelle zu erreichen.

Bei einer großen datenverarbeitenden Stelle hat die Arbeitsvorbereitung ungehinderten Zugang zum Maschinenraum. Gegenüber meinem Vorschlag, den Zugang zu beschränken, äußerte diese Stelle zunächst Bedenken, da der Kommunikationsbedarf dafür zu groß sei. Ich habe darauf hingewiesen, daß es organisatorisch bedenklich ist, wenn der Kommunikationsbedarf zwischen Maschinenbedienung und Arbeitsvorbereitung so geartet ist, daß die Arbeitsvorbereitung einen ungehinderten Zugang zum Maschinenraum haben muß.

Zur Zugangsüberwachung ist im Sicherheitsbereich einer großen datenverarbeitenden Stelle ein maschinelles Zugangskontrollsystem eingesetzt. Die Zentraleinheit steht im Maschinensaal. Zur Bedienung des Zugangskontrollsystems müssen Mitarbeiter den Maschinensaal betreten, die nicht zum Kreis der Maschinenbediener gehören. Während eines Kontrollbesuchs wurde besprochen, daß der Zugang des Maschinensaals durch Bedienungskräfte des Zugangskontrollsystems vermieden werden könnte, wenn ein Bedienplatz dieses Systems außerhalb des Maschinensaals installiert wäre.

– **Maschinenraum als Papierlager**

Rechenzentren verfügen im allgemeinen über einen Papiervorrat, der dem Bedarf einiger Monate entspricht. Dieser Papiervorrat liegt üblicherweise in einem Papierlager außerhalb des Sicherheitsbereichs. Lediglich der jeweilige Tagesbedarf wird dem Papierlager entnommen und im Maschinenraum gelagert.

Eine kontrollierte datenverarbeitende Stelle verfügt über keinen getrennten Raum für das Papierlager. Als Papierlager dient vielmehr der Maschinenraum. Hier lagert daher auch das langfristig aufzubewahrende Papier. Diese Situation ist für die Datensicherung ungünstig. Durch das lagernde Papier wird die Übersicht im Rechenzentrum beeinträchtigt. Außerdem ist es dadurch erforderlich, neues Papier bei seiner Anlieferung direkt von außen in den Sicherheitsbereich zu transportieren. Ich habe empfohlen, langfristig anzustreben, das Papierlager außerhalb des Sicherheitsbereichs unterzubringen.

b) Technische Einrichtungen

– **Sicherung von Türen, Fenstern und Innenräumen**

Der Sicherheitsbereich einer datenverarbeitenden Stelle hat eine Außentür, die einen direkten Zugang von dem umgebenden Gelände ermöglicht. Diese Außentür wird beim Datenverkehr zwischen dem Rechenzentrum und einzelnen Empfängern von Listen benutzt. Damit bietet die Außentür eine einfache Möglichkeit, während der Dienstzeit den Sicherheitsbereich direkt von außen zu betreten und zu verlassen. Die Datensicherheit ist dadurch beeinträchtigt. Im Anschluß an einen Kontrollbesuch wurde inzwischen durch Dienstanweisung festgelegt, daß die Außentür nur bei notwendigen Materiallieferungen für die erforderliche Zeit von einem Mitarbeiter der Abteilung Automatisierte Datenverarbeitung geöffnet werden darf.

Bei einer anderen datenverarbeitenden Stelle hat der Maschinensaal ebenfalls eine Außentür, durch die das Gebäude verlassen werden kann. Diese Außentür läßt sich nur von innen öffnen. Sie ist als Fluchttür notwendig. Das Öffnen der Außentür führt zu einer Anzeige im Rechenzentrum. Während des Kontrollbesuchs wurden verschiedene Möglichkeiten der zusätzlichen Sicherung besprochen. Jedenfalls sollte die Außentür plombiert werden, damit sie nicht ohne zwingenden Grund geöffnet werden kann. Darüber hinaus sollte die Außentür an eine Alarmanlage angeschlossen werden.

Bei einem Hochschulrechenzentrum führt eine der Türen des Maschinenraums direkt in die Eingangshalle des Hochschulgebäudes. Die Tür ist als Fluchtweg vorgesehen und daher nicht fest verschlossen. Es wurde besprochen, daß es möglich ist, die Tür zu plombieren, ohne die Funktion als Fluchtweg zu beeinträchtigen.

Bei demselben Hochschulrechenzentrum führt von einem zum Sicherheitsbereich gehörenden Flur vor dem Maschinenraum eine Außentür direkt zu einer Wendeltreppe außerhalb des Hochschulgebäudes. Die Tür ist als Fluchtweg vorgesehen. Auch bei dieser Tür ist ein Plombieren möglich, ohne die Funktion als Fluchtweg zu beeinträchtigen.

Unter dem Maschinenraum einer kleinen datenverarbeitenden Stelle liegt ein Keller, der als Vordrucklager genutzt wird. Dieser Keller ist vom Maschinenraum unmittelbar zugänglich. Die Fenster dieses Kellers sind von außen leicht erreichbar und weniger sicher als diejenigen des Maschinenraums, die durch bruchsicheres Glas und Bruchmelder gesichert sind. Die Sicherheit des Maschinenraums ist dadurch beeinträchtigt. Ich habe empfohlen, die Fenster des Kellers unter dem Maschinenraum in gleicher Weise wie diejenigen des Maschinenraums zu sichern.

Bei einem Hochschulrechenzentrum wird ein maschinelles Bandverwaltungssystem eingesetzt. Die Bediener der Datenverarbeitungsanlage haben die Möglichkeit des Zugriffs zu den archivierten Bändern. Die Archivschränke stehen im Maschinenraum.

Die Sicherung des Maschinenraums außerhalb der Arbeitszeit ist daher von besonderer Bedeutung. Die Hochschule hat die Installation eines Überwachungssystems für den Maschinenraum bereits in Auftrag gegeben. Bestandteile dieses Überwachungssystems werden unter anderem Bewegungsmelder sein. Die vorgesehene Installation wurde von mir ausdrücklich begrüßt. Sie sollte baldmöglichst verwirklicht werden.

- **Raumsicherung außerhalb der Dienstzeit**

  Der Maschinenraum und der Raum der Arbeitsvorbereitung einer großen datenverarbeitenden Stelle bilden einen Teil des Sicherheitsbereichs. Die Türen dieses Teils des Sicherheitsbereichs sind außerhalb der Dienstzeit verschlossen und so gesichert, daß deren Öffnen einen Alarm beim Pförtner des Gebäudes auslöst. Eine zusätzliche Sicherung der an den Sicherheitsbereich angrenzenden Gänge ist vorgesehen, und die entsprechenden Geräte sind installiert. Die Geräte wurden bisher nicht in Betrieb genommen. Bewegungsmelder in der Innenzone des Maschinenraums sind nicht vorgesehen.

  Das in einem anderen Stockwerk untergebrachte Datenarchiv soll in ähnlicher Weise gesichert werden. Es fehlt allerdings der Anschluß der Türen an einen Alarmmelder. Ein unbefugtes Öffnen einer Tür des Datenarchivs würde vom Pförtner des Gebäudes nicht bemerkt.

  Die Sicherheit von Datenarchiv und Maschinenraum ist dadurch beeinträchtigt, daß die zur Sicherung der Gänge vorgesehenen Geräte nicht in Betrieb genommen sind. Die Sicherheit des Datenarchivs sollte erhöht werden. Dazu könnten die Türen des Datenarchivs in das Alarmsystem einbezogen werden, damit der unbefugte Zugang einen Alarm beim Pförtner auslöst. Besprochen wurde auch die Möglichkeit einer Sicherung des Innenraums durch Installation von Bewegungsmeldern. Ich habe empfohlen, die zur Sicherung der Gänge vor dem Maschinenraum und dem Datenarchiv vorgesehenen Geräte baldmöglichst in Betrieb zu nehmen und das Datenarchiv durch Anschluß an das Alarmsystem zusätzlich zu sichern.

  Der Hausmeister einer kleinen datenverarbeitenden Stelle hat einen Schlüssel für den Sicherheitsbereich, um bei Dienstanfang und -ende die Alarmanlage aus- und einschalten zu können. Mit seinem Schlüssel ist der Hausmeister jederzeit in der Lage, den Sicherheitsbereich zu betreten. Eine Anweisung an den Hausmeister, den Sicherheitsbereich nicht außerhalb der Dienstzeit zu betreten, besteht nicht. Ich habe empfohlen, durch Dienstanweisung festzulegen, daß dem Hausmeister das Betreten des Sicherheitsbereichs nur in Begleitung eines Mitarbeiters des Bereichs Automatisierte Datenverarbeitung gestattet ist. Eine Ausnahme sollte nur bei Ansprechen der Alarmanlage oder des Feuermelders oder in sonstigen Notfällen zugelassen sein.

- **Sicherung ausgelagerter Datenträger**

  Ein Hochschulrechenzentrum lagert Magnetbänder regelmäßig zu einem räumlich benachbarten Rechenzentrum aus. Die ausgelagerten Magnetbänder werden in dem benachbarten Rechenzentrum registriert und als gesperrte Bänder im Archiv abgelegt. Innerhalb des Archivs unterliegen die Bänder des Hochschulrechenzentrums keiner zusätzlichen Sicherung.

  Bei diesem Aufbewahren der Magnetbänder des Hochschulrechenzentrums im Archiv des benachbarten Rechenzentrums handelt es sich um eine

Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag. Nach Nr. 8 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW hat das Hochschulrechenzentrum Maßnahmen zu treffen, die je nach der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten geeignet sind zu gewährleisten, daß personenbezogene Daten, die im Auftrag verarbeitet werden, nur entsprechend den Weisungen des Auftraggebers verarbeitet werden können (Auftragskontrolle). Da die dem benachbarten Rechenzentrum übergebenen Magnetbänder weder gelesen noch in ihrem Inhalt verändert werden sollen, hat das Hochschulrechenzentrum sicherzustellen, daß weder Lesen noch Verändern möglich ist. Dazu könnten die Magnetbänder in einem verschlossenen Behältnis dem benachbarten Rechenzentrum übergeben werden. Als ausreichend kann auch das Zusammenbinden mehrerer Magnetbänder mit einem plombierten Band angesehen werden. Ich habe empfohlen, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß Lesen oder Ändern der Daten auf den dem benachbarten Rechenzentrum zur Aufbewahrung übergebenen Magnetbändern ausgeschlossen ist.

Das Auslagerungsarchiv eines großen Rechenzentrums befindet sich in einem abgeschlossenen Kellerraum einer anderen öffentlichen Stelle. Die Tür dieses Kellerraums ist durch ein Sicherheitsschloß verschlossen. Es ist allerdings nicht sichergestellt, daß diese Tür nicht unbemerkt offenbleiben oder geöffnet werden kann. Ich habe empfohlen zu prüfen, welche zusätzliche Maßnahme zur Erhöhung der Sicherheit des Auslagerungsarchivs verwirklicht werden kann. So könnte etwa die Tür des Archivraums zusätzlich gesichert oder im Innenraum ein Bewegungsmelder installiert werden.

4. Organisatorisch-technische Maßnahmen

a) Löschen von Datensätzen und Datenfeldern

Für das Entfernen von Datensätzen und Inhalten von Datenfeldern aus Auskunftssystemen gibt es bei einer kontrollierten öffentlichen Stelle unterschiedliche Verfahrensweisen. Diese Verfahrensweisen bezeichnet die öffentliche Stelle als Löschen und Tilgen. Im folgenden wird für die Verfahrensweise, die die öffentliche Stelle als Löschen bezeichnet, der Ausdruck Inaktivieren verwandt. Unrichtige Daten werden in den Auskunftssystemen der öffentlichen Stelle getilgt. In allen anderen Fällen werden die Daten nur inaktiviert.

Durch Tilgen werden Datensätze und Inhalte von Datenfeldern auf den im direkten Zugriff stehenden Datenträgern gelöscht. Getilgte Daten sind daher im Auskunfts- und im Änderungsdienst nicht mehr verfügbar.

Ein inaktivierter Datensatz oder der Inhalt eines inaktivierten Datenfeldes ist bei einer Abfrage im Rahmen des Auskunftsbetriebs nicht mehr verfügbar. Für Abfragen im Rahmen des Änderungsdienstes sind inaktivierte Daten noch drei Monate verfügbar, um die irrtümliche Neueingabe dieser Daten zu verhindern. Sie sind auf dem Bildschirm entsprechend gekennzeichnet. Nach Ablauf von drei Monaten werden die inaktivierten Daten auf den im direkten Zugriff stehenden Datenträgern gelöscht.

Zu Sicherungs- und Kontrollzwecken sind die Daten der Auskunftssysteme zusätzlich auf Protokollbändern und Historienbändern aufgezeichnet. Die Protokollbänder enthalten die Daten des Änderungsdienstes und diejenigen Abfragen, die zu einer positiven Antwort führten. Die Aufzeichnung auf den Protokollbändern erfolgt chronologisch. Die Historienbänder enthalten sämtliche in den Auskunftssystemen gespeicherten Datensätze in der Form, in der sie erstmals eingegeben wurden, und zu jedem Datensatz in chronologischer Folge sämtliche Änderungen.

Die getilgten Daten werden auf den Historienbändern bei deren nächster Verarbeitung gelöscht. Historienbänder werden in drei Versionen archiviert. In Abständen von drei Monaten wird eine neue Version hergestellt und die jeweils älteste Version gelöscht. Getilgte Daten sind daher nach spätestens neun Monaten auf sämtlichen Historienbändern gelöscht.

Inaktivierte Daten werden auf den Historienbändern gesperrt. Ein Löschen ist zu keinem Zeitpunkt vorgesehen.

Die auf den Protokollbändern aufgezeichneten Daten unterliegen keiner Änderung. Protokollbänder werden nach einer Aufbewahrungszeit von zwei Jahren gelöscht.

Daten sind bei einer speichernden Stelle erst dann im Sinne des § 17 Abs. 3, § 2 Abs. 2 Nr. 4 DSG NW gelöscht, wenn diese speichernde Stelle an keinem Ort mehr über die Daten oder über Aufzeichnungen verfügt, die es gestatten, die Daten zu rekonstruieren. Das bedeutet, daß Daten durch Inaktivieren nicht gelöscht werden können, da sie ohne zeitliche Begrenzung als gesperrte Daten auf den Historienbändern aufgezeichnet sind. Getilgte Daten sind spätestens nach Ablauf von zwei Jahren gelöscht, da dann durch Löschen aller zwei Jahre alten Protokollbänder die letzte noch verfügbare Aufzeichnung gelöscht wird.

Von der öffentlichen Stelle wurde geltend gemacht, daß ein sofortiges Löschen von Daten unmöglich sei, da das Löschen ein Verarbeiten sämtlicher Historienbänder und sämtlicher Protokollbänder erfordere. Diesem Verarbeitungsaufwand sei das Rechenzentrum nur in größeren zeitlichen Abständen gewachsen. Darüber hinaus werde die Sicherheit der Datenverarbeitung ernsthaft gefährdet, wenn für jeden Löschvorgang sämtliche Historienbänder verarbeitet werden müßten, da diese die Grundlage für Datei-Reproduktionen bei Verarbeitungsfehlern oder in sonstigen Notfällen darstellen. Eine ordnungsgemäße Datenverarbeitung könne dann nicht mehr sichergestellt werden. Dies gefährde ernsthaft die Aufgabenerfüllung.

Es wurde daher folgendes Vorgehen besprochen:

- Das Inaktivieren von Daten soll in Zukunft bei der Fortschreibung der Historienbänder zum Löschen führen. Bei der Verarbeitung der Historienbänder werden dann inaktivierte und getilgte Daten gleich behandelt.
- Der Abstand zwischen zwei Fortschreibungen der Historienbänder soll von drei auf zwei Monate verringert werden. Da nach drei Fortschreibungen ein Löschen auf sämtlichen Historienbändern stattgefunden hat, sind damit inaktivierte und getilgte Daten nach maximal sechs Monaten auf den Historienbändern gelöscht.
- Nach sechs Monaten sollen sämtliche Änderungsdaten aus den Protokollbändern entfernt werden. Protokollbänder, die älter als sechs Monate sind, enthalten dann nur noch Abfragen.

Ich habe empfohlen, entsprechende Regelungen zu treffen. Durch diese Regelungen würde sichergestellt, daß Inaktivieren und Tilgen ein Löschen nach Ablauf von sechs Monaten bewirken.

Dabei wird die Frage, ob es zulässig ist, personenbezogene Daten noch sechs Monate zu speichern, die nach § 17 Abs. 3 Satz 2 DSG NW gelöscht werden müssen (wobei diese Löschungspflicht durch besondere oder höherrangige Rechtsvorschriften eingeschränkt sein kann), vorerst zurückgestellt. Ich gehe davon aus, daß die bei der kontrollierten öffentlichen Stelle festgestellte Schwierigkeit bei dem kurzfristigen Löschen personenbezogener Daten auch in anderen Rechenzentren besteht. Falls es nicht gelingt, einen organisatorisch-technischen Weg zu finden, der ein Löschen innerhalb wesentlich kürzerer Frist ermöglicht, ohne die Sicherheit der Datenverarbeitung zu gefährden, wäre zu

dieser Frage eine Entscheidung des Gesetzgebers im Rahmen der Novellierung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen wünschenswert.

b) Datensicherung bei Bildschirmtext und Datenfernverarbeitung über Wählleitungen

In meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.4.c) hatte ich bereits auf eine durch die Technik bedingte Unsicherheit bei Bildschirmtext hingewiesen. Die Unsicherheit entsteht dadurch, daß der Teilnehmer über Wählleitung Kontakt zur Bildschirmtext-Zentrale aufnimmt. Der Identifikation dienen dabei Identifikatoren, die von dem Teilnehmer eingegeben oder von der Datenstation automatisch abgegeben werden. Es ist grundsätzlich möglich, die abzugebenden Identifikatoren auch von jedem beliebigen anderen Ort einzugeben. Sicherheit bezüglich der Identität des den Kontakt aufnehmenden Gerätes oder Anschlusses hat die Bildschirmtext-Zentrale daher nicht. Diese Unsicherheit ist keine Eigenart des Bildschirmtext-Systems. Sie besteht vielmehr allgemein bei Datenfernverarbeitung über Wählleitungen.

Es ist bekannt, daß diese Unsicherheit bei Einsatz von Wählverbindungen genutzt wird, um in angeschlossene Datenverarbeitungssysteme unberechtigt einzudringen. Auch aus dem Bildschirmtext-Versuch in Berlin sind Vorfälle bekannt geworden, bei denen unter Ausnutzung dieser Unsicherheit ein unberechtigter Zugang zum Bildschirmtext-System gelungen ist.

Bedauerlicherweise ist diese Unsicherheit von Bildschirmtext selbst bei großen datenverarbeitenden Stellen nicht immer bekannt. Eine große datenverarbeitende Stelle berichtete während eines Kontrollbesuchs, es sei geplant, bei den Außenstellen Datenstationen aufzustellen, die über Wählleitungen Zugriff auf die im Rechenzentrum gespeicherten Daten erhalten sollen. In der Prüfungsmitteilung machte ich diese Stelle auf Schwierigkeiten der Datensicherung bei Wählleitungen aufmerksam und empfahl entsprechende Maßnahmen, um diesen Schwierigkeiten zu begegnen. Die Stelle teilte lediglich mit, sie wolle eventuell Bildschirmtext einsetzen und wies darauf hin, in dem Bildschirmtext-System seien viele Sicherungsmaßnahmen enthalten. Ich mußte diese Stelle darüber aufklären, daß Bildschirmtext technisch wie ein System der Datenfernverarbeitung arbeitet, bei dem der externe Partner durch Anwählen die Verbindung aufbaut. Die Datensicherheit des Bildschirmtext-Systems unterliegt daher auch den für Wählverbindungen geschilderten Einschränkungen.

In einer Besprechung wurde von einem Vertreter des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen (BMP) bestätigt, daß die von mir genannte Unsicherheit bei Wählleitungen und damit auch bei Bildschirmtext besteht. Der BMP stimmte zu, daß diese Unsicherheit durch ein Verfahren beseitigt werden könnte, das in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.4.c) beschrieben ist. Er sieht aber Schwierigkeiten, dieses Verfahren bei Bildschirmtext zu verwirklichen.

Inzwischen habe ich dem BMP ein anderes Verfahren vorgeschlagen, mit dem jedenfalls sichergestellt werden könnte, daß eine unbefugte Kontaktaufnahme zur Bildschirmtext-Zentrale nicht unerkannt bleiben kann. Dieses Verfahren nutzt die Tatsache, daß die Bildschirmtext-Zentrale bei Aufnahme des Kontaktes zunächst aus der Anschlußbox des Teilnehmers die Teilnehmerkennung anfordert.

Bei dem von mir vorgeschlagenen Verfahren wird in der Anschlußbox eine Information zur Identifizierung gespeichert, die bei jeder Kontaktaufnahme zu der Bildschirmtext-Zentrale von dieser geändert wird. Bei der Kontaktaufnahme ruft die Bildschirmtext-Zentrale die in der Anschlußbox enthaltene zur Identifizierung vorgesehene Information ab und vergleicht sie mit einem für diese Anschlußbox in der Bildschirmtext-Zentrale gespeicherten Tabellenwert. Bei Übereinstimmung wird der für die Anschlußbox in der Bildschirmtext-Zentrale

gespeicherte Tabellenwert geändert. Der neue Tabellenwert wird zu der Anschlußbox übertragen, dort gespeichert und ist anschließend in der Anschlußbox als neue zur Identifizierung vorgesehene Information enthalten. Danach wird in der Bildschirmtext-Zentrale der Kontakt zwischen dieser und dem Gerät freigegeben.

Falls der in der Bildschirmtext-Zentrale gespeicherte Tabellenwert nicht mit der aus der Anschlußbox abgerufenen zur Identifizierung vorgesehenen Information übereinstimmt, wird der Kontakt abgewiesen. In der Bildschirmtext-Zentrale wird dadurch bekannt, daß entweder gerade der Versuch eines mißbräuchlichen Zugriffs abgewiesen wurde oder daß seit dem letzten Zugriff über diese Anschlußbox wenigstens ein mißbräuchlicher Zugriff erfolgte, bei dem die Bildschirmtext-Zentrale irrtümlich glaubte, mit dieser Anschlußbox verbunden zu sein.

Bei diesem Verfahren kann davon ausgegangen werden, daß ein den Kontakt zur Bildschirmtext-Zentrale aufnehmender Anschluß mit hoher Sicherheit durch diese identifiziert wird. Eine solche sichere Identifikation könnte auch an einen angeschlossenen Anbieter, zu dessen Datenverarbeitungsanlage der Teilnehmer Kontakt aufnimmt, weitergeleitet werden. Die Datensicherheit bei Einsatz von Bildschirmtext könnte auf diese Weise wesentlich erhöht werden. Der BMP prüft die Möglichkeit, das von mir vorgeschlagene Verfahren bei Bildschirmtext einzusetzen.

Die Benutzung der Datenverarbeitungsanlagen eines kontrollierten Hochschulrechenzentrums ist auch über Bildschirmtext möglich. Ein Bildschirmtext-Teilnehmer kann über die Bildschirmtext-Zentrale Kontakt zu den Datenverarbeitungsanlagen des Hochschulrechenzentrums aufnehmen. Die Verbindung zwischen Teilnehmer und Bildschirmtext-Zentrale ist dabei eine Fernsprechwählverbindung. Die geschilderte Unsicherheit besteht daher auch bei diesem Zugriff über Bildschirmtext.

Solange diese Unsicherheit bei Bildschirmtext besteht, sollte das Hochschulrechenzentrum über ein Verfahren verfügen, mit dem jedes Gerät, das den Kontakt über Bildschirmtext aufnimmt, sicher identifiziert werden kann. Ich habe empfohlen zu prüfen, ob es die angeschlossenen Geräte zulassen, eine veränderbare Identifizierung zu speichern, die automatisch von der Datenverarbeitungsanlage abgerufen oder an diese abgesandt werden könnte. Das oben für die Identifizierung einer Anschlußbox geschilderte Verfahren könnte dann zur Identifizierung von Geräten durch die Datenverarbeitungsanlage des Hochschulrechenzentrums verwandt werden.

Andernfalls würde sich die Möglichkeit anbieten, den Geräten, die über Bildschirmtext zu dem Hochschulrechenzentrum Kontakt aufnehmen, Paßworte zu vergeben, die nur einmal verwendbar sind. Zu Beginn einer jeden Kontaktaufnahme würde der Benutzer das auf das Gerät bezogene Paßwort eingeben und ein neues Paßwort für das Gerät erhalten.

c) Paßwortschutz

– Organisatorisch-technische Verwirklichung des Paßwortschutzes

Datenstationen können durch Paßworte zuverlässig vor unbefugter Benutzung geschützt werden. Die Wirksamkeit des Paßwortschutzes hängt allerdings wesentlich von Einzelheiten der organisatorisch-technischen Verwirklichung ab. Auf diese Tatsache habe ich in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.4.a) hingewiesen. Die wichtigsten Maßnahmen sind in meinen bisherigen Tätigkeitsberichten geschildert (zweiter Tätigkeitsbericht, D.5.a; dritter und vierter Tätigkeitsbericht, D.4.a). Fast jeder Kontrollbesuch gibt Veranlassung,

auf Schwächen des Paßwortschutzes hinzuweisen. Der folgende Bericht soll dafür ein Beispiel liefern.

Bei einer kontrollierten großen datenverarbeitenden Stelle sind Datenendgeräte fest an die Datenverarbeitungsanlage angeschlossen. Eine auf die Leitung oder das einzelne Datenendgerät bezogene Begrenzung der Zugriffsbefugnis ist nicht verwirklicht. Zugriffsbefugnisse im Anwenderbereich werden für jeden einzelnen Mitarbeiter festgelegt. Dem Rechenzentrum wird für jeden zugriffsberechtigten Mitarbeiter schriftlich mitgeteilt, auf welche Dateien und auf welche Transaktionen sich dessen Zugriffsbefugnis erstreckt.

Bei jeder Kontaktaufnahme mit der Datenverarbeitungsanlage gibt sich der Mitarbeiter durch eine Mitarbeiternummer zu erkennen. Bei Datenendgeräten, die mit einem Ausweisleser versehen sind, wird die Mitarbeiternummer einem maschinenlesbaren Ausweis entnommen. Bei allen anderen Datenendgeräten wird die Mitarbeiternummer eingetastet. Die Mitarbeiternummer wird nicht als vertrauliche Angabe angesehen.

Nach Eingabe der Mitarbeiternummer identifiziert sich der Mitarbeiter gegenüber der Datenverarbeitungsanlage durch sein Paßwort. Das Paßwort besteht aus maximal fünf Stellen. Zugelassen sind sämtliche Zeichen, die über die Tastatur eingegeben werden können. Jeder Mitarbeiter vergibt sich sein Paßwort selbst. Eine Änderung der Paßworte ist nicht vorgeschrieben. Es wird nicht durch die Datenverarbeitungsanlage überwacht, ob Paßworte jemals geändert werden. Die Datenverarbeitungsanlage überprüft auch nicht, ob Versuche gemacht werden, gültige Paßworte durch Probieren zu finden. Bei Eingabe eines ungültigen Paßwortes wird zwar kein Zugriff zu den Auskunftssystemen eröffnet. Der Benutzer kann aber beliebig viele weitere Zugriffsversuche mit anderen Paßworten unternehmen. Ein Abschalten des Datenendgeräts nach einigen Fehlversuchen mit einem ungültigen Paßwort ist nicht vorgesehen. Während des Kontrollbesuchs konnte nicht festgestellt werden, ob bei sämtlichen Anwendern die Geheimhaltung der Paßworte durch Dienstanweisung vorgeschrieben ist.

Diese Verwirklichung des Paßwortschutzes ist sehr unbefriedigend. Die Datensicherheit ist insbesondere dadurch stark beeinträchtigt, daß ein Ändern der Paßworte nicht vorgeschrieben ist und Versuche, fremde Paßworte durch Probieren zu finden, von der Datenverarbeitungsanlage nicht abgewiesen werden. Es sollte daher eine maximale Gültigkeitsdauer für jedes Paßwort vorgeschrieben werden, die bei etwa einem Monat liegen könnte. In der Datenverarbeitungsanlage sollte sichergestellt werden, daß Paßworte dann nach Ablauf eines Monats ihre Gültigkeit verlieren. Außerdem sollte durch geeignete Maßnahmen verhindert werden, daß gültige Paßworte durch Probieren gefunden werden können. Ein übliches Verfahren besteht darin, ein Datenendgerät, von dem mehrmals nacheinander ein ungültiges Paßwort eingegeben wird, automatisch abzuschalten. Das Abschalten muß in solcher Weise erfolgen, daß die erneute Inbetriebnahme des Datenendgeräts einen Eingriff des Rechenzentrums erfordert. Eine zusätzliche Sicherungsmaßnahme könnte darin bestehen, daß eine Statistik der abgewiesenen Zugriffsversuche erstellt wird. Durch Auswerten einer derartigen Statistik könnten Hinweise auf eventuelle unzulässige Zugriffsversuche gewonnen werden.

Für die einzelnen Paßworte ist es nicht ausreichend, wenn lediglich eine Begrenzung auf höchstens fünf Stellen vorgeschrieben ist. Wichtig ist vor allem die Angabe einer Anzahl von Stellen, die nicht unterschritten werden darf. Es sollte daher vorgeschrieben werden, daß die fünf Stellen in jedem Fall auszufüllen sind. Darüber hinaus sollte vorgeschrieben werden, daß die Paßworte nicht aus zu einfachen Buchstaben-, Ziffern- oder sonstigen Symbolkombinationen bestehen dürfen. Die Anwender sollten auf die Notwendig-

keit hingewiesen werden, durch Dienstanweisung vorzuschreiben, daß Paßworte geheimzuhalten sind. Darüber hinaus sollten verschiedene Maßnahmen vorgeschrieben werden, um zu verhindern, daß Paßworte einem Unbefugten bekanntwerden. So sollte der Mitarbeiter verpflichtet werden, sein Paßwort nur dann einzugeben, wenn er unbeobachtet ist. Auch sollte er sein Paßwort nach Möglichkeit nicht schriftlich aufzeichnen. Falls er sein Paßwort aufschreibt, hat er dafür zu sorgen, daß kein anderer die Möglichkeit erhält, diese Aufzeichnung einzusehen.

Es sollte auch vorgeschrieben werden, welche Maßnahmen ein Mitarbeiter zu ergreifen hat, falls sein Paßwort einem Unbefugten bekanntgeworden ist. Die erste Maßnahme ist selbstverständlich eine Änderung des Paßwortes. Darüber hinaus sollte der Mitarbeiter verpflichtet werden, seinen Vorgesetzten oder eine zentrale Stelle zu informieren.

Ich habe empfohlen, die hier aufgeführten Verbesserungen des Paßwortschutzes einzuführen. Zusätzlich habe ich auf ein Verfahren hingewiesen, mit dem die Datensicherheit wesentlich verbessert werden könnte. Technische Voraussetzung für den Einsatz dieses Verfahrens ist allerdings ein Ausweisleser, der nicht nur den Inhalt der Ausweise lesen, sondern auch Informationen in die gelesenen Ausweise schreiben kann. Inhalt des Verfahrens ist es, daß die Datenverarbeitungsanlage bei jedem Lesevorgang einen der Identifizierung des Benutzers dienenden gespeicherten und entsprechend auch einen in dem Ausweis enthaltenen Identifizierungsschlüssel ändert. Das Verfahren wird in meinem vierten Tätigkeitsbericht (D.4.b) ausführlich beschrieben.

- **Maßnahmen bei wiederholter unbefugter Benutzung des Systems**

  Bei Eingabe eines falschen Paßwortes gibt die Datenverarbeitungsanlage einer kontrollierten Stelle einen Protokollsatz aus. Der Benutzer kann aber unbeeinträchtigt weiter arbeiten. Falls an einem Datenendgerät nacheinander zehn ungültige Paßworte eingegeben werden, beendet die Datenverarbeitungsanlage automatisch den Dialog. Der Benutzer kann aber ohne Hilfe des Rechenzentrums den Kontakt sofort neu aufnehmen und weitere Paßworte eingeben. Eine Anweisung an die Bediener der Datenverarbeitungsanlage, bestimmte Maßnahmen bei einer Häufung von Versuchen der Kontaktaufnahme mit ungültigen Paßworten zu ergreifen, besteht nicht.

  Die Datensicherheit ist hier stark beeinträchtigt, da Versuche, durch Probieren ein gültiges Paßwort zu finden, nicht nennenswert erschwert werden. Üblich ist es, bereits nach etwa drei Versuchen mit einem ungültigen Paßwort den Dialog durch die Datenverarbeitungsanlage automatisch abzubrechen und dabei die Leitung oder das den Kontakt aufnehmende Gerät in einen solchen Zustand zu versetzen, daß eine erneute Kontaktaufnahme nur nach einem Eingriff des Bedieners der Datenverarbeitungsanlage möglich ist. Ich habe empfohlen, die Programme entsprechend abzuändern.

  Falls von einem an die Datenverarbeitungsanlage einer kontrollierten Stelle angeschlossenen Bildschirm dreimal nacheinander ein nicht bekanntes Paßwort eingegeben wird, schaltet die Datenverarbeitungsanlage diesen Bildschirm automatisch ab. Die erneute Aktivierung des Bildschirms kann dann nur vom Rechenzentrum aus erfolgen. Dadurch wird die Situation für den Bediener der Datenverarbeitungsanlage erkennbar, und es ist unmöglich, durch zahlreiche Versuche mit jeweils anderen Paßworten ein gültiges Paßwort zu finden.

  Sobald ein gültiges Paßwort eingegeben ist, kann am Bildschirm allerdings beliebig erprobt werden, welche Berechtigung dieses Paßwort hat. Der Versuch, Transaktionen durchzuführen, die für das Paßwort nicht zugelassen

sind, wird zwar abgewiesen. Er führt aber zu keiner Meldung im Rechenzentrum.

Diese Situation ist unbefriedigend. Günstiger wäre eine Regelung, bei der nach mehrmaligem Versuch, eine nicht zugelassene Transaktion zu benutzen, der Bildschirm abgeschaltet wird. Ich habe empfohlen, eine Ausdehnung des Schutzes gegen unzulässige Benutzung von Bildschirmen in der Weise vorzusehen, daß auch die mehrfache Benutzung nicht zugelassener Transaktionen zu einer Abschaltung des Bildschirms führt, die nur vom Rechenzentrum behoben werden kann.

d) Allgemeine Fragen zur Sicherung von Daten und Programmen

– Möglichkeit zur Änderung von Produktionsprogrammen

Quellprogramme und Maschinenprogramme der für die Produktion freigegebenen Programme stehen bei einer kontrollierten kleinen datenverarbeitenden Stelle in speziellen Dateien. Auf diese Dateien kann über zwei Bildschirme des Bereichs Automatisierte Datenverarbeitung zugegriffen werden. Dabei ist grundsätzlich auch eine Änderung oder ein Austausch von Programmen möglich.

Transaktionen von diesen Bildschirmen des Bereichs Automatisierte Datenverarbeitung werden nicht protokolliert. Eine nachträgliche Kontrolle der von diesen Bildschirmen ausgegangenen Transaktionen ist daher ausgeschlossen. Die eingesetzte Datenverarbeitungsanlage macht es demnach nicht möglich zu verhindern, daß die für die Produktion freigegebenen Programme unentdeckt in ihrer Logik geändert werden.

Diese Situation ist sehr unbefriedigend. Meine Mitarbeiter haben daher während eines Kontrollbesuchs gebeten, den Hersteller der Datenverarbeitungsanlage auf die bestehende Unsicherheit hinzuweisen und aufzufordern, ein geeignetes Verfahren zum Sichern der für die Produktion freigegebenen Programme zu entwickeln. Außerdem habe ich empfohlen, wegen der bestehenden Unsicherheit die interne Kontrolle (oben D.1.d) bezüglich eines Vergleichs der eingesetzten Produktionsprogramme mit den entsprechenden freigegebenen Fassungen verstärkt durchzuführen.

In einer nachfolgenden Besprechung wurde von der kontrollierten Stelle mitgeteilt, daß der Hersteller ihrer Datenverarbeitungsanlage noch in diesem Jahr eine Protokollierung der Systemaktivitäten vorsieht. Darüber hinaus plant die Stelle die Entwicklung eines Programms, das beim Laden von Programmen die Angaben

- Name
- Erstellungsdatum
- Versionsnummer

überprüfen soll. Für die Überprüfung sollen diese Angaben zusätzlich in einer durch Paßwort gesicherten Datei abgelegt werden.

Zweifellos bedeuten die vorgeschlagenen Verfahren eine gewisse Verbesserung gegenüber der bisherigen Situation. Vollständig sind die gespeicherten Programme dadurch aber noch nicht gegen unzulässige Änderung gesichert. Daher habe ich ergänzend auf das unten geschilderte Verfahren zur Sicherung freigegebener Programme gegen unbemerkte Änderung hingewiesen, durch das eine sehr weitgehende Sicherung der gespeicherten Programme erreicht werden könnte. Ich habe angeregt, den Hersteller der Datenverarbeitungsanlage erneut auf das Problem der nicht hinreichend gesicherten Pro-

gramme hinzuweisen und ihn dabei auf die hier geschilderte Möglichkeit der Sicherung aufmerksam zu machen.

– **Sicherung freigegebener Programme gegen unbemerkte Änderung**

Von einer großen datenverarbeitenden Stelle wurde während eines Kontrollbesuchs die Frage aufgeworfen, ob und wie sich freigegebene Programme gegen jede unbemerkte Änderung sichern lassen. Hierzu habe ich auf ein Verfahren hingewiesen, durch das eine sehr weitgehende Sicherung der gespeicherten Programme erreicht werden könnte. Das Verfahren trägt den Namen FIMAS (Financial Institution Message Authentication Standard) und wird beschrieben in einem Artikel von Michael B. Schwartz: Safeguarding EFTS (Datamation, Februar 1983, S. 148–160).

FIMAS wurde entwickelt, um Dateien, in denen Geldtransaktionen aufgezeichnet sind, fälschungssicher übertragen zu können. Mit FIMAS können beispielsweise maschinenlesbar aufgezeichnete Geldüberweisungen von einem Bankinstitut zu einem anderen fälschungssicher übertragen werden. FIMAS bedient sich dazu der Verschlüsselungsmethode des DES (Data Encryption Standard). Die Nachricht selbst wird allerdings bei FIMAS im Klartext und nicht in verschlüsselter Form übertragen. FIMAS ordnet dieser Nachricht lediglich eine Prüfinformation (MAC, Message Authentication Code) von 8 Bytes zu. Falls die übertragene Nachricht beim Empfänger denselben MAC ergibt, ist damit die unveränderte Übertragung der Nachricht nachgewiesen.

In gleicher Weise ließe sich auch überprüfen, ob gespeicherte Programme gegenüber der Ursprungsfassung geändert wurden. Für jedes einzelne Programm müßte lediglich ein MAC ermittelt und in einer gesicherten Datei abgelegt werden. Die Überprüfung könnte dann durch Vergleich des gespeicherten mit einem neu berechneten MAC erfolgen. Das Verfahren könnte sowohl automatisch beim Laden von Programmen als auch im Rahmen interner Kontrollen (oben D.1.d) eingesetzt werden.

Ich sehe in dem Verfahren eine vielseitig verwendbare und im Gebrauch einfache Möglichkeit, Programme gegen jede unzulässige Änderung zu sichern. Für die Arbeit kleiner datenverarbeitender Stellen (D.5. meines vierten Tätigkeitsberichts) kann damit eine noch bestehende Unsicherheit beseitigt werden. Große Rechenzentren können die Sicherung ihrer freigegebenen Programme deutlich verbessern. Bei Einsatz von Fremdprogrammen kann sichergestellt werden, daß diese in unveränderter Fassung zum Ablauf kommen. Für die interne Kontrolle (oben D.1.d) oder eine ADV-Revision wird eine wichtige zusätzliche Möglichkeit der Kontrolle geschaffen. Aufgabe der Herstellerfirma von Datenverarbeitungsanlagen oder der Software-Firmen wäre es, die als Voraussetzung notwendigen Programme zu entwickeln.

– **Sicherung einer Datenverarbeitungsanlage gegen unbemerkte Benutzung**

Auf den Festplatten der Datenverarbeitungsanlage einer kontrollierten kleinen datenverarbeitenden Stelle stehen Dateien mit sämtlichen aktuellen personenbezogenen Daten. Falls es einem Unbefugten gelingt, die Datenverarbeitungsanlage in Betrieb zu setzen, hat er über Bildschirme Möglichkeiten des Zugriffs zu allen personenbezogenen Daten. Die Inbetriebnahme der Datenverarbeitungsanlage setzt allerdings das Einlesen einer speziellen Diskette voraus, die außerhalb der Dienstzeit in einem verschlossenen Archivschrank im Sicherheitsbereich aufbewahrt wird. Diese Diskette enthält keine Informationen, die einer Geheimhaltung unterliegen. Eine entsprechende Diskette kann von sachkundigen Personen ohne besondere Schwierigkeiten herge-

stellt werden. Die Notwendigkeit, diese Diskette zu verwenden, stellt daher nur einen sehr beschränkten Schutz dar.

Anders wäre die Situation, wenn die Diskette eine Schlüsselzahl enthält, die nur der Datenverarbeitungsanlage bekannt ist und von dieser beim Einlesen der Diskette abgefragt wird. Diese Schlüsselzahl sollte darüber hinaus zur Erhöhung der Sicherheit bei jeder Benutzung der Diskette automatisch durch die Datenverarbeitungsanlage geändert werden. Ein derartiges Verfahren bietet einen weitgehenden Schutz gegen die mißbräuchliche Benutzung der Datenverarbeitungsanlage. Lediglich die Diskette muß sicher verschlossen werden.

Der Versuch einer Inbetriebnahme der Datenverarbeitungsanlage mit einer anderen Diskette, auf die der Inhalt der unter Verschluß gehaltenen richtigen Diskette kopiert wurde, hätte folgendes Ergebnis: Falls die Datenverarbeitungsanlage nach dem Kopieren der richtigen Diskette bereits einmal mit dieser in Betrieb genommen worden war, ist die Schlüsselzahl geändert. Der Versuch der Inbetriebnahme mit der kopierten Diskette wird daher abgewiesen. Falls die kopierte Diskette als nächste nach dem Kopieren benutzt wird, gelingt mit dieser die Inbetriebnahme der Datenverarbeitungsanlage. Deren Benutzung ist aber nachträglich erkennbar, da die Schlüsselzahl in der Datenverarbeitungsanlage bei der Benutzung mit der kopierten Diskette geändert wird. Der spätere Versuch, die Datenverarbeitungsanlage mit der richtigen Diskette zu starten, wird abgewiesen und damit die vorhergehende unbefugte Benutzung aufgedeckt.

Ich habe angeregt, dem Hersteller der Datenverarbeitungsanlage die Entwicklung eines entsprechenden Sicherungsverfahrens nahezulegen.

- **Dokumentation der Benutzung von Anwendungssystemen**

  Bei den Fachämtern einer kontrollierten Gemeinde und bei den Stadtwerken sind Bildschirme mit direktem Anschluß an die Datenverarbeitungsanlage dieser Gemeinde aufgestellt. Die Anwender können über diese Bildschirme die in der Datenverarbeitungsanlage verfügbaren Programme ansprechen. Durch die Anlage wird dabei automatisch dokumentiert, welches Programm zu welcher Zeit von welchem Anwender angesprochen wird.

  Diese Dokumentation wird ausgedruckt und den Anwendern wöchentlich zugeschickt. Diese sollen überprüfen, ob das System nur in dem zulässigen Umfang benutzt wurde.

  Bedauerlicherweise wird die Dokumentation der Benutzung der Anwendungssysteme nicht zusätzlich auf Magnetband archiviert. Es besteht daher auch keine Möglichkeit, bei Bedarf rückwirkend die Angaben über deren Benutzung maschinell auszuwerten. Wie die Erfahrung zeigt, kann die Möglichkeit einer derartigen Auswertung insbesondere beim Verdacht der mißbräuchlichen Nutzung von großem Interesse sein. Ich habe daher empfohlen, die Dokumentation der Benutzung der Anwendersysteme auf Magnetband zu archivieren.

- **Möglichkeit zur interaktiven Programmierung bei den Datenendgeräten der Arbeitsvorbereitung**

  Die Datenendgeräte der Arbeitsvorbereitung einer kontrollierten Stelle bieten die Möglichkeit zur interaktiven Programmierung. Das Entwickeln von Programmen durch die Arbeitsvorbereitung ist aber wegen der dabei aufgehobenen Funktionstrennung zwischen Programmierung und Arbeitsvorbereitung bedenklich.

Während des Kontrollbesuchs wurde berichtet, daß es die für die interaktive Programmierung eingesetzte Software nicht zuläßt, den Datenendgeräten der Arbeitsvorbereitung die Möglichkeit zur interaktiven Programmierung zu nehmen, weil die Software für die interaktive Programmierung eine Einheit mit der der Arbeitsvorbereitung dienenden Software darstellt. Ich habe empfohlen, den Datenendgeräten der Arbeitsvorbereitung die Möglichkeit der interaktiven Programmierung zu nehmen, sobald eine Software eingesetzt wird, bei der eine derartige Einschränkung der Berechtigung möglich ist.

- **Eingabekontrolle**

  Bei der Eingabe oder Änderung von Datensätzen werden in dem Datenverarbeitungssystem einer Gemeinde Chronologiesätze gebildet und auf Magnetplatte gespeichert. Dabei handelt es sich um Datensätze mit dem Inhalt, welche Information wann eingegeben oder geändert wurde. Zusammen mit den bestehenden Zugriffsbeschränkungen ist daraus auch die Dienststelle erkennbar, von der diese Eingabe erfolgte. Die Chronologiesätze werden auf Magnetband archiviert.

  Wegen der Verwendung von Paßworten, die an die Person gebunden sind, ist dem Datenverarbeitungssystem in jedem Augenblick bekannt, welcher Mitarbeiter an einem Bildschirm tätig ist. Diese Aussage wird aber in die Chronologiesätze nicht übernommen. Während des Kontrollbesuchs wurde die Möglichkeit besprochen, in den Chronologiesätzen zusätzlich zu notieren, welcher Mitarbeiter die Eingabe oder Änderung durchführte. Erst dann würden die Chronologiesätze den Anforderungen der Eingabekontrolle (Nr. 7 der Anlage zu § 6 Abs. 1 Satz 1 DSG NW) entsprechen. Ich habe empfohlen, das Programm so zu erweitern, daß die Chronologiesätze auch die einzelne Person erkennen lassen.

E. Sonstige allgemeine Fragen des Datenschutzes

1. Einwilligung

Wiederholt war festzustellen, daß die Betroffenen der speichernden Stelle ihre Einwilligung in die Datenverarbeitung auch in Fällen erteilen sollten, in denen eine gesetzliche Grundlage vorhanden war.

Sind Datenspeicherung oder Datenübermittlung nach Vorschriften über den Datenschutz zulässig, bedarf es hierzu keiner Einwilligung des Betroffenen. Aus rechtsstaatlichen Gründen des Vertrauensschutzes sollte eine Einwilligung dann auch nicht eingeholt werden, damit nicht bei dem Betroffenen der Eindruck erweckt wird, die Einwilligung sei erforderlich und ohne sie würden die Speicherung oder die Übermittlung unterbleiben. Allerdings setzt eine solche Verfahrensweise voraus, daß sich die speichernde Stelle gründlich mit den einschlägigen Vorschriften auseinandergesetzt und sich damit über die Rechtslage Klarheit verschafft hat.

2. Hinweispflicht

Werden 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. Noch immer wird gegen diese Hinweispflicht auch von obersten Landesbehörden verstoßen. So fehlte in den Antragsvordrucken für Zuwendungen, die in den von obersten Landesbehörden erlassenen Förderungsrichtlinien festgelegt wurden, regelmäßig ein solcher Hinweis.

Bei dem Hinweis ist zu beachten, daß Freiwilligkeit im Sinne des § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW nur dann vorliegt, wenn weder eine Rechtspflicht noch eine Obliegenheit des Betroffenen derart, daß ohne seine Mitwirkung an der Datenerhebung eine ungünstige Entscheidung ergehen müßte, besteht (vgl. Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG, 3. Aufl., § 9 Rdnr. 41). Dementsprechend bestimmt § 10 Abs. 2 Satz 2 DSG NW, daß dem Betroffenen bei freiwilligen Angaben aus einer Verweigerung der Einwilligung keine Rechtsnachteile entstehen dürfen.

In den von mir geprüften Fällen war davon auszugehen, daß ein Antrag auf Zuwendungen nach den Richtlinien ohne die in dem jeweiligen Vordruck vorgesehenen Angaben nicht bearbeitet werden konnte. Die Daten wurden daher nicht auf freiwilliger Grundlage erhoben.

Da die Zuwendung in den geprüften Fällen durch Verwaltungsakt gewährt wird, kommt als Rechtsgrundlage für die Erhebung der Daten § 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 VwVfG NW in Betracht, wonach die Beteiligten an einem Verwaltungsverfahren bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken und insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben sollen. Auf diese Rechtsvorschrift war nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSG NW hinzuweisen. Um deutlich zu machen, daß zwar keine Rechtspflicht, wohl aber eine Obliegenheit des Betroffenen besteht, habe ich empfohlen, auch darauf hinzuweisen, daß der Antrag nur bearbeitet werden kann, wenn der Antragsteller in dem Antragsvordruck die vorgesehenen Angaben einträgt.

F. Weitere Entwicklung des Datenschutzrechts

1. Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes

Mit dem Referentenentwurf des Bundesministers des Innern nach dem Stand vom 23. Juni 1983 hat die neue Bundesregierung das Vorhaben einer Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes wieder aufgegriffen. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sehen in diesem Entwurf keinen geeigneten Beitrag zur Fortentwicklung des Datenschutzes, weil er hinter früheren Entwürfen zurückbleibt und teilweise sogar den Datenschutz gegenüber dem geltenden Recht verschlechtern würde. Dies gilt etwa für die Auskunfterteilung an den Betroffenen durch die Sicherheitsbehörden.

Bereits vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 haben deshalb die Datenschutzbeauftragten in einer Erklärung Forderungen zur Novellierung des Gesetzes erhoben, denen sich im Kern folgende Aussagen entnehmen lassen:

- Aufgabe des Datenschutzes ist die Regelung des rechtmäßigen Umgangs mit personenbezogenen Daten und nicht nur die Verhinderung vorwerfbaren Fehlverhaltens.
- Der Betroffene ist durch besondere Regelungen davor zu schützen, daß er bei Einholung seiner Einwilligung durch soziale, wirtschaftliche und psychische Zwänge (etwa als Mieter, Patient oder Arbeitssuchender) in seiner Entscheidungsfreiheit unangemessen eingeschränkt wird.
- Transparenz der Datenverarbeitung verlangt, daß der Betroffene über die Tragweite seiner Einwilligung in die Datenverarbeitung sowie über die Rechtsgrundlage der Datenerhebung unterrichtet wird.
- Bei unzulässiger oder unrichtiger Datenverarbeitung muß der Betroffene einen verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch auch für Nichtvermögensschäden erhalten.
- Der direkte Zugriff auf automatisierte Dateien über On-line-Anschlüsse mit seinen besonderen Risiken für den Bürger bedingt besondere Anforderungen an die Zulässigkeit solcher Anschlüsse.
- Die Zweckbindung der Daten als eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Schutz des Bürgers muß verstärkt werden.
- Das Recht des Bürgers auf Auskunft über seine Daten als ein grundlegendes Datenschutzrecht darf nicht eingeschränkt, sondern muß verstärkt werden.
- Im Interesse des Bürgers ist eine unabhängige und umfassende Datenschutzkontrolle auch außerhalb der Datenverarbeitung in Dateien geboten.

In den wesentlichen Punkten sehe ich diese Forderungen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 bestätigt. Das Urteil macht deutlich, daß der Referentenentwurf zur Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes den Notwendigkeiten eines zeitgemäßen Datenschutzes nicht gerecht wird. Das Ergebnis seiner Überarbeitung bleibt abzuwarten.

Nach Ausführungen des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Einbringung der Stellungnahme der Landesregierung zu meinem vierten Tätigkeitsbericht in der Sitzung des Landtags am 10. Januar 1984 (Plenarproto-

koll 9/92, S. 5398–5404) sieht sich das Land in der Tradition, den Datenschutz zu fördern und zu verbessern. Eine nur halbherzige Wahrnehmung der Schrittmacherrolle für die Verbesserung des Datenschutzes durch die Bundesregierung sei für das Land kein Grund, auf der Stelle zu treten. Ich entnehme dem, daß die beabsichtigte Novellierung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen einen wesentlichen Schritt nach vorne bringen soll.

2. Bereichspezifische Regelungen

Nach Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes wie auch nach Artikel 4 Abs. 2 der Landesverfassung muß jede Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe, mithin jeder Umgang öffentlicher Stellen mit personenbezogenen Daten als Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht und in das Grundrecht auf Datenschutz angesehen werden, der einer gesetzlichen Grundlage bedarf (oben B.). Dabei kommt es auf den Grad der Einschränkung oder die Intensität der Belastung des Betroffenen nicht an.

Diese Gesichtspunkte sind aber für die Ausgestaltung der erforderlichen gesetzlichen Grundlage von Bedeutung. Art, Umfang und Regelungstiefe der gesetzgeberischen Maßnahmen müssen sich an den Umständen der jeweiligen Datenverarbeitung orientieren. Bei weniger schwerwiegenden Einschränkungen können als Generalklausel ausgestaltete Auffangnormen in den Datenschutzgesetzen in Verbindung mit einer gesetzlichen Aufgabenzuweisung ausreichen; bei einer stärkeren Belastung des Betroffenen sind bereichspezifische Befugnisnormen geboten.

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht abschließend entschieden, in welchen Fällen bereichspezifische Regelungen notwendig sind und wie detailliert sie sein müssen. Aus der Entscheidung ergeben sich insoweit lediglich Anforderungen, die bei einer zwangsweisen Datenerhebung bei dem Betroffenen erfüllt sein müssen. Danach setzt ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten voraus, daß der Gesetzgeber die Auskunftspflicht, die zu erhebenden Daten und ihren Verwendungszweck bereichspezifisch und präzise bestimmt. Das gleiche muß gelten, wenn die Angaben Voraussetzung für die Gewährung von Leistungen oder anderen Rechtsvorteilen sind (Obliegenheit) oder wenn die Datenerhebung durch Befragung Dritter oder durch heimliche Beobachtung des Betroffenen (Observation) erfolgt.

Außer der Erhebung können aber auch andere Vorgänge der Datenverarbeitung, insbesondere die Übermittlung eine bereichspezifische Regelung erfordern. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die gesetzliche Grundlage für die Betroffenen zumindest im Grundsatz erkennen lassen muß, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß".

Vordringlich ist insoweit insbesondere die Überprüfung des Personalausweisgesetzes, des Melderechts, der Statistikgesetze, des Arbeitnehmerdatenschutzes sowie der Datenverarbeitung der Sicherheitsbehörden, der Sozialverwaltung und der Gesundheitsverwaltung.

Düsseldorf, den 2. April 1984

Dr. Weyer